Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002



Volumes I
Conclusões e Recomendações

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

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2002
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, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália da Costa Barbosa, Tiago de Moura Gonçalves, Umbelina Pires e Maria João Caldas*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

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

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

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

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

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José Manuel Barbeita Pereira*

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

Revisão do Volume I: *Luís Queimado, Manuel Custódio e Umbelina Pires*

Apoio informático geral: *Ana França, António Caldeira, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

ÍNDICE

ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES 11
VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 12
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 15
I – PROCESSO ORÇAMENTAL 15
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA 17
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA 21
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO 28
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO 34
VI – DÍVIDA PÚBLICA 40
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO 50
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA 55
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA 60
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL 62
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA 64
XII – SEGURANÇA SOCIAL 77
SÍNTESE CONCLUSIVA 91

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 2002, recebida em 30 de Dezembro de 2003.

Relativamente às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de salientar que a informação necessária ao acompanhamento sistemático da execução orçamental de 2002 disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) voltou a revelar falta de consistência e fiabilidade, quer em relação à receita quer em relação à despesa, com a agravante de, relativamente à receita, ter sido remetida ao Tribunal de forma irregular e extemporânea.

Apesar da evolução positiva observada no processo contabilístico, com a entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas e do Sistema Central de Receitas, verifica-se que a informação relativa à receita continua a revelar falta de fiabilidade, consistência, integralidade e tempestividade.

Face a esta situação, sublinha-se que não é suficiente o envio regular de informação ao Tribunal. Tal informação deve ser sujeita a validações integrais e tempestivas, não dispensando desse processo a Direcção-Geral do Orçamento, entidade responsável pela centralização e coordenação da informação relativa à execução orçamental.

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.

Quanto à Segurança Social, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo Sistema de Informação Financeira, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social. A principal consequência destes factos foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, é expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou.

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 da Conta Geral do Estado, os valores dos orçamentos inicial e final, do subsector Estado, para 2002, bem como os correspondentes valores de execução da receita e da despesa:

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	**OE Inicial**	**OE Final**	**Execução**	**Designação**	**OE Inicial**	**OE Final**	**Execução**
Receitas correntes	30 005,3	30 069,6	30 295,3	Despesas correntes	31 342,3	34 369,8	33 688,3
Receitas de capital	15 569,8	26 467,9	23 192,9	Despesas de capital	14 638,0	22 355,8	20 168,6
Recursos próprios comunitários	160,4	160,4	140,7				
Reposições não abatidas nos pagamentos	244,8	27,7	228,0				
Contas de ordem	1 189,3	1 242,0	702,3	Contas de ordem	1 189,3	1 242,0	702,3
Total	**47 169,6**	**57 967,6**	**54 559,2**	**Total**	**47 169,6**	**57 967,6**	**54 559,2**

Fonte: CGE/2002

Pela análise dos valores constantes deste quadro verifica-se que, no que se refere às receitas e despesas, o orçamento final difere de forma significativa do inicial. As alterações observadas resultaram, principalmente, do orçamento rectificativo aprovado pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, na sequência da entrada em funções do novo Governo em Abril de 2002, a que acresceram outras alterações, de que se destacam, pelos montantes envolvidos, as efectuadas através da abertura de créditos especiais.

Pela análise comparativa dos valores da execução com os do orçamento final, verifica-se um grau de execução global de 94,1%, resultante de graus de execução elevados nas receitas e despesas correntes (100,8% e 98,0%), e ligeiramente inferiores nas receitas e despesas de capital (87,6% e 90,2%).

Relativamente às Contas de Ordem, porém, cujas previsões foram aumentadas no orçamento final, observa-se um baixo grau de execução, de cerca de 56,5%, com um valor arrecadado também bastante inferior ao previsto no orçamento inicial.

Quanto às "Reposições não abatidas nos pagamentos", verifica-se uma redução no orçamento rectificativo para pouco mais de um décimo do valor do orçamento inicial, para a qual não se encontra justificação, porquanto o valor de execução atingiu 93,1% do previsto inicialmente.

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 euros)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Total da receita (1)	45 365,6	54 559,2	9 193,6	20,3
Empréstimos utilizados (2)	15 604,1	21 310,0	5 705,9	36,6
Receita efectiva (3) = (1) – (2)	**29 761,4**	**33 249,2**	**3 487,8**	**11,7**
Total da despesa (4)	45 365,6	54 559,2	9 193,6	20,3
Amortizações da dívida pública (5)	11 134,3	15 436,6	4 302,3	38,6
Despesa efectiva (6) = (4) – (5)	**34 231,3**	**39 122,6**	**4 891,3**	**14,3**
Défice da CGE (6) – (3)	**4 469,8**	**5 873,4**	**1 403,6**	**31,4**

Fonte: CGE/2002

Como se verifica, a Conta Geral do Estado registou em 2002 um défice de € 5.873,4 milhões, o que representa um forte agravamento (+31,4%) relativamente ao registado em 2001, embora muito inferior ao que se observara entre 2000 e 2001, (+78,3%). No ano em apreço, o referido agravamento resultou de o aumento registado na receita efectiva, € 3.487,8 milhões (+11,7%), ter sido superado em € 1.403,6 milhões, pelo crescimento da despesa efectiva, € 4.891,3 milhões (+14,3%).

Comparando com as previsões, verifica-se que o valor do défice apurado na execução, € 5.873,4 milhões, embora superior ao valor inicialmente previsto (€ 4.784,6 milhões) foi muito inferior ao da previsão constante do orçamento final, € 8.628,6 milhões, o que representa uma diferença, para menos, de € 2.755,2 milhões, explicada por a despesa realizada ter sido inferior, naquele montante, à despesa orçamentada.

De notar, porém, que transitaram para 2003 dívidas vencidas e não pagas no valor de € 112,3 milhões, devido, principalmente, à inexistência de dotação orçamental disponível, em virtude, nalguns casos, de congelamentos adicionais determinados pelo Ministério das Finanças no final do ano, inviabilizando o pagamento de compromissos já assumidos e que se venciam em 2002.

Por outro lado, no que se refere à execução orçamental, 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 junto de 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 € 4.940,9 milhões, representando 74,4% 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 € 351,6 milhões transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 2002.

A execução financeira da Segurança Social foi influenciada, no exercício de 2002, por um conjunto de factores, de carácter excepcional e diversa natureza, que determinou que o exercício em causa possa ser considerado atípico, e acarretou consequências relevantes, quer para a prestação de contas, quer para a elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social. Desses factores destacam-se:

- Do ponto de vista operacional, o sistema contabilístico-financeiro que, face aos problemas decorrentes da introdução do euro e, especialmente, da implementação do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), aplicação informática orientada para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, registou grandes dificuldades no que respeita às adaptações inerentes à adequada e atempada introdução dos registos contabilísticos e processo administrativo em geral;
- A principal consequência desta situação foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, foi expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou. Com efeito, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo SIF, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS).

Deste modo, o Tribunal defrontou-se com dificuldades acrescidas para emitir o presente Parecer, que conduziram, mesmo, à inviabilidade de qualquer tratamento de temas que, tradicionalmente, integravam a análise efectuada. Acresce que a informação disponibilizada em resposta a pedidos do Tribunal foi fornecida de forma tardia e incompleta, o que denota, além da existência de um leque de informação mais reduzido, um maior hermetismo e insegurança nessa informação, que não pode deixar de ser tido em conta no juízo formulado pelo Tribunal.

Relativamente à execução orçamental da Segurança Social, a variação, entre 2001 e 2002, dos valores globais constantes da respectiva Conta teve a sua expressão como segue:

(em milhões de euros)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Saldo do ano anterior (1)	521,7	687,3	165,5	31,7
Total da receita	13 686,5	17 936,2	4 249,7	31,1
Total da despesa processada	13 786,3	17 902,9	4 116,6	29,9
Saldo das receitas e despesas	-99,8	33,3	133,1	
Saldo Total	**422,0**	**720,6**	**298,6**	**70,8**

(1) Valor convencionado

Fonte: CSS/01 e CSS/02

O método subjacente ao apuramento dos saldos nas Contas da Segurança Social (CSS) tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do Tribunal, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais, uma vez que os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos finais do exercício anterior. Em 2002, com a entrada em vigor dos novos princípios contabilísticos determinados pelo Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade

e Segurança Social (POCISSSS), considerou-se a possibilidade de este problema ser ultrapassado; no entanto, tal não sucedeu, como se verifica por, na transição de 2001 para 2002, não ter sido utilizado o saldo final expresso na CSS/2001, mas também um saldo convencionado.

Por outro lado, em relação ao IGFCSS, constata-se que o saldo inicial inscrito na CSS é, na verdade, apenas previsional, devendo ter sido revisto na conta consolidada. Na realidade, não se afigura aceitável que um valor meramente previsional se tivesse mantido inalterável a nível da CSS e não tivesse sido adaptado à real execução orçamental, quando esta já era conhecida.

Assim, face ao exposto, o Tribunal de Contas reitera as suas **reservas** relativamente aos critérios adoptados no que se refere à inscrição dos saldos iniciais de 2002, pelo facto de não coincidirem com os saldos finais de execução orçamental relativos a 2001.

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 do decreto-lei de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro).

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 (artigo 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 2002 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

- *Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada* em € 10.798,0 milhões (+22,9%), acréscimo resultante da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo (€ 7.823,0 milhões) e das modificações introduzidas pela Lei n.º 16-A/2002 (Orçamento rectificativo), de 31 de Maio, (€ 2.975,0 milhões). As receitas efectivas previstas foram reduzidas em € 346,0 milhões (por efeito da redução operada pela Lei n.º 16-A/2002, em € 869,0 milhões, e do acréscimo resultante da abertura de créditos especiais, em € 523,0 milhões), enquanto as dotações para a despesa efectiva foram reforçadas em € 3.498,0 milhões (€ 2.975,0 milhões, pela Lei n.º 16-A/2002, e € 523,0 milhões, pela referida abertura de créditos especiais), resultando destas alterações um agravamento do défice inicialmente previsto (€ 4.784,6 milhões) em € 3.844,0 milhões (+80,3%) (cfr. ponto 1.3.1).

- *Alterações que não modificaram o montante global da despesa, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério e capítulo ou de natureza funcional*, previstas: *a)* no artigo 4.º e no n.º 2 do artigo 82.º da Lei do Orçamento, tendo sido efectuadas essencialmente alterações entre capítulos do mesmo Ministério; *b)* nas alíneas a) e b) do artigo 14.º da Lei n.º 16-A/2002, resultantes de modificações na orgânica do Governo; *c)* no n.º 4 do artigo 20.º da LEOE (distribuição da dotação provisional), a qual ascendeu a € 397,8 milhões (menos € 159,4 milhões do que no ano anterior) tendo sido utilizados € 182,2 milhões (45,8%) no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço de dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 107,6 milhões, representando 59,1% 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, totalizaram, em valor absoluto, € 3.078,9 milhões (cfr. ponto 1.3.3).

- *Alterações de natureza funcional*: em resultado das alterações orçamentais previstas nas citadas disposições da Lei do Orçamento e na Lei n.º 16-A/2002, da abertura de créditos especiais, e da distribuição da dotação provisional, foram reforçadas essencialmente as dotações com as classificações funcionais: 4.01 – "Operações da dívida pública" (em € 7.251,5 milhões), 2.02 – "Saúde" (em € 1.776,6 milhões) e 2.01 – "Educação" (em € 589,5 milhões) (cfr. ponto 1.3.4).

- *Alterações de natureza económica*: em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 3.027,5 milhões (+9,7%), resultante essencialmente do acréscimo das dotações para despesas com pessoal (em € 1.384,5 milhões) e para *transferências para serviços e fundos autónomos* (em € 1.212,8 milhões, devido essencialmente ao acréscimo das dotações destinadas ao Serviço Nacional de Saúde). Salienta-se que o reforço das dotações para despesas com pessoal, em 12,9%, continua a revelar uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas. Quanto às dotações para *despesas de capital*, excluindo o acréscimo das dotações relativas à amortização da dívida pública (em € 7.300 milhões, através da abertura de créditos

especiais), foram reforçadas, essencialmente, as dotações relativas *a transferências de capital para serviços e fundos autónomos*, em € 167,0 milhões (+7,7%) (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 2002 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 implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, nas áreas relativas às entidades administradoras de receitas aduaneiras e impostos especiais sobre o consumo, do imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos sobre o rendimento.

Para o ano de 2002, o modelo contabilístico definido pelo referido regime legal passou a ser suportado pela entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos respectivos serviços administradores, e do Sistema Central de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento. O Sistema de Gestão de Receitas foi utilizado pelos serviços intervenientes no processo de contabilização de receitas para registar a informação necessária à elaboração da Conta Geral do Estado e para transmitir essa informação ao Sistema Central de Receitas, residente no Instituto de Informática. A informação recebida neste sistema, por entidade e centro de receitas, classificação económica, figura contabilística e data-valor das operações contabilísticas, tinha sido previamente registada no Sistema de Gestão de Receitas com maior desagregação, por lançamento e respectiva data de registo.

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:

- a Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da Conta Geral do Estado;
- a Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na 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 contabilização foi efectuada no Sistema de Gestão de Receitas por estas quatro entidades, tendo para o efeito sido utilizados 395 centros de receita (balcões) e doze figuras contabilísticas (incluindo as dos saldos transitados de liquidação e de reembolsos emitidos). Os lançamentos foram reportados a períodos de incidência mensal (correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês).

Os dados transmitidos ao Sistema Central de Receitas constituíram uma base de dados da qual foram remetidas pela Direcção-Geral do Orçamento para o Tribunal de Contas, por suporte informático, treze versões provisórias e a versão definitiva. A unidade de registo desta base de dados correspondeu ao

conjunto de valores das figuras contabilísticas movimentadas por serviço, balcão, classificação económica da receita e mês.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2002 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. A finalidade do modelo de contabilização da receita do Estado deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

   Para o ano de 2002, 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, consistente e tempestiva quando se verifica estar incompleta, conter valores por rectificar, regularizar ou conciliar, o registo da informação original e da informação definitiva ter excedido, respectivamente, três e nove vezes a duração do período considerado tempestivo e o valor das alterações efectuadas à informação original representar 40% do valor da movimentação total. Até ao encerramento da Conta Geral do Estado, os valores fornecidos pelo Sistema Central de Receitas foram **provisórios e instáveis**, o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo em causa a utilidade do processo de acompanhamento da execução orçamental.

   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. A entrada em funcionamento dos Sistemas de Gestão e Central de Receitas constitui um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas mas, só por si, é manifestamente insuficiente para assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva (cfr. ponto 2.2).

3. Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, foi definido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações. Este indicador, que se considerou designar de "Fiabilidade Tempestiva" da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização considerado tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas.

   Verificou-se que, para a contabilização da receita do Estado relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 21,8% do valor da movimentação total (ou, em alternativa, que apenas 21,8% do valor da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva). Deve referir-se que este indicador se encontra influenciado pelo facto do registo dos Passivos Financeiros só ter sido introduzido na versão do Sistema Central de Receitas de 4 de Dezembro de 2003, como alteração

ao valor da informação de Dezembro de 2002. Considerando a receita efectiva, o indicador de Fiabilidade Tempestiva passa para 35% (cfr. ponto 2.3).

4. O Tribunal de Contas **entende** que ainda não se verificou em 2002, a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000, tendo continuado a verificar-se 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 continuariam a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime (cfr. ponto 2.3), uma vez que:

   - não se efectivou a transição das entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99, para o novo regime de contabilização (artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000);
   - não foram formalmente designados os responsáveis pela contabilização dos factos registados, pela respectiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio da informação para as entidades competentes (n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000);
   - não foi assegurada a interligação entre os sistemas próprios das entidades administradoras e o Sistema de Gestão de Receitas (n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000);
   - não foi fornecida à Direcção-Geral do Orçamento, informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receita e por dia (n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000).

5. A maior parte da cobrança de receita continuou a ser obtida pelas tesourarias de finanças (que arrecadaram mais € 1.818,7 milhões do que em 2001) com 31,4% do total arrecadado (atingindo este € 36.537,8 milhões, mais 9,5% do que em 2001), seguidas pelas entidades colaboradoras na cobrança (24,2%), pela "Direcção de Serviços de Cobrança do IVA" (24%) e pelas estâncias aduaneiras (17,7%), e, por fim, das contas bancárias da Direcção-Geral do Tesouro (2,7%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou € 962,4 milhões face à do ano anterior) foi relativa às receitas dos impostos sobre o rendimento (71,6%) e sobre o valor acrescentado (24,1%) (cfr. ponto 2.3).

6. A informação registada no Sistema Central de Receitas, relativamente à receita em dívida evidencia um crescimento de 65,1%.

   No que respeita ao valor das receitas dos impostos sobre o rendimento, registado pelo serviço administrador, o crescimento das dívidas, em 2002, foi de 17,7%, passando de € 3.943 milhões para € 4.641 milhões. Por sua vez, a receita do imposto sobre o valor acrescentado, em dívida, acusa um crescimento de 407,7%, passando de € 604 milhões no início de 2002, para € 3.067 milhões, no final do mesmo ano (cfr. pontos 2.2., 2.5.1 e 2.6).

7. No Parecer sobre a CGE de 1999, o Tribunal recomendou 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.

   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 atribuída à Direcção-Geral dos Impostos para o efeito, tendo esta

apresentado como saldo final na Contabilidade do Tesouro do mesmo ano, o valor de € 13.484.621,65. Segundo aquela Direcção-Geral, a aplicação dos valores transferidos para esta conta no pagamento de dívidas teve início em Abril de 2003. Em Maio de 2002 entrou em funcionamento o designado Sistema de Restituições, Compensações e Pagamentos daquela entidade para passar a gerir de forma integrada os saldos, as restituições, as compensações de dívidas e os inerentes pagamentos, utilizando para o efeito um circuito financeiro totalmente integrado na Tesouraria do Estado (cfr. ponto 2.3).

8. 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 2.6).

9. No âmbito dos reembolsos processados pelos serviços centrais da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, foram abatidos à receita do Estado € 1.450.783,84 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 **entende** que o abate à receita do Estado para financiar parte do pagamento do suplemento – despesa do Fundo de Estabilização Aduaneiro – para além de violar o princípio consignado no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, contraria ainda 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 (cfr. ponto 2.4.2).

   Considerando que a situação em apreço é recorrente, o Tribunal **recomenda** que se encontre uma solução que respeite as normas legais em vigor, nomeadamente o estipulado na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 2.4.2).

10. Em cumprimento do despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Assuntos Fiscais, de 10 de Abril de 2003, foram incluídos na Conta Geral do Estado de 2002 os reembolsos e restituições do imposto sobre o valor acrescentado, emitidos em 30 de Dezembro de 2002, no valor de € 169.270.093,42 cujo pagamento ocorreu já em 2003, à excepção de 24 reembolsos e restituições, no valor de € 76.398,37, que continuavam por pagar em 31 de Dezembro desse ano.

    A aplicação daquele despacho, à semelhança do que aconteceu no ano anterior, implicou, apenas para as operações realizadas em 30 de Dezembro de 2002, 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, 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 **reitera a recomendação** de 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 2.5.2).

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 serviços processadores nos respectivos "mapas de despesa", 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 2002, doze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), e do grau de implementação do POCP, 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 suficientes melhorias.

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 2002, pela primeira vez, 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"*, tendo ascendido os pagamentos dos serviços integrados, por conta dessa actividade, a € 2.075,0 milhões.

Para a execução orçamental de 2003, foi criada uma alínea na classificação económica (alínea ZZ) para distinguir o pagamento *"das dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para*

2003", do pagamento dos restantes encargos, ascendendo os pagamentos dos serviços integrados[1], por conta dessa classificação económica, a € 112,3 milhões (valor provisório).

Para a diminuição, entre os dois anos, das despesas de anos anteriores, em € 1.962,7 milhões, contribuiu essencialmente o reforço em 2002 das transferências do Ministério da Saúde para o Serviço Nacional de Saúde (€ 1.010,3 milhões), resultante do Orçamento rectificativo, e que não se repetiu em 2003.

O principal motivo pelo qual essas despesas transitaram em dívida para 2003, como se concluiu através de acções realizadas junto de seis dos serviços integrados que apresentavam maiores montantes de despesas processadas em 2003 por conta de *"Dívidas vencidas transitadas de 2002"* (representando 37,5% do montante antes referido), foi a inexistência de dotação orçamental disponível no OE/2002, situação agravada, em alguns casos, por congelamentos adicionais comunicados pelo Ministério das Finanças, em Novembro e Dezembro, que abrangeram dotações (do Cap. 50 e referentes a aquisição de bens e serviços) em que os compromissos já estavam assumidos, vencendo-se as respectivas facturas até final do ano. Quanto às consequências de ordem financeira para o Estado, salienta-se que a maioria desses organismos já tinha pago, ou esperava vir a pagar, juros de mora por atraso nos pagamentos. De notar que o classificador das despesas públicas não autonomiza os juros de mora (que são geralmente integrados na rubrica que lhes deu origem, por exemplo, *investimentos*) pelo que não foi possível um levantamento dos montantes envolvidos nessa situação.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e que são pagos por despesa orçamental, continuou a verificar-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 2002:

- De acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), relativamente a 2002, o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2001 ascendia a € 1.887,4 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano de 2002 (transitado para 2003) ascendeu a € 1.291,9 milhões. No entanto, para essa redução contribuiu a transferência de verbas para o IGIF, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, no montante de € 444,0 milhões;
- Relativamente ao porte pago referente aos CTT, em 2002, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago àquela empresa apenas 33,6% (€ 4,4 milhões) do total dos encargos facturados ao Estado nesse ano (€ 13,1 milhões), tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre 31,3% (em 2000) e 43,1% (em 1999). O montante da dívida acumulada aos CTT, em 31/12/2002 ascendia a € 18,0 milhões, o que representa uma redução de € 2,8 milhões (13,4%) relativamente à dívida transitada de 2001. Tal deveu-se ao facto de, em 2002, ter sido regularizado, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o remanescente da dívida de 1999, no montante de € 0,3 milhões, e a dívida de 2000, no montante de € 11,1 milhões.

Continuam, assim, a verificar-se situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do artigo 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do artigo 3.º, do n.º 2 do artigo 9.º e do artigo 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. O pagamento desses encargos em dívida, por operações específicas do Tesouro, significa a sua

[1] A presente análise restringe-se aos serviços integrados, por não estar ainda disponível informação quanto à despesa de anos anteriores paga em 2003 pelos serviços e fundos autónomos.

completa desorçamentação, uma vez que 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 artigo 65.º 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.

Deste procedimento resulta a sobrevalorização da despesa orçamental no montante das verbas orçamentais transferidas e não utilizadas, que vão acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos, as quais, em 2002, ascenderam a € 228,0 milhões), 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 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.

Em especial, as situações de requisição de verbas orçamentais em excesso, para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, **devem merecer** especial atenção do Ministério das Finanças e ser devidamente evidenciadas na Conta Geral do Estado, dados os seus efeitos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta de cada ano e, também, o efeito sobre a tesouraria do Estado (cfr. ponto 3.1 b) e c)).

1.3. *Subavaliação (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro*

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, afectar com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

A transferência, em 2002, de verbas orçamentais para a conta "Saldos do Cap. 60 do OE/2002", ao abrigo da respectiva disposição da Lei do Orçamento, representou um acréscimo da despesa em € 923,6 milhões (cfr. ponto 3.1 d)).

2. *Concretização do regime de administração financeira do Estado*

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública - LBCP) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de Administração Financeira do Estado - RAFE), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", definindo como regime geral a autonomia administrativa, e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira. Em 2002, passados doze anos sobre a aprovação daquela 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 com autonomia administrativa*

Em 2002, para o processamento das despesas de funcionamento, num total de 2.055 organismos com autonomia administrativa (dos quais, 1.586 estabelecimentos do ensino básico e secundário), não estavam integrados no RAFE 1.787 organismos, ou seja, 87,0%. No tocante ao processamento das despesas inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", englobando 167 organismos, não estavam integrados no RAFE 84 (50,3%). Note-se que dos 15 Ministérios apenas em dois se verificava a integração total.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, 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 a serviços e organismos da Administração Central (excluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional), o n.º 1 do artigo 6.º da LBCP exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, que 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 diploma que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Analisados os diplomas posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92 que criaram ou reformularam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles refere expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 6.º e, caso os não cumprisse e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime, conforme exige referido n.º 4.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do reconhecimento da existência de "razões ponderosas" nos termos do n.º 4 do artigo 6.º,

determina o artigo 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 artigo 6.º.

Como se destacou nos Pareceres sobre a CGE/2000 e sobre a CGE/2001 (com base nos valores das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos relativos àqueles anos), vários organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, aos quais era aplicável a regra dos 2/3 das receitas próprias, não cumpriam esse preceito.

Se bem que, durante anos, não se tenham registado progressos na aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública sobre a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, incluindo o ano de 2002[1], refira-se que a situação actual é bastante diferente, face ao estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para 2003 que determinou a passagem, a partir de 1 de Janeiro de 2003, para o regime de autonomia 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

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 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"*.

Do universo de 145 serviços e fundos autónomos considerado pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública[2] fecharam contas em POCP, no ano de 2002, apenas 44 (30,3%).

Relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais, continua a estar previsto que se conclua essa aplicação em 2005. Já no que respeita aos serviços integrados no RAFE com autonomia administrativa, está previsto que a aplicação do POCP e a sua articulação com o SIC se inicie apenas em 2005, devendo estar concluída em 2006[3].

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de Enquadramento Orçamental (aplicável a partir de 2003) fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), em todos os serviços, a apresentação na CGE dos valores relativos aos "compromissos assumidos", facilmente se conclui pela necessidade da sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados naqueles diplomas (cfr. ponto 3.2 c)).

[1] Com base nos valores das contas de gerência de 2001 e 2002, os serviços de apoio do Tribunal procederam à verificação do cumprimento das citadas disposições da Lei de Bases da Contabilidade Pública, tendo-se concluído que 53 dos organismos não tiveram 2/3 de receitas próprias nesses dois anos consecutivos.

[2] Dos 440 serviços e fundos autónomos existentes em 2002, foram excluídos os que estarão abrangidos por planos de contas sectoriais: 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).

[3] Para o efeito está actualmente em curso um concurso internacional para a aquisição do correspondente programa informático (que integrará também as funcionalidades do SIC), a disponibilizar também para os SFA que o pretendam.

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 serviços e fundos autónomos financiadas por receitas próprias, continuou a não abranger a totalidade desses organismos, pelo que tais receitas não transitaram pelos cofres do Tesouro. Em consequência, as delegações da DGO controlam apenas parcialmente a utilização desses recursos, 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 2002, 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 organismos não integrados em Contas de Ordem (cfr. ponto 3.2 d)).

3. Evolução da despesa

Com as reservas e observações antes apontadas, verifica-se que a despesa do subsector Estado registada na Conta totalizou € 54.559,2 milhões, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, € 55.048,0 milhões, deduzido de € 488,8 milhões de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€ 486,1 milhões) e em 2003, retroagidas ao ano de 2002 (€ 2,7 milhões).

O total da despesa orçamental registou em relação ao ano anterior um acréscimo de € 9.193,6 milhões (+20,3%), que resultou, essencialmente, do aumento dos passivos financeiros (amortização da dívida), em € 4.302,3 milhões, das transferências correntes para administrações públicas, em € 2.502,7 milhões, e das despesas com pessoal, em € 1.293,9 milhões.

A despesa efectiva (que não inclui os passivos financeiros) ascendeu, em 2002, a € 39.122,6 milhões, o que representou um acréscimo de € 4.891,4 milhões (+14,3%) (cfr. ponto 3.3.2).

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 1.304 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 435 (33,4%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (59,2% dos respectivos serviços), da Justiça (56,5%) e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (44,4%).

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 artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição, interrompida em 2002, das divergências originadas pelas reposições, **continua a recomendar-se** 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. 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; por exemplo, as transferências (correntes e de capital) do Subsector Estado para os Serviços e Fundos Autónomos ascenderam a € 10.579,7 milhões, correspondendo a 27,0% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental.

Do total das despesas evidenciadas nessa "Conta Consolidada" (€ 56.670,2 milhões), foram processadas 41,5% pelo Subsector Estado (€ 23.531,8 milhões), 35,0% pelos Serviços e Fundos Autónomos (€ 19.852,4 milhões), totalizando a Administração Central 76,6% dessas despesas, e 23,4% pela Segurança Social (€ 13.286,0 milhões).

Em 2002, pela primeira vez, no Relatório do Ministério das Finanças são apresentadas notas explicativas das soluções técnicas adoptadas para a elaboração da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", o que permite uma melhor compreensão do seu conteúdo. Continuam, no entanto, a merecer particular referência os seguintes aspectos:

- a não consideração da execução orçamental de todos os organismos dotados de autonomia financeira, por alguns não remeterem tempestivamente as suas "contas de gerência", de modo a serem consideradas na elaboração da CGE;
- a inexistência de cruzamento dos valores referentes a "transferências", nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, de forma a possibilitar a sua rectificação;
- a conta de execução orçamental da Segurança Social que, para além de ter carácter provisório[1], continuou a ser apresentada segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implicou a sua reclassificação, de forma por vezes pouco consistente.

[1] Cfr. Cap. XII.1 do presente Volume.

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 ultrapassadas as deficiências atrás apontadas (cfr. ponto 3.4).

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito da Verificação

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

Esta acção abrangeu 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 Direcção-Geral do Orçamento (DGO), e a execução, por sectores do Cap. 50 e global, segundo os elementos fornecidos pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses relativas às conclusões e recomendações dos seguintes relatórios de auditoria:

- Programa / Projecto PIDDAC "Centro de Formalidades Empresariais – CFE";
- Programa / Projecto PIDDAC "Construção / Estradas Nacionais", Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa".

B) Conclusões e Recomendações

1. Análise Global

A análise efectuada à CGE e aos restantes elementos de apoio, com vista a avaliar a execução global do PIDDAC e particularmente a execução do Cap. 50, permitiu formular as seguintes conclusões e recomendações:

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 (EM) da União, quer do ponto de vista das orientações estabelecidas para as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, quer da delimitação de objectivos da aplicação dos Fundos estruturais e outros instrumentos financeiros quer ainda 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 2001-2004, cujas orientações são no sentido da consolidação das finanças públicas, através da contenção da despesa corrente primária, acompanhada por uma afectação racional dos fundos públicos ao funcionamento da Administração Pública, de forma a aumentar a sua eficiência (cfr. ponto 4.2.1.1).

3. O quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) impõe 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, avaliá-lo 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. Não existem instrumentos que estimem e reflictam o esforço financeiro global de investimento público decorrente das Grandes Opções do Plano (GOP), em articulação com o QCA, apesar de ser crescente a pluralidade e a diversidade de entidades não incluídas na Administração Central (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. O PIDDAC, apesar de ser um programa 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. A despesa PIDDAC em 2002, no total de € 4.940,9 milhões, apresentou uma taxa de execução global de 74,4%, a qual foi inferior à verificada em 2001 (-1,5%). Relativamente ao Cap. 50, o financiamento nacional apresentou uma taxa de 68% (-15,6%) e o comunitário de 40,1% (-6,6%) (cfr. ponto 4.2.2.2).

8. Dos € 6.639 milhões orçamentados por programas para os 15 ministérios, 92,5% destinavam-se a projectos em curso e 7,5% a novos projectos. Os três ministérios com maior fatia do orçamento foram o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH) (41,4%), o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP) (12,8%) e o Ministério da Economia (MEc) (10,4%) (cfr. ponto 4.2.2.3).

9. A dotação orçamental inicial do Cap. 50 foi de € 3.245,1 milhões, tendo, após a introdução das alterações orçamentais, resultado um orçamento final de € 3.420,3 milhões (+5,4%); no entanto, a despesa executada foi apenas de € 2.477,8 milhões, ou seja, bastante inferior ao orçamento inicial (cfr. ponto 4.2.3.1).

10. No que respeita à execução, os três ministérios acima referidos foram responsáveis por 59,6% da despesa executada.

11. A taxa de execução relativa às despesas correntes foi de 71,1% e a relativa às despesas de capital de 72,8%, sendo a primeira inferior em 1,3% à taxa de execução global do PIDDAC e a segunda superior em 4 décimas (cfr. ponto 4.2.3.2).

12. A evolução global da execução orçamental de 2001 para 2002 apresentou uma variação negativa de € 48,1 milhões (-1,9%).

    As transferências correntes e de capital, num total de € 1.938,8 milhões, representaram 78,2% do total da execução do Cap. 50.

[1] Saliente-se, no entanto, que a Lei n.º 91/2001 (LEOE), de 20 de Agosto, já manda incluir no Mapa XV, previsto no seu artigo 29.º, *"(…) os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano (GOP) e com o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) (…)"*.

Cerca de dois terços dos ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 39% e os 72%, ou seja, inferiores à taxa de execução global que foi de 72,4%. Os Ministérios da Economia, da Defesa Nacional e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas apresentaram as taxas de execução mais elevadas, com 92,6%, 85,3% e 84,8%, respectivamente.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa "realizada" inscritos na CGE, no montante de € 2.477,8 milhões, e os valores obtidos do DPP, relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de € 2.126,2 milhões, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de € 351,6 milhões, ou seja, 14,2% do total "autorizado" e transferido pela DGO.

A CGE continua a reflectir com rigor pagamentos efectivos apenas 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, abatidas das reposições contabilizadas pela mesma Direcção-Geral (cfr. ponto 4.2.3.3). **Recomenda-se**, por isso, que a CGE passe a reflectir, com rigor e em todos os casos, os pagamentos efectivos.

13. A inclusão de "Outras Fontes" na análise da execução do PIDDAC global altera significativamente as conclusões extraídas quando considerado exclusivamente o Cap. 50. Assim, com a inclusão de "Outras Fontes", o financiamento nacional é reduzido de 94,6% para 59,5%, aumentado o financiamento comunitário de 5,4% para 40,5%.

    Relativamente à execução do PIDDAC – Cap. 50, o valor mais elevado de financiamento foi no sector dos Transportes e Comunicação (31,3%), seguindo-se o da Agricultura (12%) e o do Ambiente e Revitalização Urbana (11,2%) (cfr. ponto 4.2.4).

2. Programa / Projecto PIDDAC "Centros de Formalidades Empresariais – CFE"

1. A criação dos CFE contribuiu para a redução do tempo despendido na constituição legal de sociedades, aumentando por esta via a competitividade da economia, mas não é, por si só, suficiente para se alcançarem os objectivos almejados. A criação, por sobreposição, de serviços que complementam, mas não substituem, os serviços já existentes, também aumenta os custos que são suportados pelos agentes económicos e pela economia do país e que, directa ou indirectamente, são incorporados no custo final dos produtos a colocar no mercado, encarecendo-os e retirando-lhes competitividade (cfr. ponto 4.3.2).

   Recomenda-se que, independentemente do mérito da redução dos tempos de espera conseguidos na criação de sociedades, se repensem e reestruturem os serviços da Administração Pública (AP) relacionados com os actos legais inerentes ao ciclo de vida das empresas, sem acréscimo dos custos induzidos pela criação, implementação e sustentação de estruturas complementares às existentes, reestruturando-as de modo a responderem às solicitações em tempo útil, reduzindo custos e minimizando as burocracias.

2. O IAPMEI tem vindo a inscrever e a utilizar verbas do PIDDAC – Cap. 50, Investimentos do Plano, para suportar de forma continuada as despesas de funcionamento da actividade normal dos CFE, o que contraria a filosofia inerente ao PIDDAC (cfr. pontos 4.3.3 e 4.3.4).

   Recomenda-se, por isso, que não seja utilizado o PIDDAC – Cap. 50 para suportar estas despesas de funcionamento.

3. Não foram realizados os concursos prévios à adjudicação dos trabalhos de adaptação das instalações dos CFE, tendo as entidades de acolhimento servido de intermediários pelos quais circularam as verbas destinadas a pagar as obras, mas tendo sido o IAPMEI, executor do programa/projecto PIDDAC e efectivo dono da obra, quem definiu as orientações e especificações, forneceu os elementos técnicos e organizativos e escolheu o projectista e o empreiteiro (cfr. ponto 4.3.5).

4. Nos CFE de Braga, Porto, Coimbra, Lisboa II e Loulé não foram observados os regimes das empreitadas de obras públicas e da aquisição de bens e serviços, nem respeitados os princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência, conduzindo e potenciando esta omissão a realização de despesas superiores aos normais custos das obras de adaptação, configurando uma deficiente gestão e controlo de dinheiros públicos (cfr. ponto 4.3.5).

   Recomenda-se, no âmbito da formação dos contratos, o respeito pelos princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência, observando-se a estrita legalidade dos procedimentos, cumprindo-se rigorosamente as regras constantes dos diplomas que disciplinam as despesas públicas e as contratações e respeitando-se as regras gerais dos procedimentos pré-contratuais.

5. Na escolha das entidades de acolhimento dos CFE não foram acautelados os princípios da igualdade de oportunidades, transparência, isenção e imparcialidade (cfr. ponto 4.3.5).

   Recomenda-se, por conseguinte, a criação de normativos que regulem os procedimentos de selecção de entidades para parcerias, de forma a respeitar aqueles princípios.

6. No âmbito da criação dos CFE, não foram criados os instrumentos normativos necessários para regulamentar, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro, a concessão de comparticipações financeiras, densificando os critérios de atribuição e assegurando a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência, indispensáveis garantias da legalidade administrativa e financeira (cfr. ponto 4.3.5).

   Recomenda-se, assim, a regulamentação da concessão de comparticipações financeiras não abrangidas por medidas especialmente estatuídas em diplomas próprios, fixando-se objectivos, finalidades, condições de acesso, critérios de atribuição, regras processuais e mecanismos de verificação, acompanhamento e fiscalização, de forma a garantir a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência indispensáveis.

7. O IAPMEI renunciou aos deveres de acompanhamento e controlo da utilização de dinheiros públicos e subtraiu-se à obrigação de fiscalização administrativa da execução orçamental, a que está sujeito por força do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, ao proceder à transferência de verbas, no âmbito do CFE de Loulé, sem que houvesse efectivo investimento (cfr. ponto 4.3.6).

   Recomenda-se, por isso, que seja assegurada a fiscalização administrativa da execução orçamental, devendo as entidades legalmente sujeitas a esta obrigação exercer o acompanhamento e o controlo da utilização dos dinheiros públicos que lhes incumbe gerir e responsabilizando-se pela concretização dos projectos, nomeadamente ao nível do controlo da sua execução e dos custos inerentes.

8. O IAPMEI não instituiu, para este programa, nenhum sistema de controlo contabilístico/administrativo das operações, nem dispunha de um sistema de informação que

permitisse apurar com fiabilidade as despesas realizadas por comparticipações financeiras, o montante de cada uma e a identificação de quem as autorizou (cfr. ponto 4.3.7).

9. A inexistência de controlo do processamento de comparticipações financeiras reflectiu-se, designadamente, na falta de conferência da documentação e autorização de suporte às despesas (cfr. ponto 4.3.7).

   Recomenda-se, portanto, a instituição de sistemas de controlo interno, contabilístico e administrativo, que definam os procedimentos destinados à verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, que garantam o registo de todas as operações correctamente autorizadas, liquidadas e pagas e assegurem a oportunidade, a confiança e a integridade de toda a informação de gestão.

10. As autorizações da despesa não foram acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica das despesas, o que, para além de irregular, revela ausência de controlo financeiro e administrativo, não se encontrando autonomizada a fase do pagamento das despesas (cfr. ponto 4.3.7).

11. A documentação de suporte das ordens de pagamento verificadas denota deficiências, tendo-se efectuado pagamentos sem que tivessem sido apresentados os autos de medição dos trabalhos e as respectivas facturas ou documentos equivalentes, sendo os pagamentos documentados apenas por propostas, pedidos de comparticipações financeiras e protocolos. A não exigência de facturas acarretou a falta de controlo sobre a execução do investimento realizado e propiciou a ocorrência de infracções fiscais (cfr. ponto 4.3.7).

    Recomenda-se que as autorizações da despesa sejam acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica, e que os pagamentos obedeçam e reflictam formalmente todas as fases que os integram e se baseiem em suportes documentais adequados.

12. Os projectos não apresentavam medições, orçamentos e cadernos de encargos. A não exigência daqueles elementos, por parte do IAPMEI, revelou-se determinante para a falta de controlo sobre os orçamentos apresentados pelo empreiteiro e consequentes custos das obras (cfr. pontos 4.3.8 e 4.3.9).

13. Os orçamentos das obras de adaptação encontravam-se deficientemente elaborados, tendo sido apresentados por artigos globais, com baixo grau de discriminação e sem quantidades. Esta situação originou a falta de controlo sobre: a) os preços praticados; b) a conformidade da execução da obra com o projecto; c) a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados (cfr. pontos 4.3.8 e 4.3.9).

    Recomenda-se rigor e prudência na apreciação e validação de projectos e orçamentos, de forma a permitir o controlo e fiscalização sobre a execução, nomeadamente, a conformidade entre o previsto e o executado e o controlo de custos.

3. Programa / Projecto PIDDAC "Construção / Estradas Nacionais", Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa"

1. O processo decisório subjacente a este empreendimento foi pouco transparente e indefinido quanto à necessidade pública a prover e aos objectivos a realizar e assentou numa gestão temporal ineficiente (cfr. pontos 4.4.1.1 a 4.4.1.6).

Recomenda-se, assim, uma maior responsabilização e transparência na definição de objectivos e na decisão, planeamento e gestão temporal dos empreendimentos.

2. A escolha da alternativa da ponte e da solução para a rede viária e os acessos constituiu um processo decisório que não teve em conta critérios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos dinheiros públicos (cfr. pontos 4.4.1.1 a 4.4.1.6).

   O processo decisório conduziu ainda:

   - À subordinação do interesse nacional ao municipal, ao converter numa solução rodoviária nacional uma rede viária municipal prevista no PDM de Coimbra desde, pelo menos, 1993, contrariando o princípio do equilíbrio do investimento público no desenvolvimento regional (FEF);
   - À celebração de um acordo de colaboração entre a JAE e a Câmara Municipal de Coimbra, notoriamente desequilibrado na relação custo/benefício de cada parte, quando deveria ter sido celebrado um contrato-programa sectorial;
   - A um projecto de grande volumetria, de difícil inserção paisagística, sendo certo que a plena realização funcional e rodoviária que lhe fora atribuída poderia ter sido atingida de modo mais suave e integrado na paisagem e sem quebra alguma de qualidade e valor estético, por pouco mais de um quarto do custo estimado em fase de estudo prévio para o empreendimento e de menos de um décimo do custo real até à data suportado para a sua construção.

   Deste modo, **recomenda-se** que seja preservada a autonomia e segurança de decisão do Conselho de Administração do IEP e uma maior disciplina e rigor na aplicação dos dinheiros públicos, sujeitando-a a uma fundamentação económica transparente.

3. Quanto à execução financeira do Sub-projecto, verificou-se que (cfr. ponto 4.4.1.7):

   - O custo total real da solução rodoviária cifrou-se (a preços de 2003) em € 111,4 milhões, sendo € 90,4 milhões relativos à rede viária, rotundas, viadutos e ponte, correspondentes a 1 km de via nacional e 3,5 km de acessos à cidade de Coimbra, e € 21 milhões respeitantes a obras integradas na solução rodoviária mas segregadas para outros concursos;
   - Os custos adicionais cifram-se em € 46,3 milhões, representando 120% do valor de adjudicação;
   - A gestão das áreas de responsabilidade da JAE/JAE, S.A. / IEP (I) / ICOR / IEP (II) de modo diligente, competente e eficiente poderia ter evitado os referidos custos adicionais.

   Recomenda-se, assim, a ponderação, em futuros casos semelhantes, de outras soluções contratuais mais adequadas de modo a evitar que a derrapagem dos custos impenda sempre sobre o dono da obra, e não sobre o adjudicatário, e a permitir a responsabilização dos projectistas pelas deficiências dos projectos de que são autores.

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 artigo 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, o sistema de controlo instituído, bem como o acompanhamento da implementação de anteriores recomendações do Tribunal. Complementarmente, realizaram-se também acções junto de beneficiários, tendo em vista a verificação do cumprimento da regulamentação aplicável e a realização dos objectivos previstos nas candidaturas.

1. *Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)*

   Esses apoios compreendem as seguintes modalidades: *a)* Incentivos indirectos ("porte pago") – traduzidos na assunção, parcial ou total, pelo Estado do custo da expedição postal de certas publicações periódicas (essencialmente da imprensa regional) para assinantes residentes no território nacional ou no estrangeiro; *b)* Incentivos directos – destinados a apoiar projectos no âmbito da modernização, inovação e desenvolvimento empresarial, formação e qualificação profissional e outros, distinguindo-se: o incentivo à modernização tecnológica (IMT), o incentivo à criação de conteúdos na Internet (ICCI, o incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial (IIDE), e os incentivos específicos à comunicação social. Além desses incentivos são suportados, através do orçamento do ICS, os custos de expedição de publicações periódicas entre o continente e as regiões autónomas.

2. *Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT) a instituições particulares*

   Foram objecto de auditoria os apoios referentes a: *a)* Programa Quadro Prevenir II (PQP II); *b)* Projectos de continuidade do PQP I e do Programa Quadro Reinserir; *c)* Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs), *d)* Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso; *e)* Subsídios diversos (não incluídos em programas).

Relativamente aos benefícios fiscais, o presente capítulo contém também as conclusões relativas à análise da despesa fiscal, tendo por base a informação contida na Conta Geral do Estado de 2002, confrontada com a dos relatórios dos Orçamentos do Estado para 2002, 2003 e 2004 (previsões, estimativas e valores definitivos, respectivamente), e com os elementos remetidos ao Tribunal pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Contém igualmente os resultados de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos no âmbito dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais), bem como a avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal, em anteriores Pareceres, em matéria dos benefícios das contas poupança-habitação e dos planos poupança-reforma (artigos 18.º e 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

B) Conclusões e Recomendações

1. *Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)*

1.1. Desorçamentação dos encargos com o porte pago

Conforme referido no ponto 1.1 do Cap. III, de 1999 a 2002, à semelhança de anos anteriores, as dotações orçamentais cobriram apenas cerca de 1/3 dos encargos com o porte pago facturados pelos CTT ao Estado em cada ano, verificando-se uma sistemática sub-orçamentação das verbas necessárias à sua liquidação. A repetida assunção de encargos com o porte pago sem cobertura orçamental viola claramente o disposto no artigo 105.º da Lei Constitucional, bem como nos n.º 1 do artigo 3.º, n.º 2 do artigo 9.º e artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado). Esta situação é também susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punível pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por outro lado, tal como já se tinha verificado noutros anos, em 2001 e 2002 foram pagos, ilegalmente, através de operações específicas do Tesouro, encargos com o porte pago em dívida de anos anteriores (de 1998 a 2000) ao abrigo de disposições constantes da respectiva Lei do Orçamento, que autorizaram o Governo a regularizar essas "responsabilidades decorrentes de situações do passado". Conforme o Tribunal tem salientado, as despesas, à margem do Orçamento do Estado, efectuadas ao abrigo dessas disposições sobre a "regularização de situações do passado" são ilegais, por violação, nomeadamente, do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 5.2.2.2).

1.2. Credenciação das publicações beneficiárias e controlo da manutenção do direito ao porte pago

Uma vez que, no processo de credenciação, apenas são verificadas algumas das condições estabelecidas na legislação sobre a atribuição e manutenção do direito ao porte pago, e dado que o Instituto não dispõe de recursos humanos que permitam a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários, **recomenda-se**, em relação às condições passíveis de comprovação documental (como é o caso do pagamento das assinaturas), que seja instituída a obrigatoriedade de apresentação periódica ao ICS desses elementos comprovativos (cfr. ponto 5.2.3.1.a)).

Dado que se repercutem amplificadamente na prevenção de situações violadoras do quadro legal, **devem** ser objecto de publicitação as sanções resultantes de processos de contra-ordenação, sob a forma de dados gerais (número e tipo de infracções e correspondentes sanções aplicadas num dado período) **e deve** ser alterado o actual diploma regulamentador dos incentivos do Estado à comunicação social de forma a permitir, também, a publicação nominativa das sanções aplicadas (sanção acessória) (cfr. ponto cfr. ponto 5.2.3.1.a)).

1.3. Facturação dos encargos com o porte pago e controlo pelo ICS

Verificou-se que não foram observadas as recomendações do Tribunal, expressas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, no sentido de o ICS criar procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores apresentados pelos CTT, relativos às facturas, notas de débito e de crédito e dos dados das "guias de avença", e que permitiriam, também, verificar, pela relação entre o número de assinantes de cada publicação periódica e o número de objectos expedidos, a observância do limite fixado para a expedição de exemplares gratuitos a título de divulgação.

Os CTT assumem, na sua facturação ao ICS, que 15% do total das expedições de cada publicação se refere a exemplares para divulgação, debitando o correspondente valor ao Estado, e repartindo o custo de expedição restante (correspondente a 85% do custo total) pelo Estado e pelo beneficiário. Assim, no caso de as expedições de exemplares de divulgação ser inferior a 15% do total, essa prática contraria o disposto na legislação, sendo lesiva para o Estado, pelo que **deverão** as entidades competentes proceder à sua rectificação (cfr. ponto 5.2.3.1.b)).

1.4. Expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas

Nos termos do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 284/87, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, constitui contra-ordenação punível com coima o reembolso pelo Estado dos custos de expedição de publicações periódicas excluídas desse direito; contudo, não foi prevista sanção quando seja solicitado o reembolso de outros custos de expedição igualmente excluídos desse direito (expedição de publicações enviadas a título gratuito, subprodutos, expedição postal para não assinantes e outros, enumerados no artigo 7.º daquele diploma), o que se considera constituir uma lacuna legislativa que **deverá** ser colmatada (cfr. ponto 5.2.3.2).

Na expedição de publicações por via postal foi implementada a recomendação do Tribunal, expressa no Parecer sobre a CGE/99, tendo passado a constar das "guias de avença" o título da publicação, o que permite ao ICS conferir se não se encontravam excluídas do direito ao reembolso. Quanto a outra recomendação expressa nesse Parecer, no sentido de o Instituto instituir procedimentos de verificação, de forma sistemática ou por amostragem, do envio das publicações para assinantes, foi cumprida parcialmente pelo ICS, uma vez que alguns beneficiários remeteram listagens de assinantes, com as respectivas moradas (cfr. ponto 5.2..3.2).

Na expedição através de transitário, constituiu observação da auditoria anterior, referente a 1999, que a inexistência de verificação física, pelo ICS, dos objectos transportados, não permitia garantir a correcta aplicação do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 284/97. Uma vez que foram realizadas acções de fiscalização em número muito limitado, mantém-se, no essencial, essa observação, o que vem reforçar a necessidade da verificação documental das "guias de remessa" das publicações (cfr. ponto 5.2.3.2).

1.5. Incentivos directos ao investimento (ICCI, IMT, IIDE)

A legislação não estabelece suficiente distinção entre as candidaturas ao Incentivo à Criação de Conteúdos na Internet (ICCI) e ao Incentivo à Modernização Tecnológica (IMT), uma vez que ambos, com distintas percentagens de comparticipação, permitem a concessão de apoios financeiros para a aquisição de programas e equipamentos informáticos de uso múltiplo (cfr. ponto 5.2.3.3).

Também não existe suficiente distinção entre os incentivos IMT e IIDE (Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Empresarial), dado que: a) se destinam às mesmas entidades, b) as despesas apoiáveis são, em grande parte, comuns e, c) os projectos a apoiar através de cada um desses incentivos dependem da repartição da verba total disponível para apoios. Assim, no caso de a legislação continuar a manter as duas modalidades, **deverá** definir critérios que evitem a duplicação de incentivos (cfr. ponto 5.2.3.3).

Uma vez que se verifica ambiguidade quanto aos critérios de avaliação das candidaturas ao IIDE, porquanto a Portaria n.º 204/2001 não contempla todos os critérios de avaliação

previstos no Decreto-Lei n.º 56/2001, nem a solução encontrada pela Comissão de Acompanhamento para a ordenação das candidaturas a apoiar, **recomenda-se** a sua revisão, por forma a ultrapassar essa ambiguidade (cfr. ponto 5.2.3.3).

Visto que, após a conclusão física dos investimentos, a legislação estabelece diversas obrigações dos promotores por um prazo de dois e três anos, o ICS **deve** zelar pelo seu cumprimento, instituindo os procedimentos necessários para esse efeito (cfr. ponto 5.2.3.3)

1.6. Incentivos específicos à comunicação social

A maioria dos promotores dos projectos objecto de exame não havia ainda apresentado os comprovativos das despesas, embora os mesmos tenham sido solicitados pelo ICS, pelo que este desconhecia se os incentivos foram correctamente utilizados nos fins para que foram atribuídos, o que implica uma deficiência de controlo. Tratando-se de uma situação recorrente, já detectada na auditoria anterior, **recomenda-se** a cessação dos apoios às entidades envolvidas, enquanto a situação não for regularizada (cfr. ponto 5.2.3.4).

Contrariamente ao verificado noutros tipos de apoios, não foi aposto carimbo nos documentos comprovativos de despesa anotando o apoio concedido, o que constitui uma lacuna face à natureza das acções apoiadas, passíveis de serem financiadas também por outras entidades (cfr. ponto 5.2.3.4).

2. Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT)

2.1. Execução do orçamento privativo do IPDT

Na execução do orçamento privativo destaca-se a requisição de verbas orçamentais em excesso (não utilizadas) que, no total, ascenderam a € 355.984, constituindo uma sobrevalorização da despesa contabilizada na CGE/2002 (Subsector Estado) e um acréscimo da receita do OE/2003, inscrita em reposições não abatidas nos pagamentos. Em tais situações, de requisições de verbas orçamentais em excesso, tem o Tribunal salientado as consequências – quanto à falta de rigor das contas públicas e ao prejuízo para a tesouraria do Estado – do incumprimento da disposição orçamental que obriga os organismos a requisitar as verbas estritamente indispensáveis ao seu funcionamento (cfr. ponto 5.3.2.1).

2.2 Programa Quadro Prevenir II (PQP II)

Em relação às deficiências apontadas na anterior auditoria relativa ao PQP I, verificaram-se assinaláveis melhorias no processo de avaliação e aprovação das candidaturas, resultantes quer da experiência entretanto adquirida, quer do reforço das estruturas organizativas em relação às do Projecto VIDA. De referir, contudo, que, estabelecendo o regulamento a data limite para a apresentação das candidaturas (até 11 de Janeiro de 2002), não foi possível confirmar o cumprimento desse prazo relativamente a quatro das dezasseis candidaturas objecto de exame, por não constar dos processos evidência da data de recepção. Uma vez que o montante disponível para a concessão dos apoios financeiros pode ser insuficiente para todas as candidaturas apoiáveis, como se verificou em 2002, e sendo considerado relevante o cumprimento do prazo fixado para a sua apresentação, essa data **deve** estar devidamente evidenciada nos respectivos processos (cfr. ponto 5.3.3.1).

Embora, à data da auditoria, apenas estivesse concluída a fase de atribuição dos incentivos, verificou-se ainda que os instrumentos previstos para o acompanhamento e controlo da execução dos projectos observam anteriores recomendações do Tribunal, designadamente

quanto à apresentação dos documentos comprovativos das despesas do projecto, à sua identificação como tendo sido objecto de apoio IPDT (através da aposição de carimbo), à identificação de outras fontes de financiamento, bem como, para a conclusão dos projectos, a elaboração de um "termo de encerramento" (evidenciando, designadamente, as despesas elegíveis realizadas e o apoio pago) (cfr. ponto 5.3.3.1).

2.3. Projectos de continuidade do PQP I e do PQR

Relativamente ao controlo da execução dos projectos, salienta-se a apresentação pelos promotores do Relatório de Execução Final e dos respectivos documentos justificativos de despesa, aspecto que tinha sido recomendado pelo Tribunal, os quais foram objecto de análise pelo Núcleo Distrital, bem como pelos serviços centrais do Instituto (cfr. ponto 5.3.3.2).

Observando também uma recomendação do Tribunal formulada na auditoria anterior, verificou-se que, em relação aos projectos concluídos, após a análise do relatório final foi elaborado o "Termo de encerramento", remetido à entidade beneficiária para ser devolvido, devidamente assinado (cfr. ponto 5.3.3.2).

2.4. Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs)

De referir que, ao contrário do que se encontra previsto para os projectos do PQP II, nos documentos de despesa dos projectos do PMP não foi aposto carimbo identificador do apoio financeiro do IPDT, o que não se compreende, dada a similitude das situações. Visando essa identificação impedir uma eventual duplicação de apoios públicos para as mesmas despesas, **recomenda-se** que também para os projectos do PMP se proceda à identificação do apoio nos respectivos documentos de despesa (cfr. ponto 5.3.3.3).

2.5. Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso

Embora estivesse previsto que a prestação de contas fosse efectuada, pelos beneficiários, à Câmara Municipal de Lisboa, não constando do processo documentos justificativos das despesas financiadas, **deve** o agora IDT zelar pela obtenção de informação sobre essa prestação de contas (cfr. ponto 5.3.3.4).

2.6. Apoios não incluídos em programas (subsídios diversos)

Na maior parte dos casos não constavam dos respectivos processos quaisquer elementos que permitissem evidenciar o critério utilizado para a determinação da comparticipação atribuída e, no que se refere à comprovação das despesas, apenas um beneficiário apresentou comprovativo da realização das despesas apoiadas, deficiências já apontadas na auditoria anterior e que não foram corrigidas. Assim, **considera-se necessário** que este tipo de apoio seja devidamente fundamentado, atendendo a prioridades e critérios previamente estabelecidos, que sejam explicitadas as despesas consideradas elegíveis e o cálculo do apoio, **devendo** ser exigida informação sobre a existência de eventuais financiamentos de outras entidades e a prestação de contas pelos beneficiários, com a comprovação das despesas realizadas (cfr. ponto 5.3.3.5).

Num caso particular, foi pago ao beneficiário o valor do apoio financeiro que havia solicitado (€ 1.500) e não o valor aprovado pelo Conselho de Administração do IPDT (€ 1.000), **devendo** o Instituto proceder à regularização dessa situação. O pagamento da importância a mais é também susceptível de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 59.º e 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 5.3.3.5)

2.7. Publicitação dos apoios

Examinadas as listagens publicadas no Diário da República, discriminando os apoios pagos pelo IPDT em 2002, verificou-se que algumas importâncias não foram objecto de publicação ou o montante pago não correspondia ao publicitado, pelo que não foi dado cumprimento integral ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que regulamenta a obrigatoriedade da publicação dos apoios concedidos pela Administração Pública a particulares (cfr. ponto 5.3.4).

3. Benefícios fiscais

1. À semelhança do sucedido em relação ao ano anterior, foram publicados na Conta Geral do Estado de 2002, os valores da despesa fiscal respeitantes aos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas, sobre o valor acrescentado, sobre os produtos petrolíferos e automóvel.

   De acordo com a Conta Geral do Estado, a despesa fiscal atingiu € 1.109,6 milhões em 2002, o que representa um crescimento de 10,4% relativamente ao ano anterior – registando-se as maiores variações no imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, tanto em termos absolutos como relativos (€ 80,0 milhões e 40,2%, respectivamente) (cfr. ponto 5.4.2).

   Como tem vindo a ser salientado pelo Tribunal em anteriores pareceres sobre as Contas Gerais do Estado, os valores patenteados continuam a não abranger todas as modalidades de benefícios que originam despesa fiscal como é caso das isenções temporárias em imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas que, segundo a Direcção-Geral dos Impostos, atingiram € 1.172 milhões.

   Continuam a verificar-se dificuldades quanto ao apuramento da despesa fiscal, associadas ao processo de recolha e tratamento da informação de base, sobretudo em relação ao imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e ao imposto do selo, pelo que o Tribunal mantém a **recomendação** de que seja feito um esforço no sentido de superação das mesmas.

2. Continuando a verificar-se incumprimento do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal **reitera a recomendação** de que sejam objecto de publicação os valores dos benefícios fiscais concedidos.

3. No que concerne aos benefícios previstos no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, regulamentados pelos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente, que foram objecto de auditoria pelo Tribunal, verificou-se que **não foram ainda acatadas as recomendações** atinentes à clarificação das expressões utilizadas naqueles diplomas quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos de investimento. (cfr. 5.4.4).

4. Relativamente aos benefícios do artigo 21.º do EBF, o Tribunal de Contas apurou que, embora não tenham ainda sido acolhidas todas as recomendações formuladas, **foram tomadas medidas importantes** que deverão permitir à DGCI instituir gradualmente um sistema de controlo eficaz baseado em indícios de risco de evasão e fraude fiscal, tendo sido publicado o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho que aprovou o novo regime jurídico aplicável a estas modalidades de benefícios fiscais, e publicadas as portarias regulamentares n.ºs 1451, 1452 e 1453, de 11 de Novembro de 2002. De referir também que a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, alterou a redacção do artigo 122.º do CIRS estabelecendo novas obrigações declarativas para as empresas gestoras de PPR, PPE e PPR/E, e que a Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, aprovou o modelo destinado ao cumprimento das mesmas (cfr.ponto 5.4.4.5).

5. Também no que respeita aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, apesar de não terem sido cabalmente acatadas as recomendações do Tribunal, foram igualmente tomadas algumas medidas no sentido de dar cumprimento às mesmas, tendo sido publicada a portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, que veio estabelecer a obrigatoriedade das instituições depositárias de CPH remeterem à DGCI, até 30 de Junho de cada ano, a informação a que se refere o artigo 18.º, n.º 6, do EBF, aprovando para o efeito um novo modelo (cfr.ponto 5.4.4.5).

VI – DÍVIDA PÚBLICA

A) Âmbito da Verificação

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

- O movimento anual da dívida pública directa, em termos globais e nas suas componentes em moeda nacional e em moeda estrangeira, compreendendo a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada (utilização de empréstimos de anos anteriores, assunção de passivos, amortizações e variações cambiais). Analisa-se a observância das condições estabelecidas nos artigos 68.º a 74.º da LOE/2002, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento da execução do Orçamento do Estado e da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, aos empréstimos e à dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo nos limites estabelecidos nos artigos 68.º e 69.º 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 2002, incluindo a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados e ao programa de troca de dívida, a qual foi objecto de uma auditoria de acompanhamento específica.

- O produto dos empréstimos, sua evolução e aplicação, analisando-se, nomeadamente, o financiamento da execução orçamental e as operações previstas nos artigos 59.º e 60.º 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 2002 e, no respeitante às amortizações, com os do mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2002", 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 do Estado por garantias pessoais prestadas, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de financiamentos garantidos em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários e os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, bem como o confronto dos valores apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.

- Considerando o disposto no artigo 64.º da Lei do Orçamento, procede-se ainda à verificação do cabimento das garantias pessoais concedidas no limite fixado. É também objecto de análise a evolução das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público decorrentes da prestação de garantias.

- A evolução das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento, e os fluxos daí decorrentes, bem como a observância do limite estabelecido para a concessão deste tipo de garantias, no n.º 3 do artigo 64.º da Lei do Orçamento.

B) Conclusões e Recomendações

1. Movimento da dívida directa

1. No ano em apreço, o acréscimo global de endividamento directo do Estado foi de € 7.023,6 milhões (+9,7%), valor que excede em € 747,6 milhões o aumento de endividamento registado no ano anterior, que se situara em € 6.276 milhões (+9,5%), voltando assim a dívida a crescer em 2002 num nível percentual ligeiramente superior ao que se registara no ano anterior. Desta evolução resultou que o "ratio" da dívida directa do Estado sobre o PIB atingisse 61,5% no final do ano, contra 58,5% em 2001 (cfr. ponto 6.3).

2. O programa de financiamento para 2002 aprovado pela tutela foi objecto de uma revisão em Maio, motivada pela alteração da Lei do Orçamento do Estado, a qual elevou para € 8.629,98 milhões o limite de endividamento global directo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental. As emissões de dívida fundada e de certificados de aforro ficaram aquém das previstas no programa revisto em € 1.803,8 milhões, tendo as amortizações de dívida, em contrapartida, superado as previsões em € 305,2 milhões (cfr. ponto 6.2.1).

3. No âmbito do programa de troca de dívida para 2002, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de € 1.888,1 milhões, emitindo OT em sua substituição. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no montante total de € 113,9 milhões (cfr. ponto 6.2.2).

2. Operações de Gestão da Dívida

1. No final de 2001, conforme referido no Parecer sobre a CGE desse ano, tornou-se necessário proceder à alteração das Orientações para a gestão da dívida pública, de forma a corrigir a trajectória de convergência da carteira de referência para a carteira *benchmark*, tendo os novos termos aprovados pela tutela consubstanciado o modelo de gestão que foi aplicado no decorrer do ano em análise.

   As referidas alterações consistiram na reestruturação da carteira de referência de partida para 2002, através da realização de um conjunto pré-determinado de transacções (simuladas) sobre esta carteira, na adopção de uma nova estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* a aplicar em 2002, reflectindo as necessidades efectivas de financiamento verificadas no ano anterior e as que passaram a estar previstas para 2002. Foi criado um mecanismo de ajustamento "automático" da estratégia de convergência do *benchmark* para 2002, para o caso de se verificarem alterações significativas no montante previsto das necessidades líquidas de financiamento e adoptados novos tipos de limites para o risco de refinanciamento, tendo em conta a generalização das operações de recompra no mercado da

dívida soberana em euros e os resultados positivos obtidos na execução do programa de recompra de dívida em 2001 (cfr. ponto 6.5.2).

2. Na construção, ao longo do ano, da carteira de referência, foi aplicada, até ao final de Maio, a estratégia de convergência aprovada, correspondente ao cenário de necessidades líquidas de financiamento que inicialmente se previa no Orçamento do Estado para 2002. Com o aumento dessas necessidades decorrente da aprovação do Orçamento Rectificativo, procedeu-se ao ajustamento da estratégia de convergência, recorrendo-se, para tal, ao mecanismo criado nas Orientações para fazer face a alterações no montante previsto desse agregado. No final do ano, a estratégia de financiamento de convergência foi ajustada mais uma vez, em Dezembro, de forma a fazer corresponder a estratégia aplicada às necessidades líquidas de financiamento então apuradas para 2002 (cfr. ponto 6.5.2).

3. No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, foram abertas duas novas linhas de Obrigações do Tesouro (OT) nas maturidades de 10 e 5 anos, de que foram feitas emissões nos montantes de € 5.036 milhões e € 5.117 milhões, respectivamente, e reabertas duas linhas já existentes, de que foram feitas emissões nos montantes de € 365 milhões e € 2.145 milhões, respectivamente. Foram ainda efectuados saques sobre dois empréstimos do BEI, no montante total de € 192 milhões.

   Relativamente a instrumentos de financiamento de curto prazo, foi emitido um montante de € 2.506 milhões de *Euro Commercial Paper* (ECP) e de € 5.271 milhões de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), tendo-se procedido ainda à utilização de linhas de crédito no montante de € 160 milhões. Em termos de dívida de retalho, o montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em € 1.623 milhões, acrescendo € 578 milhões de juros capitalizados.

4. As novas OT a 10 e 5 anos foram inicialmente colocadas por via sindicada e alimentadas, posteriormente, através de leilões. A opção de colocação inicial das OT através de sindicato bancário, mais uma vez se justificou, segundo o IGCP, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de entidades e também pela necessidade de assegurar às novas emissões um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço da emissão (cfr. ponto 6.5.3).

5. Para a gestão da exposição da carteira de dívida ao risco de taxa de juro e ao risco cambial, o IGCP efectuou, no ano em apreço, entre novos contratos e operações de resgate, um total de 122 operações envolvendo instrumentos derivados financeiros, dos quais 102 foram *swaps* de taxa de juro, tendo as restantes transacções envolvido 13 *swaps* de moeda e 7 *swaps* de taxa de juro e de moeda. Do total de transacções efectuadas, 83 respeitaram a novos contratos, referindo-se as restantes 39 a resgates de contratos relativos, na sua maior parte, a *swaps* de taxa de juro.

   Nas operações de resgate de *swaps* registou-se um ganho total líquido de € 134,5 milhões, decorrente do cancelamento de *swaps* de taxa de juro. Relativamente aos *swaps* de natureza estratégica contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2002, representavam um prejuízo potencial de € 111,0 milhões, tratando-se, essencialmente, de *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao *stock* da carteira de certificados de aforro (cfr. ponto 6.5.4).

6. O programa de troca aprovado pela tutela para 2002, visava melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e a

redução dos custos de financiamento do Estado. As recompras de dívida, que atingiram o montante total de € 1.786 milhões, foram realizadas por intermédio de OEVT, através de operações nas modalidades de troca directa, leilão de recompra e negociação bilateral, abrangendo dívida representada por obrigações do Tesouro de reduzida liquidez e dimensão ou com cupões desalinhados dos *yields* de mercado, obrigações do Tesouro próximas da maturidade e outros títulos de dívida. Através do exercício de *call-option*, procedeu-se ainda à amortização antecipada de um empréstimo, no valor de cerca de € 102 milhões.

7. Na 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 2002 à gestão da dívida directa do Estado (cfr. ponto 6.5.5).

8. Em termos de análise de custos, de acordo com os elementos fornecidos pelo IGCP, concluiu-se que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2002 conduziu a um desempenho mais favorável do que o apresentado pela carteira *benchmark*. Com efeito, o custo da carteira foi inferior ao do *benchmark*, tendo também os custos das emissões efectuadas pela carteira real sido mais vantajosos do que os apresentados pela carteira de referência (cfr. ponto 6.5.6)

3. Aplicação do produto dos empréstimos públicos

1. Tendo em conta o saldo que transitou, em operações específicas do Tesouro (OET), das operações realizadas ao abrigo da LOE/2001, bem como as emissões realizadas ao abrigo da LOE/2002 o valor depositado na tesouraria do Estado em 2002 ascendeu a € 23.145,7 milhões (cfr. ponto 6.6.1).

2. Da comparação dos valores inscritos no mapa "Movimento da dívida directa do Estado no ano 2002", com o valor do produto apurado, resulta uma diferença no montante global de € 76,5 milhões, 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 pelo facto de, no mesmo mapa, serem considerados empréstimos que não geram fluxos financeiros (cfr. ponto 6.6.1).

3. Do produto susceptível de aplicação, 92,1% foi aplicado no financiamento de necessidades brutas de financiamento do ano, 2,4% foi utilizado em operações autorizadas e liquidadas ao abrigo da LOE/2002, decorrentes da "regularização de responsabilidades", efectuadas, ilegalmente, sem cobertura orçamental, por operações específicas do Tesouro, e o remanescente, 5,5%, transitou em saldo para 2003 (cfr. ponto 6.6.2).

4. Não se verificou a assunção de quaisquer passivos ao abrigo do artigo 59.º da Lei do Orçamento, mas ao abrigo do artigo 47.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), na redacção que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho, foram assumidos passivos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, no valor total de € 64,8 milhões, € 32,4 milhões por cada Região.

   Contudo, a assunção destes passivos, que integraram o stock da dívida directa do Estado, deveria ter sido prevista na Lei do Orçamento de Estado, como decorre da Constituição e da Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. ponto 6.6.4.1).

5. Ao abrigo das várias alíneas do artigo 60.º ("Regularização de responsabilidades") da LOE/2002 foram regularizados € 554,4 milhões, o que representa um decréscimo de € 1.395 milhões (-72%), relativamente ao ano anterior, tendo sido observado o limite de

endividamento estabelecido no artigo 69.º do mesmo diploma, que ascendia a € 1.444 milhões (cfr. ponto 6.6.4).

As despesas efectuadas ao abrigo deste artigo 60.º não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo sido efectuadas por recurso a operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da ilegalidade daí decorrente.

A razão de ser da autorização dada ao Governo na Lei do Orçamento para a regularização deste tipo de operações, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo e em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos. A este tipo de características fogem muitas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 60.º em 2002, como é o caso:

- ◊ Dos reembolsos relativos a encargos com descolonização que respeitam ao ano de 2001 e, em alguns casos, ao próprio ano de 2002;
- ◊ Das dívidas do SNS e das 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;
- ◊ 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;
- ◊ Os 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;
- ◊ Também as dívidas liquidadas relativamente à ENDAC, à Portugal Frankfurt97 e à CP incluem quantias respeitantes a anos recentes, designadamente a 2000.

Quanto às situações que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 60.º da LOE designa por "responsabilidades decorrentes de situações do passado", poderia compreender-se, 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, trata-se de operações que consubstanciam a desorçamentação deliberada de despesas públicas.

6. Relativamente a algumas das operações realizadas ao abrigo do referido artigo 60.º, há ainda a referir outro tipo de irregularidades, nomeadamente:

   - ◊ Foi indevidamente solicitado e pago o reembolso ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, ao abrigo da alínea c) do artigo 60.º, no montante de € 394.781, relativo aos beneficiários da ex-Caixa de Previdência dos Caminhos-de-ferro de Benguela que constituía encargo do Orçamento da Segurança Social, por respeitar a períodos contributivos em Portugal (cfr. ponto 6.6.4.2.2.1).

◊ Ao abrigo da alínea l) foram regularizadas dívidas do Serviço Nacional de Saúde (SNS), no montante de € 444 milhões.

Através do confronto das listagens recebidas com as propostas apresentadas pelo IGIF, a DGT detectou, designadamente que o montante aplicado ascendeu a € 438.269.929, ou seja, menos € 5.730.071 do que o valor transferido, devendo tais divergências ser transmitidas à DGO e à IGF. Quanto a acções de auditoria a realizar por estas entidades, cujos resultados seriam comunicados à DGT, à data da auditoria esta Direcção-Geral não dispunha de qualquer informação sobre a sua existência (cfr. ponto (cfr. ponto 6.6.4.2.9).

4. Amortizações e encargos da dívida pública

1. Os valores inscritos no Cap. 06 – Encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças, diferem dos valores correspondentes apresentados na conta de gerência do IGCP, tendo-se apurado, no ano em análise, diferenças no valor de € 517,2 milhões.

   Tais diferenças resultam, no essencial, de no referido capítulo do orçamento do Ministério das Finanças se considerarem como pagamentos efectuados, os valores transferidos para a conta de operações específicas do Tesouro denominada "IGCP – Encargos com a dívida pública", por conta das 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 reprivatizações, bem como as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (cfr. ponto 6.7.1).

2. Em 2002, foram requisitados em excesso pelo IGCP € 1,7 milhões, valor que, não sendo susceptível de utilização nos fins para que foi requisitado, apenas foi reposto em 9 de Maio de 2003, sendo mais uma vez ultrapassado largamente o prazo estabelecido para tal reposição. Todavia, os montantes requisitados a mais têm vindo a diminuir de ano para ano, com excepção das dotações referentes a outros encargos (cfr. ponto 6.7.2).

3. No ano em análise verificou-se um significativo aumento das despesas com amortizações, em € 4.713,6 milhões, (41,4%), mantendo-se a tendência observada no ano anterior, tendo-se verificado que tais aumentos resultam das operações efectuadas no âmbito do programa de troca de dívida (cfr. ponto 6.7.3.1).

4. Em 2002 os juros mantiveram a tendência de crescimento observada em 2001, embora o aumento (€ 109,8 milhões) tenha sido inferior ao observado no ano anterior, em que o acréscimo foi de € 228,7 milhões. De referir que, no ano em apreço, o aumento referido respeita, na sua totalidade, aos juros em moeda nacional, uma vez que os juros em moeda estrangeira sofreram um decréscimo de € 18,8 milhões em relação ao ano anterior (cfr. ponto 6.7.3.2.1).

5. Quanto aos "Outros encargos", o IGCP continuou a incluir nesta rubrica as "Transferências para despesas de funcionamento", no montante de € 7.230 milhares, verba correspondente à comissão de gestão anual prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

   Não obstante os procedimentos seguidos terem suporte legal, deve referir-se que as opções adoptadas pelo legislador quanto a esta matéria continuam a suscitar reservas por parte do Tribunal de Contas, nomeadamente, no que respeita à fixação da comissão de gestão do IGCP

em percentagem do "stock" da dívida pública e também no que respeita à contabilização da referida comissão como encargos da dívida pública, contrariando o quadro geral da classificação económica e funcional das despesas e podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA (cfr. ponto 6.7.3).

Assim, o Tribunal de Contas **reitera a recomendação** efectuada em anteriores Pareceres no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

5. Dívida garantida

1. No ano de 2002 foram prestadas pelo Estado, através da DGT, duas garantias pessoais a operações contratadas na ordem interna, no montante global de € 202,8 milhões, bem como dez garantias pessoais a operações contratadas na ordem externa, no montante global de € 803,3 milhões.

   Tendo o IGCP considerado excessivamente elevado, em dois casos, o custo de financiamento respectivo, considera-se que a DGT deverá assegurar-se de que as condições dos financiamentos garantidos são compatíveis com o risco das operações, que, na prática, é inexistente.

   Relativamente às operações realizadas, constatou-se que, de um modo geral, foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado (cfr. ponto 6.8.1).

2. Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas do OE/2002, totalizaram € 5,5 milhões, os quais incluem capital e juros, sendo que desta verba a quantia de € 5,3 milhões correspondeu a pagamentos na ordem interna e a quantia de € 0,2 milhões a pagamentos na ordem externa (cfr. ponto 6.8.2).

   Em 2002 não se concretizaram quaisquer medidas para recuperação dos valores pagos pelo Estado em consequência da garantia prestada à CNEMA - Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A., embora o incumprimento desta empresa relativamente às obrigações do financiamento garantido se mantenha desde 1997.

   Das nove garantias prestadas ao abrigo do Sistema de Garantias do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB) verificaram-se já três casos de incumprimento, não estando ainda integralmente amortizado nenhum dos financiamentos garantidos.

   Em 2002, as garantias concedidas à Gestnave, empresa de capitais maioritariamente públicos, no âmbito dos protocolos de reestruturação da Lisnave, obrigaram o Estado a pagamentos elevados (€ 2,9 milhões) não obstante o aumento de capital da empresa que o Estado tem vindo a subscrever (cfr. ponto 6.8.2.1).

3. No final de 2002 as responsabilidades assumidas do Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas, na ordem interna e na ordem externa, cifravam-se em € 7.287,4 milhões, o que representa um acréscimo de 11,2% em relação ao final de 2001.

4. No que se refere às responsabilidades efectivas do Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas, na ordem interna e na ordem externa, no final de 2002 ascendiam a € 6.955,2 milhões, o que representa um acréscimo de 14,9% face aos valores registados no final de 2001 (cfr. ponto 6.8.3.1 e 6.8.3.2).

5. Relativamente aos valores das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé, constatou-se que a DGT tem diligenciado junto do BEI para a obtenção de valores actualizados, conforme recomendado pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 (cfr. ponto 6.8.3.2).

6. Tendo em conta o valor das operações autorizadas em 2002, foi observado o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, fixado, pelo artigo 64.º da Lei do Orçamento do Estado, em € 1.500 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais, registando-se um saldo não utilizado de € 379,1 milhões (cfr. ponto 6.8.5).

7. Para além dos factos supra descritos, em resultado da acção realizada verificaram-se algumas situações **susceptíveis de reparo**:

   a) Com efeito, enquanto os valores das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado em 31.12.2002, na ordem interna, constantes dos mapas da DGT, se cifravam, em qualquer dos casos, em € 1.551.270.549,6 os valores apurados no âmbito da acção, a título de responsabilidades assumidas e efectivas, cifraram-se, respectivamente, em € 1.551.351.251,4 e em € 1.551.267.391,8.

      Esta discrepância de valores deve-se, por um lado, a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 e que se mantêm, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI, bem como, por outro lado, no que concerne às responsabilidades assumidas, ao facto da DGT ter, incorrectamente, deduzido o valor de € 83.859,6 a título de utilizações não efectuadas por uma empresa beneficiária, embora não tivesse terminado o período de utilização do financiamento (cfr. ponto 6.8.3.1).

   b) Com referência ao final de 2001 e de 2002, procedeu-se à circularização da maior parte das entidades que beneficiaram da garantia pessoal do Estado, bem como ao confronto dos elementos obtidos desta forma com os fornecidos pela DGT.

      Em resultado da mesma e face à resposta da DGT no âmbito do contraditório, concluiu-se que os valores das responsabilidades assumidas do Estado, em 31.12.2001 se encontravam sobrevalorizados em relação a duas empresas.

      Relativamente a outras divergências assinaladas, relativamente às quais não se conseguiram obter elementos suficientes para apuramento dos valores correctos, adoptou-se para efeitos do presente Parecer, embora com reservas, os valores apresentados por aquela Direcção-Geral. Porém, o Tribunal entende que a DGT deve adoptar, com a maior brevidade possível, as diligências necessárias para o esclarecimento cabal dos valores das responsabilidades do Estado, nomeadamente junto das entidades beneficiárias e das entidades financiadoras (cfr. ponto 6.8.3).

   c) Por último, face à ausência de sanção legal na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e de juros, bem como para o não envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, **reitera-se a recomendação** exarada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no sentido de o diploma mencionado ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar as referidas lacunas (cfr. ponto 6.8.3).

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

1. No ano de 2002, foram celebrados, com a garantia do Estado, vinte e um contratos de seguro, no âmbito de apólices individuais, dos quais três se referem a seguros de créditos financeiros, doze a seguros-caução e seis a seguros de investimento.

   No mesmo ano, no âmbito do seguro de crédito à exportação, foram ainda emitidas duas e renovadas dezassete actas de risco político adicionais a apólices globais (cfr. ponto 6.9.1).

2. Os capitais garantidos pelo Estado em 2002 cifraram-se em € 46,3 milhões, o que representa um decréscimo de 46,5% face a 2001 (cfr. ponto 6.9.2).

3. As responsabilidades acumuladas do Estado no final de 2002 ascendiam a € 312,5 milhões, o que, face a 2001, representa um decréscimo de 4,2%.

   No entanto, uma vez que no decurso da auditoria não foi possível obter informação que permitisse o apuramento individualizado das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado em 2002, aquele valor representa, somente, o montante acumulado dos capitais garantidos referentes a apólices individuais e os *plafonds* aprovados no âmbito de actas de risco político adicionais a apólices globais (cfr. ponto 6.9.3).

   O limite fixado pelo n.º 3 do artigo 64.º da LOE/2002 para as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2002, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento foi observado, remanescendo um saldo não utilizado no valor de € 76, 2 milhões.

   Quanto a esta questão, importa, ainda, salientar que, apesar de a LOE/2002 estabelecer o referido limite, os resultados da realização deste tipo de operações não se encontram espelhados na Conta Geral do Estado, nomeadamente no que se refere às garantias concedidas no ano e às responsabilidades anuais ou acumuladas, ficando assim limitado o âmbito do controlo da actividade financeira do Estado (cfr. ponto 6.9.4).

4. Os prémios processados e cobrados em 2002 cifraram-se, respectivamente, em € 678 milhares e € 633 milhares, o que face aos valores verificados em 2001, representa decréscimos de 78,5% e 79,9%, respectivamente (cfr. ponto 6.9.5).

5. Em 2002, o Estado disponibilizou à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A., para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante de € 44,4 milhões, destinando-se o mesmo, quase na totalidade, a pagamentos de sinistros envolvendo Angola (cfr. ponto 6.9.6).

6. As quantias recuperadas em 2002 pela COSEC, por conta do Estado, ascenderam a € 107,7 milhares, o que representa um decréscimo de 83,6% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 6.9.7).

7. Em resultado da auditoria realizada verificaram-se algumas situações **susceptíveis de reparo**:

   a) Algumas renovações de actas de risco político adicionais a apólices globais, ocorridas em 2002, foram, segundo a COSEC, efectuadas de forma automática, não tendo sido emitidas actas adicionais, implicando a ausência de elementos informativos necessários a um adequado controlo externo das operações (cfr. ponto 6.9.1);

b) A execução de parte de um investimento seguro iniciou-se antes da sua apresentação à COSEC, pelo que o mesmo não preenchia um dos requisitos legais – o investimento ser "novo" – necessário para que pudesse ser objecto de contrato de seguro garantido pelo Estado (cfr. ponto 6.9.1);

c) O valor dos capitais garantidos em 2002, apresentado pela COSEC e pelo Conselho de Garantias Financeiras (CGF), cifrava-se em € 45.985 milhares. No entanto, apurou-se que o mesmo não integrava o valor de uma utilização ocorrida nesse ano, no montante de € 268.676,97, pelo que o valor apresentado por aquelas entidades se encontra subavaliado naquele montante (cfr. ponto 6.9.2).

   Por seu turno, os valores das responsabilidades acumuladas no final de 2002, apresentados pela COSEC e pelo CGF, estarão também subavaliados no montante de € 268.676,97, face aos indícios de que estas entidades não terão considerado o valor da utilização acima referida.

   De forma a obviar às situações descritas, **recomenda-se** um maior rigor no apuramento das responsabilidades do Estado. Por outro lado, atendendo a que a informação referente às responsabilidades é reportada em termos acumulados por tipo de seguro e por país e não por apólice contratada, impossibilitando uma análise discriminada das variações ocorridas no ano (aumentos e diminuições), **recomenda-se** que sejam instituídos procedimentos que obstem a esta lacuna (cfr. ponto 6.9.3).

d) Nos termos da informação prestada pela COSEC antes da realização da auditoria, o montante utilizado do *plafond* estabelecido no artigo 64.º, n.º 3, da Lei do Orçamento do Estado de 2002 cifrou-se em € 121.846.964, remanescendo um saldo não utilizado de € 78.153.036. Contudo, em resultado da análise efectuada verificou-se que duas operações que integravam a amostra e que deveriam ter sido imputadas à execução orçamental de 2002 não foram, indevidamente, consideradas pela COSEC, uma parcialmente e outra na totalidade, pelo que, atento o descrito, e pressupondo que as restantes operações não analisadas foram devidamente imputadas ao *plafond* orçamental de 2002, o valor utilizado cifrou-se em € 123.847.496, remanescendo um saldo não utilizado no valor de € 76.152.504 (cfr. ponto 6.9.4).

e) Na imputação dos valores movimentados ao limite orçamental, não deverão ser incluídas as utilizações de linhas de crédito concedidas em anos anteriores, porquanto o montante global já foi considerado no limite referente ao ano da sua contratação, devendo, por seu turno, as renovações de linhas de crédito ser imputadas àquele limite no ano da renovação, o que não se verificou.

8. Tendo por referência a amostra seleccionada, constatou-se que foram observadas as recomendações efectuadas pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativas à necessidade da Comissão Executiva da COSEC se pronunciar previamente à celebração dos contratos de seguro por si celebrados, por conta e ordem do Estado, nos casos em que pode fazê-lo sem intervenção do CGF e sem necessidade de homologação ministerial, e à necessidade de as deliberações da referida Comissão, relativas à admissão e regulação de sinistros, serem emitidas antes da formalização dos pedidos indemnizatórios junto da DGT (cfr. pontos 6.9.1 e 6.9.6).

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c), do n.º 1, do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Uma vez 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 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., e que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social[1], a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo.

A informação assim obtida abarcou, em 2002, o património financeiro do subsector Estado, gerido pelas Direcções-Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, do Património, dos Serviços Prisionais e do Tesouro e pelo Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente, e do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo 86 organismos. Esse património é constituído por acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais, participações em entidades não societárias, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, créditos com origem na execução de garantias prestadas e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano.

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

Para além da 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 2002, 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 cinco entidades, o património financeiro do subsector Estado concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações

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

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 2002, 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 resultantes da extinção de um conjunto de empresas e fundos públicos, cujos patrimónios residuais haviam sido transferidos para o Estado. Como consequência, ainda não se pôde realizar, em 2002, todo o alargamento do âmbito da análise que decorreria da plena aplicação das instruções.

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

4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de € 180 milhões, em 2002, ou seja, 1,1%. Esta variação resultou do crescimento de € 479 milhões no valor nominal das acções e quotas e de € 110 milhões no das participações em entidades não societárias, em que se incluem as entidades públicas empresariais, parcialmente compensado pela redução do valor dos créditos decorrentes da concessão de empréstimos (cfr. ponto 7.2.1).

5. A generalidade das situações de mora em créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Estado, assinaladas no Parecer sobre a CGE/2001, manteve-se em 2002, agravando-se mesmo nos casos da HCB, da República de Angola e da República de Moçambique. Assim, constata-se um significativo agravamento no valor dos créditos vencidos, que passou de € 1,3 mil milhões em 31 de Dezembro de 2001 para € 1,5 mil milhões em 31 de Dezembro de 2002, data em que representavam 43,3% do valor total dos créditos (cfr. ponto 7.2.2.1).

6. Em 2002, foi reduzido o capital social da TRANSTEJO e da PARQUE EXPO 98, duas empresas participadas pelo Estado. Estas operações destinaram-se a absorver prejuízos acumulados no valor de cerca de € 366 milhões (cfr. ponto 7.2.2.8.2.2).

7. O processo de realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis continuou a registar, em 2002, 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 7.2.2.8.3.1.).

8. Verificou-se, por outro lado, que os diplomas legais publicados no final de 2002, que procederam à transformação de hospitais públicos em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, contêm declarações incorrectas sobre as datas de realização do seu capital social, integralmente subscrito pelo Estado (cfr. ponto 7.2.2.8.3.1), pelo que o Tribunal de Contas **recomenda**, mais uma vez, a todos os intervenientes, maior rigor nos procedimentos inerentes à constituição, por via legislativa, de empresas participadas pelo Estado.

9. Em Agosto de 2002, o Governo decidiu proceder à extinção da IPE–Investimentos e Participações Empresariais, S.A., empresa na qual o Estado detinha, então, uma participação

directa de cerca de 45%. Ainda durante o segundo semestre de 2002, o Estado adquiriu as participações da PARPÚBLICA, da CGD e dos outros accionistas minoritários na IPE, sem efectuar despesa pública, tornando-se accionista único da empresa. Como consequência, o Estado foi o único beneficiário da distribuição extraordinária de € 155 milhões de resultados transitados e reservas da IPE, deliberada em Dezembro de 2002. A decisão de extinguir a empresa permitiu, também, antecipar para 2002 o pagamento de € 45 milhões de IRC. A extinção da IPE permitiu, assim, que o Estado arrecadasse cerca de € 200 milhões de receitas correntes, sem incorrer em qualquer encargo orçamental (cfr. ponto 7.2.2.8.4.).

A aquisição pelo Estado de 55% do capital da IPE realizou-se em duas fases. Na primeira, a PARPÚBLICA adquiriu as participações da CGD e dos pequenos accionistas da IPE mediante pagamentos em numerário e em títulos e com um financiamento da CGD. Na segunda, a PARPÚBLICA vendeu ao Estado estas acções da IPE, em conjunto com as que tinha na sua carteira. O Estado pagou esta aquisição entregando à PARPÚBLICA, em 2002 e 2003, diversos activos financeiros (cfr. ponto 7.2.2.8.3.2.).

No último trimestre de 2002, o Estado adquiriu à IPE acções da Águas de Portugal, S.A., parte das quais entregou à PARPÚBLICA em pagamento da transacção acima referida, bem como acções da IPE CAPITAL – Sociedade de Investimento, da IPE – Estudos e Projectos Internacionais, da ISOSCELES – Compra Venda e Exploração de Imóveis e da FIEP – Fundo para a Internacionalização de Empresas Portuguesas, e unidades de participação nos fundos de investimento FRIE IPE Capital I, FCR IPE Capital Tecnologia e FRIR IPE Capital RETEX/PAIEP, que utilizou para realizar o capital estatutário da Agência Portuguesa para o Investimento, EPE. Todas estas aquisições foram efectuadas sem realização de despesa pública. O pagamento realizou-se em 2003, no termo do processo de liquidação da IPE, por compensação com os créditos a transmitir para o Estado na partilha final do património residual da empresa (cfr. ponto 7.2.2.8.3.2.).

Em síntese, o modelo adoptado para a extinção da IPE permitiu ao Estado:

- ◊ Antecipar € 200 milhões de receitas correntes que, de outro modo, teriam sido arrecadadas em 2003, com as consequentes implicações na redução do défice de 2002 e no aumento do défice de 2003;
- ◊ Utilizar activos financeiros, adquiridos à IPE sem quaisquer encargos para o Orçamento de 2002, em diversas operações, como por exemplo, a realização do capital estatutário da Agência Portuguesa para o Investimento, na qual foram utilizados títulos no valor de € 162,8 milhões.

10. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2002, € 464,9 milhões de dividendos. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita, líquida de restituições, de € 337,0 milhões (cfr. ponto 7.2.2.8.4).

2. Património Financeiro dos Serviços e fundos autónomos

1. O património financeiro a cargo dos SFA tem vindo a registar uma evolução crescente, verificando-se, em 2002, um acréscimo no valor nominal de € 85,4 milhões (+2,5%), o qual se ficou a dever, essencialmente, ao acréscimo ocorrido na carteira de obrigações, no montante de € 86,2 milhões. Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de € 60,8 milhões, resultantes, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos (cfr. ponto 7.3.2).

2. O património financeiro de 42% dos SFA sob análise e com exclusão dos 9 SFA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua, era inferior a € 50 mil, sendo as carteiras da maioria dessas entidades compostas por um só tipo de activo. Por sua vez, 7 dos SFA analisados detinham, no final do ano de 2002, 84% do valor global da carteira (cfr. ponto 7.3.2).

3. A composição do património financeiro dos SFA é muito diferenciada, existindo carteiras representativas de 51% dos activos, caso dos créditos por empréstimos concedidos, e outras sem qualquer significado, caso das carteiras de títulos de participação e de créditos por execução de garantias (cfr. ponto 7.3.2).

4. 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 relacionados com activos financeiros, apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal, evidenciam divergências com os valores constantes da CGE (cfr. ponto 7.3.4.1).

5. Conforme relatado em Pareceres anteriores, a informação remetida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) ao Tribunal de Contas continuou a evidenciar várias deficiências, pelo que mais uma vez se **recomenda** ao Instituto de Turismo de Portugal (ex-IFT) que (cfr. ponto 7.3.4.1):

   - ◊ Proceda à reformulação do mapa modelo 3 de acordo com as suas necessidades específicas e de modo a serem reflectidos todos os tipos 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 encontram no âmbito das Instruções.

6. Assinala-se a diminuição verificada na carteira do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM), no valor de € 118 milhões, resultante da redução de valor da sua participação na Credivalor, S.A., e da anulação de suprimentos concedidos à mesma sociedade, que representam a perda de cerca de 41% da totalidade das contribuições que o Fundo tinha recebido desde a sua criação, em 1987. A Credivalor, adquiriu créditos às Caixas de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM) mas, além dos créditos terem sido comprados pelo valor nominal, o que, desde logo, limitava fortemente a obtenção de proveitos, grande parte deles era de impossível ou de muito difícil cobrança, de que resultou a acumulação de prejuízos que atingiam já os € 122,9 milhões no final de 2001.

   O FGCAM referiu que o apuramento e imputação de responsabilidades por eventuais actos de gestão danosa na concessão desses créditos por responsáveis de Caixas de Crédito Agrícola Mútuo não é da sua competência, mas a resposta não afasta a ideia de que os objectivos subjacentes à criação da Credivalor não tinham qualquer viabilidade e que, baseando-se num pressuposto absurdo – a recusa das CCAM em cobrar as suas dívidas – esta sociedade veio a

transformar-se numa fonte adicional de perdas para o Fundo, que se viu na necessidade de suportar também os custos de estrutura da empresa, os quais não eram cobertos pelas receitas que iam sendo recuperadas (cfr. ponto 7.3.3.1.1.2).

7. Da acção de verificação externa realizada junto dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR) sobre os vários tipos de empréstimos sob a sua gestão, foram retiradas as seguintes conclusões (cfr. pontos 7.3.3.1.3 e 7.3.4.1):

   ◊ De um modo geral as concessões de empréstimos, nas diversas modalidades, bem como as matérias relacionadas com o processamento, pagamento e cobrança, obedecem às normas internas, com excepção dos empréstimos de emergência, cuja finalidade, na maioria dos casos, não é o tratamento de doença, intervenção cirúrgica, ou outra situação de emergência, mas sim a compra de mobiliário ou electrodomésticos.

   ◊ No que respeita à informação remetida ao Tribunal de Contas pelos Serviços sobre o património financeiro relativa ao ano de 2002, verificou-se que nem sempre coincidia com os dados da contabilidade patrimonial e orçamental; foram também detectadas algumas inexactidões nos valores constantes da conta de gerência, resultantes da inadequada expressão, em termos de contabilidade orçamental, de operações relacionadas com empréstimos, inexactidões que se repercutem na CGE.

   ◊ Embora se tenha observado uma eficiente forma de cobrança dos empréstimos, verificaram-se situações de incumprimento, relativamente às quais os regulamentos aplicáveis não previam quaisquer sanções, designadamente pagamento de juros de mora, situação que se mantém no novo projecto de Regulamento apresentado à tutela.

   Para além informação sobre o património financeiro dever ser elaborada com base nos elementos da contabilidade patrimonial e da necessidade de serem implementados os necessários procedimentos contabilísticos, para que a conta de gerência reflicta adequadamente, e apenas, os recebimentos e pagamentos ocorridos durante o ano económico, **recomenda-se** que se proceda à reformulação do novo projecto de Portaria apresentado à tutela em matéria de sanções a aplicar nos casos de falta de pagamento, de modo a que não possam ser retirados quaisquer benefícios por parte dos beneficiários em incumprimento.

3. Aplicação das receitas das privatizações

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP em 2002, ascenderam a € 685,9 milhões, tendo € 397,7 milhões sido destinados à redução de dívida pública e € 288,1 milhões a novas participações no capital de empresas. Foi excedido o limite para a aplicação de receitas de privatizações em novas participações de capital no sector produtivo, 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, publicada no Diário da República, I série, de 14 de Agosto (cfr. ponto 7.4.1).

2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 2002, ascendia a € 37 milhões, valor significativamente inferior ao registado em anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).

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 artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No presente capítulo são reflectidos os resultados da análise sobre a 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 a finalidade de 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:

- disponibilidades, com saldo credor;
- antecipação de fundos;
- operações de regularização da escrita orçamental;
- operações de amoedação;
- encerramento de contas sem movimentação e com saldos por regularizar;
- regularização de saldos no ano de 2002 por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003;
- despesa e receita orçamental de 2001 processada em 2002;
- despesa e receita orçamental de 2002 processada em 2003;
- receita obtida no designado *"período complementar"* para o ano de 2002;
- terceiros, com saldo devedor;
- resultados de operações financeiras, com saldos;
- provisões para perdas de disponibilidades em moeda estrangeira.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise da Contabilidade do Tesouro de 2002 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, **continua por finalizar** e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria**, se manteve insuficiente** para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º

   Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro continuou a evoluir de forma positiva, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação ao conjunto de recomendações produzido pelo Tribunal de Contas (cfr. ponto 8.4).

2. As conclusões da análise específica às contas seleccionadas são consistentes com as resultantes da análise global ao sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado e revelam, mais uma vez, falta de controlo tempestivo sobre as mesmas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem de continuar a considerar-se como insuficiente.

   O Tribunal de Contas 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. ponto 8.4).

3. Verificou-se a entrada em funcionamento de um processo de contabilização automática a que correspondeu **48%** do valor movimentado na Contabilidade do Tesouro para o ano de 2002. A contabilização automática está em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilidade manual, 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 de Contas **recomenda** que a contabilização automática venha a abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado. O peso relativo da contabilização automática na movimentação total deve atingir **75%** na Contabilidade do Tesouro para o ano de 2004 (cfr. ponto 8.4).

4. O serviço de *homebanking* foi criado para permitir às entidades titulares de contas do Tesouro ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas.

   A análise sobre a aderência entre a informação do *homebanking* e a contabilística revelou falta de conciliação e de validação regular e tempestiva dos saldos, em contas abrangidas por este serviço.

   Após o encerramento da Contabilidade de 2002 subsistiram quatro contas com divergência nos saldos finais. A informação disponibilizada sobre estes desvios revelou, entre outras deficiências, situações de valores em falta na Tesouraria do Estado por pagamentos indevidamente efectuados cuja detecção e regularização intempestivas evidenciam falta de controlo sobre a respectiva movimentação de fundos, infringindo o Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o disposto na alínea c) do artigo 35.º e no artigo 36.º. Assim que detectados, os pagamentos indevidamente efectuados deveriam ter sido relevados contabilisticamente como tal, até à sua completa regularização, nos termos legais.

   As situações identificadas como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos na Tesouraria do Estado **devem** ser registadas em contas especificamente criadas com essa finalidade. A forma de regularização e o encerramento da conta com a finalidade de registar situações de alcance **foram contrários às recomendações** do Tribunal de Contas.

   As deficiências detectadas nas aplicações informáticas deverão ser eliminadas, nomeadamente, pela implementação de validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico. **Não se devem** verificar desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos (cfr. ponto 8.4).

5. **Continuaram sem serem 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. O encerramento da Contabilidade de 2002 só se verificou

em 18 de Novembro de 2003, cerca de nove meses depois do prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

A duração do período de contabilização legalmente determinado correspondeu a 48,6% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a **9,2%** do tempo necessário para registar a informação definitiva, não se tendo registado evolução significativa face à contabilidade do ano anterior. Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a **86,5%** da movimentação total, o que representou uma regressão face à contabilidade do ano anterior para a qual o valor relativo da informação original atingira 91,6%.

Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, foi definido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações. Este indicador, designado por Índice de Fiabilidade Tempestiva da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização legalmente determinado face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas.

Verificou-se que, para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a **39%** do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 39% do valor da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva (cfr. ponto 8.4).

6. **Não se verificou a implementação** do disposto no 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 de tesouraria.

   Tendo em conta os resultados apresentados no final de 2002 quanto ao cumprimento do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, o Tribunal de Contas **não pode considerar** ter sido assegurada uma execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no ano anterior, quando não são apresentados dados relativos a **48%** das entidades e se verificar, para as restantes, que só **13%** tinham integralmente depositado as respectivas disponibilidades no Tesouro e o valor globalmente depositado na DGT apenas atingir **75%** do total.

   As acções da Direcção-Geral do Orçamento para verificar o cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002 revelaram que as entidades sujeitas a essa verificação ainda não promoviam todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, continuavam a manter e a movimentar contas em instituições de crédito para o mesmo efeito e permaneciam sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado. Esta situação foi justificada por ainda não ser assegurada pela Direcção-Geral do Tesouro a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência (como se determina no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado), tendo sido assinaladas limitações ao serviço de *homebanking* e aos meios disponibilizados para efectuar pagamentos e recebimentos através de contas do Tesouro.

   Deve ser assegurada aos serviços e fundos autónomos a prestação dos serviços e nas condições de eficiência determinados pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, suprindo as principais limitações do serviço de *homebanking* (lentidão e ruptura frequente com perda de informação previamente inserida) e dos meios disponibilizados para

efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro (impossibilidade de utilização de multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro, morosidade na disponibilização dos valores depositados agravada em caso de recepção de transferências internacionais, inadaptação à situação de entidades com múltiplas tesourarias descentralizadas, incompatibilidade entre sistemas informáticos).

Deverá ser obtida informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro (cfr. ponto 8.4).

7. Apesar do valor (superior a € 998 milhões) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 12% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas **cresceu 10,6%** (mais € 115 milhões) durante 2002, atingindo **quase € 1.200 milhões** no final do ano.

   Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (neste caso o artigo 61.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito, nomeadamente, até ao final de 2003.

   Sobre esta matéria, é de reiterar que se consideram ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, lei de valor reforçado à qual devem obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

   No ano de 2002 verificou-se a autorização de duas operações de antecipação de fundos ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, em conjugação com as normas contidas no artigo 61.º da lei orçamental para 2002, sobre os limites que não podem ser excedidos pelos valores dos fundos a antecipar que forem solicitados (alínea b) do n.º 3) e sobre a regularização das operações à data do respectivo pagamento pela União Europeia (n.º 2). Constatando-se que as referidas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, a norma a invocar para autorização das mesmas deveria ter sido a alínea c) e não a e) da disposição do regime legal previamente citada. O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo regime, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque na lei orçamental para 2002 não foi feita qualquer referência a esta última alínea.

   A não utilização de fundos na sequência de um pedido de adiantamento dos mesmos, por dificuldades de tesouraria da entidade que o solicita, **deveria** constituir motivo mais do que suficiente para promover a regularização da operação que disponibilizou essas verbas, no final do prazo previsto para o efeito.

   Uma das contas para antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado, apresentou um saldo final devedor de € 2.545,99 que só foi regularizado em 27 de Novembro de 2003. A

detecção tardia do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da norma que determina a regularização das operações destinadas a antecipar fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar (n.º 2 do artigo 32.º do mesmo regime).

A movimentação efectuada no âmbito da antecipação de fundos **não deve** contrariar o disposto no Regime da Tesouraria do Estado.

Devem ser evitadas situações de não utilização de verbas disponibilizadas à ordem das entidades beneficiárias de antecipações de fundos (cfr. ponto 8.4).

8. A conta de operações de amoedação deveria reflectir o valor da moeda metálica com curso legal em circulação, uma vez que o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação. Por se destinar a suportar a saída da moeda em circulação, o valor creditado na conta não deveria ser utilizado como receita de amoedação e os custos da produção deveriam ser pagos por despesa orçamental.

   O ano de 2002 foi objecto de um processo de substituição da moeda com curso legal e poder liberatório, através da entrada em circulação, em 1 de Janeiro, de notas e moedas metálicas expressas na moeda (euro) adoptada por um conjunto de onze Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal, e da saída de circulação, a partir de 1 de Março, das notas e moedas metálicas expressas na moeda de âmbito exclusivamente nacional (escudo).

   O impacto deste processo na movimentação da conta de operações de amoedação confirmou que a finalidade da mesma não tinha sido assegurada, uma vez que o saldo credor transitado de 2001 (no valor de € 168,2 milhões) nem sequer foi suficiente para compensar o valor dos escudos entregues pelo Banco de Portugal no primeiro ano de vigência da nova moeda (€ 177,7 milhões). Esta insuficiência resultou da conta de operações de amoedação ter suportado custos de produção de moeda e a transferência para receitas públicas (do Estado e de entidades beneficiárias de emissões de moeda comemorativa) de valores impropriamente designados como lucros de amoedação (diferencial entre valor facial e custo de produção da moeda).

   Apesar do valor global da moeda em circulação no final de 2001 ascender a € 360 milhões e se prever que o valor de moeda saída de circulação em 2002 pudesse atingir os € 200 milhões, não foi inscrita no respectivo Orçamento do Estado qualquer verba para suprir a insuficiência do saldo da conta de operações de amoedação. Foi o valor creditado na conta pela moeda entrada em circulação durante 2002 (€ 314,5 milhões) que suportou essa carência, continuando o saldo apurado no final do mesmo ano (€ 304,9 milhões) a reflectir um valor inferior ao da moeda em circulação (cfr. ponto 8.4).

9. Através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

   Foram regularizados os saldos das contas em condições de serem sujeitas à aplicação do disposto no referido diploma, através de transferência desses saldos para a conta criada com essa finalidade e do encerramento de 355 contas de terceiros movimentadas na Contabilidade do Tesouro para 2002.

O saldo apurado com a aplicação deste processo de regularização correspondeu a € 368,2 milhões, dos quais só 94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes 274 milhões (74,4% do total apurado) à Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002.

A aplicação deste processo não assegurou a validação de € 274 milhões como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores.

A afectação à Receita Orçamental do ano de 2002, de um valor desta dimensão e arrecadado em anos anteriores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita (cfr. ponto 8.4).

10. Para além de devidamente identificadas e evidenciadas, as excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização que afectem a execução do Orçamento da Receita do Estado, bem como as operações de encerramento e de compensação de encerramento da Conta Geral do Estado, **devem** ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento que, para o efeito, deverá ser titular das contas orçamentais e das contas de regularização envolvidas na respectiva movimentação (cfr. ponto 8.4).

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo engloba a análise das 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 com movimentação da conta 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, incluindo a comparticipação comunitária na 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/2003 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/2002, diminuindo a despesa deste ano, ascenderam a cerca de € 2,7 milhões (mais € 1,8 milhões do que no ano anterior), dos quais cerca de € 2,4 milhões (88,7%) 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 a serviços com e sem autonomia financeira que tem por finalidade assegurar a futura utilização desses saldos pelos respectivos beneficiários, originou, no seu conjunto, a reentrada de € 207,6 milhões de receitas não utilizadas até final de 2001 e a saída de € 197,9 milhões de receitas não utilizadas até final de 2002 (cfr. ponto 9.1.b)).

3. A manutenção dos saldos de receitas consignadas reflecte a não utilização pelos serviços beneficiários dos fundos que lhes foram atribuídos, o que põe em causa o critério de atribuição e de utilização desses fundos, uma vez que os saldos podem resultar da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do Orçamento do Estado a essa finalidade; a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e, portanto, das respectivas necessidades de financiamento do mesmo (cfr. ponto 9.1.b)).

4. O valor das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados ascendeu a € 21.310 milhões, mais € 5.705,9 milhões (36,6%) do que no ano anterior (cfr. ponto 9.1.c)).

5. Foi determinada a conversão de € 134,9 milhões (menos 7,4% do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado, em receita orçamental de 2002 relativa a receitas correntes e a transferências de capital consignadas a serviços sem autonomia financeira que foram utilizadas para pagamento de despesas com compensação em receita e sem transição de saldos, incluindo a comparticipação comunitária para execução do PIDDAC (no valor de € 115,7 milhões).

6. A generalização do mero registo das cobranças continuou a impedir a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que nem todas as liquidações são registadas na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.2a)).

7. As dívidas relativas aos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro. Efectivamente, constata-se que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), integra cobranças que não foram objecto de validação e valores que não correspondem àqueles impostos (cfr. ponto 9.2a)).

X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

A) Âmbito da Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea d) do n.º 1 do artigo 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 estão, mas relativamente aos quais 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 continuou a não incluir na Proposta de Lei do Orçamento do Estado o relatório sobre as *"transferências orçamentais para (...) as empresas públicas"* ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então em vigor (Lei n.º 6/91), não permitindo, portanto, avaliar em que medida os fluxos verificados em 2002 foram ou não previstos (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 € 493,2 milhões, cerca de € 18,3 mil 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 **recomenda**, mais uma vez, 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. No âmbito da auditoria sobre as transferências orçamentais processadas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação para as empresas de capitais públicos do sector portuário, verificou-se, em relação a todos os pagamentos, que os mesmos foram efectuados na sequência dos pedidos efectuados pelas empresas, os quais eram acompanhados, apenas, de listagens de documentos de despesa, sem os respectivos comprovativos, que permitissem ao GEP analisar a natureza da despesa objecto de comparticipação e a sua relação com o respectivo programa/projecto do PIDDAC. Esta situação distingue-se da observada em relação aos financiamentos comunitários, processados pela Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes, que estavam suportados em cópias das facturas/recibos remetidos pelas empresas, onde tinha sido aposto carimbo com a identificação dos vários financiamentos.

   Verificou-se ainda uma deficiente análise de pedidos efectuados por uma daquelas empresas, e a inexistência de qualquer acompanhamento por parte do GEP da execução física dos projectos, embora, nos termos da sua lei orgânica, tenha por atribuição "proceder ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projectos de investimento financiados por capitais públicos".

Face a esta situação que evidencia um deficiente controlo pelo GEP da aplicação de recursos públicos sob a sua gestão, **recomenda-se** que sejam instituídos procedimentos no sentido de ser exercido um efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos programas/projectos de investimento (cfr. ponto 10.2.1.2).

4. Em 2002 registou-se uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos € 417,5 milhões (-29,3%), tendo contribuído para tal as transferências de capital (-14,0%), a regularização de responsabilidades (-75,5%) e as dotações de capital (-51,7%). Apenas os subsídios e indemnizações compensatórias registaram um acréscimo (36,1%).

   Em termos de garantias prestadas, registou-se um decréscimo de 30,0%, passando de € 1.394,1 para € 976,1 milhões (cfr. ponto 10.2.2).

5. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram um aumento (€ 295,5 milhões), tendo contribuído para tal o aumento das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (€ 257,2 milhões), das transferências de capital (€ 46,6 milhões) e da amortização de empréstimos de curto prazo (€ 2,0 milhões) (cfr. ponto 10.3).

2. Fluxos financeiros entre os Serviços e Fundos Autónomos e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros dos SFA 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 € 45,6 milhões, cerca de € 1,9 milhões 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 (Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo e Instituto de Emprego e Formação Profissional) processaram, no seu conjunto, cerca de € 4,3 milhões 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 serviços e fundos autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de € 1,9 milhões, como sendo destinados ao SPE, que não o foram 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, nomeadamente, ao código da classificação económica, pelo que o Tribunal **recomenda** igualmente aos organismos autónomos referidos, um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.4.2).

2. Relativamente às receitas, embora conste da Conta Geral do Estado um mapa com a discriminação das receitas dos SFA segundo a classificação económica, o seu grau de agregação não permite apurar as que têm origem no SPE, pelo que 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 artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas, no Parecer sobre a CGE, aprecia, entre outros aspectos, *"os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos"*.

A "Análise dos Fluxos Financeiros de Portugal para a UE" incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e outras contribuições, ocorridas em 2002, enquanto que 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 1994-2002, e, em especial, sobre os seus reflexos no OE/PIDDAC/2002 e na CGE do mesmo ano.

Fazem ainda parte deste capítulo as sínteses das principais conclusões e recomendações extraídas dos seguintes relatórios de auditoria:

- Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao fundo comunitário – FSE;
- Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" dos Programas Operacionais Regionais do Norte (PO Norte) e do Centro (PO Centro), no âmbito do QCA III;
- Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental;
- Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE;
- Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC).

B) Conclusões e Recomendações

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

   Foi referido em anteriores Pareceres que a análise do Tribunal era dificultada, neste domínio, pelo facto de a CGE não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

   A CGE/2002 contém, pela primeira vez, informação relativa às "Relações Financeiras com a União Europeia", quer no que respeita às transferências de fundos de Portugal para a União Europeia quer no que se refere aos fluxos desta para Portugal, procurando evidenciar os desvios apurados entre as estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas. No entanto, verificou-se que a CGE continua a não evidenciar qualquer sistematização relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se as mesmas disseminadas na execução

orçamental dos diversos serviços que a integram e nas várias rubricas de classificação económica (cfr. pontos 11.1 e 11.3.3).

Assim, continua a **recomendar-se** que, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, a CGE inclua informação sistematizada por fundo comunitário.

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

No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais, constatou-se a total concordância entre as estimativas apresentadas pelo Governo, na Proposta de Lei n.º 105/VIII (OE para 2002), e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, verificando-se, assim, que as considerações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres foram levadas em consideração (cfr. ponto 11.2.1).

A CGE evidencia transferências para a UE no montante de € 1.306,8 milhões, ou seja, menos € 25,8 milhões do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os "Direitos aduaneiros" (- € 14,8 milhões) e o "Recurso complementar PNB" (- € 41,8 milhões) (cfr. ponto 11.2.1).

As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que ascenderam a € 1.162,5 milhões, registaram, em relação ao ano de 2001, um acréscimo de cerca de € 108,3 milhões, tendo contribuído para este aumento o Recurso complementar PNB e a Reserva monetária FEOGA, em cerca de 43,2% e 1,5%, respectivamente.

A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de € 377.107, os quais foram pagos em Agosto de 2002. Tais juros deveram-se ao facto de não terem sido postos atempadamente à disposição da Comissão recursos próprios relativos à correcção da Compensação ao Reino Unido e Recursos próprios relativos aos saldos PNB/IVA 1982-2000 (cfr. ponto 11.2.2).

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

3. *Fluxos Financeiros da UE para Portugal*

3.1. Portugal no contexto da actividade financeira da UE

Em 2002, o Orçamento da UE financiou beneficiários nos 15 Estados-Membros no montante de € 67.019,6 milhões correspondentes a 87,6% das dotações finais (€ 76.543,3 milhões). De,, sse montante € 43.520,6 milhões (56,9%) reportaram-se à Política Agrícola Comum (PAC) e € 23.499 milhões (30,7%) às Acções Estruturais.

Dos € 3.762,4 milhões recebidos por Portugal, € 2.993,8 milhões destinaram-se às Acções Estruturais e € 768,6 milhões à PAC, o que, em termos de UE, representou 1,8% do valor total transferido no âmbito da PAC e 12,7% dos pagamentos totais relativos às Acções Estruturais (cfr. ponto 11.3.2).

3.2. Transferências de Fundos da UE em 2002

- ◊ Na estimativa para 2002 previam-se fluxos financeiros provenientes da CE de € 6.095,5 milhões, tendo-se concretizado a transferência efectiva, via DGT, de € 3.928,6 milhões, o que representou um decréscimo de 35,5% face às previsões governamentais;
- ◊ A execução financeira comunitária do PIDDAC registou, em 2002, uma taxa de 70,8%, valor que, apesar de representar um aumento de 9,8 pontos percentuais face ao ano de 2001, pode ser considerado baixo.

O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os Fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo (cfr. ponto 11.3.3), pelo que se **recomenda** que, de futuro, esta informação conste do referido mapa.

3.3. Fluxos financeiros da UE no período 1994/2002

Em 2002, as transferências da UE atingiram € 30.029,8 milhões, dos quais a maior fatia foi a relativa ao FEDER - QCA II (30,6%).

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 se ficava pelos 86,5%.

Os fundos que integram o QCA III, conjuntamente com o Fundo de Coesão II, representam no total transferido, no período 2000/2002, cerca de 18,4% (cfr. ponto 11.3.4).

3.4. QCA III

- ◊ Realização financeira acumulada

  No âmbito do QCA III, encontra-se programada para o período de 2000 a 2006 uma despesa pública total de € 30.622,5 milhões e uma despesa comunitária de € 19.178,5 milhões.

  De entre os fundos com melhor realização financeira destacavam-se o FSE (31,9%) e o FEDER (26,5%). Os restantes fundos apresentavam realizações inferiores (19% o IFOP e 16,7% o FEOGA-Orientação).

  Em termos de verbas comunitárias (não incluindo as relativas às reservas de eficiência e de programação) foi programado um total de € 19.178,5 milhões, aprovado um montante de € 10.969,1 milhões e executado o valor de € 5.097,7 milhões, tendo sido apuradas taxas de realização de 26,6%, de aprovação de 57,2% e de execução de 46,5%.

  Uma análise individual por programa permite-nos referir o seguinte:

  - ♦ As maiores taxas de execução foram registadas nos PO Acessibilidades e Transportes (67,8%), da Educação (62,3%), da Ciência, Tecnologia e Inovação (59,7%) e em alguns dos PO Regionais, como sejam, os relativos às Regiões de Lisboa e Vale do Tejo (58,2%), do Centro (55,2%) e da Região Autónoma dos Açores (54,9%). Destacam-se, com as menores taxas de execução, o PO Sociedade de Informação (22,8%), o PO Economia, que, apesar de ter melhorado ao nível das

aprovações, continua a apresentar uma das mais baixas taxas de execução (26,3%), e o PO Saúde (29,9%);

- As maiores taxas de aprovação foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (76,1%), no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (66,7%), no PO Cultura (65,4%) e no PO Economia (65,4%);
- As melhores taxas de realização foram atingidas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (45,4%), no PO da Região Autónoma dos Açores (34,3%), no PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (34,1%), no PO Educação (33,6%) e no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (31,4%). Merecem especial atenção, visto que evidenciam maiores problemas de execução face à programação estabelecida, o PO Assistência Técnica (12%) e o PO Sociedade da Informação (12%), bem como o PO Saúde (14,9%) e o PO Economia (17,2%).

Através da análise das taxas de realização, por fundo e por programa operacional, verificou-se o seguinte:

- Em relação ao FEDER, as taxas mais significativas registaram-se no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (43,7%), no PO Educação (38,1%) e no PO da Região Autónoma dos Açores (37,3%). Ao invés, as mais baixas taxas de realização ocorreram no PO Pescas (8,5%), no PO Assistência Técnica (9,8%), no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (10,1%), no PO Sociedade de Informação (12,6%), no PO Saúde (15,2%) e no PO Economia (17,9%);
- O FSE apresentava, entre os Programas com melhor taxa, o PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (48,9%) e o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (47,9%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos no PO Saúde (5,1%), no PO Sociedade de Informação (8,8%), no PO Economia (9,7%) e no PO Assistência Técnica (13%);
- O FEOGA-Orientação apresentava, de uma forma geral, taxas baixas, destacando-se o PO da Região do Algarve com a taxa de realização mais baixa (6%);
- O IFOP apresentava taxas igualmente baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais, com especial incidência nos PO das Regiões do Alentejo (0,2%) e do Centro (0,8%) (cfr. ponto 11.3.5.2).

◊ Pedidos de pagamento em 30.12.2002 – aplicação da *"regra n+2"*

Todos os PO ultrapassaram consideravelmente a meta necessária, no que respeita à *"regra n+2"*, com excepção do PO Saúde (FSE), cuja taxa de absorção se situou nos 51,2%, levando, tal como já se previa e foi referido no Parecer sobre a CGE de 2001, a um incumprimento no valor de € 1,1 milhões.

Atendendo a que a aplicação da *"regra n+2"* relativa ao ano 2000 já teve as suas consequências efectivas, **recomenda-se** a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, de forma a obviar a novas perdas no futuro (cfr. ponto 11.3.5.4).

3.5. QCA II

Ao longo de 2002, foram poucas as variações registadas ao nível da execução da despesa pública total e da respectiva componente comunitária.

Em termos do FEDER, encontrava-se encerrada a execução da totalidade dos PO/IC. No entanto, tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos PO e IC do QCA

II terá de ter subjacente o reembolso por parte da CE do pedido de pagamento de saldo final, o número de PO/IC efectivamente encerrados era de apenas cinco.

Com excepção do IFOP, as verbas relativas a cada um dos Fundos estruturais que constituem o QCA II estavam praticamente esgotadas.

Uma análise por Programa Operacional permitiu concluir que:

- Foi executada uma despesa pública no valor de € 22.481,4 milhões, suportada por uma comparticipação comunitária de € 15.593,8 milhões (69,4%) e, no restante, por verbas nacionais;
- A distribuição da despesa comunitária por eixos favoreceu em especial o Eixo 2, o qual representava 41,1% do total;
- A distribuição por programas privilegiou em primeira linha o PO *"Modernização do tecido económico"* (28%), seguindo-se o PO *"Infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento"* (13,1%), o PO *"Bases do conhecimento e da inovação"* (11,3%) e o PO *"Formação profissional e emprego"* (9,1%);
- Cada um dos restantes Programas, nos quais se incluem os programas regionais, representava um nível de despesa abaixo dos 5%;
- Às IC ficaram reservados 7% do total da despesa realizada (cfr. ponto 11.3.1.6).

3.6. Fundo de Coesão I e II

Embora no ano de 2002 tenham coexistido projectos do Fundo de Coesão I e do Fundo de Coesão II, a execução do Fundo de Coesão I articulou-se fundamentalmente com intervenções aprovadas no segundo período de programação deste fundo.

O ano de 2002 foi responsável pela execução de uma despesa pública total de € 402,3 milhões (€ 58,2 milhões do FC I e € 344,1 milhões do FC II), sendo a despesa comunitária de € 305,6 milhões (€ 43,3 milhões do FC I e € 262,3 milhões do FC II).

Em termos do Fundo de Coesão I, foram encerrados todos os projectos do sector dos Transportes, atingindo-se uma taxa de realização comunitária de 99,9%. Ao nível do sector do Ambiente, a taxa de realização situou-se já nos 96,7%. O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio (cfr. ponto 11.3.7.1).

Com início em 2000, o Fundo de Coesão II apresentou, no período 2000/2002, uma taxa de realização comunitária de 32,2%, verificando-se que as taxas de realização apuradas são praticamente idênticas nos sectores dos transportes (32,6%) e do ambiente (31,7%) (cfr. ponto 11.3.7.2).

3.7. FEOGA-Garantia

No ano de 2002, o FEOGA-Garantia pagou ajudas, num total de cerca de € 741,2 milhões, distribuídas por 18 OCM representativas da PAC, com especial destaque para as ajudas às culturas arvenses (24,6%), ao desenvolvimento rural (22,1%) e à carne de bovino (16,6%) que, em conjunto, constituíram mais de metade do total das ajudas (cfr. ponto 11.3.8).

4. *Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao fundo comunitário – FSE*

1. O SIIFSE foi concebido e desenvolvido segundo as necessidades do IGFSE, mas também para poder responder às exigências de gestão e informação inerentes às autoridades de gestão e às entidades titulares de pedidos de financiamento. Este sistema de informação entrou em produção um ano e meio após o QCA III ter iniciado a sua execução, tendo sido vários os factores que contribuíram para o atraso no desenvolvimento e implementação deste sistema.

2. O IGFSE continuava a recuperar a informação histórica contida nos modelos IGFSE submetidos pelas autoridades de gestão, de modo a que a maioria das IO pudesse utilizar o SIIFSE na sua plenitude.

3. A opção de utilização do SIIFSE não é obrigatória, sendo cada gestor livre de utilizar, para apoio à gestão, acompanhamento e controlo do seu PO, o sistema que considere adequado e possível.

4. A solução adoptada na implementação do SIIFSE foi alicerçada no recurso à Internet e em modelos de processamento do tipo *Net-centric*, recorrendo-se a *standards* do mercado com salvaguarda da escalibilidade funcional e tecnológica.

   O controlo de acessos é feito por uma estrutura flexível e parametrizável de gestão de perfis, a qual pode assegurar que cada utilizador só tenha acesso às especificidades da aplicação a si dirigidas, assim como aos seus dados, não tendo permissão de acesso a outro tipo de informação, nomeadamente, a relativa a outras entidades gestoras e não necessária à prossecução da sua actividade.

   Este sistema de informação é constituído por um sistema operacional (módulo central e módulo gestor) e por um sistema de apoio à decisão.

   O módulo central operacionaliza a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução do FSE, por parte do IGFSE, e é também responsável pela transmissão da informação à Comissão de Gestão do QCA III e à Comissão Europeia.

   O módulo gestor tem sido complementado com funcionalidades adicionais específicas, as quais são incorporadas quando se concretiza o processo de integração, o que já ocorreu, designadamente, no EQUAL, no PRODEP e na medida desconcentrada 3.2 dos PO Regionais.

   O sistema de apoio à decisão baseia-se numa filosofia *datawarehouse*, com actualização diária, efectuada pela reposição da base de dados de produção; inclui uma base de dados histórica com informação integrada e ferramentas específicas para a produção e exploração de indicadores físicos e financeiros, indispensáveis à análise, e monitorização e decisão dos vários agentes envolvidos na gestão do FSE. As funcionalidades disponíveis para cada utilizador são definidas pelo sistema em função do perfil que lhe foi atribuído.

5. A integração dos dados do SIIFSE no SIFEC, através do módulo *gateway*, tem sido dificultada pelos problemas de recuperação da informação histórica no SIIFSE e outras questões inerentes.

   O *interface* com o *Structural Funds Common Database* (SFC) da Comissão Europeia ainda não estava a ser usado, pois só é possível utilizá-lo depois de concluída a recuperação de todos os modelos 6 (Financiamento à Gestão – Pedido de Reembolso).

O IGFSE pretendia também estabelecer a ligação à Segurança Social e à DGCI, a fim de permitir às entidades a apresentação, em suporte de papel, das certidões de dívida, de seis em seis meses.

Neste contexto **recomenda-se**:

- ◊ Celeridade no desenvolvimento, aceitação e utilização do SIIFSE, tanto no que respeita ao sistema operacional como no que se refere ao sistema de apoio à decisão, de modo a concretizar-se algum retorno do investimento efectuado, uma vez que já decorreu metade do período relativo ao QCA III, o qual termina em 2006 e a sua execução em 2008;
- ◊ Celeridade na recuperação do histórico da informação atinente aos projectos, nas vertentes física e financeira;
- ◊ Celeridade no desenvolvimento e estabilidade dos procedimentos de integração da informação do SIIFSE no SIFEC, pois, para uma melhor agregação e actualização da informação relativa ao FSE, deverá ser utilizado pelas várias IO o mesmo SI ou, no caso de existirem vários sistemas, deverá a integração dos dados ser adequada e oportuna.

Logo que reunidas as condições de funcionamento, **deverá** ainda o IGFSE disponibilizar a este Tribunal um perfil de utilizador para acesso ao sistema de apoio à decisão, à semelhança do que já sucede com o sistema operacional.

5. Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais do Norte e do Centro

1. O Eixo 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentrada" é um dos eixos prioritários dos PO Regionais do Norte e do Centro aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1779 e C (2000) 1775, de 28 de Julho de 2000.

   No âmbito do Eixo 3 destes PO, prevê-se uma despesa pública de € 4.536,4 milhões, co-financiada através do FEDER, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP em € 2.664,7 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 58,7 %. Prevê-se ainda um investimento privado de € 451,8 milhões, o que perfaz um investimento total associado a este Eixo de € 4.988,2 milhões (cfr. ponto 11.5.1).

2. Os Sistemas de Informação – SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP) – encontravam-se ainda numa fase de desenvolvimento, em especial o SIADRU e o SI2P, o que não permitiu uma visão global da informação dos Programas e dificultou, de certo modo, a eficácia e o desempenho destas auditorias (cfr. ponto 11.5.2).

   Neste sentido, **recomenda-se** uma maior adequação de meios nas ligações a nível informático, a fim de se garantir a transferência atempada de dados que possam ter repercussões 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 11.5.3.1.1).

4. O volume de pedidos de pagamentos efectuados à Comissão Europeia, de verbas FEDER, FSE e FEOGA-O, foi além da meta estabelecida para o ano de 2002 no que respeita à *"regra*

n+2", com relevo para o FSE, o FEDER e o FEOGA-O que apresentaram taxas de absorção globais de 298,4 %, 263 % e 134,1 %, respectivamente (cfr. ponto 11.5.3.1.2).

5. 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, verificou-se que em cada um dos PO houve Medidas que ficaram aquém dessa meta (cfr. ponto 11.5.3.1.2.2).

6. A boa *"performance"* do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção nos outros eixos, contribuindo para evitar perdas de verbas no âmbito destes PO (cfr. ponto 11.5.3.1.2.2).

7. Em 31 de Dezembro de 2002, tinham sido comprometidas, em termos de despesa pública, no âmbito do PO Norte e do PO Centro, verbas no montante de € 2.675,3 milhões, a que corresponde um investimento total de € 2.757,7 milhões e comunitário de € 1.398,4 milhões. A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, correspondia a 59% (cfr. ponto 11.5.3.2).

8. Em termos de despesa pública o FEDER, o FSE, o IFOP e o FEOGA-O apresentavam taxas de compromissos, face ao total programado para 2000-2006, de 65,1%, 50,8%, 45,5% e 37,8%, respectivamente (cfr. ponto 11.5.3.2).

   Em termos de uma boa *"performance"*, no que respeita ao compromisso de verbas, salientam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas cujas taxas de compromisso se situavam acima dos 60,0%: PO Norte, Medidas *"3.9 - Cultura"* (97,8%)", *"3.12 - Pescas: Infra-Estruturas de Portos"* (100,3 %), *"3.15 - Acessibilidades e Transportes"* (89,9%) e *"3.17 - Assistência Técnica"* (76,1%); PO Centro, Medidas *"3.10 - Desporto: Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos"* (111,9%) e *"3.15 - Pescas: Infra-Estruturas de Portos"* (78,9 %).

   Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas: PO Norte, Medidas *"3.4 - Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local"* (0%), *"3.5 - Ciência, Tecnologia e Inovação"* (13,6 %), *"3.6 - Sociedade de Informação"* (17,7%) e *"3.7 - Formação para a Sociedade de Informação"* (0%); PO Centro, Medidas *"3.4 - Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local"* (0%), *"3.5 - Ciência, Tecnologia e Inovação"* (5,5%), *"3.6 - Sociedade da Informação"* (9,7%) e *"3.7 - Sociedade da Informação"* (0%).

   Neste contexto, **recomenda-se** o estudo da capacidade de comprometimento e de execução das verbas afectas às Medidas com menor taxa de compromisso, de modo a que, em caso de necessidade, se possa proceder atempadamente à reprogramação de verbas e, assim, evitar-se a sua perda.

9. Em todas as Medidas (FSE) destes dois PO Regionais o tempo médio decorrido, entre a recepção das candidaturas e respectivas aprovações, ultrapassou os prazos estipulados nos Regulamentos Específicos (cfr. ponto 11.5.4.1).

10. Pela análise efectuada às Medidas (FEDER) do PO Norte e do PO Centro, nas quais foi possível averiguar da conformidade dos tempos médios decorridos entre a recepção e aprovação das candidaturas, verificou-se que em algumas delas esse tempo médio foi inferior ao estipulado em regulamentação específica, sendo em outras ultrapassado (cfr. ponto 11.5.4.2).

11. Na Medida IFOP dos dois PO Regionais, o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi superior ao estipulado no Regulamento Específico (cfr. ponto 11.5.4.3).

Recomenda-se, assim, a adopção de medidas tendentes a acelerar a análise das candidaturas e, para as Medidas em que seja maior a exigência de determinados requisitos para a sua aprovação, a ponderação de eventual alteração por via legal dos prazos de aprovação das candidaturas.

12. Relativamente à eficácia dos pedidos de pagamento, a informação disponibilizada pelo Gestor do PO Norte não permitiu verificar a sua conformidade. Quanto ao PO Centro, o tempo médio decorrido entre os pedidos de pagamento e as respectivas transferências ultrapassou sempre os prazos estipulados em Regulamentação Específica ou Regulamento Interno de Unidade de Gestão (cfr. ponto 11.5.4.5).

13. Por Fundos estruturais, verifica-se que, em ambos os PO, o montante da despesa controlada ultrapassou os 5% exigidos, com excepção do IFOP no PO Norte (cfr. ponto 11.5.6.1).

14. Em termos de Medidas, apurou-se que, em cada um dos PO, somente em 5 das que tinham despesa certificada a 31 de Dezembro de 2002 a despesa controlada ficou aquém dos 5%. Todavia, relativamente a 4 Medidas do PO Norte e a 3 do PO Centro, não tinha sido efectuado qualquer controlo (cfr. ponto 11.5.6.1).

    Neste sentido, **recomenda-se** o incremento das acções de controlo no âmbito das Medidas cuja despesa controlada ficou abaixo da meta dos 5%.

6. Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental

1. A componente 1 do Programa Polis contempla investimentos na área da requalificação ambiental urbana e coexiste com programas orçamentais com as mesmas finalidades, no âmbito do MCOTA (Ex-MAOT), embora de menor dimensão. É composta de 28 intervenções, cada uma com uma dinâmica própria, facultando sobretudo análises ao conjunto das intervenções e não ao programa na globalidade.

2. O modelo organizativo adoptado passou pela constituição de 22 Sociedades Polis para as quais foram transferidos do FRDP, como realização de capital social, montantes para os quais se não prevê outra finalidade que não a realização das empreitadas e respectivos projectos, com a consequente descaracterização da despesa e não relevância para o défice orçamental de mais de € 100 milhões (cfr. ponto 11.6.2.2.3).

    Recomenda-se que, na concepção de programas de investimentos públicos que impliquem a constituição de sociedades comerciais para as quais se não prevejam proveitos significativos, o respectivo Capital Social não seja instrumento para dotar a sociedade dos meios financeiros destinados à realização do seu objecto social.

3. Não foi conseguido o objectivo de associar às intervenções Polis o investimento local de outros departamentos governamentais, o que aumentaria o efeito renovador nas cidades em causa (cfr. ponto 11.6.2.2.4).

    Assim, **recomenda-se** que, quando a cooperação interdepartamental for importante num programa de investimentos públicos, esta seja assegurada atempadamente, através de protocolo ou outro instrumento adequado, para garantir o empenho dos vários departamentos, nomeadamente quanto à previsão e execução orçamental.

4. Não foi assegurada a regularidade na transferência dos montantes relativos à realização do capital social das Sociedades Polis: as taxas de realização apuradas são manifestamente baixas, denotando incumprimento dos compromissos assumidos pelos accionistas nos estatutos das Sociedades, não tendo o accionista Estado, designadamente, realizado as *"tranches"* de Capital Social subscritas e com realização planeada para 2003 (cfr. ponto 11.6.2.3.5).

   Recomenda-se, por isso, que o Estado e os Municípios, enquanto subscritores do Capital Social das Sociedades Polis, providenciem pelo cumprimento atempado das suas obrigações, nomeadamente quanto à plena realização do Capital subscrito.

5. O montante de investimentos previsto nos Planos Estratégicos para a componente 1 do programa Polis é de € 1.225,8 milhões. Este valor foi posteriormente considerado desadequado à realidade, tendo sido determinada a reprogramação do quadro financeiro pelo Despacho n.º 5103/2003, de 24 de Fevereiro, passando a prever-se um investimento global de € 1.155,7 milhões. Este valor ainda não foi aprovado, pelo que se encontra por estabilizar o plano de investimentos (cfr. ponto 11.6.2.3.3).

6. As fontes de financiamento previstas para o investimento reprogramado têm a seguinte composição: fundos comunitários (45%), auto financiamento (23%), Capital Social (17%), PIDDAC (4%), Câmaras Municipais (4%), ajustamentos e reforços do Capital Social (6%) e outras fontes (1%).

   Foram ainda previstos encargos financeiros no valor de € 7,6 milhões, provenientes do previsível recurso a empréstimos, que irão onerar os investimentos.

   No global, o financiamento previsto é superior ao investimento e encargos financeiros, beneficiando assim de uma margem de € 12,9 milhões (1%) (cfr. ponto 11.6.2.3.2).

7. Na sua globalidade, o Polis apresentava, em 30/09/03, uma taxa média de realização de 17,9%, sendo de salientar as baixas taxas apresentadas pelas maiores intervenções, situação que é preocupante (cfr. ponto 11.6.2.3.3).

8. Tendo como referência o final do 3.º trimestre de 2003, foi recebido pelas 28 intervenções Polis um total de € 177,7 milhões.

   Este montante é proveniente das seguintes origens:

   - ◊ Estado, através da realização do Capital Social (36,0%);
   - ◊ Fundos comunitários (27,5%);
   - ◊ Municípios, igualmente através da realização do Capital Social (26,3%).

   Estas foram, até àquela data, as três grandes fontes de financiamento do Polis. As restantes receitas têm um peso pouco significativo, sendo de referir que todas as receitas de autofinanciamento (1,4%) são provenientes de uma única intervenção (Polis Porto) que já se encontra fisicamente concluída (cfr. ponto 11.6.2.3.2).

9. Comparando a taxa de financiamento global do Polis (15,4%) com a taxa de realização (17,9%), pode concluir-se que aquele é insuficiente para a cobertura da despesa realizada, pelo que se terão verificado situações de não pagamento atempado a fornecedores. Esta é a

situação na grande maioria das intervenções, as quais apresentam taxas de realização superiores às taxas de financiamento (cfr. ponto 11.6.2.3.3).

10. A realização de um programa de investimentos públicos de grandes dimensões implica a co-responsabilização de todos os intervenientes no cumprimento da respectiva programação física e financeira, não podendo a dimensão justificar atrasos no progresso dos trabalhos (cfr. ponto 11.6.2.2.4).

    Recomenda-se, neste contexto, que a adopção de novas modalidades de gestão na administração pública, ainda não testadas a nível nacional, seja feita em experiências-piloto que permitam o levantamento das inerentes dificuldades e dos meios adequados à sua correcção e não em programas de investimento público de grandes dimensões, em que os pequenos ajustamentos se cifram em milhões de euros.

7. Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE

1. O POEFDS integra-se no Eixo 1 do PDR (2000-2006) – E*levar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social* – e tem subjacente um investimento total programado de € 2.821,9 milhões. A despesa pública total será de € 2.573,7 milhões, sendo € 1.606,2 milhões relativos a despesa pública comunitária (€ 1.548,3 milhões provenientes do FSE e € 57,9 mil do FEDER) e € 967,6 milhões a despesa pública nacional. Está ainda previsto um financiamento privado de € 248,1 milhões (cfr. ponto 11.7.2).

2. Tendo em conta os montantes programados para o período 2000-2006, da despesa pública e do FSE, as taxas de realização do POEFDS eram, em meados de Dezembro de 2003, de 38,4% e de 41,8%, respectivamente (cfr. ponto 11.7.2).

3. O controlo de 1.º nível do POEFDS estava organizado de acordo com o disposto na legislação comunitária e nacional e com as orientações do SNC. A despesa verificada representava 3,7% da totalidade da despesa executada, sendo, por isso, inferior aos 5% fixados no artigo 10.º do Regulamento (CE) 438/2001, de 2 de Março (cfr. ponto 11.7.2).

   Recomenda-se, assim, maior celeridade na concretização das acções de controlo de 1.º e 2.º níveis, de forma a garantir as obrigações fixadas neste Regulamento.

4. Em termos orçamentais, no ano de 2002, os fluxos financeiros FSE provenientes da UE (QCA III) encontravam-se registados em vários serviços. De acordo com a informação constante na CGE/2002, no âmbito do FSE, foram transferidos da CE cerca de € 915,7 milhões, dos quais € 909,8 milhões se destinaram ao QCA III e o restante (€ 5,9 milhões) ainda ao QCA II. Tendo em conta a execução orçamental do IGFSE, no ano de 2002, o fluxo financeiro proveniente da UE, no âmbito do FSE III, foi de € 908,7 milhões, em vez de € 909,8 milhões, conforme registado pela DGT. Esta diferença, de cerca de € 1,1 milhões, ficou a dever-se a duas transferências que foram efectivamente realizadas pela UE mas que não estavam reflectidas como receita orçamental no IGFSE (cfr. ponto 11.7.4).

   Recomenda-se, por isso, a contabilização da totalidade das transferências da UE, ocorridas no âmbito do FSE III, nos documentos de prestação de contas do IGFSE.

5. Dado que a Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social integra os subsectores dos serviços integrados, dos fundos e serviços autónomos (SFA) e da segurança social, verificou-se que, devido aos movimentos de consolidação, na CGE de 2002,

especificamente na parte correspondente aos SFA, *"(…) foi retirada a receita proveniente da União Europeia, relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) e recebida pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (…)"*, o que permitiu concluir que os fluxos financeiros (FSE - QCA III) provenientes da UE num determinado ano e particularmente em 2002, a estarem reflectidos na CGE se encontrariam registados na Conta da Segurança Social. Ora, de acordo com o apurado, esta não evidenciava o montante total recebido, no ano, pelo IGFSE (cfr. ponto 11.7.4).

Recomenda-se, portanto, a utilização de procedimentos e critérios que garantam que os fluxos financeiros (FSE - QCA III) estejam correctamente reflectidos na Conta da Segurança Social e consequentemente na CGE.

6. Os fluxos financeiros provenientes da CE, no ano de 2002, foram depositados na DGT, passaram pelo IGFSE e pelo IGFSS e foram encaminhados, posteriormente, para o POEFDS, através do IEFP, entidade que assegura a tesouraria deste PO. Porém, apurou-se que as funções de contabilidade e de tesouraria asseguradas pelo IEFP careciam da devida consagração legal ou contratual (cfr. ponto 11.7.5).

   Recomenda-se, por isso, que, na falta de consagração legal, deverão ser incluídas em protocolo as funções de tesouraria asseguradas pelo IEFP.

7. Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POEFDS não são coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional e em que existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as comparticipações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE.

   Esta situação era ainda mais evidente nos serviços integrados, os quais só dispõem de meios de tesouraria após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's. Assim, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, vêem-se "obrigados" a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Verificou-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos do Gestor, relativos a um determinado ano, acabavam por ser disponibilizados ao serviço já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que veio comprovar a incompatibilidade existente entre o regime jurídico, bem como os sistemas de contabilização subjacentes a estes serviços, com as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos. Esta situação ficou particularmente demonstrada num projecto cujo titular era a DGACCP[1] (cfr. ponto 11.7.6).

   Recomenda-se, assim, a implementação das medidas tidas como convenientes de forma a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito do POEFDS sejam coincidentes com os da CGE, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes à contabilização do fluxo financeiro FSE e respectiva contrapartida nacional.

   Mantendo-se o modelo actual, de inscrição dos financiamentos da UE pelos organismos da administração directa sob o regime de compensação em receita, uma solução possível, a nível interno, seria a alteração do princípio estabelecido no QCA III do reembolso das despesas

[1] Organismo da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, em que os financiamentos da CE estão sob o regime de compensação em receita.

efectuadas, para a modalidade dos adiantamentos. Em alternativa, sugere-se a alteração do modelo de orçamentação e inscrição dos fundos comunitários.

Também, em termos do planeamento das despesas públicas, seria útil que os organismos públicos beneficiários de fundos comunitários, aquando da elaboração dos seus orçamentos, fossem já detentores da informação relativa ao financiamento comunitário aprovado.

8. *Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) – ano de 2002.*

1. A despesa total controlada elevou-se a € 240,6 milhões, dos quais 96% correspondem a financiamento comunitário (€ 230,9 milhões), cabendo os restantes 4% (€ 9,7 milhões) ao orçamento nacional (cfr. ponto 11.8.2.2.1)

2. O número total de inspecções no local, apurado a partir dos relatórios/fichas de inspecções correspondentes às estatísticas remetidas à Comissão Europeia, elevou-se a 35.765 (cfr. ponto 11.8.2.2.2).

3. As despesas administrativas, correspondentes às inspecções realizadas, elevaram-se a € 7,5 milhões, sendo € 2,1 milhões relativos a custos salariais do pessoal afecto ao controlo e € 5,4 milhões relativos a outros custos (cfr. ponto 11.8.2.2.3).

4. Os montantes recuperados, correspondentes às deduções e sanções financeiras aplicadas na sequência das inspecções, elevaram-se a € 17,9 milhões (cfr. ponto 11.8.2.2.4).

5. As dificuldades sentidas na recolha dos dados relativos aos custos dos controlos no local, no âmbito do SIGC, advieram fundamentalmente das seguintes situações (cfr. 11.8.2.1):

   ◊ A informação sobre esta matéria, existente no INGA e no IFADAP, encontra-se dispersa por diferentes unidades orgânicas envolvidas no SIGC, em processo faseado de integração, o que dificulta extraordinariamente a garantia de integralidade e até de coerência dos dados, reconhecidamente parciais e fragmentados.

   ◊ A União Europeia nunca estabeleceu qualquer sistema de informação harmonizada no domínio em questão, e o IFADAP/INGA não dispõe de estatísticas integradas e globais sobre as várias componentes do SIGC, em particular dos seus custos de funcionamento, não havendo, assim, a produção da informação necessária.

Recomenda-se que se proceda à concepção e aplicação de um modelo fiável de registo dos tempos gastos com inspecções, quer a nível central quer ao nível das unidades orgânicas descentralizadas com funções inspectivas, e à criação de um sistema que permita garantir a produção expedita de informação coerente sobre os custos administrativos dos controlos efectuados, o qual deverá incluir as diversas modalidades de inspecções e de tipos de ajudas do FEOGA-Garantia.

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

Na elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2002 (CSS/02), a análise temática e o controlo exercido centraram-se especialmente 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 subsistemas 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 e disponibilidade de informação[1], a saber: as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido e o património financeiro e imobiliário do FEFSS.

Tomaram-se, ainda, em conta as conclusões constantes de vários Relatórios de Auditoria elaborados pelo Tribunal.

B) Conclusões e Recomendações

1. Enquadramento geral e condicionantes

1. A execução financeira da Segurança Social foi influenciada, no exercício de 2002, por um conjunto de factores, de natureza excepcional e diversificada, que determina que o exercício em causa possa ser considerado atípico, e acarretou consequências relevantes, quer para a prestação de contas, quer para a elaboração deste Parecer. Assim:

   a) O enquadramento legislativo, no que se refere à elaboração e apresentação dos mapas orçamentais e de prestação de contas, bem como às demonstrações financeiras em geral, registou as seguintes alterações fundamentais (cfr. ponto 12.1.1):

      - Publicação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), ou seja, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, cuja aplicação foi derrogada pela conjugação dos artigos 93.º e 94.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental), que a alterou;

[1] Usualmente eram tratadas, em capítulo autónomo, as dívidas à segurança social, bem como o património imobiliário afecto ao IGFSS. Relativamente ao exercício de 2002, por carência de informação relevante sobre esta matéria, não foi possível fazer uma abordagem sobre estes temas.

- Em termos de Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, deu lugar à Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, por sua vez revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro;
- O Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS), implicando a substituição do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), que decorria do Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro;
- Novo enquadramento jurídico do financiamento do sistema da segurança social, pois foi publicado o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, tendo em vista regulamentar, nesta matéria, a Lei n.º 17/2000.

b) A adopção, por todas as instituições do sistema, do POCISSSS, moldado com base no POCP, veio permitir que as reservas postas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, incluindo o relativo a 2001, no sentido de que se vinha verificando, no concernente ao *"sistema da Segurança Social 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"*, pudessem finalmente ser ultrapassadas em grande parte, nomeadamente no que se refere aos princípios contabilísticos, já que a aplicação do novo plano de contas veio, neste domínio, ao encontro do preconizado pelo Tribunal ao longo da última década (cfr. ponto 12.1.1).

c) Do ponto de vista operacional, o sistema contabilístico-financeiro, ao ser abalado pela introdução do euro e, especialmente, pela implementação do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), aplicação informática orientada para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, registou grandes dificuldades no que respeita às adaptações inerentes à adequada e atempada introdução dos registos contabilísticos e processo administrativo em geral, tendo como consequência de curto prazo uma perda qualitativa em termos de prestação de contas, que parece estender-se à execução orçamental de 2003, independentemente da perspectiva relativamente mais optimista que se anuncia, de acordo com os responsáveis, a partir de 2004.

   Acresce que, em 2002, o SIF arrancou em produção, sem qualquer paralelo por via do anterior sistema, o que se pode designar, no mínimo, como pouco prudente, e que a interacção do SIF com outros subsistemas de apoio, como o Sistema de Gestão de Contribuintes ou a Gestão de Tesourarias, mesmo à data do presente parecer, ainda não se encontra totalmente operacionalizada.

   Em consequência deste quadro, a apresentação ao Tribunal das contas por parte das instituições integrantes do perímetro de consolidação da segurança social verificou-se com assinalável atraso, prolongando-se por vários meses e não tendo ainda, em 18 de Maio de 2004, no caso da RA Madeira, o Centro de Segurança Social apresentado as contas de 2002 à respectiva Secção Regional do Tribunal de Contas.

   A principal consequência destes factos foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, é expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou.

Com efeito, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo sistema contabilístico SIF, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao IGFCSS.

Verifica-se, ainda, que, nas contas provisórias apresentadas:

a) O relatório anexo às demonstrações financeiras omitiu totalmente a análise por regimes da segurança social, que vinha sendo habitual em anos anteriores, implicando uma assinalável perda qualitativa;

b) Tendo em atenção as transformações operadas a nível dos princípios contabilísticos e critérios valorimétricos, nada é explicado sobre os efeitos e consequências dos mesmos nas demonstrações financeiras apresentadas;

c) A Conta de Execução Orçamental é relativamente mais sintética, perdendo-se muita da informação que continham as anteriores, bem como comparabilidade com as mesmas;

d) Os movimentos inerentes ao processo de consolidação não são objecto de explicitação e desenvolvimento.

É também de assinalar que ainda não foram disponibilizados ao Tribunal os relatórios definitivos da empresa de auditoria especialmente contratada pela Segurança Social para auditar as contas de 2002 dos quatro principais institutos[1] – IGFSS, ISSS, IIES e IGFCSS –, não se dispondo, mesmo, em relação ao IGFSS, de relatório agregando todas as áreas e, em relação ao ISSS, de qualquer relatório preliminar às respectivas contas.

Deste modo, o Tribunal defrontou-se com dificuldades acrescidas para emitir o presente Parecer, que conduziu, mesmo, à inviabilidade de qualquer tratamento de temas que, tradicionalmente, integravam a análise efectuada pelo Tribunal, a saber: "Dívida relativa a contribuições", "Outras dívidas à Segurança Social", "Outros devedores e credores" e "Património imobiliário".

Quanto aos restantes pontos, a informação disponibilizada em resposta a pedidos do Tribunal foi fornecida de forma tardia e incompleta, o que denota, além da existência de um leque de informação mais reduzido, um maior hermetismo e insegurança nessa informação, que não pode deixar de ser tido em conta no juízo formulado pelo Tribunal (cfr. ponto 12.1.2).

2. Orçamento e Conta

1. O Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, estabeleceu as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, aprovado pela Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, incluindo, também, as normas relativas ao orçamento dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do OSS (cfr. ponto 12.2.2);

2. Verificou-se, mais uma vez, a tardia publicação das alterações orçamentais, já que, ao abrigo do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 23/02, de 1 de Fevereiro, foi publicada uma única alteração em 30 de Janeiro de 2004, pelo que o Tribunal **recomenda** que esta prática seja alterada, de

[1] Veja-se Portaria n.º 1799-A/2002 (2ª série), publicada no Diário da República, II série, n.º 280, de 4 de Dezembro de 2002.

forma a evitar um desfasamento tão significativo entre o final do exercício e a sua publicação (cfr. ponto 12.2.3);

3. O exercício de 2002 foi, pelas razões já referidas, um ano verdadeiramente atípico em termos de apresentação da CSS. Assim, para a elaboração desta Conta, o IGFSS procedeu ao apuramento dos montantes da receita cobrada e da despesa incorrida pelas instituições de segurança social que fazem parte do perímetro de consolidação subjacente à CSS (o qual integra, neste ano pela primeira vez, o IGFCSS e o FSS) através dos dados registados no novo "Sistema de Informação Financeira" (SIF), tendo como exercício inicial de referência o ano de 2002, sendo apenas considerados os organismos do Continente; no entanto, no que respeita ao IGFCSS, os referidos montantes não foram obtidos, ainda, por esta via, em virtude de incompatibilidades entre as aplicações em uso; igualmente, a CEO incluiu as instituições das RA, mas os valores respectivos que consolidam foram obtidos por via alternativa, sendo, em consequência, a execução orçamental considerada como provisória; finalmente, no que toca ao Balanço e DR, peças finais na contabilidade patrimonial, são excluídas as RA da Madeira e dos Açores (cfr. ponto 12.2.5).

3. Execução Orçamental

1. Em 2002, a execução orçamental, no que se refere à receita total apurada, incluindo o saldo orçamental transitado de 2001, foi de 99,6%, ficando as cobranças aquém do previsto em cerca de € 81,1 milhões. Os principais desvios ocorridos entre o orçamentado e o realizado deveram-se, sobretudo, aos movimentos de capital, designadamente, às *receitas de capital*, (-) € 25,1 milhões, e às *transferências de capital*, (-) € 49,0 milhões, com execuções, respectivamente, de 99,1% e 30,8%, que se justifica por uma orçamentação por excesso no que respeita à rubrica "Empréstimos obtidos" (linhas de crédito relacionadas com o FSE) e quanto às transferências relativas ao PIDDAC provenientes do OE (cfr. ponto 12.3.1.1);

2. As receitas totais arrecadadas pelo sistema, em 2002, superaram os € 17,9 mil milhões, representando, em cotejo com 2001, um acréscimo de € 4,2 mil milhões, correspondente a uma variação relativa positiva de 31,0%, quando no período imediatamente antecedente esta se tinha situado nos 8,9%. Porém, há que ter em atenção que o crescimento registado se deveu, em grande medida, à evolução positiva das receitas de capital originadas pela integração no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFSS, que representou cerca de € 2,8 mil milhões (caso tal não tivesse acontecido, o crescimento das receitas ter-se-ia ficado pelos 10,5%) (cfr. pontos 12.3.1.2 e 12.3.1.3);

3. Quanto à execução orçamental da despesa, em 2002, foi de 98,6%, reflexo de bem estimadas transferências correntes e de capital (grau de execução muito próximo de 100%) e de desfasamentos (que se podem considerar, atendendo à grandeza dos números em causa, relativamente ligeiros) nas despesas correntes e de capital, respectivamente, € 172,7 milhões e € 84,9 milhões (cfr. 12.3.2.1);

4. As despesas totais aumentaram, relativamente a 2001, cerca de € 4,1 mil milhões, ou seja, cerca de 29,9%, em grande parte devido à junção das despesas de capital do IGFCSS/FEFSS no universo consolidado, já que, se estas não fossem assim consideradas, os gastos totais do sistema teriam crescido apenas 4,5% (de 2000 para 2001 tinham registado um aumento de 11,4%) (cfr. 12.3.2.2);

5. A estrutura das despesas correntes, responsáveis, em 2002, por cerca de 71% dos gastos totais do sistema (mesmo excluindo os subsídios à formação profissional, considerados, neste ano,

como sua componente), não apresentou, ao longo do quinquénio 1998/2002, alterações consideráveis, sendo, no entanto, de salientar o seguinte:

- ◊ Em 2002, as pensões mantiveram-se como a principal despesa do sistema (€ 8.432,6 milhões), tendo representado, ao longo do período, entre 68,6% e 69,2% do total das prestações sociais, sendo a evolução registada de 2001 para 2002 muito próxima da observada nos períodos antecedentes;
- ◊ As despesas com acção social (€ 1.104,2 milhões, em 2002, incluindo cerca de € 1,3 milhões de despesa realizada com "Subsídios de renda), onde se destacam as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação, têm evoluído a ritmo constante, passando de 7,4% do total das prestações sociais, em 1998, para 9,0% do total, em 2002;
- ◊ Os subsídios de desemprego (€ 1.090,4 milhões, em 2002) que entre 1998 a 2001, tinham mantido uma posição relativa entre 7,8% e 7,9%, atingiram, em 2002, os 8,9%, o que significou um aumento do seu valor absoluto em cerca de € 220,5 milhões, quando, nos períodos precedentes, os aumentos tinham rondado os € 70,0 milhões;
- ◊ O subsídio familiar a crianças e jovens e as prestações não especificadas cresceram sempre ao longo do período, apesar de a sua posição relativa no conjunto se manter inalterável; o subsídio de doença, por seu lado, apresenta uma clara tendência de decréscimo do seu peso relativo nas principais despesas correntes do sistema, baixando, progressivamente, de 5,3%, em 1998, para 3,8%, em 2002. Finalmente, o RMG, que atingiu o seu máximo em 1999 em termos da sua posição relativa no conjunto (3,0%), registou uma assinalável perda de peso situando-se, em 2002, nos 1,9% da despesa corrente efectuada;
- ◊ Em 2002, as despesas com administração totalizaram € 412,7 milhões, tendo crescido, de 2001 para 2002, € 20,8 milhões (5,3%), quando no período imediatamente anterior tinham aumentado € 71,6 milhões, isto é, 22,3% (sem o reflexo da introdução no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFESS, esse aumento teria sido de € 17,4 milhões, ou seja 4,4%) (cfr. ponto 12.3.2.3.2).

6. O método subjacente ao apuramento dos saldos nos OSS e CSS tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, uma vez que 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 2002, este problema continuou a subsistir na medida em que como saldo inicial deste ano não foi utilizado o saldo final expresso na CSS/2001, mas também um saldo convencionado. Assim, face ao exposto, o TC reitera as suas **reservas** sobre o assunto. Por outro lado, em relação ao IGFCSS, constata-se que o saldo inscrito no OSS e CSS como inicial é, na verdade, apenas previsional, não se afigurando aceitável que um valor meramente previsional se tivesse mantido inalterável a nível de CSS e não tivesse sido adaptado à real execução orçamental, quando esta já era conhecida (cfr. ponto 12.3.3.1)

7. No quinquénio 1998/2002:

   - ◊ Os saldos negativos entre as *receitas* e *despesas correntes* (com exclusão dos subsídios à formação profissional) assumiram um crescimento contínuo ao longo dos anos em referência (com valores entre os (-) 883,7, em 1998, e os (-) € 2.725,5 milhões, em 2002), mas as transferências tendo por origem o OE complementaram as receitas do subsistema previdencial, no sentido da cobertura total ou parcial de outros subsistemas,

tendo, como resultante, *saldos correntes* positivos. No que se refere aos *movimentos de capital*, é de realçar o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS, mas também o da reclassificação das despesas com formação profissional, factos que não evitaram que os saldos de capital continuassem, em 2002, a assumir valores negativos (cfr. ponto 12.3.3.2);

- ◊ Considerando, conjuntamente, os *saldos correntes* e os *saldos de capital*, verifica-se que as CSS foram apresentando sempre, entre 1998 e 2002, saldos positivos, que se cifraram num máximo de € 693,9 milhões obtidos em 2000 e num mínimo de € 33,3 milhões registados em 2002 (cfr. ponto 12.3.3.2).

8. Quanto ao financiamento do sistema é possível extrair as seguintes conclusões (cfr. ponto 12.3.5.6):

   - ◊ Foi dado cumprimento ao determinado no n.º 1, conjugado com o n.º 4, ambos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, que impunha o financiamento exclusivo por transferências do OE à protecção garantida no âmbito do subsistema de protecção social de cidadania;
   - ◊ Relativamente à transferência para capitalização de 2 pontos percentuais correspondentes às cotizações dos trabalhadores, previsto no artigo 13.º do supra referido Decreto-Lei e nos termos do n.º 1 do artigo 83.º da Lei de Bases, foi dado cumprimento ao disposto na referida legislação;
   - ◊ A transferência de € 496,1 milhões do subsistema previdencial de repartição para o subsistema de protecção à família diminuiu o saldo do subsistema previdencial de repartição que seria, no final do exercício, como previsto no n.º 2 do artigo 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, transferido para o fundo de reserva para ser gerido em regime de capitalização.

4. Balanço e Demonstração de Resultados

1. As contas da SS relativas ao ano de 2002 foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir.

   Acresce, além disso, que se verificou, em relação ao exercício de 2002, um conjunto de condicionantes, desenvolvidamente apresentadas no Volume II deste parecer, que potenciam as reservas que é legítimo formular sobre tais contas.

   Tais condicionantes resultam de um conjunto de mudanças que confluíram nesse exercício e que afectaram significativamente a informação disponível, justificando que sobre grandes áreas das contas não seja possível emitir, mesmo, qualquer opinião. Espera-se, no entanto, que tais constrangimentos sejam ultrapassáveis nos exercícios seguintes, pois o Tribunal reconhece que o novo sistema de informação financeira reúne as condições para, uma vez implementado na sua totalidade, ultrapassar os constrangimentos verificados.

   Não obstante o referido e sem prejuízo da **reserva geral** acabada de enunciar, sintetizam-se a seguir algumas das principais reservas específicas que se podem formular com referência às contas do exercício de 2002:

   a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – continuou, durante o exercício em causa, a não ser fiável, tendo-se verificado grandes dificuldades e atrasos na implementação do novo sistema,

ainda não completamente resolvidas, continuando a não existir uma Base Nacional de Contribuintes, completa e actualizada, que, designadamente, permita um controlo fiável das dívidas de contribuintes, em especial das nascidas posteriormente a 1 de Janeiro de 2002;

b) O sistema de controlo interno é frágil, não assegurando a integridade de todas as operações, designadamente pela falta de nomeação de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS, também não se dispondo ainda dos relatórios de auditoria, mesmo preliminares, sobre as contas do exercício de 2002 de todas as quatro principais instituições da segurança social relativamente às quais o sistema tomou a iniciativa – muito útil e meritória – de fazer auditar as respectivas contas por uma empresa especialmente contratada para o efeito;

c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que as mesmas continuam a pautar-se por uma grande opacidade, designadamente por não serem devidamente explicitados e justificados com o pormenor suficiente todos os ajustamentos e regularizações de consolidação, a que acresce o facto de:

- o processo de consolidação se ter baseado, não nas contas finais das entidades incluídas no perímetro de consolidação, mas nos chamados balancetes "antes de apuramento de resultados", o que não garante a fiabilidade dos valores consolidados, sendo disso exemplo as diferenças encontradas relativamente ao activo financeiro do IGFCSS, com reflexo significativo no balanço e nas demonstrações de resultados consolidados;
- não existir evidência de que a eliminação das transacções intra-entidades consolidantes tenha sido precedida de um processo completo de reconciliação de saldos entre as referidas entidades;

d) Apesar de algumas melhorias pontuais, continua a verificar-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 existe informação suficiente que permita analisar com detalhe a evolução das contas de terceiros, em particular a referente à dívida de contribuintes, não se dispondo também de elementos que permitam avaliar a justeza das provisões constituídas para fazer face a desvalorização de activos e ou outros riscos ou responsabilidades.

Assim, o Tribunal, além de sugerir que sejam corrigidas as anomalias e insuficiências indicadas, **reitera a recomendação**, já anteriormente expendida, de que deveria ser adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuadas, sem excepção, bem como a elaboração de um "Manual de Consolidação" que integrasse todos os procedimentos seguidos.

2. Sem prejuízo das reservas anteriormente referidas, pode ainda concluir-se o seguinte:

a) O aumento verificado no Activo (líquido), de 2001 para 2002, independentemente dos ajustamentos e das regularizações efectuadas nas contas do exercício, decorreu, exclusivamente, por força da integração do IGFCSS/FEFSS no universo de consolidação do sistema, pois, caso tal não sucedesse, ter-se-ia mesmo verificado um decréscimo. No

que se refere ao Passivo, em cujo valor não tem qualquer expressão o IGFCSS/FEFSS, nota-se uma diminuição das responsabilidades do sistema perante terceiros em 54,4% (cerca de € 427,6 milhões), que vem no mesmo sentido dos ajustamentos e regularizações ocasionadas pela introdução do novo plano de contas. Quanto aos Fundos Próprios registou-se um aumento paralelo ao do Activo, resultante da nova situação do IGFCSS/FEFSS perante o sistema (cfr. ponto 12.4.2);

b) A estrutura do Activo, em 2002, reflecte a nova situação do IGFCSS/FEFSS, implicando, por um lado, a diluição da principal rubrica patrimonial de exercícios anteriores, as dívidas de terceiros a curto prazo que, em 2001, representavam 70,9% dos activos do sistema e, em 2002, se resumem a 30,9%, (€ 2.853,7 milhões), devido, essencialmente, à integração do valor contabilístico dos títulos negociáveis que faziam parte da carteira da referida instituição, rubrica essa que aumentou, por essa via, nas contas consolidadas, em cerca de € 4.210,6 milhões. Por outro lado, é de salientar o efeito da nova política de provisões, em obediência aos princípios contabilísticos preconizados pelo POCISSSS, referentes às dívidas de terceiros de curto prazo e para investimentos financeiros, no valor, respectivamente, de € 795,2 milhões e € 8,9 milhões (cfr. ponto 12.4.2.1);

c) O Passivo diminuiu de € 786,3 milhões para € 358,8 milhões, de 2001 para 2002, o que se deveu à conjugação dos seguintes factores: diminuição das dívidas a terceiros de curto prazo (cerca de € 616,2 milhões), devido especialmente à redução do saldo de outros credores em cerca de € 597,7 milhões; redução dos saldos das contas correntes de fornecedores, no valor de € 16,2 milhões; aumento em € 161,1 milhões no que se refere à conta "Acréscimos e diferimentos", bem como ao efeito da nova política de provisões (€ 27,6 milhões), que contempla o registo de responsabilidades derivadas de riscos de natureza específica e provável, relacionados com eventuais indemnizações resultantes de acidentes de trabalho, indemnizações ou despesas de processos judiciais em curso (cfr. ponto 12.4.2.2);

5. Pensões de reforma

1. O montante total dos gastos afectos às pensões de reforma atingiu, em 2002, cerca de € 8.432,6 milhões, o que, se comparado com as despesas da mesma natureza efectuadas no ano anterior, correspondeu a um acréscimo, em termos absolutos, de cerca de € 704 milhões. A taxa de crescimento das despesas afectas às pensões de reforma registou, em 2002, ainda assim, um abrandamento (9,1%), já que, nos quatro primeiros anos do quinquénio considerado, se observaram crescimentos sucessivos desta taxa, tendo evoluído de 7,3% em 1997, para 10,3% em 2001 (cfr. ponto 12.5.1);

2. Aplicados os novos critérios impostos pelo diploma que aprova a nova LBSS, em vigor em 2002, verifica-se que o Subsistema Previdencial (SP) (que equivale, basicamente, ao anterior Regime Geral) absorveu cerca de 72,6% (€ 6.124,2 milhões), seguindo-se o Subsistema de Protecção Social e Cidadania (SPSC) com 22,9% (€ 1.930,3 milhões) e, finalmente, o Subsistema de Protecção à Família (SPF) que representou gastos na ordem dos 4,5%, ou seja, € 378,1 milhões. Por outro lado, a desagregação por tipos de pensão permite verificar que os gastos se concentram, maioritariamente, ao nível da pensão de velhice, que consumiu cerca de 70,1% do total dos recursos financeiros canalizados para a área das pensões de reforma (€ 5.912,1 milhões), distribuindo-se o remanescente de forma quase homogénea entre a pensão de invalidez, 15% (€ 1.226,9 milhões), e a pensão de sobrevivência, 14,9% (€ 1.253,6 milhões) (cfr. ponto 12.5.1);

3. O total de pensionistas sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2002, os 2.564 milhares de indivíduos. Este incremento representou, em termos relativos, um aumento de 1,4% desta população, quando, em 2001, esse crescimento se tinha cifrado em 2%, o que revela um ligeiro desaceleramento da tendência verificada. A evolução registada deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 39 mil indivíduos, em 2002), visto que, no que concerne ao Regime não Contributivo, se verifica, analogamente à tendência registada nos últimos anos, um decréscimo do número dos seus beneficiários (cerca de 4 mil indivíduos) pelo que, na globalidade, se regista um saldo positivo de cerca de 35 mil beneficiários (cfr. ponto 12.5.1);

4. Ao longo do período considerado, não se verificaram alterações significativas na evolução, quer do indicador extraído do confronto dos totais dos pensionistas e dos beneficiários activos, fixando-se este na ordem dos 1,9 activos para cada beneficiário a quem foi atribuída uma pensão, quer no relativo ao cotejo entre os pensionistas, exclusivamente afectos ao regime geral, onde se verificou, em 2002, um resultado de 1,96 (1,98 em 2001) activos por cada reformado pertencente a este regime (cfr. ponto 12.5.2);

5. No triénio de 2000 a 2002, o grau de cobertura das receitas de contribuições relativamente às despesas com pensões denotam uma tendência decrescente, evoluindo de 1,25, em 2000, para 1,20, em 2002, o que leva a concluir, no estrito sentido desta extrapolação, que o sistema tem vindo a perder capacidade financeira. Aliás, se analisados os mesmos dados em termos da percentagem das contribuições que é canalizada para pagamento de pensões, verifica-se que, dos 79,9% registados em 2000, se passou para cerca de 83%, em 2002. Já no que respeita ao rácio resultante da confrontação do total das contribuições com as despesas afectas, apenas, a pensões do Regime Geral verificou-se, igualmente, uma quebra, registando-se uma evolução de 1,37, em 2000 e 2001, para 1,34, em 2002 (cfr. ponto 12.5.2).

6. *Subsídio familiar a crianças e jovens e subsídios de maternidade, paternidade e adopção*

1. O Subsídio Familiar a Crianças e Jovens ultrapassava, no total nacional, os € 529 milhões em 2002, contra, apenas, cerca de € 169 milhões dos subsídios de maternidade, paternidade e por adopção; regista-se, em qualquer dos casos, um crescimento regular ao longo dos três últimos anos, situado, em média, em 8,5%;

2. As prestações em causa foram objecto de uma auditoria do Tribunal de Contas, a qual permitiu extrair, designadamente, as seguintes conclusões:

   ◊ Em termos de sistema de informação, à data a que se reporta a auditoria (2003), continuavam a verificar-se os problemas decorrentes da desactualização e não integração das bases de dados existentes, que impossibilitavam, em grande parte dos casos, quanto aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, o cálculo automático das prestações devidas e a verificação informática de eventuais situações de sobreposição com outras prestações. Por outro lado, o número médio de dias decorrido entre a data da entrada do requerimento nos serviços e a do deferimento (ou data do processamento) dos mesmos variava, no tocante aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, entre 18,1 e 25,2 dias e, quanto ao subsídio familiar a crianças e jovens, entre 14,5 dias e 89,6 dias;

   ◊ Verificou-se ainda, nomeadamente, que:

      ▪ Não se envia qualquer declaração aos beneficiários, nem mesmo anual, sobre os valores processados;

- Não existe uniformidade sobre o período a que devem reportar-se as remunerações a ter em conta para efeitos de prova de rendimentos, que se baseia exclusivamente nos montantes declarados pelo beneficiário sem qualquer controlo ou validação posterior;
- Não há possibilidade de verificar o valor da conta "Credores por prestações sociais em prescrição" relativamente às prestações de maternidade, paternidade e adopção por estas não estarem autonomizadas do subsídio de doença;
- Os procedimentos adoptados conduzem ao tendencial crescimento dos saldos bancários nas contas dos CDSSS, o que se deve ao facto de o IGFSS proceder à transferência financeira do total das prestações processadas, independentemente do saldo anterior relativo a prestações processadas e não pagas, o que põe em causa a unidade de tesouraria na segurança social e uma gestão financeira global e integrada das respectivas verbas.

◊ O controlo interno instituído relativamente às prestações em causa mereceu a qualificação de fraco (cfr. ponto 12.6).

7. Acção Social

1. As despesas e transferências correntes nesta área registaram, no período considerado, um crescimento contínuo, atingindo, em 2002, aproximadamente os € 1.103 milhões, correspondente a um aumento, relativamente ao ano antecedente, na ordem dos 10,8%, ou seja, um acréscimo de cerca de € 107,2 milhões (de 2000 para 2001 o aumento relativo foi de 15,8%, o que correspondeu a um incremento absoluto de, aproximadamente, € 135,6 milhões) (cfr. ponto 12.7.1);

2. As importâncias canalizadas para equipamentos sociais cifraram-se, em 2002, nos € 20,6 milhões, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 65,8%, relativamente ao investimento homólogo realizado em 2001. No tocante a estes financiamentos, destaque para o surgimento, em 2002, de um novo programa destinado (entre outras finalidades), ao financiamento de equipamentos sociais – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) –, tendo, por esta via, sido aplicados cerca de € 1,8 milhões, valor este que representou cerca de 8,9% do total das verbas encaminhadas para esta área (cfr. ponto 12.7.1);

3. As despesas com acção social mais expressivas dizem respeito aos subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação subscritos entre estas entidades e as instituições de segurança social, representando, em relação ao total dos gastos anuais, 69,6% em 2002 (€ 796,0 milhões). Se analisada a evolução relativa ocorrida de 2000 para 2001 e de 2001 para 2002, nota-se um ligeiro abrandamento do crescimento registado, já que, enquanto no primeiro período referido aumentaram cerca de € 102,5 milhões, ou seja 17,2%, no segundo esse incremento ficou-se pelos € 96,2 milhões, significando um aumento de 13,7% (cfr. ponto 12.7.2);

4. Relativamente aos subsídios a IPSS, se considerados, conjuntamente, os montantes dispendidos nas regiões do Norte, Centro e LVT, verifica-se que foram para elas direccionados cerca de 83,9% do total destes financiamentos: 30,2% na Região Centro, 28,9% na Região Norte e 24,8% na Região de LVT. Relativamente às áreas sociais, o volume de gastos é liderado pela "Infância e Juventude" com 47,6% do total das verbas, correspondente a € 378,9 milhões, seguindo-se a "Terceira Idade" com 39,8%, € 316,7 milhões, a "Invalidez e Reabilitação" que arrecadou 8,4% do total dos financiamentos, € 67,2 milhões e, finalmente, a

"Família e Comunidade" com cerca de € 33,2 milhões, ou seja, 4,2% dos gastos totais afectos a estes subsídios (cfr. ponto 12.7.3);

5. No que respeita ao controlo interno nas áreas dos acordos celebrados com IPSS salienta-se o facto de os protocolos celebrados entre a Segurança Social e as IPSS se fundarem basicamente, quanto às verbas a transferir, no número de utentes que cada estabelecimento se propõe apoiar multiplicado por um valor, superiormente fixado e para cujo cálculo relevam custos considerados inerentes à actividade, e ao qual acrescem, por vezes, outras compensações (v.g. remunerações de pessoal), o que torna necessário um controlo regular, pelas entidades sobre quem impende tal atribuição, de que aquelas metas são cumpridas ou que aquelas compensações correspondem a importâncias efectivamente pagas, sob pena de se poder, eventualmente, assistir a uma má utilização de dinheiros públicos, por via do sobrefinaciamento de instituições incumpridoras (cfr. ponto 12.7.4).

   O Tribunal **recomenda** que os protocolos anuais celebrados com as Uniões sectoriais e que fixam as comparticipações a transferir sejam objecto de publicitação em Diário da República e que o controlo regular sobre o seu cumprimento seja intensificado.

8. Emprego e Formação Profissional

1. Em 2002 verificou-se um acentuado crescimento da despesa com subsídio de desemprego, atingindo cerca de € 799 milhões, mais € 168,4 milhões que no ano anterior, representando, em termos relativos, um incremento de 24,7%, o que revela uma aceleração do pendor de crescimento que se verifica desde 1998. Por sua vez, o subsídio social de desemprego revela, com excepção do período 1999/2000 em que denotou um ligeiro decréscimo, uma continuada subida, atingindo, em 2002, € 278,1 milhões, o que, relativamente a 2001, corresponde a um aumento de 19,7%. A tendência de crescimento verificada no subsídio de desemprego reflecte a evolução geral do número de desempregados que, de acordo com os números publicados pelo Banco de Portugal, aumentou, em 2002, cerca de 26,3% (cfr. ponto 12.8.1.1);

2. O número de beneficiários de subsídio de desemprego é claramente crescente no período em análise, verificando-se um aumento, de 2001 para 2002, de cerca de 12,1%, indicador que diverge da taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (26,7%) indiciando, assim, um aumento do valor médio de subsídio por beneficiário. Quanto ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde pontifica o subsídio inicial, verificou-se, no mesmo período, um aumento de 6,5%, quando no período imediatamente antecedente se tinha verificado um decréscimo; por outro lado, o referido aumento não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (+ 19,7%), indicando, também neste tipo de subsídio, um acréscimo no valor médio por beneficiário (cfr. ponto 12.8.1.1);

3. O relevo financeiro cada vez maior que vêm assumindo as despesas relacionadas com as prestações de desemprego, embora justificadas pelo aumento deste flagelo, leva a que o Tribunal **recomende** que se melhore a sua eficácia enquanto sistema de suporte financeiro para indivíduos que estão desempregados mas que procuram activamente um novo emprego, já que os números disponíveis revelam que uma parcela significativa destes beneficiários aufere prestações de desemprego estando inactivos, ou seja, não procurando activamente trabalho (cfr. ponto 12.8.1.1);

4.– O número de requerimentos entrados no conjunto dos dois tipos de subsídios denota, no período 2001/02, um crescimento, cerca de 14,9%, verificando-se uma maior procura no subsídio de desemprego (+ 19,4%), enquanto que, relativamente ao subsídio social de

desemprego, se verificou, no mesmo período, um aumento de 7,6% (no período antecedente tinha registado um decréscimo de 0,9%) (cfr. ponto 12.8.1.2);

5. Em 2002, os tempos médios de processamento deslizaram acentuadamente tendo, quer quanto ao subsídio de desemprego, quer relativamente ao subsídio social de desemprego, praticamente duplicado. No que se refere ao primeiro, o tempo médio de processamento agravou-se de 87 dias em Janeiro para 102 dias em Dezembro, tendo atingido um pico de 123 dias em Setembro. Quanto ao segundo, registou-se uma evolução paralela à referida anteriormente, embora partindo de um tempo relativamente superior em Janeiro (96 dias) para um valor igual em Dezembro (102 dias), mas com um máximo de 111 dias em Setembro, pelo que o Tribunal **recomenda** que, sem prejuízo do controlo da atribuição desta prestação, o tempo médio de processamento seja encurtado (cfr. ponto 12.8.1.5);

6. Em relação aos apoios ao emprego e formação profissional importa sublinhar que o reflexo financeiro geral destas políticas tem vindo a ser crescente no período em análise, passando de € 948,4 milhões, em 2000, para € 1.433,2 milhões, em 2002, facto que se deveu, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional, essencialmente, aos financiamentos comunitários através do FSE. Por outro lado, as transferências do OSS mantiveram um crescimento regular no triénio 2000/02, passando de € 598,2 milhões, em 2000, para € 631,7 milhões, em 2002, enquanto a componente nacional de financiamento da política de formação profissional que, usualmente, era de montante superior à componente externa, deixou de o ser em 2002, tendo, neste ano, esta última parte representado cerca de € 801,5 milhões, o que correspondeu a um crescimento, relativamente a 2001, de 76,9%, ou seja, um incremento absoluto de € 348,3 milhões (cfr. ponto 12.8.2);

7. 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 a redução permanente de contribuições, sendo este um dos domínios onde o sistema de informação existente carece de aperfeiçoamento – a estimativa de perda de receita (€ 102,8 milhões), efectuada pelo IGFSS e utilizada como referência para se conhecer a dimensão financeira desta política, não é coincidente com a fornecida pelo IIES (€ 185,7 milhões) –, facto que tem suscitado, em anteriores Pareceres, a **recomendação**, que se reitera, no sentido de ser melhorada a estimativa da receita cessante, que deve ser desagregada pelos regimes legais que a suportam e devidamente fundamentada (cfr. ponto 12.8.2);

8. A utilização de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE, embora tenha permitido limitar o valor das utilizações das linhas de crédito obtidas junto da CGD e, consequentemente, diminuir os encargos bancários suportados pelo IGFSE/OE, não possibilitou que o IGFSS rentabilizasse as referidas verbas, através de possíveis aplicações financeiras, lesando-se financeiramente o subsector segurança social (cfr. ponto 12.8.3.2).

9. Rendimento Mínimo Garantido

1. Nos cerca de sete anos de vigência desta medida, considerando os valores acumulados da despesa até ao final do ano 2002, verifica-se que foram despendidos cerca de € 1.269,7 milhões, sendo que 58,6% desse montante respeita ao último triénio. No período considerado, verificou-se um forte crescimento anual das despesas até 1999, ano em que se atingiu o montante máximo de gastos, cerca de € 277,4 milhões, registando-se, a partir daí, decréscimos ligeiros da despesa, fixada, em 2002, em aproximadamente € 233,6 milhões. Os decréscimos na despesa que se têm vindo a notar ao longo dos últimos três anos revelam que a medida entrou numa fase de maturidade, patenteada, designadamente, ao nível da análise dos novos requerimentos que entraram no sistema e, particularmente, no que respeita ao

acompanhamento e mais exigente avaliação da evolução económico-social das famílias beneficiárias (cfr. ponto 12.9.1).

2. O montante de pagamentos indevidos, considerando apenas as regiões do Continente, cifrou-se em cerca de € 16,3 milhões, o que representou 7,1% face ao valor total dispendido com estas prestações (efectuada uma estimativa para os gastos relacionados com outros apoios e serviços administrativos e calculada, em conformidade, a percentagem de pagamentos indevidos em relação ao total das prestações, chegou-se ao resultado de 8,3%). A taxa de recuperação de prestações indevidamente pagas no continente fixou-se nos 68,2%, correspondendo ao recobro de aproximadamente € 11,1 milhões. Feita uma análise ao nível de cada uma das regiões, verifica-se que foi a de LVT que mais se destacou no cumprimento deste desiderato, cerca de 101,3% mais que duplicando a taxa alcançada no período anterior. Em sentido oposto situa-se a Região do Algarve com uma taxa de recuperação muito abaixo do razoável (0,2%), significando que, dos cerca de € 170 mil que consubstanciam pagamentos indevidos, apenas se procedeu à recuperação de pouco mais de € 400. Esta ocorrência, como aliás se sublinhou no anterior Parecer, justifica, por parte do Tribunal, a **recomendação** de que, relativamente ao CDSSS de Faro, sejam apuradas as causas que lhe estão subjacentes e corrigidas eventuais disfunções que venham a ser detectadas no apuramento e recobro de pagamentos indevidos de prestações de RMG (cfr. ponto 12.9.4);

3. Relativamente à execução processual observou-se que o ritmo de entrada de novos processos voltou, em 2002, a decrescer, fixando-se nos 48.423, o que reflecte uma quebra, relativamente ao observado em 2001, na ordem dos 11%. Considerando o total acumulado desde 1996 até ao final do ano em análise, verifica-se a entrada no sistema de 506.798 processos, dos quais 479.657 foram avaliados até Dezembro de 2002, traduzindo uma taxa de avaliação de 94,6%. Por outro lado, o nível de eficiência registado na avaliação dos processos entrados continua em crescendo, à semelhança, aliás, do que se tem vindo a verificar em anos anteriores, contribuindo para tal o desempenho do conjunto das regiões do país com destaque para o Alentejo, LVT e Norte cujo peso dos processos por avaliar se situa aquém dos 5%. Por outro lado, ao longo dos últimos anos parece ter havido um maior rigor na análise dos processos e respeito pelas normas de acesso à medida, já que se verificou uma subida continuada da taxa de indeferimento, atingindo-se, em 2002, os 40,5%, ou seja, 1,5% acima do registado dois anos antes (cfr. ponto 12.9.5.1);

4. A taxa de cessação aumentou, em 2002, para os 61,6%, parecendo evidenciar que, por parte dos serviços competentes, tem existido um reforço do acompanhamento e cuidado na análise da evolução das realidades das famílias beneficiárias e, paralelamente, uma cada vez mais oportuna actuação na reavaliação dos respectivos processos. Analisando esta realidade por regiões, verifica-se que é no Alentejo (66,7%) e no Centro (65,8%) onde se registam as mais altas taxas de cessação, enquanto que as mais baixas se localizam no Algarve e RA dos Açores com, respectivamente, 56,4% e 57,7%. Dos 160.746 processos cessados até ao final de 2002 (não considerando os relativos à RA da Madeira), 100.823 foram-no por motivo de alteração de rendimentos, correspondendo, em termos relativos, a cerca de 62,7% do total das cessações ocorridas, por outro lado, o não cumprimento dos acordos de inserção subscritos revela-se como a segunda causa de cessação com cerca de 11,5% do total das ocorrências, seguindo-se a não subscrição do referido acordo com 7,9% (cfr. ponto 12.9.5.1 e 12.9.5.1.1);

5. A área de inserção com maior adesão continua a ser a relativa à Acção Social, com cerca de 34% do total de acordos celebrados, seguindo-se a Saúde com 23,6%, enquanto a área referente à Formação Profissional se fixa no patamar mais baixo de aderência, com apenas 2,7% das contratualizações. O panorama descrito relativo à subscrição de acordos parece

indiciar que, perante um cenário de reprodução geracional da pobreza em que vive a maioria dos beneficiários desta medida, a estratégia adoptada passa, antes de mais, por um investimento na qualificação pessoal e na promoção de um mínimo de bem-estar físico e mental dos beneficiários – o Apoio Psicossocial representa cerca de 67% do total dos programas de acção social subscritos –, designadamente, no que concerne à promoção e desenvolvimento das suas competências relacionais e administração de cuidados de saúde básicos, antes de se avançar para a formação e qualificação profissional que, só num estádio ulterior, poderá contribuir para solidificar a sua inserção social e profissional (cfr. ponto 12.9.5.2);

6. Cerca de 69% da titularidade da prestação é pertença de mulheres, revelando este fenómeno dois aspectos fundamentais: por um lado, que é, tradicionalmente, a população feminina a mais afectada pelas situações de vulnerabilidade económica e, por outro, a que apresenta maior iniciativa no que respeita à mobilização de esforços para aceder às prestações a que legalmente tem direito (cfr. ponto 12.9.5.3.1);

7. Das 105.520 famílias consideradas, cerca de 29,3%, ou seja 30.936, sobrevivem, exclusivamente, dos rendimentos provenientes das prestações do RMG. Considerando esta realidade ao nível de cada uma das regiões do país, observa-se que é na região de LVT onde se concentram, em termos relativos, o maior número de famílias totalmente dependentes destes rendimentos, cerca de 35%, enquanto as economicamente mais autónomas são as residentes nos Açores, onde apenas 16,7% das famílias não possuem qualquer outro tipo de rendimento (cfr. ponto 12.9.5.3.3).

10. Património Financeiro e Imobiliário do IGFCSS

1. Em 2002, os fundos próprios do IGFCSS atingiram os € 4.717,6 milhões, crescendo cerca de € 919 milhões comparativamente ao registado em 2001, o que corresponde a um acréscimo relativo de 24,2%. Este crescimento é explicado, numa parte considerável, pelas transferências efectuadas pelo IGFSS, em 2002, € 812,6 milhões, que representaram 88,5% da variação verificada, havendo ainda a destacar, relativamente aos incrementos ocorridos no decorrer deste exercício, a contribuição dos rendimentos auferidos, responsáveis por cerca de 16,3% da variação (€ 149,4 milhões) e dos juros corridos, 2,1% (€ 19,4 milhões); por outro lado, relativamente às variações negativas verificadas, destaca-se a desvalorização ocorrida no segmento accionista, cifrada em cerca de € 68,5 milhões, que se traduziu num contributo negativo para os fundos próprios do IGFCSS na ordem dos 7,5%. Os RLE atingiram, no ano em análise, cerca de € 106,4 milhões, denotando, relativamente ao ano transacto, um decréscimo de cerca de € 3 milhões, o que significou, em termos relativos, um declínio de 2,7% (cfr. ponto 12.10.1);

2. As taxas de cobertura, evidenciadas, quer pelo rácio CP/RG, quer pelo CP/Total das Pensões, registaram, no triénio, uma progressão positiva significativa, tendo passado, respectivamente, de 48,4% e 44,1%, em 2000, para 62,0% e 55,9%, em 2002. Estes indicadores revelam que, considerando isoladamente as pensões do Regime Geral, os capitais próprios do FEFSS estavam em condições de assegurar, em 2002, cerca de 7,5 meses de pagamento de pensões, descendo esta taxa de cobertura para cerca de 6,7 meses se se considerar os gastos totais respeitantes ao conjunto dos regimes. Estas taxas de cobertura denotam, relativamente ao ano anterior, o crescimento de, aproximadamente, um mês em cada um dos rácios considerados, revelando uma tendência que, a médio/longo prazo, se afigura poder convergir para o cumprimento dos objectivos traçados de cobertura das despesas com pensões, por um período mínimo de dois anos (cfr. ponto 12.10.1);

3. Foi transferido para o FEFSS, para integrar a classe de activos designada de "reserva estratégica" um lote de 21.267.542 acções "Portugal Telecom, SGPS, SA" às quais atribuiu o valor de € 216.029.369,22, para cumprimento do determinado na Lei de Orçamento de Estado para 2001. Entretanto, em 31/12/2002 e segundo o IGFCSS, aplicado o normativo de valorimetria em vigor para os activos do FEFSS, apurou-se, a partir da cotação mínima das referidas acções observada nesse dia na Euronext Lisboa – € 6,35 –, o valor de € 135.048.891,7, registando-se, assim, uma perda para o subsector Segurança Social, no valor de € 80.980.477,52 (contabilizada directamente em "Reservas"). Reitera-se, portanto, a conclusão do Parecer anterior de que se está perante uma perda que, não sendo assumida pelo Estado, só não se concretizará para a Segurança Social se houver, no futuro, uma inflexão da evolução recente desses títulos e que seja suficiente para a cobrir (cfr. ponto 12.10.1);

4. A aplicação em valores mobiliários atingiu, em 2002, cerca de € 4.467 milhões, crescendo, face ao ocorrido em 2001, 23,1%, ou seja, aproximadamente € 838,9 milhões. Na composição da carteira, para além da inclusão da reserva estratégica (que passou a constituir 3% do total das aplicações em valores mobiliários), destaque para o acentuado decréscimo registado nos fundos de investimento, cifrado em cerca de € 175,2 milhões, passando de um peso relativo de 7,1% do total das aplicações, em 2001, para 1,8%, em 2002, enquanto, no mesmo período, as acções perdiam mais de 2% (cerca de € 31,2 milhões). Por outro lado, registaram-se reforços nos títulos da divida pública (0,2%) e nas obrigações (cerca de 4%). A rendibilidade dos activos financeiros que compõem o fundo tem registado um continuado decréscimo. Fruto de uma conjuntura económica conturbada, o ano de 2002 não fugiu a essa regra, atingindo-se, a preços de mercado, a taxa de 2,51% (cfr. ponto 12.10.1).

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.

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 da mesma e a falta de credibilidade de que se reveste.

[1] Cfr. Cap. III.1, V.1, VI.3, VI.4 e VII.1 do presente Volume.
[2] Cfr. Cap. II.2 a II.7, III.1, III.2, IV.1 e VI.4.
[3] Cfr. Cap. II.8, II.9, III.4, III.5,VI.4, VII.2, VIII.2, VIII.6 a VIII.8, X.1 e X.2.

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, as contas relativas ao ano de 2002 foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir. As condicionantes verificadas resultam de um conjunto de mudanças que confluíram neste exercício e que afectaram significativamente a informação disponível, justificando que sobre grandes áreas das contas não seja possível emitir, mesmo, qualquer opinião.

Deste modo, 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].

Futuramente, a repetição desta situação poderá implicar a não emissão de parecer pelo Tribunal de Contas, na parte respeitante à Conta da Segurança Social.

No tocante à execução orçamental, o Tribunal entende dever salientar, mais uma vez, os elevados montantes por cobrar que têm vindo a atingir as receitas de impostos.

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.

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 30 de Junho de 2004

Alfredo José de Sousa, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

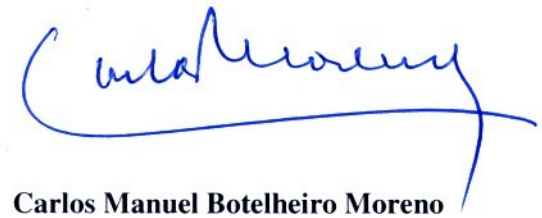
Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

José de Castro de Mira Mendes

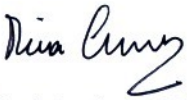
Adelino Ribeiro Gonçalves



Carlos Manuel Botelheiro Moreno



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



António José Avérous Mira Crespo



Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



José Luís Pinto Almeida



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



Manuel Roberto Mota Botelho

Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

FUI PRESENTE,

(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002



Volume II
Relatório

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

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2002
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, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália da Costa Barbosa, Tiago de Moura Gonçalves, Umbelina Pires e Maria João Caldas*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

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

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

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

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

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José Manuel Barbeita Pereira*

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

Revisão do Volume I: *Luís Queimado, Manuel Custódio e Umbelina Pires*

Apoio informático geral: *Ana França, António Caldeira, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

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 por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada *I.9*

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem por funções *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.11**

2.4 – Receitas aduaneiras e impostos especiais sobre o consumo **II.24**

2.4.1 – Contabilização das receitas do Estado pela DGAIEC *II.24*

2.4.1.1 – Enquadramento II.24

2.4.1.2 – Processo de contabilização e controlo II.25

2.4.1.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação contabilizada II.27

2.4.1.4 – Evolução face ao processo de contabilização anterior II.34

2.4 2 – Reembolsos processados na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo *II.35*

2.4.2.1 – Enquadramento II.35

2.4.2.2 – Análise e avaliação da informação seleccionada II.36

2.5 – Imposto sobre o valor acrescentado **II.39**

2.5.1 – Contabilização da receita de IVA pelo respectivo serviço *II.39*

2.5.1.1 – Enquadramento II.39
2.5.1.2 – Fiabilidade e tempestividade da informação disponibilizada II.40
2.5.1.3 – Apreciação do processo de contabilização e da conformidade com o quadro legal definido e com as instruções da DGO II.55
2.5.2 – Contabilização dos reembolsos objecto do Despacho do SEAF, de 10 de Abril de 2003 ..... II.62
2.5.2.1 – Enquadramento II.62
2.5.2.2 – Avaliação da informação II.63
2.6 – Impostos sobre o rendimento II.71
2.6.1 – Enquadramento II.71
2.6.2 – Conformidade do processo de contabilização com o regime legal II.72
2.6.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação contabilizada II.72
2.6.4 – Evolução face ao processo de contabilização anterior II.86
2.7 – Evolução da receita II.89
2.7.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada II.89
2.7.2 – Análise da evolução da receita cobrada II.91
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.10
3.3 – Evolução da despesa III.18
3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga III.18
3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica III.19
3.3.3 – Conferência dos mapas de despesa III.23
3.4 – Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" III.25
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.9

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. 50 – Investimentos do Plano *IV.12*

4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50 ..... IV.12

4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas "realizadas" – Cap. 50 ..... IV.13

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

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

4.3 – Programa/Projecto PIDDAC "Centros de Formalidades Empresariais – CFE" **IV.20**

4.3.1 – Enquadramento *IV.20*

4.3.2 – Envolvente do programa/projecto *IV.21*

4.3.3 – Execução financeira global *IV.22*

4.3.4 – O PIDDAC – Cap. 50 – Investimentos do Plano e os custos de funcionamento dos CFE *IV.22*

4.3.5 – Contextualização *IV.23*

4.3.6 – Observações da auditoria *IV.24*

4.3.7 – Procedimentos de controlo interno *IV.24*

4.3.8 – Planeamento, fiscalização e controlo *IV.25*

4.3.9 – Medição e orçamento dos projectos e obras – CFE Loulé e Lisboa II *IV.26*

4.4 – Programa/Projecto PIDDAC "Construção/Estradas Nacionais" Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa" **IV.27**

4.4.1 – Observações da Auditoria *IV.28*

4.4.1.1 – A Solução rodoviária IV.28

4.4.1.2 – Concurso de ideias IV.28

4.4.1.3 – Concurso da empreitada IV.29

4.4.1.4 – Repartição de tarefas, encargos e responsabilidades entre a JAE e CM Coimbra IV.29

4.4.1.5 – Anteprojecto e projecto de execução IV.30

4.4.1.6 – Estabilização da ponte IV.31

4.4.1.7 – Execução financeira IV.32

V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO V.3

5.1 – Considerações gerais V.3

5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis V.3

5.1.2 – Âmbito da verificação V.11

5.2 – Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social V.12

5.2.1 – Enquadramento V.12

5.2.2 – Execução financeira V.12

5.2.2.1 – Execução orçamental em 2002 ..... V.12

5.2.2.2 – Desorçamentação dos encargos com o porte pago referentes aos CTT V.14

5.2.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos incentivos V.15

5.2.3.1 – Porte pago V.16

5.2.3.2 – Expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas V.19

5.2.3.3 – Incentivos directos ao investimento (IMT, ICCI e IIDE) V.20

5.2.3.4 – Incentivos específicos à comunicação social e apoio à edição de obras sobre temas de comunicação social V.23

5.2.3.5 – Publicitação dos apoios V.24

5.2.4 – Acção de verificação junto de beneficiários V.24

5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência V.25

5.3.1 – Enquadramento V.25

5.3.2 – Execução financeira V.27

5.3.2.1 – Execução do orçamento privativo do IPDT V.27

5.3.2.2 – Apoios financeiros a instituições particulares por tipo de apoio V.28

5.3.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros V.28

5.3.3.1 – Programa Quadro Prevenir II (PQP II) V.29

5.3.3.2 – Projectos de continuidade do PQP I e do PQR – 2.º semestre de 2001 e 1.º trimestre de 2002 ..... V.31

5.3.3.3 – Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs) V.32

5.3.3.4 – Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso V.33
5.3.3.5 – Apoios não incluídos em programas – Subsídios V.34
5.3.4 – Publicitação dos apoios concedidos pelo IPDT V.34
5.3.5 – Acção junto de entidades beneficiárias V.35
5.4 – Benefícios fiscais V.35
5.4.1 – Enquadramento V.35
5.4.2 – Quantificação da despesa fiscal V.35
5.4.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares V.36
5.4.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) V.37
5.4.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) V.39
5.4.2.4 – Imposto automóvel (IA) V.40
5.4.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) V.41
5.4.2.6 – Outros impostos V.42
5.4.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal V.43
5.4.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal V.44
5.4.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual V.45
5.4.4.1 – Enquadramento normativo V.45
5.4.4.2 – Procedimentos de controlo V.47
5.4.4.3 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro V.49
5.4.4.4 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro V.51
5.4.4.5 – Benefícios fiscais dos n.ºs 1 a 3 do art.º 39.º do EBF e da legislação anterior à Lei do OE/99 (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro) V.56
5.4.4.6 – 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.56
5.4.5 – Acatamento das recomendações do Tribunal de Contas V.57
VI – DÍVIDA PÚBLICA VI.3
6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2002 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 e de gestão da dívida pública para 2002 ..... VI.4

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida VI.7

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2002 ..... VI.7

6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro VI.8

6.2.1.2 – Certificados de Aforro VI.9

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional VI.10

6.2.1.4 – Outros empréstimos em moeda nacional VI.10

6.2.1.5 – Emissões em moeda estrangeira VI.11

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida VI.11

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.13

6.2.3.3 – Promissórias VI.13

6.2.3.4 – Dívida assumida VI.14

6.3 – Evolução da dívida VI.15

6.4– Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento VI.19

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 de financiamento e de recompra VI.25

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros VI.26

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública VI.27

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública VI.30

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação VI.32

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos em 2002 ..... VI.32

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos em 2002 ..... VI.34

6.6.3 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação VI.35

6.6.4 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades VI.37

6.6.4.1 – Assunção de passivos das Regiões Autónomas VI.40

6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades VI.41

6.6.4.3 – Outras situações VI.54

6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida VI.55

6.7.1 – Análise comparativa entre os valores constantes da CGE e os da conta de gerência do IGCP VI.55

6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas para pagamento de amortizações e encargos correntes da dívida pública VI.56

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida VI.57

6.7.3.1 – Amortizações VI.61

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida VI.61

6.8 – Dívida garantida VI.66

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado VI.66

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias VI.69

6.8.2.1 – Na ordem interna VI.69

6.8.2.2 – Na ordem externa VI.71

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado VI.71

6.8.3.1 – Na ordem interna VI.74

6.8.3.2 – Na ordem externa VI.76

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades ocorridas em 2002 ..... VI.76

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.78

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas nos limites estabelecidos na Lei do Orçamento VI.78

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.80

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado em 2002 ..... VI.80

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano VI.82

6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano. VI.83

6.9.4 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento VI.85

6.9.5 – Prémios VI.87

6.9.6 – Montantes disponibilizados pelo Estado, em 2002, para pagamento de sinistros VI.87

6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado em 2002 ..... VI.88

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO VII.3

7.1 – Considerações gerais VII.3

7.2 – Subsector Estado VII.5

7.2.1 – Evolução global em 2002 ..... 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 repasses de fundos VII.7

7.2.2.3 – Créditos resultantes da execução de garantias VII.9

7.2.2.4 – Outros créditos VII.10

7.2.2.5 – Obrigações e títulos da dívida pública VII.11

7.2.2.6 – Títulos de participação VII.12

7.2.2.7 – Fundos de investimento VII.12

7.2.2.8 – Acções e quotas VII.12

7.2.2.9 – Participações em entidades não societárias VII.19

7.2.2.10 – Organizações financeiras internacionais VII.20

7.3 – Serviços e Fundos Autónomos VII.21

7.3.1 – Enquadramento VII.21

7.3.2 – Evolução global em 2002 ..... VII.24

7.3.3 – Evolução por tipo de activos financeiros VII.26

7.3.3.1 – Créditos VII.26

7.3.3.2 – Obrigações e títulos de dívida pública VII.33

7.3.3.3 – Títulos de participação VII.34

7.3.3.4 – Fundos de investimento VII.35

7.3.3.5 – Participações em entidades societárias VII.36

7.3.3.6 – Participações em entidades não societárias VII.40

7.3.3.7 – Outros activos VII.41

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/02 e os das contas de gerência VII.42

7.3.4.1 – SFA constantes da CGE VII.42

7.3.4.2 – SFA que não integram os mapas da CGE VII.51

7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado VII.52

7.4.1 – Evolução global VII.52

7.4.2 – Despesas *VII.54*
7.4.2.1 – Anulação e amortização de dívida pública VII.54
7.4.2.2 – Novas aplicações de capital VII.54
7.4.2.3 – Visto do Tribunal de Contas VII.56
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 – Aplicações informáticas e informação contabilística VIII.5
8.2.2.1 – Aplicações informáticas VIII.5
8.2.2.2 – Informação contabilística VIII.6
8.2.2.3 – Criação e movimentação do Diário 80 ..... VIII.8
8.2.2.4 – Prestação de serviço de *homebanking* VIII.9
8.2.2.5 – Comparação dos saldos das contas entre *homebanking* e contabilidade VIII.11
8.2.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação *VIII.15*
8.2.4 – Prossecução do princípio da unidade de tesouraria VIII.21
8.3 – Análise de contas e operações seleccionadas VIII.26
8.3.1 – Contas de Disponibilidades com saldo credor VIII.26
8.3.2 – Contas de Terceiros VIII.28
8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos VIII.28
8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros VIII.34
8.3.3 – Contas de Resultados de Operações Financeiras..... VIII.47
8.3.3.1 – Saldos transitados de 2001 e a transitar para 2003 ..... VIII.47
8.3.3.2 – Provisões para perdas de disponibilidades em mo eda estrangeira VIII.47
8.4 – Avaliação sobre a implementação do Regime da Tesouraria do Estado VIII.48
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA..... IX.3
9.1 – Encerramento da Conta IX.3
9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento IX.8
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL 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

10.2.1.3 – Aumentos de capital X.11

10.2.2 – Operações não evidenciadas na CGE X.11

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado X.14

10.4 – Fluxos financeiros dos serviços e fundos autónomos para o SPE X.16

10.4.1 – Fluxos evidenciados na CGE X.16

10.4.2 – Outros fluxos X.18

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA 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.9

11.3.1 – Enquadramento XI.9

11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da EU XI.9

11.3.3 – Transferências de fundos da UE em 2002 ..... XI.10

11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2002 ..... XI.11

11.3.5 – QCA III XI.12

11.3.5.1 – Quadro financeiro previsional XI.12

11.3.5.2 – Realização financeira acumulada XI.13

11.3.5.3 – Pedidos de pagamento em 30/12/2002 – aplicação da "regra n+2" XI.18

11.3.6 – QCA II XI.20

11.3.7 – Fundo de Coesão XI.22

11.3.7.1 – Fundo de Coesão I XI.23

11.3.7.2 – Fundo de Coesão II XI.24

11.3.8 – FEOGA-Garantia XI.24

11.3.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE) XI.25

11.4 – Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao Fundo Comunitário – FSE XI.27

11.4.1 – Enquadramento *XI.27*
11.4.2 – Caracterização do SIIFSE *XI.29*
11.4.3 – Arquitectura aplicacional *XI.29*
11.4.4 – Arquitectura física *XI.29*
11.4.5 – Interfaces *XI.30*
11.5 – Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais do Norte e do Centro XI.30
11.5.1 – Enquadramento *XI.30*
11.5.2 – Sistema de informação *XI.31*
11.5.3 – Aspectos financeiros *XI.31*
11.5.3.1 – Certificação de despesa à Comissão Europeia XI.31
11.5.3.2 – Aprovações/execução financeira XI.33
11.5.4 – Eficácia da decisão de candidaturas *XI.35*
11.5.4.1 – Candidaturas das medidas FSE XI.35
11.5.4.2 – Candidaturas das medidas FEDER XI.36
11.5.4.3 – Candidaturas das medidas IFOP XI.36
11.5.5 – Eficácia da decisão dos pagamentos *XI.36*
11.5.6 – Controlo *XI.37*
11.5.6.1 – Acções de controlo XI.37
11.6 – Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental XI.38
11.6.1 – Enquadramento *XI.38*
11.6.2 – Observações da auditoria *XI.38*
11.6.2.1 – Quadro legal da realização do programa e de cada intervenção XI.38
11.6.2.2 – Análise do modelo adoptado XI.38
11.6.2.3 – Financiamento das intervenções Polis XI.40
11.7 – Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE XI.46
11.7.1 – Enquadramento *XI.46*
11.7.2 – Caracterização do POEFDS *XI.46*
11.7.3 – Circuito financeiro do FSE no âmbito do QCAIII *XI.47*
11.7.4 – Fluxos financeiros FSE em 2002 – reflexos na CGE *XI.48*
11.7.5 – Fluxos financeiros provenientes da UE para o POEFDS - *XI.48*

circuito financeiro .....

11.7.6 – Orçamentação e contabilização dos projectos co-financiados no âmbito do POEFDS *XI.49*

11.8 – Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) **XI.52**

11.8.1 – Enquadramento *XI.52*

11.8.2 – Observações da auditoria *XI.52*

1.8.2.1 – De carácter geral XI.52

11.8.2.2 – Sobre as despesas com as inspecções no local XI.53

XII – SEGURANÇA SOCIAL **XII.3**

12.1 – Enquadramento geral e condicionantes **XII.3**

12.1.1 – Enquadramento geral *XII.3*

12.1.2 – Condicionantes *XII.5*

12.2 – O Orçamento e a Conta **XII.8**

12.2.1 – Lei do Orçamento *XII.8*

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental *XII.9*

12.2.3 – Alterações orçamentais *XII.9*

12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central *XII.10*

12.2.4.1 – PIDDAC XII.11

12.2.4.2 – Reforma da Segurança Social XII.11

12.2.4.3 – Comissão Nacional de Família XII.13

12.2.4.4 – Fundo de Solidariedade com a Emigração XII.13

12.2.4.5 – RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado XII.14

12.2.5 – Conta da Segurança Social *XII.14*

12.3 – Execução orçamental **XII.16**

12.3.1 – Receita *XII.16*

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada XII.17

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada XII.17

12.3.1.3 – Evolução das principais receitas XII.19

12.3.2 – Despesa *XII.20*

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e executada XII.21

12.3.2.2 – Evolução da despesa XII.21

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas XII.23

12.3.3 – Saldos de Execução Orçamental XII.28

12.3.3.1 – Exercício de 2002 ..... XII.28

12.3.3.2 – Evolução no período de 1998 a 2002 ..... XII.32

12.3.4 – Outros aspectos relevantes XII.36

12.3.4.1 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas XII.36

12.3.4.2 – Relação das principais receitas e despesas com o PIB XII.37

12.3.5 – Financiamento do sistema de Segurança Social XII.39

12.3.5.1 – Subsistemas e regimes de Segurança Social XII.39

12.3.5.2 – O Financiamento por Subsistemas e regimes na óptica jurídica..... XII.40

12.3.5.3 – Normas transitórias de financiamento quanto a 2002 e anos seguintes XII.42

12.3.5.4 – Constrangimentos à análise do financiamento do sistema em 2002 ..... XII.43

12.3.5.5 – A evolução da origem de fundos no período 2000/02 ..... XII.43

12.3.5.6 – Redistribuição financeira entre os subsistemas XII.46

12.3.5.7 – Comparações do nível contributivo e de fiscalidade no seio da UE XII.52

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados XII.54

12.4.1 – Processo de consolidação XII.54

12.4.1.1 – Fases e constrangimentos do Processo XII.54

12.4.2 – Composição do Activo, Passivo e Fundos Próprios XII.58

12.4.2.1 – Activo XII.60

12.4.2.2 – Passivo XII.62

12.4.2.3 – Fundos Próprios XII.64

12.4.3 – Desenvolvimento do Activo por Grupos Patrimoniais XII.71

12.4.3.1 – Disponibilidades XII.71

12.4.3.2 – Dívidas de Terceiros – Curto prazo XII.78

12.4.3.3 – Dívidas de terceiros a médio e longo prazo XII.84

12.4.3.4 – Investimentos financeiros XII.85
12.4.3.5 – Imobilizações corpóreas e incorpóreas XII.90
12.4.4 – Demonstração de resultados XII.93
12.4.5 – Principais reservas às contas apresentadas XII.97
12.5 – Pensões de reforma XII.99
12.5.1 – Dados financeiros e físicos XII.100
12.5.2 – Capacidade de auto-financiamento do sistema XII.106
12.6 – Subsídio familiar a crianças e jovens e subsídios de maternidade, paternidade e adopção XII.108
12.7 – A Acção Social XII.109
12.7.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS XII.110
12.7.2 – Despesas e transferências correntes destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados XII.114
12.7.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais XII.116
12.7.4 – Controlo Interno na área dos acordos celebrados com IPSS XII.117
12.8 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema XII.118
12.8.1 – Prestações de desemprego XII.119
12.8.1.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários XII.119
12.8.1.2 – Movimento processual XII.121
12.8.1.3 – Tempos médios de processamento XII.122
12.8.1.4 – Valores médios de prestações de desemprego processadas (dias e subsídios) XII.125
12.8.1.5 – Distribuição do número de beneficiários por idade e sexo XII.127
12.8.2 – Apoios ao emprego e formação profissional XII.130
12.8.2.1 – Incidência financeira das políticas de emprego e formação profissional XII.130
12.8.2.2 – Controlo interno na área do emprego e da formação profissional XII.134
12.8.3 – Linhas de crédito e adiantamentos do OSS para acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE XII.136
12.8.3.1 – Linhas de crédito XII.136
12.8.3.2 – Adiantamentos do OSS XII.138
12.9 – Rendimento Mínimo Garantido XII.140

12.9.1 – Execução Orçamental *XII.141*

12.9.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias *XII.143*

12.9.3 – Distribuição Regional *XII.144*

12.9.3.1 – Perspectiva financeira XII.144

12.9.3.2 – Número de beneficiários e famílias XII.146

12.9.4 – Pagamentos indevidos *XII.148*

12.9.5 – Execução processual *XII.149*

12.9.5.1 – Situação dos processos entrados e avaliados no sistema XII.149

12.9.5.2 – Motivos da Cessação XII.152

12.9.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção XII.154

12.9.5.4 – Outras características da população beneficiária XII.155

12.10 – Património financeiro e imobiliário do IGFCSS XII.158

12.10.1– Património financeiro *XII.159*

12.10.2– Património Imobiliário *XII.165*

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS A.3

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.15
Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional I.16
Quadro I.6 – Alterações de natureza económica I.17
Quadro II.1 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas II.11
Quadro II.2 – Apuramento da receita efectiva por entidades II.22
Quadro II.3 – Saldos de liquidação em 01/01/2002 não evidenciados no SCR II.28
Quadro II.4 – Lançamentos efectuados no SGR – desfasamentos verificados II.29
Quadro II.5 – Lançamentos efectuados no SGR por operação de execução II.30
Quadro II.6 – Lançamentos efectuados no SGR –reembolsos II.32
Quadro II.7 – Lançamentos no SGR – Tabela do mês de Dezembro II.33
Quadro II.8 – Versões do SCR remetidas ao Tribunal II.33
Quadro II.9 – Apuramento do valor do reembolso ao FEA II.39
Quadro II.10 – Evolução da receita de IVA em dívida no ano de 2002 ..... II.41
Quadro II.11 – Evolução dos reembolsos e restituições de IVA em dívida no ano de 2002 ..... II.41
Quadro II.12 – Apuramento da receita líquida de IVA para o ano de 2002 ..... II.41
Quadro II.13 – Deduções efectuadas no sistema central do IVA II.44
Quadro II.14 – Identificação dos reembolsos processados por TEI II.46
Quadro II.15 – Evolução da situação dos 9 reembolsos e 16 restituições, no valor de € 57.443,30 ..... II.47
Quadro II.16 – Deduções efectuadas pela DCGF II.48
Quadro II.17 – Emissões processadas em 30.12.2002 e consideradas no Despacho II.49
Quadro II.18 – Correcções à rubrica “Reembolsos Pagos” nos anos de 2001, 2002 e 2003 ..... II.50
Quadro II.19 – Balcão 0002 – liquidações prévias de IVA II.56
Quadro II.20 – Balcão 0002 – liquidações prévias de juros compensatórios II.57
Quadro II.21 – Balcão 0003 – autoliquidação de IVA II.58
Quadro II.22 – Balcão 0003 – autoliquidação de juros compensatórios II.59
Quadro II.23 – Desfasamento temporal entre a data de registo e a data-valor a que o lançamento diz respeito II.60
Quadro II.24 – Reembolsos e restituições de IVA processados em 30 de Dezembro de 2002 ..... II.64
Quadro II.25 – Restituições emitidas em 30.12.2002 por solicitação dos Serviços de Finanças II.64

Quadro II.26 – Reembolsos/restituições emitidos antes de 30-12-2002 e considerados na CGE de 2003 ..... II.65
Quadro II.27 – Evolução da receita de IR em dívida no ano de 2002 ..... II.73
Quadro II.28 – Evolução dos reembolsos de IR em dívida no ano de 2002 ..... II.73
Quadro II.29 – Apuramento da receita líquida de IR para o ano de 2002 ..... II.73
Quadro II.30 – Ciclo da informação resultante das pesquisas ao SCIR II.77
Quadro II.31 – Evolução da receita cobrada II.78
Quadro II.32 – Evolução da cobrança conciliada resultante das pesquisas ao SCIR II.78
Quadro II.33 – Evolução da cobrança não conciliada resultante das pesquisas ao SCIR II.79
Quadro II.34 – Evolução da cobrança de liquidações prévias por regularizar II.80
Quadro II.35 – Divergência nas cobranças dos serviços locais II.83
Quadro II.36 – Pontos fortes e fracos do processo contabilístico da Receita de IR II.87
Quadro II.37 – Comparação da receita prevista com a cobrada II.89
Quadro II.38 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada II.90
Quadro II.39 – Evolução da receita cobrada II.91
Quadro II.40 – Evolução da receita fiscal II.92
Quadro II.41 – Peso da receita no PIB II.92
Quadro III.1 – Execução orçamental III.3
Quadro III.2 – Pagamentos de despesas de anos anteriores dos 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 no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50, por Ministério III.13
Quadro III.5 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem", por Ministério III.17
Quadro III.6 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério III.18
Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 2001 - 2002 – por classificação económica III.20
Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental - 2001-2002 - por Ministério III.22
Quadro III.9 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas III.26
Quadro III.10 – Estrutura das despesas dos subsectores líquidas de transferências entre si III.27
Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional IV.10
Quadro IV.2 – Execução financeira global do PIDDAC IV.11
Quadro IV.3 – Variação da taxa de execução financeira IV.11
Quadro IV.4 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso IV.12
Quadro IV.5 – Alterações ao orçamento inicial da despesa – Cap.º 50.º IV.13
Quadro IV.6 – Despesas "realizadas" por ministério e por agrupamentos económicos – Cap.º 50.º ... IV.14
Quadro IV.7 – Taxas de execução das despesas "realizadas" por classificação económica e ministério IV.14

Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos – Cap.º 50.º IV.16
Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios – Cap.º 50.º IV.17
Quadro IV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap.º 50.º) em termos orgânicos – 2000/2002 .....IV.18
Quadro IV.11 – Execução por sectores – Cap.º 50.º IV.19
Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento IV.20
Quadro IV.13 – Execução financeira global – Conta Geral do Estado 2001/2002 .....IV.22
Quadro IV.14 – Custos obtidos em condições normais de exequibilidade dos trabalhos IV.26
Quadro IV.15 – Variação dos custos verificados das obras e dos preços estimados IV.27
Quadro IV.16 – Variação dos custos do ar condicionado e dos preços estimados IV.27
Quadro IV.17 – Execução financeira – 2002 .....IV.32
Quadro IV.18 – Execução financeira global – 2000/2002 .....IV.32
Quadro IV.19 – Custo real da solução rodoviária IV.34
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 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 SFA, por sectores institucionais V.11
Quadro V.8 – Apoios concedidos pelo ICS. Execução Orçamental V.13
Quadro V.9 – Apoios pagos pelo ICS, por tipo de incentivo V.13
Quadro V.10 – Encargos com o porte pago e sua regularização V.14
Quadro V.11 – Apoios concedidos pelo IPDT. Execução Orçamental V.27
Quadro V.12 – Apoios pagos pelo IPDT, por tipo de incentivo V.28
Quadro V.13 – Candidaturas ao PQP II, por eixo de intervenção V.30
Quadro V.14 – Planos Municipais de Prevenção Primária, por município V.32
Quadro V.15 – Despesa fiscal total V.36
Quadro V.16 – Despesa fiscal em IRS V.36
Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRC V.37
Quadro V.18 – Despesa fiscal em IVA V.39
Quadro V.19 – Despesa fiscal em IA V.40
Quadro V.20 – Despesa fiscal em ISP V.41
Quadro V.21 – Evolução da despesa e da receita fiscal V.43
Quadro V.22 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto V.43
Quadro VI.1 – Execução do programa de financiamento VI.7

Quadro VI.2 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE/2002 ..... VI.9
Quadro VI.3 – Execução do programa de troca de dívida VI.12
Quadro VI.4 – Evolução da dívida pública directa VI.15
Quadro VI.5 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas VI.19
Quadro VI.6 – Estrutura da dívida total após swaps, por moedas VI.19
Quadro VI.7 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida VI.27
Quadro VI.8 – Perfil de maturidades da dívida outstanding VI.28
Quadro VI.9 – Perfil de maturidades da dívida acumulada VI.28
Quadro VI.10 – Perfil de refixing da carteira VI.29
Quadro VI.11 – Duração modificada VI.29
Quadro VI.12 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor VI.29
Quadro VI.13 – Desempenho global da carteira – Taxa interna de rentabilidade anualizada VI.30
Quadro VI.14 – Custo do financiamento nas emissões VI.31
Quadro VI.15 – Custo orçamental e custo cash-flow em 2002 ..... VI.32
Quadro VI.16 – Produto dos empréstimos públicos susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2002 ..... VI.33
Quadro VI.17 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2002 e respectivo período complementar VI.34
Quadro VI.18 – Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2002 e respectiva aplicação..... VI.35
Quadro VI.19 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação VI.36
Quadro VI.20 – Evolução dos valores assumidos/regularizados VI.38
Quadro VI.21 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades VI.39
Quadro VI.22 – Amortizações e encargos correntes da dívida VI.55
Quadro VI.23 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor VI.56
Quadro VI.24 – Amortizações e juros e resultados de swaps em 2002 e respectiva variação VI.58
Quadro VI.25 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida VI.60
Quadro VI.26 – Evolução das amortizações VI.61
Quadro VI.27 – Evolução dos encargos com juros VI.61
Quadro VI.28 – "Outros encargos da dívida" VI.62
Quadro VI.29 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública VI.63
Quadro VI.30 – Comissões pagas aos CTT/juros recebidos VI.64
Quadro VI.31 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2002 ..... VI.66
Quadro VI.32 – Pagamentos em execução de garantias ocorridos em 2002 na ordem interna VI.70
Quadro VI.33 – Divergências entre a DGT e as entidades beneficiárias relativamente às responsabilidades assumidas VI.72
Quadro VI.34 – Divergências entre a DGT e as entidades beneficiárias relativamente às responsabilidades efectivas VI.72

Quadro VI.35 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem interna VI.74
Quadro VI.36 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem externa VI.76
Quadro VI.37 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado VI.77
Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades efectivas do Estado por sectores beneficiários VI.77
Quadro VI.39 – Variações das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.78
Quadro VI.40 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado VI.79
Quadro VI.41 – Evolução dos capitais garantidos pelo Estado no ano VI.83
Quadro VI.42 – Evolução da posição das responsabilidades acumuladas do Estado VI.85
Quadro VI.43 – Valores relativos a 2002 não imputados pela COSEC ao plafond orçamental VI.87
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 2002, por moeda de denominação VII.6
Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução registada em 2002, por natureza e moeda de denominação VII.7
Quadro VII.5 – Créditos por repasse de fundos. Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos VII.8
Quadro VII.6 – Créditos por repasse de fundos. Evolução registada em 2002 ..... VII.8
Quadro VII.7 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2002 . ..... VII.9
Quadro VII.8 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2002, por natureza e moeda de denominação VII.10
Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado. Evolução registada em 2002 ..... VII.11
Quadro VII.10 – Obrigações e títulos da dívida pública na carteira da DGT. Evolução registada em 2002, por tipo de título VII.11
Quadro VII.11 – Fundos de investimento na carteira da DGT. Evolução registada em 2002 . ..... VII.12
Quadro VII.12 – Acções na carteira da DGT. Evolução registada em 2002, por natureza dos movimentos VII.13
Quadro VII.13 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2002, por organização VII.20
Quadro VII.14 – Composição das carteiras dos SFA, por natureza de activos VII.22
Quadro VII.15 – Evolução do património financeiro VII.24
Quadro VII.16 – Evolução global do património financeiro, por entidade VII.25
Quadro VII.17 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos VII.27
Quadro VII.18 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações VII.33
Quadro VII.19 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública VII.34
Quadro VII.20 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de participação VII.35
Quadro VII.21 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento VII.35

Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades societárias VII.37
Quadro VII.23 – Movimentos de redução e de aumento da carteira VII.38
Quadro VII.24 – Sociedades constituídas em 2002 ..... VII.39
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 outros activos VII.42
Quadro VII.27 – Serviços e fundos autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções VII.44
Quadro VII.28 – Aplicação das receitas das privatizações em 2002 ..... VII.53
Quadro VII.29 – Novas aplicações de capital realizadas em 2002, com receitas das privatizações VII.55
Quadro VIII.1– Movimentação da conta de "Operações de Regularização da Escrita Orçamental" para o ano de 2002 ..... VIII.36
Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios IX.4
Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade IX.5
Quadro IX.3 – Evolução da receita do Estado por cobrar em 2002 ..... IX.8
Quadro IX.4 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2002 ..... IX.9
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.5
Quadro X.4 – Transferências de verbas do PIDDAC X.6
Quadro X.5 – Transferências para as administrações portuárias X.7
Quadro X.6 – Transferência de verbas comunitárias para a APA X.8
Quadro X.7 – Transferência de verbas comunitárias para a APDL X.8
Quadro X.8 – Transferência de verbas orçamentais para a APL X.9
Quadro X.9 – Transferência de verbas comunitárias para a APS X.9
Quadro X.10 – Transferência de verbas orçamentais para a APSS X.10
Quadro X.11 – Regularização de responsabilidades X.12
Quadro X.12 – Aumentos de capital X.12
Quadro X.13 – Concessão de garantias pessoais X.13
Quadro X.14 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas X.13
Quadro X.15 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE X.14
Quadro X.16 – Dividendos e participação nos lucros X.14
Quadro X.17 – Receitas das privatizações X.15
Quadro X.18 – Variação das receitas com origem no SPE X.15
Quadro X.19 – Transferências dos SFA para o SPE X.16
Quadro X.20 – Transferências dos SFA para o SPE, por entidade X.17
Quadro X.21 – Outras transferências para entidades do SPE X.18

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia XI.3
Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2002 .....XI.5
Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros XI.6
Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais – Execução orçamental XI.8
Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução XI.8
Quadro XI.6 – Transferências da UE para Portugal – 2002 .....XI.10
Quadro XI.7 – PIDDAC – Financiamento/Comunitário do PIDDAC 2002 .....XI.11
Quadro XI.8 – Transferências da UE – 1994/2002 .....XI.11
Quadro XI.9 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 31/12/2002 .....XI.13
Quadro XI.10 – Programação, aprovação e execução financeira comunitária em 31/12/2002 .....XI.14
Quadro XI.11 – Realização dos fundos comunitários em 31/12/2002 – QCA III XI.16
Quadro XI.12 – Aplicação da "regra n+2" XI.19
Quadro XI.13 – Realização do QCA II no período 1994/2002 .....XI.21
Quadro XI.14 – Os Programas Operacionais do QCA II XI.21
Quadro XI.15 – Execução do Fundo de Coesão – 1993/2002 .....XI.23
Quadro XI.16 – Realização do Fundo de Coesão – 2000/2002 .....XI.24
Quadro XI.17 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia – 2002 .....XI.25
Quadro XI.18 – Despesa controlada no âmbito do PO Norte e do PO Centro XI.37
Quadro XI.19 – Financiamento do investimento reprogramado XI.41
Quadro XI.20 – Investimento previsto, realizado e cobertura por fundos comunitários XI.43
Quadro XI.21 – Capital social das Sociedades Polis XI.45
Quadro XII.1 – SS – LO/02 e Segurança Social XII.9
Quadro XII.2 – SS – PIDDAC – Transferências do IGFSS no triénio 1999/02 ..... XII.11
Quadro XII.3 – SS – Reforma da Segurança Social – Valores orçamentados transferidos e utilizados no período de 1997/02..... XII.12
Quadro XII.4 – SS – Reforma da Segurança Social – Valores orçamentados transferidos e utilizados por serviço em 2002 ..... XII.12
Quadro XII.5 – SS – Distribuição dos gastos com a CNF XII.13
Quadro XII.6 – SS – Distribuição dos gastos com a RAFE XII.14
Quadro XII.7 – SS – Síntese da Receita orçamentada e cobrada XII.17
Quadro XII.8 – SS – Segurança Social – Evolução da receita cobrada em 2001 e 2002 ..... XII.18
Quadro XII.9 – SS – Desagregação por instituições das "Receitas de Capital – Outras" XII.19
Quadro XII.10 – SS – Evolução das principais receitas do Sistema no período – 1998/2002 ..... XII.19
Quadro XII.11 – SS – Síntese da despesa orçamentada e executada XII.21
Quadro XII.12 – SS – Evolução da despesa de 2001 para 2002 ..... XII.22
Quadro XII.13 – SS – Evolução da despesa com emprego e formação profissional – 2001/02 ..... XII.23

Quadro XII.14 – SS – Evolução das principais despesas correntes no período 1998/2002 ..... XII.24
Quadro XII.15 – SS – Despesas de "Administração" do Sistema no período 2000/02 ..... XII.26
Quadro XII.16 – SS – Evolução das despesas de "Administração" do Sistema no período 2000/02 .... XII.27
Quadro XII.17 – SS – Comparação entre a receita e a despesa XII.28
Quadro XII.18 – SS – Contas da Segurança Social - 1998/02 ..... XII.33
Quadro XII.19 – SS – Principais receitas e despesas – Taxas de crescimento médio anual – 1998/2002 ..... XII.36
Quadro XII.20 – SS – Relação das principais receitas e despesas com o PIB – 1992, 1997 e 2002 ..... XII.38
Quadro XII.21 – SS – Distribuição das receitas e transferências por fontes de financiamento – 2000/02 ..... XII.44
Quadro XII.22 – SS – Peso das contribuições e cotizações nas receitas totais do Sistema-2000/02 ..... XII.45
Quadro XII.23 – SS – Distribuição das contribuições e cotizações por contribuintes e beneficiários no período 2000/02 ..... XII.45
Quadro XII.24 – SS – Financiamento do Sistema XII.47
Quadro XII.25 – SS – Despesas e transferências do subsistema previdencial de repartição XII.48
Quadro XII.26 – SS – Despesas do subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional XII.49
Quadro XII.27 – SS – Despesas do subsistema de protecção social de cidadania XII.50
Quadro XII.28 – SS – Contribuições para a Segurança Social e nível de fiscalidade XII.52
Quadro XII.29 – SS – Ajustamentos formalizados por verbetes de lançamento XII.57
Quadro XII.30 – SS – Evolução no Continente do Activo, Passivo e Fundos próprios – 2001/02 ..... XII.59
Quadro XII.31 – SS – Estrutura do Activo no Continente – 2002 ..... XII.60
Quadro XII.32 – SS – Evolução do Activo no Continente por grupos patrimoniais – 2001/02 ..... XII.61
Quadro XII.33 – SS – Evolução do Passivo no Continente por grupos patrimoniais – 2001/02 ..... XII.63
Quadro XII.34 – SS – Evolução dos Fundos próprios no Continente pelas principais rubricas XII.66
Quadro XII.35 – SS – Distribuição do Património por instituições XII.66
Quadro XII.36 – Desagregação da conta 51 – "Património" no IGFSS (Transferências de contribuições para o IGFSS) XII.67
Quadro XII.37 – SS – Distribuição dos movimentos das Reservas estatutárias por instituições em 2002 ..... XII.69
Quadro XII.38 – SS – Distribuição das Doações por in+stituições em 2002 ..... XII.70
Quadro XII.39 – SS – Evolução das contas de Disponibilidades no Continente – 2001/02 ..... XII.72
Quadro XII.40 – SS – Distribuição dos Depósitos em Instituições de Crédito e Caixa por instituições – 2002 ..... XII.74
Quadro XII.41 – SS – Distribuição da conta "Títulos negociáveis" XII.77
Quadro XII.42 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros de curto prazo no Continente – 2001/02 ..... XII.80
Quadro XII.43 – SS – Principais devedores segundo critérios de antiguidade e valor XII.82
Quadro XII.44 – SS – Evolução das dívidas de terceiros de médio e longo prazo – 2001/02 ..... XII.84

Quadro XII.45 – SS – Evolução no Continente em 2001 e 2002 dos Investimentos financeiros XII.85
Quadro XII.46 – SS – Partes de capital detidas pelo IGFSS em 31/12/2002 ..... XII.86
Quadro XII.47 – SS – Movimentos Contabilísticos na conta "Investimentos financeiros" XII.89
Quadro XII.48 – SS – Outras aplicações financeiras detidas pelo IGFSS XII.90
Quadro XII.49 – SS – Continente – Imobilizações corpóreas e incorpóreas em 2002 ..... XII.91
Quadro XII.50 – SS – Distribuição do Imobilizado corpóreo bruto por instituições – 2002 ..... XII.92
Quadro XII.51 – SS – Continente – Evolução das Imobilizações corpóreas e incorpóreas – 2001/02 .. XII.93
Quadro XII.52 – SS – Demonstração de Resultados do Continente em 2002 ..... XII.95
Quadro XII.53 – SS – Demonstração dos Resultados financeiros em 2002 ..... XII.96
Quadro XII.54 – SS – Demonstração dos Resultados extraordinários em 2002 ..... XII.97
Quadro XII.55 – SS – Evolução do total das despesas com pensões de reforma do RG e RNCE no triénio de 2000 a 2002 ..... XII.101
Quadro XII.56 – SS – Despesas com pensões de reforma, por subsistema, em 2002 ..... XII.103
Quadro XII.57 – SS – Evolução do número de pensionistas por regime XII.105
Quadro XII.58 – SS – Pensão média anual e mensal XII.106
Quadro XII.59– SS – Tempos médios de processamento das pensões no triénio 2000 a 2002 ..... XII.106
Quadro XII.60 – SS – Relação entre beneficiários e pensionistas XII.107
Quadro XII.61 – SS – Grau de cobertura das contribuições relativamente às pensões XII.107
Quadro XII.62 – SS – Evolução das despesas correntes com prestações de acção social no triénio 2000/02 ..... XII.111
Quadro XII.63 – SS – Despesas de capital com equipamentos sociais no período de 2000/02 ..... XII.113
Quadro XII.64 – SS – Evolução das principais despesas e transferências com acção social no triénio 2000/02 ..... XII.115
Quadro XII.65 – SS – Distribuição dos subsídios a IPSS com acordos de cooperação por áreas sociais e regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2002 ..... XII.116
Quadro XII.66 – SS – Subsídios de desemprego – 1998/2002 ..... XII.120
Quadro XII.67 – SS – Número de beneficiários com subsídios de desemprego – 2000/02 ..... XII.121
Quadro XII.68 – SS – Número de requerimentos entrados no período 2000/02 por tipo de subsídio de desemprego XII.122
Quadro XII.69 – SS – Tempos médios (em dias) de processamento dos subsídios de desemprego no período 2000/02 ..... XII.123
Quadro XII.70 – SS – Valores médios (subsídios e dias) em 2001 e 2002 ..... XII.126
Quadro XII.71 – SS – N.º de beneficiários com prestações de desemprego por grupo etário e tipo de subsídio em 2001 e 2002 ..... XII.128
Quadro XII.72 – SS – Distribuição do número de beneficiários com prestações de desemprego por sexo no período 2000/02 ..... XII.130
Quadro XII.73 – SS – Despesas e transferências associadas a políticas de emprego e formação profissional XII.131
Quadro XII.74 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/02 ..... XII.139

Quadro XII.75 – SS – Orçamento e despesa do RMG no período 1996/02 ..... XII.141
Quadro XII.76– SS – Distribuição das despesas com RMG no quinquénio 1998/02 ..... XII.143
Quadro XII.77 – SS – Prestação média por beneficiários e famílias de2000 a 2002 ..... XII.143
Quadro XII.78 – SS – Despesa no triénio 2000/02 por regiões e CDSSS XII.145
Quadro XII.79 – SS – Número de famílias e indivíduos beneficiários no decurso de 2001 e 2002 ..... XII.147
Quadro XII.80 – SS – Pagamentos indevidos e valores recuperados de prestações do RMG em 2002 ..... XII.148
Quadro XII.81 – SS – Número acumulado de processos entrados e avaliados nos anos 2000, 2001 e 2002 ..... XII.150
Quadro XII.82 – SS – Processos deferidos/indeferidos e taxa de indeferimento XII.151
Quadro XII.83 – SS – Distribuição acumulada dos processos deferidos por cessados e não cessados nos anos de 2000, 2001 e 2002 ..... XII.152
Quadro XII.84 – SS – Motivos de cessação até 31/12/2002 ..... XII.153
Quadro XII.85 – SS – Áreas de inserção XII.154
Quadro XII.86 – SS – Famílias beneficiárias do RMG XII.157
Quadro XII.87 – SS – Evolução dos Fundos próprios e dos RLE do IGFCSS (FEFSS) – 1998/02 ..... XII.159
Quadro XII.88 – SS – Evolução dos rácios Capitais próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões pagas (RG e total) XII.161
Quadro XII.89 – SS – FEFSS – Aplicação em valores mobiliários XII.164

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2002 – Estrutura prevista por sectores IV.9
Gráfico IV.2 – Despesa realizada – Transferências IV.15
Gráfico IV.3 – Variação entre o financiamento total programado e o financiamento total executado 2000 a 2002 .....IV.33
Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal V.33
Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações VI.18
Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos VI.32
Gráfico VI.3 – Aplicação do produto dos empréstimos VI.34
Gráfico VI.4 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação VI.36
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, 1993-2002 ..... VII.19
Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos VII.23
Gráfico VII.4 – Composição em termos percentuais do património financeiro dos SFA no final de 2002 ..... VII.25
Gráfico VII.5 – Carteiras mais representativas no património financeiro dos SFA VII.26
Gráfico VII.6 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações, 1993-2002 ..... VII.54
Gráfico XI.1 – Transferências da UE – 1994/2002 .....XI.12
Gráfico XI.2 – Financiamentos previstos na reprogramação XI.41
Gráfico XI.3 – Distribuição do financiamento recebido XI.44
Gráfico XII.1 – SS – Evolução das principais receitas do Sistema no período 1998/2002 ..... XII.20
Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais prestações sociais – 1999/2002 ..... XII.24
Gráfico XII.3 – SS – Evolução das receitas e despesas correntes no quinquénio 1998/2002 ..... XII.35
Gráfico XII.4 – SS – Evolução da despesa e da receita no quinquénio 1998/2002 ..... XII.35
Gráfico XII.5 – SS – Contribuições para a Segurança Social e nível de fiscalidade em percentagem do PIB XII.53
Gráfico XII.6 – SS – Evolução no Continente do Activo, Passivo e Fundos próprios – 2001/02 ..... XII.59
Gráfico XII.7 – SS – Evolução do Activo pelos principais grupos patrimoniais – 2001/02 ..... XII.62
Gráfico XII.8 – SS – Relação entre as despesas efectuadas com pensões e o total das despesas e transferências XII.100
Gráfico XII.9 – SS – Evolução do total das despesas com pensões de reforma no triénio de 2000 a 2002 ..... XII.102
Gráfico XII.10 –SS – Taxas de crescimento anual nas despesas com pensões no quinquénio 1997-2002 ..... XII.104
Gráfico XII.11 –SS – Evolução do número de pensionistas por regime XII.105
Gráfico XII.12 –SS – Evolução das despesas correntes com acção social de 1999 a 2002 ..... XII.112

Gráfico XII.13 –Distribuição dos subsídios a IPSS com acordos de cooperação por áreas sociais XII.117

Gráfico XII.14 –SS – Média nacional (em dias) de processamento dos subsídios de desemprego em 2002 ..... XII.124

Gráfico XII.15 –SS – Despesas com RMG de 1996 a 2002 ..... XII.142

Gráfico XII.16 –SS – Evolução das despesas com RMG por regiões XII.146

Gráfico XII.17 –SS – Titulares por escalão etário e sexo XII.155

Gráfico XII.18 –SS – Beneficiários por escalão etário XII.156

Gráfico XII.19 –SS – Tipificação dos agregados familiares XII.156

Gráfico XII.20 –SS – Famílias sem rendimento por tipo de agregado XII.158

Gráfico XII.21 –SS – Evolução dos Fundos próprios e dos Resultados líquidos do IGFCSS (FEFSS) XII.160

Gráfico XII.22 –SS – Evolução dos rácios Capitais próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões pagas (RG e total) XII.161

Gráfico XII.23 –SS – FEFSS – Aplicação de fundos no período de 2000/02 ..... XII.164

Gráfico XII.24 –SS – FEFSS – Evolução da taxa de rendibilidade dos activos financeiros – 1990/2002 ..... XII.165

Tribunal de Contas

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 relativa ao processo orçamental e à execução global do orçamento, os resultados das acções e verificações realizadas no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

No que respeita à execução orçamental da receita, para além da análise global sobre o modelo de contabilização e sobre o registo da movimentação na Tesouraria do Estado, foram realizadas várias auditorias que tiveram por finalidade avaliar a implementação do novo sistema de contabilização da receita nas entidades que têm a seu cargo a administração dos principais impostos: Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais do Consumo e Direcção-Geral dos Impostos.

Procedeu-se ainda à realização de auditorias direccionadas aos reembolsos processados pelos serviços centrais da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais do Consumo e aos reembolsos do imposto sobre o valor acrescentado, objecto de despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

No que respeita à receita cessante, a análise efectuada incidiu sobre o apuramento da despesa fiscal para 2002 e 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, tendo sido efectuado o acompanhamento das recomendações do Tribunal de Contas em matéria de benefícios concedidos em sede de contas poupança-habitação, poupança-reforma/educação e de planos poupança-reforma. A análise da despesa fiscal foi complementada com a realização de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito dos benefícios fiscais previstos no artigo 39º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que visou a avaliação e acompanhamento do processo de concessão daqueles benefícios.

No campo da despesa, para além das acções de verificação e da apreciação geral da "despesa paga" evidenciada na Conta, foram realizadas acções junto de organismos que transitaram o pagamento de encargos vencidos em 2002 para o ano seguinte, bem como auditorias que deram continuidade ao 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). Nessas auditorias, que incidiram sobre os apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social e pelo então Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, apreciou-se, para além dos tradicionais aspectos de legalidade, a regularidade e a correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído, bem como a implementação de anteriores recomendações do Tribunal.

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 relatórios de auditoria respeitantes aos Programas / Projectos PIDDAC "Centro de Formalidades Empresariais – CFE" e "Construção / Estradas Nacionais", Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa".

No capítulo referente à dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado, bem como dos encargos a ela associados, procedeu-se à avaliação da gestão da dívida pública, numa perspectiva idêntica à do ano anterior, com o objectivo de consolidar

experiência e conhecimentos neste novo campo da actividade financeira do Estado. No domínio da assunção de outras responsabilidades, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida garantida, foi objecto de verificação a concessão de garantias do Estado através da COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas pelo artigo 60.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 efectuada 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 ao acompanhamento da evolução do património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril e o artigo 4º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, tendo por base a informação proporcionada ao abrigo das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção. 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, 86 serviços e fundos autónomos.

No presente Parecer, para além do acompanhamento da arrecadação e aplicação das receitas das reprivatizações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90, incluindo a função que a Parpública assumiu neste âmbito mereceu especial atenção o modelo adoptado para a extinção da IPE.

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, por forma a avaliar da respectiva evolução e do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas, bem como do 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 sujeita a condições especificamente determinadas pelo Regime da Tesouraria do Estado, a movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos em 2002, bem como a movimentação destinada à regularização ou encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroacção a 2002, de reposições efectuadas em 2003 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 1994-2002, das transferências e da aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA - Garantia, contemplando a execução financeira de 2002, sua relação com a CGE/2002 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, DGDR e IGFSE relativas ao fundo comunitário – FSE; Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 “Intervenções

da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" dos Programas Operacionais Regionais do Norte (PO Norte) e do Centro (PO Centro), no âmbito do QCA III; Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental; Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE e Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC).

A 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, implicou alterações em relação ao enquadramento que tem vindo a presidir à análise da respectiva execução orçamental, bem como atrasos e insuficiências na informação prestada, conduzindo, mesmo, à apresentação de contas expressamente qualificadas como provisórias, situação que persiste.

Analisaram-se o Balanço e a Demonstração de Resultados, 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, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido e o património financeiro.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal de Contas 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 2002, Lei n.º 109-B/2001[1], foi aprovada pela Assembleia da República em 30 de Novembro de 2001, tendo sido publicada no 2.º Suplemento ao Diário da República de 27 de Dezembro de 2001, distribuído a 31 de Dezembro. Nos termos do art.º 86.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2002.

No decurso da execução orçamental, através da Lei n.º 16-A/2002[2], de 31 de Maio, foi alterada a redacção do art.º 3.º (Alienação de imóveis), do n.º 4 do art.º 32.º (Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas) e dos art.ºs 68.º (Financiamento do Orçamento do Estado) e 72.º (Dívida flutuante), bem como os mapas anexos I a IV.

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 2002 foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, produzindo efeitos desde 1 de Janeiro de 2002, nos termos do art.º 63.º desse diploma.

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

a) Transição para o novo regime de administração financeira do Estado

Para o ano de 2002 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se:

- Os serviços e organismos transitarão para o novo regime à medida que forem reunindo as condições adequadas, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças. Note-se que o 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.

[1] Rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 6/2002, de 6 de Fevereiro e n.º 10/2002, de 6 de Março.

[2] Rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 21-A/2002, de 31 de Maio, n.º 23/2002, de 29 de Junho e 26/2002, de 31 de Julho.

b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

O art.º 36.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 1 290, de 20 de Fevereiro de 2002, daquela Direcção-Geral;
- contas de execução orçamental, onde constem os compromissos assumidos, os processamentos efectuados e os montantes pagos, a remeter mensalmente, tratando-se de fundos e serviços autónomos com orçamento superior a 25 milhões de euros, e trimestralmente, para os restantes;
- relatórios de execução orçamental elaborados pelos competentes órgãos fiscalizadores ou, na sua falta, pelos órgãos de gestão; no caso de organismos com contabilidade patrimonial também os balancetes que evidenciem as contas da classe de terceiros, a remeter trimestralmente;
- 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 11.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 37.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

[1] O art.º 36.º do decreto de execução orçamental, estabelece que: "*Em caso de incumprimento das obrigações de informação decorrentes dos números anteriores, a Direcção-Geral do Orçamento não procederá à análise de quaisquer pedidos, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa, com excepção daqueles cujo processamento for expressamente autorizado por despacho do Ministro das Finanças, devidamente fundamentado"* (n.º 9) e, *"(...) dos pedidos de requisição de fundos relativos a despesas com pessoal"* (n.º 10 do mesmo artigo). Idêntico procedimento foi determinado, em anos anteriores, por despachos do Secretário de Estado do Orçamento.

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 2002, 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 destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no cap.º 70 ("Recursos próprios comunitários") do orçamento do Ministério das Finanças;
- de valor anual não superior a € 2.500;
- transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias[1].

Deixaram, assim, de estar excepcionadas deste regime determinadas dotações relativas a pensões e reformas, bem como as inscritas no cap.º 60 ("Despesas excepcionais") do orçamento do Ministério das Finanças. No entanto, este regime continua a abranger, essencialmente, apenas as dotações para aquisição de bens e serviços correntes (com as excepções acima referidas), cujos duodécimos podem ser antecipados, total ou parcialmente. A eficácia do regime duodecimal é assim bastante restrita, nomeadamente quanto a evitar a requisição antecipada de verbas em relação à data do pagamento das correspondentes despesas, com prejuízo para a tesouraria do Estado.

Refira-se a este propósito que o art.º 11.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 demonstrem a necessidade da utilização integral daquele financiamento"*.

[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.

Relativamente a este assunto, a DGO, na sua resposta, refere que:

> *"(...) é entendimento desta Direcção-Geral que, apesar das situações em que, reconhecidamente, existe uma antecipação da requisição de verbas em relação à data de 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 a 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 2002 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos[1], 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, também 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, a partir de 2001, tenha sido estabelecida a mesma data limite para a reposição dos saldos desses fundos, o que não acontecia anteriormente.

f) Reposições

O decreto de execução orçamental, no n.º 2 do art.º 25.º, estabeleceu que, independentemente do grau de autonomia do serviço ou organismo, o montante mínimo para as reposições era de € 25. 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 2002, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

[1] Cfr. n.º 1 do art.º 16.º do decreto de execução orçamental.

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 4.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 a 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 € 47.169.627.222, foi durante a execução orçamental elevado em € 10.798.003.946, o que representa um acréscimo de 22,9%. Esse aumento resultou da abertura de créditos especiais (€ 7.822.982.642), autorizados pelo Governo e das modificações introduzidas pela Lei n.º 16-A/2002 (€ 2.975.021.304).

Através da lei rectificativa do Orçamento do Estado e da abertura de créditos especiais, as receitas efectivas previstas foram reduzidas em € 345.972.793 (cfr. Quadro I.1), enquanto as dotações para despesas efectivas foram aumentadas em € 3.498.003.947 (cfr. Quadro I.2), o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (€ 4.784.551.847) em aproximadamente € 3.843.976.740 (+80,3%).

As alterações decorrentes da abertura de créditos especiais não se repercutiram no défice, uma vez que as receitas e as despesas efectivas registaram o mesmo acréscimo (€ 522.982.642 – Cfr. Quadro 1.1 e 1.2).

[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.

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais					
		Orçamento Rectificativo (Lei n.º 16-A/2002)		Créditos Especiais		Total	
		Em valor	Var. Perc.	Em valor	Var. Perc.	Em valor	Var. Perc.
01 - Impostos Directos	11 903 811 812	-70 322 181	-0,6	0	0,0	-70 322 181	-0,6
02 - Impostos Indirectos	16 128 630 002	144 639 512	0,9	243 160	0,0	144 882 672	0,9
03 – Taxas, Multas e outras Penalidades	380 001 681	0	0,0	52 233 691	13,7	52 233 691	13,7
04 – Rendimentos da Propriedade	597 586 907	-220 354 658	-36,9	215 691	0,0	-220 138 967	-36,8
05 - Transferências	379 953 310	-129 687 453	-34,1	161 512 294	42,5	31 824 841	8,4
06 - Venda de Bens e Serviços Correntes	416 197 136	-70 717 380	-17,0	175 661 364	42,2	104 943 984	25,2
07 - Outras Receitas Correntes	199 140 754	-2 048 009	-1,0	22 943 698	11,5	20 895 689	10,5
Total das Receitas Correntes	**30 005 321 602**	**-348 490 169**	**-1,2**	**412 809 898**	**1,4**	**64 319 729**	**0,2**
08 - Venda de Bens de Investimento	301 235 586	-149 278 738	-49,6	8 831 116	2,9	-140 447 622	-46,6
09 - Transferências	323 362 633	-54 867 769	-17,0	29 715 222	9,2	-25 152 547	-7,8
10 - Activos Financeiros	650 209 078	-7 360 756	-1,1	0	0,0	-7 360 756	-1,1
11 - Passivos Financeiros	14 049 261 603	3 843 976 739	27,4	7 300 000 000	52,0	11 143 976 739	79,3
12 - Outras Receitas de Capital	245 638 166	-89 447 033	-36,4	16 598 381	6,8	-72 848 652	-29,7
Total das Receitas de Capital	**15 569 707 066**	**3 543 022 443**	**22,8**	**7 355 144 719**	**47,2**	**10 898 167 162**	**70,0**
13 - Recursos Próprios Comunitários	160 425 000	0	0,0	0	0,0	0	0,0
14 - Reposições não abat. nos Pagamentos	244 829 039	-219 510 970	-89,7	2 374 709	1,0	-217 136 261	-88,7
15 - Contas de Ordem	1 189 344 515	0	0,0	52 653 316	4,4	52 653 316	4,4
Total das Receitas	**47 169 627 222**	**2 975 021 304**	**6,3**	**7 822 982 642**	**16,6**	**10 798 003 946**	**22,9**
Total das Receitas Efectivas	**33 120 365 619**	**-868 955 435**	**-2,6**	**522 982 642**	**1,6**	**-345 972 793**	**-1,0**

Conforme evidencia o quadro anterior, o decréscimo da receita efectiva foi devido essencialmente à diminuição das previsões das receitas relativas a *rendimentos de propriedade* (€ -220.138.967), *reposições não abatidas nos pagamentos* (€ -217.136.261) e *venda de bens de investimento* (€ -140.447.622) contrabalançado, em parte, pelo acréscimo da previsão dos *impostos indirectos* (€ 144.882.672), decorrente, este último, da alteração da taxa do IVA de 17% para 19%.

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se as alterações orçamentais por ministério, resultantes do orçamento rectificativo (Lei n.º 16-A/2002) e da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, a dotação para despesas efectivas aumentou € 3.498,0 milhões em resultado das alterações introduzidas pela referida Lei (€ 2.975,0 milhões) e pela abertura de créditos especiais[1] (€ 523,0 milhões). Refira-se que o orçamento rectificativo visou, entre outras, o pagamento de despesas de anos anteriores que de acordo com dados fornecidos pela DGO rondava os € 2.000 milhões[2].

Em termos da despesa efectiva, é de salientar o acréscimo em todos os ministérios sendo de destacar as maiores variações nos orçamentos do Ministério da Saúde, em € 1.012.036.398 (+18,5%), do Ministério das Finanças, em € 964.148.313 (+8,4%), da Educação, em € 490.158.896 (+9,1%), da Administração Interna, em € 244.746.569 (+18,1%), da Defesa Nacional, em € 237.675.744 (+13,6%) e da Justiça, em € 226.493.039 (+36,0%).

[1] Excluindo a variação dos *passivos financeiros* (amortização de dívida) no Ministério das Finanças, que totalizou € 7.300 milhões, com contrapartida na receita também de *passivos financeiros.*

[2] Cfr. alínea a) do ponto 3.1. do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001.

Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em euros)

Ministério	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais					
		Orçamento Rectificativo Lei n.º 16-A/2002		Créditos Especiais		Total	
		Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Em valor	Var. Perc.
Encargos Gerais da Nação	775 972 590	14 731 000	0,5	4 528 546	0,9	19 259 546	2,5
Finanças - Despesa Efectiva	11 460 468 855	857 159 160	28,8	106 989 153	20,5	964 148 313	8,4
Defesa Nacional	1 751 916 939	170 728 174	5,7	66 947 570	12,8	237 675 744	13,6
Negócios Estrangeiros	389 826 503	20 656 793	0,7	0	0,0	20 656 793	5,3
Administração Interna	1 352 504 211	205 914 464	6,9	38 832 105	7,4	244 746 569	18,1
Justiça	629 067 140	60 025 832	2,0	166 467 207	31,8	226 493 039	36,0
Economia	657 022 091	176 735 337	5,9	25 341 860	4,8	202 077 197	30,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	629 097 560	3 800 000	0,1	9 266 845	1,8	13 066 845	2,1
Educação	5 393 907 508	451 924 937	15,2	38 233 959	7,3	490 158 896	9,1
Ciência e do Ensino Superior	1 695 530 869	3 040 029	0,1	17 877 039	3,4	20 917 068	1,2
Cultura	245 729 671	0	0,0	5 328 870	1,0	5 328 870	2,2
Saúde	5 481 340 957	1 010 305 578	34,0	1 730 820	0,3	1 012 036 398	18,5
Segurança Social e do Trabalho	3 466 434 243	0	0,0	9 692 989	1,9	9 692 989	0,3
Obras Publicas, Transportes e Habitação	1 272 274 762	0	0,0	28 814 540	5,5	28 814 540	2,3
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 703 823 567	0	0,0	2 931 140	0,6	2 931 140	0,1
Total da Despesa Efectiva	**37 904 917 466**	**2 975 021 304**	**100,0**	**522 982 642**	**100,0**	**3 498 003 947**	**9,2**
Finanças - Passivos Financeiros	9 264 709 756	0		7 300 000 000		7 300 000 000	78,8
Total da Despesa	**47 169 627 222**	**2 975 021 304**		**7 822 982 642**		**10 798 003 947**	**22,9**

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, 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 4.º da Lei do Orçamento;
- Alterações orçamentais ao abrigo do n.º 2 do art.º 82.º da Lei n.º 109-B/2001;
- Transferências e alterações previstas nas alíneas a) e b) do art.º 14.º da Lei n.º 16-A/2002 (orçamento rectificativo);
- 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 euros)

Ministério	Orçamento Inicial		Art.º 4.º da LOE		Art.14.º da Lei 16-A/2002		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrut.	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrut.	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	775 972 590	1,6	-627 850	-0,1	-1 569 106	-0,2	11 070 158	6,1	1,4
Finanças (excluindo dotação provisional)	20 191 480 713	42,8	0	0,0	3 915 995	0,0	46 668 124	25,6	0,2
Defesa Nacional	1 751 916 939	3,7	1 246 995	0,1	0	0,0	1 407 349	0,8	0,1
Negócios Estrangeiros	389 826 503	0,8	0	0,0	-9 950	0,0	0	0,0	0,0
Administração Interna	1 352 504 211	2,9	99 760	0,0	0	0,0	15 972 794	8,8	1,2
Justiça	629 067 140	1,3	0	0,0	0	0,0	4 326 124	2,4	0,7
Economia	657 022 091	1,4	0	0,0	0	0,0	6 663 504	3,7	1,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	629 097 560	1,3	0	0,0	-599 014	-0,1	4 731 488	2,6	0,8
Educação	5 393 907 508	11,4	18 714	0,0	-724 304	0,0	69 300 000	38,0	1,3
Ciência e do Ensino Superior	1 695 530 869	3,6	-1 265 709	-0,1	16 014	0,0	15 310 002	8,4	0,9
Cultura	245 729 671	0,5	627 850	0,3	-343 259	-0,1	0	0,0	0,0
Saúde	5 481 340 957	11,6	0	0,0	0	0,0	874 995	0,5	0,0
Segurança Social e do Trabalho	3 466 434 243	7,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Obras Publicas, Transportes e Habitação	1 272 274 762	2,7	0	0,0	-686 376	-0,1	2 124 500	1,2	0,2
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 703 823 567	5,7	-99 760	0,0	0	0,0	3 780 130	2,1	0,1
Subtotal	**46 635 929 324**	**98,9**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**	**182 229 168**	**100,0**	**0,4**
Finanças (dotação provisional)	533 697 898	1,1	-	-	-	-	-182 229 168	-100,0	-
Total da Despesa	**47 169 627 222**	**100,0**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**	**0,0**

a) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 4.º da Lei do Orçamento

A Assembleia da República autorizou o Governo, através do referido art.º 4.º, a efectuar diversos tipos de alterações orçamentais, tendo sido efectuadas alterações ao abrigo dos seguintes números desse artigo:

- n.º 1 - transferências das dotações inscritas a favor dos serviços que sejam deslocados do centro para a periferia e de um ministério para outro ou de um departamento para outro dentro do mesmo ministério, durante a execução orçamental, ainda que a transferência se efectue com alteração da designação do serviço;
- n.º 4 - alterações entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da aprovação da Lei do Serviço Militar e das alienações dos imóveis afectos às Forças Armadas;
- n.º 13 - alterações decorrentes da criação do Instituto para a Inovação na Administração do Estado;
- n.º 27 - transferência de € 1.246.995 da dotação inscrita no capítulo 50 do Ministério da Educação para o orçamento do Ministério da Defesa Nacional, relativa à reafectação à Universidade de Coimbra de parte do Quartel da Graça ou da Sofia;
- n.º 63 - transferir do Capítulo 50 do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território uma verba até € 500.000 para reforço do orçamento do Ministério da Administração Interna, no âmbito do programa que suporta o apetrechamento do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana;
- n.º 71 - transferir do Capítulo 02 do Ministério dos Negócios Estrangeiros a verba de € 224.459 para reforço do Capítulo 01 do mesmo Ministério.

No quadro seguinte identificam-se essas alterações:

(em euros)

Transferido de:		Para:		Valor	Art.4.º n.º
Ministério	Serviços ou organismos	Ministério	Serviços ou organismos		
Encargos Gerais da Nação	Comissão Nacional Comemorações Descobrimentos Portugueses	Cultura	Secretaria-Geral do Ministério da Cultura	627 850	1
Ciência e do Ensino Superior	Gabinete do Secretario de Estado da Ciência e Tecnologia/Ex-Gabinete do Secretario de Estado do Ensino Superior	Educação	Gabinete do Ministro da Educação	18 714	1[1]
Saúde	Secretaria-Geral (Cap.º01/Div.04) Departamento de Recursos Humanos da Saúde (Cap.º02/Div04)	Saúde	Departamento de Modernização e Recursos da Saúde (Cap.º01/06)	1 935 708 2 934 168	1
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) Exército - Comando de Logística - Finanças (Cap.º04/Div.03) Força Aérea - Comandos e Unidades da Força Aérea (Cap.º05/Div.01)	3 578 965 4 835 162 2 037 048 2 963 688	4
Finanças	Serviços do ex-Min. da Reforma do Estado e da Administração Pública/ Secretariado para a Modernização Administrativa (Cap.º08/03) Serviços do ex-Min. da Reforma do Estado e da Administração Pública/ Instituto Gestão Base Dados Rec. Humanos Administração Pública (Cap.º08/Div.06)	Finanças	Instituto para Inovação na Administração do Estado (Cap.º08/Div07)	734 043 438 520	13[2]
Ciência e Ensino Superior	Investimentos do Plano - Universidade de Coimbra	Defesa Nacional	Marinha - Superintendência dos Serviços de Material	1 246 995	27
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	Investimentos do Plano - Instituto dos Resíduos	Administração Interna	Investimentos do Plano - Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações – Programa Reforço e Modernização dos Meios Operacionais das FSS	99 760	63
Negócios Estrangeiros	Serviços Diplomáticos e Consulares - Serviços Externos - Verbas Comuns (Cap.º02/Div.02)	Negócios Estrangeiros	Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (Cap.º01/Div.07)	224 459	71

(1) De acordo com informação da DGO esta alteração reportava-se ao 1.º trimestre e envolvia o reforço do orçamento do *Gabinete do Ministro da Educação* por contrapartida de verbas do então *Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior* (ambos do Ministério da Educação), que à data da efectivação da alteração (2.º trimestre) integrava o Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

(2) Esta alteração ocorreu no 1.º trimestre de 2002, na vigência do XIV Governo Constitucional, tratando-se então de alterações entre capítulos.

b) Alterações orçamentais ao abrigo do n.º 2 do art.º 82.º da Lei n.º 109-B/2001

Através dessa disposição, ficou o Governo autorizado a efectuar as alterações orçamentais decorrentes da aprovação da revisão da Lei de Programação Militar. Assim, foram efectuadas as seguintes alterações:

(em euros)

Ministério da Defesa Nacional

Anulações

Marinha – Lei de Programação Militar ……..…. 32.342.055

Exército – Comando de Logística/Logística ……... 3.591.344

Reforços

Força Aérea – Comandos e Unidades da Força Aérea ……..…… 35.933.399

c) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 14.º da Lei n.º 16-A/2002

Na sequência da aprovação da Lei Orgânica do XV Governo, conforme previsto no referido art.º 14.º, o Governo:

- Transferiu, ao abrigo da alínea a), os saldos das dotações orçamentais dos gabinetes dos membros do Governo extintos para a dotação provisional (€ 6.274.658), conforme se identifica no quadro seguinte:

(em euros)

Ministério	Entidades (orgânica XIV Governo)	Valor
Encargos Gerais da Nação	Presidência do Conselho de Ministros (anulação de dotações de organismos extintos)	460 571
	Gabinete do ex- Ministro da Juventude e Desporto	1 108 535
Finanças	Gabinete do ex- Ministro da Reforma Estado e Administração Pública	541 681
	Gabinete dos membros do Governo e serviços de coordenação e apoio do ex- Ministério do Planeamento	1 816 982
Negócios Estrangeiros	Serviços Diplomáticos e Consulares - Secretaria Geral	9 950
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Gabinete dos membros do Governo - Gabinete do Secretário de Estado da Agricultura - ex-Instituto Regul.e Orientador dos Merc Agrícolas	159 615
	Gabinete dos membros do Governo - Gabinete do ex-Secretário de Estado Adjunto e das Pescas	439 399
Educação	Gabinetes, serviços centrais e regionais - Inst. Inovação Educac.Antonio Aurélio Costa Ferreira	403 082
	Gabinetes, serviços centrais e regionais - Instituto Histórico da Educação	305 208
Cultura	Gabinete do Ministro da Cultura - ex-Gabinete do Secretario de Estado da Comunicação Social	343 259
Obras Publicas, Transportes e Habitação	Gabinete dos membros do Governo do ex-Ministério do Equipamento Social - Gab. Sec. Estado da Administ.Marit. e Portuária	657 197
	Gabinete dos membros do Governo do ex-Ministério do Planeamento – Gab.Assuntos Europeus e Relações Externas	29 179
Total		**6 274 658**

- Procedeu, ao abrigo da alínea b), às alterações resultantes da adaptação dos serviços da administração central à nova estrutura orgânica que a seguir se identificam:

(em euros)

Ministério	Entidades	Valor	
		Reforços	Anulações
Finanças	Observatório do QCA III (Cap.º 01)		-49 880
	Secretaria - Geral (Cap.º 02)	124 652	
	Secretaria-Geral do ex-MREAP (Cap.º 08)		-44 802
	Secretaria-Geral do ex-MP (Cap.º 09)	35 330	
	Auditoria Jurídica do ex-MP (Cap.º 09)		-65 300
Total		**159 982**	**- 159 982**
Educação	Dotações Comuns – Direcções Regionais da Educação		-16 014
Ciência e Ensino Superior	Direcção-Geral do Ensino Superior	16 014	
Obras Publicas, Transportes e Habitação	Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas		-147 647
	Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas do ex- MP		-16 477
	Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas do MOPTH	164 124	
Total		**164 124**	**- 164 124**

Refira-se que o orçamento rectificativo contemplou, desde logo, a adaptação dos serviços à nova orgânica. Para os casos acima indicados essa adaptação ocorreu em data posterior.

d) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foram inicialmente orçamentados € 553.697.898 (€ 304.298.949 para despesas correntes e € 249.398.949 para despesas de capital).

Por via do orçamento rectificativo (Lei n.º 16-A/2002) a dotação destinada a despesas correntes foi reduzida em € 162.131.112, tendo posteriormente, conforme já referido, sido reforçada em € 6.274.658, nos termos do disposto na alínea a) do art.14.º da mesma lei.

Esta dotação, destinada a despesas correntes, foi ainda reforçada em € 200.000.000 por contrapartida da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, € 348.442.495 e € 49.398.949.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de € 182.229.168 (€ 181.339.547 para o reforço de dotações de despesas correntes e € 889.621 para despesas de capital), o que representou uma utilização de 52,0% da dotação provisional destinada a despesas correntes e 1,8% da destinada a despesas de capital, ficando um saldo de € 215.612.276.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de 12 dos 15 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cultura e da Segurança Social e do Trabalho), sendo de destacar os reforços nas dotações dos Ministérios da Educação (38,0%), das Finanças (25,6%), da Administração Interna (8,8%), da Ciência e do Ensino Superior (8,4%) e dos Encargos Gerais da Nação (6,1%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente de 86,9% do total distribuído.

Tal como em anos anteriores, a dotação provisional destinada a despesas correntes foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para despesas com pessoal (€ 107.619.220), representando aproximadamente 59,4%, seguindo-se o reforço de dotações para transferências correntes para administrações públicas (€ 41.801.469) representou 23,1%.

No quadro seguinte destacam-se os principais serviços e organismos que beneficiaram da distribuição da dotação provisional para reforço das suas dotações para despesas correntes:

(em euros)

Ministério	Entidades	Valor	Estrut.	Em % do orçamento inicial
Encargos Gerais da Nação	Instituto Nacional de Estatística	10 232 158	5,6	113,3
Finanças	Protecção Social – Pensões e Reformas (CGA)	25 000 000	13, 8	1,1
	Direcção-Geral Protecção Social Funcionários Agentes da Administração Publica (ADSE)	14 000 000	7,7	8,4
	Secretaria-Geral	6 599 025	3,6	136,4
Administração Interna	Guarda Nacional Republicana	10 000 000	5,5	2,9
	Polícia de Segurança Pública	5 738 475	3,2	2,1
Justiça	Magistraturas, Secretarias Judiciais e Ministério Publico	4 326 124	2,4	28,6
Economia	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	6 379 372	3,5	49,2
Educação	Escolas Básicas Integradas 2ºe 3ºCiclos e Agrupamentos Verticais	20 000 000	11,0	1,5
	Escolas Secundárias	13 300 000	7,3	1,3
	Direcção Regional de Educação do Centro	11 732 500	6,5	14,8
	Direcção Regional de Educação do Norte	9 248 148	5,1	9,4
	Estabelecimentos de Educação e Ensino e Delegações Escolares	8 000 000	4,4	2,7
	Gabinete de Gestão Financeira	4 489 970	2,5	6,8
	Direcção Regional de Educação de Lisboa	2 457 000	1,4	4,4
Ciência e do Ensino Superior	Fundos e Serviços Autónomos/Universidades	6 031 198	3,3	2,3
	Fundos Serviços Autónomos/Esc.Sup.Enf/Tecn.Saude não Integradas	6 003 110	3,3	20,5
Obras Públicas, Transportes e Habitação	Instituto Marítimo Portuário	2 057 000	1,1	109,8
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	Instituto de Conservação da Natureza	2 772 881	1,5	25,0
	Outros	12 972 586	7,2	
Total da Dotação Provisional utilizada		**181 339 547**	**100,0**	

Quanto à utilização da dotação provisional destinada a despesas de capital foi totalmente canalizada para o reforço das *transferências de capital para serviços autónomos*, € 748.000 para a Universidade de Coimbra e € 141.621 para a Presidência da República.

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem por funções

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos Ministérios ou 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 € 3.078.893.534.

Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério

(em euros)

Ministério	Orçamento Inicial (1)	Transferências de Verbas		Reforços +Anulações (4)=(2)+(3)	Peso das transf. no orçamento inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais da Nação	775 972 590	18 149 815	18 149 815	36 299 630	4,7
Finanças	20 725 178 611	665 799 322	665 799 322	1 331 598 644	6,4
Defesa Nacional	1 751 916 939	162 702 943	162 702 943	325 405 886	18,6
Negócios Estrangeiros	389 826 503	31 784 508	31 784 508	63 569 016	16,3
Administração Interna	1 352 504 211	129 932 200	129 932 200	259 864 400	19,2
Justiça	629 067 140	85 158 397	85 158 397	170 316 794	27,1
Economia	657 022 091	7 117 217	7 117 217	14 234 434	2,2
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	629 097 560	98 545 849	98 545 849	197 091 698	31,3
Educação	5 393 907 508	105 392 995	105 392 995	210 785 990	3,9
Ciência e do Ensino Superior	1 695 530 869	32 983 204	32 983 204	65 966 408	3,9
Cultura	245 729 671	28 613 984	28 613 984	57 227 968	23,3
Saúde	5 481 340 957	17 568 447	17 568 447	35 136 894	0,6
Segurança Social e do Trabalho	3 466 434 243	26 352 552	26 352 552	52 705 104	1,5
Obras Publicas, Transportes e Habitação	1 272 274 762	36 483 370	36 483 370	72 966 740	5,7
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 703 823 567	92 861 964	92 861 964	185 723 928	6,9
Total	**47 169 627 222**	**1 539 446 767**	**1 539 446 767**	**3 078 893 534**	**6,5**

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.

Esta proporção foi, em termos globais de 6,5%, sendo de destacar os Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, com 31,3%, da Justiça, com 27,1%, da Cultura, com 23,3%, da Administração Interna, com 19,2%, da Defesa Nacional, com 18,6% e dos Negócios Estrangeiros, com 16,3%. Os Ministérios da Saúde e da Segurança Social e do Trabalho foram os que apresentaram uma menor proporção com 0,6% e 1,5%, 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 euros)

Funções	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais						Orçamento Final		
	Em valor	Estrut	Orçamento rectificativo	Créditos Especiais	Dotação Provisional	Art.º 4.º da LOE	art.º 14.º Lei n.º 16-A/2002	Total	Em valor	Estrut	Var. %
1 - Funções Gerais de Soberania	5 156 313 141	10,9	542 256 732	327 800 816	40 251 844	1 348 351	-4 708	911 653 035	6 067 966 176	10,5	17,7
1.01 - Serviços Gerais da Administração Pública	1 611 769 663	3,4	129 655 165	60 957 671	18 545 577	1 596	-4 708	209 155 301	1 820 924 964	3,1	13,0
1.02 - Defesa Nacional	1 641 725 884	3,5	170 728 174	65 079 325	1 407 349	1 246 995	0	238 461 843	1 880 187 727	3,2	14,5
1.03 - Segurança e Ordem Públicas	1 902 817 594	4,0	241 873 393	201 763 820	20 298 918	99 760	0	464 035 891	2 366 853 485	4,1	24,4
2 - Funções Sociais	20 824 064 094	44,1	2 407 226 463	122 133 926	128 525 332	-1 348 351	-5 030 216	2 651 507 154	23 475 571 248	40,5	12,7
2.01 – Educação	6 892 969 577	14,6	451 924 937	55 922 505	84 610 002	-1 246 995	-1 669 698	589 540 751	7 482 510 328	12,9	8,6
2.02 – Saúde	6 407 034 352	13,6	1 707 080 992	54 617 135	14 874 995	0	0	1 776 573 122	8 183 607 474	14,1	27,7
2.03 – Segurança e Acção Sociais	5 909 613 813	12,5	149 066 903	1 069 813	25 000 000	-1 596	0	175 135 120	6 084 748 933	10,5	3,0
2.04 - Habitação e Serviços colectivos	1 023 845 823	2,2	99 153 631	2 931 140	4 040 335	-99 760	-1 908 724	104 116 622	1 127 962 445	1,9	10,2
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	590 600 529	1,3	0	7 593 333	0	0	-1 451 794	6 141 539	596 742 068	1,0	1,0
3 – Funções Económicas	2 790 456 385	5,9	229 451 221	73 047 901	13 451 992	0	-1 239 734	314 711 380	3 105 167 765	5,4	11,3
3.01 - Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	758 922 879	1,6	28 800 000	9 266 845	4 731 488	0	-599 014	42 199 319	801 122 198	1,4	5,6
3.02 - Indústria e Energia	173 907 247	0,4	112 615 379	1 807 314	6 432 136	0	0	120 854 829	294 762 076	0,5	69,5
3.03 - Transportes e Comunicações	1 223 875 464	2,6	0	28 442 580	2 057 000	0	-640 720	29 858 860	1 253 734 324	2,2	2,4
3.04 - Comércio e Turismo	386 843 936	0,8	75 435 842	23 534 546	231 368	0	0	99 201 756	486 045 692	0,8	25,6
3.05 - Outras funções económicas	246 906 859	0,5	12 600 000	9 996 616	0	0	0	22 596 616	269 503 475	0,5	9,2
4 - Outras Funções	18 398 793 602	39,0	-203 913 112	7 300 000 000	-182 229 168	0	6 274 658	6 920 132 378	25 318 925 980	43,7	37,6
4.01 – Operações da dívida pública	13 830 213 143	29,3	-48 500 000	7 300 000 000	0	0	0	7 251 500 000	21 081 713 143	36,4	52,4
4.02 - Transferências entre administrações públicas	4 014 882 561	8,5	6 718 000	0	0	0	0	6 718 000	4 021 600 561	6,9	0,2
4.03 - Diversas não especificadas	553 697 898	1,2	-162 131 112	0	-182 229 168	0	6 274 658	-338 085 622	215 612 276	0,4	-61,1
Total	**47 169 627 222**	**100,0**	**2 975 021 304**	**7 822 982 643**	**0**	**0**	**0**	**10 798 003 947**	**57 967 631 169**	**100,0**	**22,9**

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 € 6.920.132.378 (+37,6%), tendo a classificação funcional 4.01 – "Operações da dívida pública" registado um acréscimo de € 7.251.500.000 e a classificação 4.03 - "Diversas não especificadas" (dotação provisional) um decréscimo de € 338.085.622, e das "Funções Sociais" com uma variação de € 2.651.507.154 (+12,7%). Nesta última, as funções 2.01-"Educação" (com um acréscimo de € 589.540.751) e 2.02-"Saúde" (com um acréscimo de € 1.776.573.122) representam, respectivamente, 22,2% e 67,0% 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 seguinte:

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação Económica	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais	Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura (a)	Em valor	Em valor	Estrutura (a)	Acr. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	10 720 984 401	28,3	1 384 538 422	12 105 522 823	29,2	12,9
02 - Aquisição de Bens e Serviços Correntes	1 095 121 366	2,9	339 445 177	1 434 566 543	3,5	31,0
03 - Encargos Correntes da Dívida	3 940 503 387	10,4	-48 499 985	3 892 003 402	9,4	-1,2
04 - Transferências Correntes	14 432 292 069	38,1	1 317 837 149	15 750 129 218	38,0	9,1
Administrações Públicas	12 504 634 382	33,0	1 249 862 292	13 754 496 674	33,2	10,0
Orçamento do Estado	830 533	0,0	786 568	1 617 101	0,0	94,7
Fundos e Serviços Autónomos	7 707 684 420	20,3	1 212 785 207	8 920 469 627	21,5	15,7
Administração Local	1 477 979 074	3,9	33 324 653	1 511 303 727	3,7	2,3
Segurança Social	3 318 110 355	8,8	2 898 084	3 321 008 439	8,0	0,1
Regiões Autónomas	30 000	0,0	67 780	97 780	0,0	225,9
Outras	1 927 657 687	5,1	67 974 857	1 995 632 544	4,8	3,5
05 - Subsídios	634 347 261	1,7	143 400 463	777 747 724	1,9	22,6
06 - Outras Despesas Correntes	519 006 426	1,4	-109 172 214	409 834 212	1,0	-21,0
Dotação Provisional	304 298 949	0,8	-137 196 001	167 102 948	0,4	-45,1
Outras	214 707 477	0,6	28 023 787	242 731 264	0,6	13,1
Total de Despesas Correntes	**31 342 254 910**	**82,7**	**3 027 549 012**	**34 369 803 922**	**83,0**	**9,7**
07 - Aquisição de Bens de Capital	742 485 819	2,0	-17 459 780	725 026 039	1,8	-2,4
08 - Transferências de Capital	3 819 408 695	10,1	177 196 315	3 996 605 010	9,7	4,6
Administrações Públicas	3 529 307 634	9,3	176 592 744	3 705 900 378	9,0	5,0
Orçamento do Estado	0	0,0	0	0	0,0	-
Fundos e Serviços Autónomos	2 177 652 253	5,7	167 003 106	2 344 655 359	5,7	7,7
Administração Local	923 154 014	2,4	2 178 323	925 332 337	2,2	0,2
Segurança Social	50 995 601	0,1	693 315	51 688 916	0,1	1,4
Regiões Autónomas	377 505 766	1,0	6 718 000	384 223 766	0,9	1,8
Outras	290 101 061	0,8	603 571	290 704 632	0,7	0,2
09 - Activos Financeiros	534 472 055	1,4	464 010 624	998 482 679	2,4	86,8
11 - Outras Despesas de Capital	276 951 472	0,7	-205 945 541	71 005 931	0,2	-74,4
Dotação Provisional	249 398 949	0,7	-200 889 621	48 509 328	0,1	-80,5
Outras	27 552 523	0,1	-5 055 920	22 496 603	0,1	-18,4
Total de Despesas de Capital efectivas	**5 373 318 041**	**14,2**	**417 801 618**	**5 791 119 659**	**14,0**	**7,8**
Contas de Ordem	1 189 344 515	3,1	52 653 316	1 241 997 831	3,0	4,4
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	**37 904 917 466**	**100,0**	**3 498 003 946**	**41 402 921 412**	**100,0**	**9,2**
10 - Passivos Financeiros	9 264 709 756		7 300 000 000	16 564 709 756		78,8
TOTAL DA DESPESA	**47 169 627 222**		**10 798 003 946**	**57 967 631 168**		**22,9**

(a) Percentagem calculada com base nas despesas efectivas.

Durante a execução orçamental o orçamento sofreu um reforço de € 10.798.003.946, dos quais € 3.027.549.012 para reforço das dotações para despesas correntes (+9,7%) e € 7.717.801.618 para o total das despesas de capital (+52,7%), sendo o acréscimo das dotações relativas a despesas de capital efectivas de € 417.801.618 (+7,8%).

Ao nível das despesas correntes é de salientar o acréscimo em € 1.384.538.422 nas *despesas com pessoal* (+12,9%) e nas *transferências correntes* em € 1.317.837.149 (+9,1%), das quais € 1.249.862.292 para administrações públicas (+10,0%), e da *aquisição de bens e serviços correntes* em € 339.445.177 (+31,0%). Estes reforços resultaram essencialmente do orçamento rectificativo, o qual correspondeu a

68,1%, 93,6% (93,5% relativamente às *transferências correntes para administrações públicas*) e 55,8% daqueles totais, respectivamente.

Nas *despesas com pessoal* destacam-se os seguintes reforços:

- em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
  - das Finanças, em € 453.910.652 (+14,3%), dos quais € 417.658.741 relativos a *segurança social* resultante do acréscimo da dotação da ADSE em € 252.113.797 (+47,4%) e das Pensões e Reformas (CGA) em € 165.565.300 (+7,6%);
  - da Educação, em € 383.104.423 (+8,6%), correspondendo quase na sua totalidade ao acréscimo das dotações para *remunerações certas e permanentes* (€ 382.935.159), destacando-se o acréscimo das dotações relativas aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário em € 379.749.633;
  - da Administração Interna, em € 187.348.618 (+17,5%), dos quais € 130.737.179 relativos a *segurança social*, destacando-se a Guarda Nacional Republicana, com um acréscimo de € 88.391.456 e a Polícia de Segurança Pública, com um acréscimo de € 42.318.139;
  - da Justiça, em € 182.343.078 (+49,9%), dos quais € 163.394.098 para *remunerações certas e permanentes*, destacando-se o acréscimo nas dotações relativas à Direcção-Geral da Administração da Justiça em € 128.718.418;
  - da Defesa Nacional, em € 148.752.033 (+15,0%), dos quais € 112.966.908 relativos ao Exército.

O acréscimo das dotações relativas a *transferências correntes para administrações públicas* resulta essencialmente do reforço, em € 1.010.292 939, da dotação relativa ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde.

Saliente-se que o reforço das dotações relativas a *despesas com pessoal*, que tinha reduzido o seu crescimento no ano transacto (+4,5% em 2001 contra + 8,6% em 2000), subiu este ano para os 12,9%, o que continua a revelar uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas.

Relativamente às dotações para despesas de capital, excluindo o acréscimo da dotação dos *passivos financeiros* para cobertura de encargos com a amortização de dívida pública (€ 7.300.000.000), foram reforçadas essencialmente as dotações relativas a *transferências de capital para serviços e fundos autónomos*, em € 167,1 milhões (+7,7%).

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2002 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado[1].

A Conta de 2002 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 2002, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados nos

[1] A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal de Contas em 30 de Dezembro de 2003. Refira-se que a nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), aplicável a partir de 2003, prevê como data limite 30 de Junho do ano seguinte.

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[1], que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

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

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

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

Ouvida sobre o presente capítulo, a DGO, na sua resposta, informou que o mesmo, não lhe suscitava, genericamente, quaisquer comentários, com excepção das considerações tecidas sobre o regime duodecimal, atrás transcritas.

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

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2002 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 implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, nas áreas relativas às entidades administradoras de receitas aduaneiras e impostos especiais sobre o consumo (ponto 2.4), do imposto sobre o valor acrescentado (ponto 2.5) e de impostos sobre o rendimento (ponto 2.6). Foi ainda analisada a evolução da receita incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada (ponto 2.7).

Para o ano de 2002, o modelo contabilístico definido pelo referido regime legal passou a ser suportado pela entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento. O SGR foi utilizado pelos serviços intervenientes no processo de contabilização de receitas para registar a informação necessária à CGE e para transmitir essa informação ao SCR, residente no Instituto de Informática, através do Sistema de Gestão de Interfaces (SGI). A informação recebida pelo SCR, por entidade e centro de receitas, classificação económica, figura contabilística e data-valor das operações contabilísticas, tinha sido previamente registada no SGR com maior desagregação, por lançamento e respectiva data de registo.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE assenta numa estrutura que compreende o seguinte conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização;

- a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da CGE;
- a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na Tesouraria do Estado;
- a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), 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 (DGAIEC), da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A contabilização foi efectuada no SGR por estas quatro entidades, tendo para o efeito sido utilizados 395 centros de receita (balcões) e doze figuras contabilísticas (incluindo as dos saldos transitados de liquidação e de reembolsos emitidos). Os lançamentos foram reportados a períodos de incidência mensal (correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês).

Os dados transmitidos ao SCR constituíram uma base de dados da qual foram remetidas pela DGO para o Tribunal de Contas e por suporte informático, treze versões provisórias e a versão definitiva. A unidade de registo desta base de dados correspondeu ao conjunto de valores das figuras contabilísticas movimentadas por serviço, balcão, classificação económica da receita e mês.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, o Tribunal de Contas manteve uma posição de reserva sobre os valores relativos à execução do Orçamento da Receita, porque o respectivo modelo de contabilização continuava a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

O Tribunal entendeu ainda não se ter verificado a transição para o Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido 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 continuariam a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime.

No âmbito do presente Parecer foi efectuada a análise da conformidade do processo de contabilização e controlo da Receita do Estado ao respectivo regime legal, apresentando-se de seguida as principais observações e conclusões resultantes da mesma.

A legislação necessária à execução do Decreto-Lei n.º 301/99 não foi publicada até à data da sua entrada em vigor, conforme determinava o n.º 2 do seu artigo 8.º. De facto, a Portaria n.º 1122/2000, destinada a dar cumprimento à única referência a legislação constante do articulado daquele decreto-lei, concretamente no seu artigo 7.º, só foi publicada quase nove meses após a entrada em vigor do mesmo decreto-lei. Por sua vez, esta Portaria só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

A Portaria n.º 1122/2000 aprova as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado (artigo 1.º), determina que as mesmas são aplicadas a todas as entidades administradoras das receitas, sem prejuízo da continuação da intervenção dos designados cofres do Tesouro (artigo 2.º) e que a transição das entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99, para o novo regime de contabilização das receitas, se efectiva, à medida que estas entidades forem reunindo as condições adequadas, por despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da Direcção-Geral do Orçamento (artigo 3.º).

Segundo informação da Direcção-Geral do Orçamento, em 28 de Outubro de 2003 ainda não tinha sido aprovado qualquer despacho a que a Portaria n.º 1122/2000 faz referência. Nestas circunstâncias, a conclusão não pode ser outra que não seja a de que nenhuma entidade administradora de receitas definida pelo Decreto-Lei n.º 301/99 tenha, até àquela data, transitado para o referido regime.

Os resultados das auditorias efectuadas confirmam a intervenção dos designados cofres do Tesouro na contabilização das receitas orçamentais para o ano de 2002 e o facto dos serviços administradores que foram auditados ainda não reunirem as condições adequadas para transitar para o novo regime de contabilização da Receita do Estado.

Uma dessas condições encontra-se expressa no n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, ao ser determinado que nas *"entidades administradoras das receitas existirá um responsável pela contabilização dos factos registados, pela respectiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio dessa informação para as respectivas entidades competentes"*.

Em 28 de Outubro de 2003, a Direcção-Geral do Orçamento revelou não ter conhecimento de documentação que formalizasse nominalmente a identificação dos responsáveis pela contabilização nas entidades administradoras das receitas, informando que quando necessário as comunicações eram estabelecidas com os Directores-Gerais ou Directores de Serviços competentes.

Também não foi cumprido o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e no n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1.122/2000, determinando esta última disposição que *"as entidades administradoras das receitas fornecem diariamente à Direcção-Geral do Orçamento informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receita e dia"*.

Desde logo, a possibilidade de incumprimento desta disposição foi admitida pela Direcção-Geral do Orçamento, ao estabelecer que a periodicidade mínima de envio dos movimentos contabilísticos relativos ao ano de 2002 continuaria a ser o mês. Verificou-se que efectivamente a periodicidade da informação registada foi mensal, confirmando o referido incumprimento.

Tem de salientar-se, no entanto, que não será possível evitar este incumprimento enquanto que em primeiro lugar não forem eliminadas as deficiências que impedem os sistemas próprios de administração das receitas orçamentais de assegurar, de forma fiável e tempestiva, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar e em segundo lugar, não for assegurada a interligação entre esses sistemas próprios e o Sistema de Gestão de Receitas, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas entende que, no âmbito da contabilização da Receita do Estado para o ano de 2002, continuou sem se verificar a transição para o regime legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, e a verificar-se 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 continuariam a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime.

Para além do regime legal, o processo de contabilização e controlo da Receita do Estado de 2002 esteve ainda sujeito à aplicação de normas difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em documento datado de 13 de Fevereiro do mesmo ano e designado por *"Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2002"*.

Naquelas Instruções, a DGO informa ir recorrer exclusivamente ao Sistema Central de Receitas (SCR) para efectuar o tratamento dos dados contabilísticos do ano económico de 2002 e obter a conciliação dos mesmos o que, em articulação com os elementos fornecidos pela Tesouraria do Estado, deveria assegurar o encerramento da respectiva Conta Geral do Estado.

Como aspectos relevantes destas Instruções deve assinalar-se que:

- sendo a responsabilização dos serviços um dos princípios básicos do novo modelo, a contabilização seria suportada pela informação remetida para a DGO através da transmissão (para o SCR) dos dados introduzidos pelos serviços administradores no respectivo Sistema de Gestão de Receitas (SGR);
- os serviços administradores continuariam a enviar as tabelas de Receita do Estado em suporte documental, para efeito de controlo paralelo;
- as receitas não suportadas por documento único de cobrança continuariam a ser contabilizadas pelos designados cofres do Tesouro que deveriam ainda proceder à remessa mensal das respectivas tabelas e ficheiros do SGR para a DGO;
- apesar de ter sido definido, como regra geral, que a contabilização das receitas suportadas por documento único de cobrança seria efectuada pelos respectivos serviços administradores, as cobranças destas receitas efectuadas nas tesourarias de finanças continuariam a ser registadas nas tabelas das respectivas direcções de finanças;

- a receita orçamental titulada por documentos únicos de cobrança devia referir-se exclusivamente à entrada de fundos na Tesouraria do Estado e ter por suporte documentos enviados pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), sendo esta a informação a constar das tabelas da DGCI. A informação de detalhe que não tivesse suporte em ficheiro de cobrança só seria contabilizada pelo serviço administrador quando houvesse conciliação com o ficheiro de cobrança recebido da DGT;

- a periodicidade mínima estabelecida para envio dos movimentos contabilísticos continuaria a ser mensal, sendo a remessa diária meramente opcional, apesar do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 determinarem que as entidades administradoras das receitas deviam prestar informação contabilística por dia.

Finalmente, através de despacho exarado em 4 de Fevereiro de 2003, o Director-Geral do Orçamento determinou que *"para efeitos do encerramento da Conta Geral do Estado de 2002 a data referência a observar pela DGCI, DGAIEC e DGT para conciliação das receitas do Estado é 30 de Abril de 2003"*. Sobre a fixação de uma data de referência para emissão da informação, o Director-Geral do Orçamento veio a esclarecer, em 28 de Outubro de 2003, que a mesma visava facilitar o processo de conciliação e não terminá-lo, tendo ainda afirmado julgar que o seu despacho tinha sido cumprido mas que só as entidades intervenientes poderiam confirmar esse facto.

Sobre este conjunto de orientações genéricas determinado pela DGO conclui-se que, para o ano de 2002, o período de incidência mínimo obrigatório se manteve mensal e que continuaram por estabelecer prazos para registo da informação original e da informação definitiva relativas a cada período de incidência, à excepção do prazo determinado pela necessidade de encerrar a própria CGE.

No final de Outubro de 2003, segundo o Director-Geral do Orçamento, a CGE de 2002 ainda não tinha sido encerrada devido à existência de receitas orçamentais administradas pela DGCI cujos valores registados no SGR e transmitidos ao SCR não eram coincidentes com os da Tesouraria do Estado, tendo o assunto sido colocado à consideração do Secretário de Estado do Orçamento e por este aos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças, com conhecimento à Ministra de Estado e das Finanças.

O processo contabilístico, conforme já foi referido, passou a ser suportado, a partir do ano económico de 2002, por um sistema informático constituído por duas componentes, um sistema de âmbito local (SGR) disponibilizado a cada serviço interveniente neste processo, por um servidor com uma base de dados específica para registar e transmitir a informação contabilística, e um sistema de âmbito central (SCR), localizado no Instituto de Informática, para receber e consolidar os dados transmitidos.

Na sequência de solicitação formulada em 7 de Maio de 2002, para efeito do Parecer sobre a CGE do mesmo ano, a DGO passou a reportar periodicamente, ao Tribunal de Contas, a situação relativa à execução do Orçamento da Receita do Estado, através de um conjunto de ficheiros informáticos extraídos do SCR, tendo sido recebidas treze versões provisórias em 16 de Outubro, 27 de Novembro e 27 de Dezembro de 2002, 7 e 31 de Março, 30 de Abril, 30 de Maio, 30 de Junho, 31 de Julho, 29 de Agosto, 30 de Setembro, 4 de Novembro e 4 de Dezembro de 2003. A versão definitiva foi recebida em 16 de Dezembro de 2003.

Cada versão foi constituída por seis ficheiros de dados com a seguinte composição:

- classificador, com três campos para registar ano, classificação económica e designação da receita;
- serviços, com três campos para registar ano, código de serviço e designação de cada serviço;
- balcões, com quatro campos para registar ano, códigos de serviço e de balcão e designação de cada balcão;
- orçamento, com cinco campos para registar ano, código do classificador e valores do orçamento previsto, do orçamento aprovado e das alterações orçamentais;
- execução por Balcão, com vinte campos para registar ano, códigos de serviço, de balcão e do classificador, valores de liquidação, anulação de liquidação, cobrança, cobrança escritural, reembolsos emitidos, reembolsos cancelados, pagamento de reembolsos, restituições emitidas, restituições canceladas, pagamento de restituições, envio para cobrança coerciva, saldos transitados de liquidação, de reembolsos emitidos, de restituições emitidas e de envio para cobrança coerciva, e ainda data-valor; os campos relativos ao envio para cobrança coerciva e aos saldos transitados de restituições emitidas e do envio para cobrança coerciva não apresentaram valores nas versões recebidas pelo Tribunal;
- execução Nacional, com dezoito campos idênticos aos do ficheiro da Execução por Balcão à excepção dos códigos de serviço e de balcão, uma vez que este ficheiro é obtido pela agregação dos valores relativos a balcões e serviços, por classificação económica.

A DGO assegurou a introdução dos dados relativos aos orçamentos inicial e corrigido. Já a informação relativa aos saldos transitados de 2001 e à movimentação de 2002 foi introduzida nos 395 balcões atribuídos a serviços das quatro entidades intervenientes no processo de contabilização, apresentando a versão definitiva do SCR 122.520 unidades de registo, de acordo com a distribuição reportada no quadro seguinte.

Entidades	N.º de balcões	N.º de unidades de registo
DGO – SEMNE	1	89
DGT	2	1.218
DGCI – IVA	2	49
DGCI – IR	2	49
DGCI – ISelo	1	36
DGCI – ICI/ICA	2	37
DGCI – RPSF	1	253
DGCI – TF	383	120.464
DGAIEC	1	325
Total	**395**	**122.520**

A DGO utilizou um balcão para registar a movimentação das receitas obtidas pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DGO-SEMNE); a DGT utilizou dois balcões para as receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais; a DGCI utilizou dois balcões para as receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), dois balcões para as do imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), um balcão para as do selo (DGCI-ISelo), dois balcões para as dos impostos de circulação e de camionagem (DGCI-ICI/ICA), um balcão para as restituições e pagamentos de receitas dos serviços de finanças (DGCI-RPSF) e trezentos e oitenta e três balcões para as receitas obtidas pelas tesourarias de finanças (DGCI-TF); a DGAIEC utilizou um balcão para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

Os ficheiros com a informação contabilística sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2002 destinada ao SCR começaram a ser criados em 31 de Julho (DGAIEC), 8 de Agosto (DGT, DGCI-IR, DGCI-IVA, DGCI-ISelo e DGCI-ICI/ICA), 3 de Setembro (DGO-SEMNE) e 23 de Outubro (DGCI-TF) desse ano; o primeiro ficheiro proveniente da DGCI-RPSF só foi criado em 3 de Janeiro de 2003.

Mesmo tendo em conta que o ano de 2002 foi o da entrada em funcionamento do SGR e do SCR, verifica-se que a contabilização através desses sistemas só se iniciou no segundo semestre desse ano e só se concluiu em Dezembro do ano seguinte.

O quadro seguinte apresenta, para as nove entidades previamente definidas, a evolução do registo da informação original por período de incidência mensal (01 a 12), em função das versões do SCR recebidas pelo Tribunal de Contas.

Entidades/Data da versão	16-10-02	27-11-02	27-12-02	07-03-03	31-03-03
DGO – SEMNE	01 a 03			04 a 10	11 a 12
DGT	01 a 08	09	10 a 11	12	
DGCI – IVA	01 a 06	07	08	09 a 11	12
DGCI – IR	01 a 06	07	08	09 a 11	12
DGCI – ISelo	01 a 06	07	08	09 a 11	12
DGCI – ICI/ICA	01 a 06	07	08	09 a 11	12
DGCI – RPSF				05 a 12	
DGCI – TF	01 a 06	07 a 08	09 a 10	11 a 12	
DGAIEC	01 a 08	09 a 10		11 a 12	

Para efeito da análise sobre a tempestividade da informação contabilística, não tendo sido estabelecido pela DGO prazo para registo da informação original, foi definido o intervalo entre o início de cada período de incidência mensal e o final do respectivo mês seguinte, como período tempestivo (PT) para introduzir no SCR a informação contabilística relativa a esse período de incidência. Uma vez que o SCR não apresenta a data de registo da informação contabilística, o período efectivo de contabilização da informação original (PVo, sendo o valor desta informação Vo) foi determinado pelo intervalo entre o início do respectivo período de incidência e a data da primeira versão do SCR recebida pelo Tribunal de Contas com essa informação, enquanto o período efectivo de contabilização da informação definitiva (PVn, sendo o valor desta informação Vn) foi determinado pelo intervalo entre o início do respectivo período de incidência e a data da última versão do SCR recebida pelo Tribunal de Contas, em 16 de Dezembro de 2003.

Desta forma, foi possível determinar que, em média, a duração dos períodos efectivos utilizados pelas nove entidades para registar a informação original e a informação definitiva excedeu, respectivamente, três e nove vezes a duração do período tempestivo de contabilização. Estes indicadores e os restantes dados que foram apresentados comprovam que a entrada em funcionamento do SGR e do SCR não foi suficiente para eliminar nem sequer para atenuar a falta de tempestividade do processo de contabilização da Receita do Estado de 2002, face à situação registada em anos anteriores.

Para determinar a fiabilidade da informação original face à definitiva verificou-se que o valor (absoluto) das alterações efectuadas representou quase 40% do valor da movimentação total (obtido pela soma do valor da informação original ao valor absoluto das alterações). Este indicador é consistente com os resultados obtidos nas auditorias efectuadas que permitem concluir ter sido

mantido, até ao registo dos dados no SGR, o processo contabilístico utilizado em anos anteriores, continuando assim a verificar-se a falta de fiabilidade inerente ao mesmo.

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 da execução do Orçamento da Receita do Estado mas também, numa perspectiva mais abrangente, do modelo de contabilização e controlo utilizado para apuramento das receitas orçamentais e operações de tesouraria a registar na Conta Geral do Estado.

Os factos apurados e descritos no presente capítulo deste Parecer fazem concluir que o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar manifesta incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva. Comprovam ainda que, até ao encerramento da respectiva CGE, os valores fornecidos pelo SCR são provisórios e instáveis (podem variar de forma imprevisível e significativa), o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo em causa a utilidade do processo de acompanhamento da execução orçamental.

Voltaram a revelar-se deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado 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 no SCR;
- utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, 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 sem ser objecto de 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;
- os valores registados no SGR não resultaram directamente de pesquisa automática a bases de dados fiáveis sobre cada operação realizada e contiveram alterações ao registo original das operações sem outra justificação que não fosse para igualar os valores obtidos por esse sistema aos dados correspondentes registados pelos serviços cobradores ou na contabilidade do Tesouro, processo de conciliação que permite obter valores idênticos mas admite todavia que sejam incorrectos;
- a maior parte dos serviços destinados a controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores continuou a afectar parte significativa dos seus recursos ao registo dessas operações daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada;
- a aplicação de alterações à cobrança registada no SGR por serviços da DGCI, no sentido de igualar esta aos correspondentes valores dos serviços cobradores ou na contabilidade do Tesouro, provocou desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços 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.

A finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo; para 2002, continua por cumprir essa finalidade, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, uma vez que a informação registada não pode ser considerada fiável, consistente e tempestiva quando se verifica estar incompleta, conter valores por rectificar, regularizar ou conciliar, o registo da informação original e da informação definitiva ter excedido, respectivamente, três e nove vezes a duração do período considerado tempestivo e o valor das alterações efectuadas à informação original representar 40% do valor da movimentação total.

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. A entrada em funcionamento do SGR e do SCR constitui um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas mas, só por si, é manifestamente insuficiente para assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva, uma vez que até ao registo dos dados no SGR se manteve o processo de contabilização e controlo utilizado em anos anteriores.

Continuou sem se verificar 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, manteve-se 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 2002 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 2002 confirma que apesar da evolução verificada no processo contabilístico com a entrada em funcionamento do SGR nas entidades intervenientes no processo e a transmissão da informação necessária à elaboração da CGE para o SCR da DGO, o subjacente modelo de contabilização e controlo continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

2.3 – Análise dos resultados globais

O quadro II.1 reflecte os valores constantes da versão definitiva do SCR recebida pelo Tribunal de Contas, os valores da CGE e os desvios resultantes da comparação entre esses valores.

Quadro II.1 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas

Ciclo da Liquidação (em euros)

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulação de liquidação	Cobrança	Saldo final
DGO – SEMNE	0,00	1.940.592,44	0,00	1.940.592,44	0,00
DGT	0,00	23.906.878.862,32	0,00	23.906.878.862,32	0,00
DGCI – IVA	604.385.033,07	12.791.025.338,46	394.260.377,24	9.933.806.568,68	3.067.343.425,61
DGCI – IR	3.943.286.357,47	15.286.778.021,11	480.827.949,71	14.107.895.665,50	4.641.340.763,37
DGCI – ISelo	0,00	1.243.790.367,86	0,00	1.243.790.367,86	0,00
DGCI – ICI/ICA	0,00	68.413.318,71	0,00	68.413.318,71	0,00
DGCI – RPSF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – TF	0,00	4.686.837.207,00	0,00	4.686.837.207,00	0,00
DGAIEC	247.719.761,60	6.528.393.170,11	75.702.388,40	6.489.040.696,02	211.369.847,29
SCR	4.795.391.152,14	64.514.056.878,01	950.790.715,35	60.438.603.278,53	7.920.054.036,27
CGE	4.795.685.223,36	64.514.056.878,01	950.790.715,35	60.438.589.974,58	7.920.361.411,44
SCR – CGE	-294.071,22	0,00	0,00	13.303,95	-307.375,17

Ciclo dos Reembolsos e Restituições (RR)

Entidade	Saldo inicial	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo final
DGO – SEMNE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGT	0,00	1.870.828,23	0,00	1.870.828,23	0,00
DGCI – IVA	3.573.017,42	2.918.342.182,21	12.019.704,22	2.896.298.396,91	13.597.098,50
DGCI – IR	13.286.702,24	2.524.274.185,25	42.693.335,41	2.459.843.757,26	35.023.794,82
DGCI – ISelo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – ICI/ICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – RPSF	0,00	12.551.022,22	0,00	12.551.022,22	0,00
DGCI – TF	0,00	2.932.321,08	0,00	2.494.166,73	438.154,35
DGAIEC	0,00	17.527.485,26	0,00	17.499.102,84	28.382,42
SCR = CGE	16.859.719,66	5.477.498.024,25	54.713.039,63	5.390.557.274,19	49.087.430,09

Apuramento da Receita Líquida (RL)

Entidade	Cobrança	RR Emitidos–Cancelados	RR Pagos	RL Económica	RL Financeira
DGO – SEMNE	1.940.592,44	0,00	0,00	1.940.592,44	1.940.592,44
DGT	23.906.878.862,32	1.870.828,23	1.870.828,23	23.905.008.034,09	23.905.008.034,09
DGCI – IVA	9.933.806.568,68	2.906.322.477,99	2.896.298.396,91	7.027.484.090,69	7.037.508.171,77
DGCI – IR	14.107.895.665,50	2.481.580.849,84	2.459.843.757,26	11.626.314.815,66	11.648.051.908,24
DGCI – ISelo	1.243.790.367,86	0,00	0,00	1.243.790.367,86	1.243.790.367,86
DGCI – ICI/ICA	68.413.318,71	0,00	0,00	68.413.318,71	68.413.318,71
DGCI – RPSF	0,00	12.551.022,22	12.551.022,22	-12.551.022,22	-12.551.022,22
DGCI – TF	4.686.837.207,00	2.932.321,08	2.494.166,73	4.683.904.885,92	4.684.343.040,27
DGAIEC	6.489.040.696,02	17.527.485,26	17.499.102,84	6.471.513.210,76	6.471.541.593,18
SCR	60.438.603.278,53	5.422.784.984,62	5.390.557.274,19	55.015.818.293,91	55.048.046.004,34
CGE	60.438.589.974,58	5.422.784.984,62	5.390.557.274,19	55.015.804.989,96	55.048.032.700,39
SCR – CGE	13.303,95	0,00	0,00	13.303,95	13.303,95

Entre a informação constante da versão definitiva do SCR e a registada na CGE foram apenas detectadas divergências de € 294.071,22, no saldo transitado de liquidação, e de € 13.303,95, na cobrança. Verificou-se que o primeiro destes desvios resultou de, no saldo das receitas a cobrar em 1 de Janeiro de 2002 inscrito na CGE (Mapa 3.2 – Receitas do Estado segundo a classificação económica) como constante no SCR, terem sido afectos € 272.066,14 a taxa de relaxe (valor que corresponde ao do saldo inicial da taxa de regularização de cheques sem provisão inscrito na tabela da DGCI-IR) e acrescidos € 22.005,08 a recursos próprios comunitários (incluídos na tabela da DGAIEC) que não constavam da versão recebida pelo Tribunal. Por sua vez, o segundo desvio ficou a dever-se a cobranças inválidas de IVA registadas numa figura contabilística (má cobrança), cujo campo não foi incluído na estrutura dos ficheiros recebidos pelo Tribunal.

Uma vez que, segundo a DGO, os valores inscritos no mapa 3.2 da CGE foram provenientes do SCR, tem de concluir-se que a informação recebida pelo Tribunal se encontrava incompleta face à que realmente constava do SCR, situação que não se deveria ter verificado. O Tribunal considera que esta situação não deverá repetir-se uma vez que prejudica a apreciação das Contas Públicas por este órgão de controlo.

É também de salientar que o valor dos saldos iniciais no SCR de 2002 é inferior, em € 238.267.276,99, ao valor (convertido para euros) dos saldos finais das receitas por cobrar na CGE de 2001 (que também consta mas de forma meramente indicativa do mapa 3.2 da CGE). Com a assumpção dos saldos do SCR verificou-se a eliminação de saldos resultantes da acumulação de registos indevidos em CGE de anos anteriores, nomeadamente, relativos a receitas afectas a tesourarias de finanças, a serviços aduaneiros e aos serviços administradores do imposto do selo e de impostos rodoviários. Verificou-se ainda que os saldos iniciais afectos aos serviços administradores do IVA e de IR no SCR de 2002 são, respectivamente, inferiores em 292,6 milhões e superiores em 50,4 milhões de euros aos dos saldos finais para 2001 resultantes da movimentação nas tabelas da DGCI-IVA e da DGCI-IR.

As divergências verificadas nos saldos de receitas por cobrar e nas receitas líquidas entre as tabelas de execução orçamental e a CGE têm constituído, para a Receita do Estado de anos anteriores a 2002, o primeiro factor demonstrativo da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE.

Por um dos princípios básicos do regime legal e do modelo de contabilização das receitas do Estado consistir na responsabilização dos respectivos serviços administradores, o registo das receitas com administração centralizada foi imputada pela DGO aos serviços administradores das mesmas, sem estes reunirem as condições adequadas para poderem assumir essa responsabilidade; apesar disso, verificou-se que estes serviços passaram a registar não apenas as receitas que tinham sido objecto de validação pelos respectivos sistemas próprios mas também a deter o ónus de, independentemente da situação constante desses sistemas, assumir os valores de receita cobrada e reembolsos e restituições pagos que foram apurados pela contabilidade da Tesouraria do Estado. A consequência deste facto foi que as divergências verificadas nos saldos de receitas por cobrar e nas receitas líquidas entre as tabelas dos serviços administradores que registaram a informação proveniente dos respectivos sistemas próprios e a CGE foram eliminadas do SGR (e consequentemente do SCR) devido a lançamentos subsequentes que vieram a igualar (para as receitas de cada serviço administrador) os valores registados neste sistema aos dos serviços cobradores e aos da Contabilidade do Tesouro.

Esta situação foi comprovada através da tabela da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF) da DGCI que registou a movimentação das receitas afectas a impostos sobre o rendimento, do selo e rodoviários. A versão definitiva desta tabela resultou de pesquisas efectuadas às bases de dados das referidas receitas, na sequência do despacho do Director-Geral do Orçamento sobre

a data de referência a considerar para conciliação das receitas do Estado de 2002 (30 de Abril de 2003).

Os valores globais de liquidação, cobrança, e reembolsos pagos constantes dessa tabela vieram a ser alterados por lançamentos efectuados no SGR que fizeram aumentar a receita líquida de 2002 em 147,6 milhões de euros e o saldo de liquidação a transitar para 2003 em 239,9 milhões de euros.

Outro factor demonstrativo para a apreciação do Tribunal consiste na comprovação dos sistemas próprios de administração de receitas do Estado 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.

Tendo em conta o procedimento descrito que se consubstancia na alteração da informação apurada pelos serviços administradores, no sentido de eliminar as divergências entre esta e a registada pelos serviços cobradores ou na contabilidade do Tesouro sem que estas deixem efectivamente de subsistir, e também devido à apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade do processo de contabilização da Receita do Estado ser recorrente, foi determinado um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual e para cada entidade ou para o seu conjunto, do grau de tempestividade, do grau de fiabilidade e, finalmente, da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos e entre as diferentes entidades para o mesmo período de incidência.

O Índice de Tempestividade (IT) corresponde ao valor percentual do quociente entre a duração (em dias) do período tempestivo e a dos períodos efectivos de contabilização definidos no ponto 2.2. Este índice foi determinado para a informação original (ITo) e para a definitiva (ITn).

O ITo é igual ao quociente (PT/PVo) que determina o grau de tempestividade da informação original (cujo valor contabilizado é Vo) em função do PT e atinge o valor máximo quando essa informação é registada nesse período. Os resultados do ITo mostram que, em média, a duração do PT correspondeu a um terço do tempo necessário para registar a informação original e que os meses e as entidades de menor e maior tempestividade dessa informação foram, respectivamente, Janeiro e Dezembro, e, a DGO-SEMNE e a DGT.

O ITn é igual ao quociente (PT/PVn) que determina o grau de tempestividade da informação definitiva (cujo valor contabilizado é Vn) em função do PT e atinge o seu valor máximo quando a informação definitiva é registada nesse período. Os resultados do ITn mostram que a duração do PT correspondeu a um nono do tempo necessário para registar a informação definitiva e que o ITn cresce em função do período de incidência mensal mas não varia de entidade para entidade, devido ao encerramento da contabilização ter sido comum para todos os meses e entidades (em 16 de Dezembro de 2003). Este facto fez diminuir o PVn desde Janeiro até Dezembro e determinou o mesmo ITn mensal para todas as entidades (o ITn anual da DGCI-RPSF é superior aos das outras entidades porque a respectiva incidência só teve início em Maio de 2002).

O Índice de Fiabilidade (IF) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o valor da informação original (Vo) e a soma do mesmo valor com a dos valores absolutos das alterações efectuadas (Vn'). Os resultados do IF (Vo/Vn') mostram que o valor da informação original apenas correspondeu a cerca de 60% do valor da movimentação total. Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro, Outubro, a DGT e a DGAIEC.

O Índice de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal (Vo, em euros) pelo respectivo período tempestivo (PT, em dias) e a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o do mesmo valor (Vo) pelo respectivo período efectivo para contabilização da informação original (PVo) e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração efectuada (em euros) pelo desfasamento entre a data de registo dessa alteração e o final do prazo para contabilização da informação original (em dias).

O IFT representa assim o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo de contabilização face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida de adequação desse período para efectuar a respectiva contabilização.

O IFT de cada período de incidência mensal resulta do produto do ITo pelo peso relativo da informação original face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas (designado por IFTo).

A determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar as respectivas informação original e alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

Para o IFT atingir o valor máximo é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período definido como tempestivo para esse efeito, penalizando este índice os atrasos no registo da informação original face a esse período e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.

Os resultados do IFT mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 21,8% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 21,8% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro, Novembro, a DGT e a DGAIEC. É no entanto de salientar que os resultados se encontram influenciados pela imputação do registo dos Passivos Financeiros à DGT e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do SCR de 4 de Dezembro de 2003, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2002. Considerando apenas a receita efectiva, o IFT da DGT aumenta de 9,1% para 45,8% (passando do pior para o melhor desempenho) e o IFT global de 21,8% para 35%.

De novo se reitera que estes resultados foram obtidos ponderando a fiabilidade da informação original face à definitiva (definida pelo peso relativo das alterações na movimentação total) pelo atraso verificado entre a contabilização efectiva e o período considerado como tempestivo para esse efeito. Assim sendo, este índice não é representativo da fiabilidade da informação definitiva mas permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O resultado obtido depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído num ponderador que penalizasse os atrasos de forma crescente, uma vez que o critério para avaliação da tempestividade deve ser coerente com os prazos estabelecidos para apresentação do Boletim Informativo de Execução Orçamental e pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado cuja contabilidade também contempla a execução do Orçamento da Receita do Estado.

Daqui resulta que a maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar.

Instada a pronunciar-se no âmbito do exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro refere não lhe parecer correcto utilizar o conceito de fiabilidade para determinar um indicador em que é estabelecida a relação entre o valor da informação inicial face à definitiva, por não dever ser este o alcance utilizado no n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1.122/2000; entende a DGT que o referido conceito tem a ver com a "verdade ou sinceridade das contas" e não com a "integridade" inicial da informação para onde parece apontar a construção do indicador, acrescentando ainda que enquanto a primeira referência se encontra ligada ao cumprimento dos princípios e critérios estabelecidos, já a segunda está direccionada para o registo da informação completa dentro do prazo legal. Na actual conjuntura, em que a informação não se encontra totalmente automatizada, a DGT considera ser prematura a criação de tais indicadores, tanto mais que o processo não depende somente de si, salientando encontrar-se em vias de finalização a parte que lhe diz exclusivamente respeito (excepto a componente externa). Na óptica desta entidade, deveria existir primazia da substância sobre a forma, na busca de uma "imagem verdadeira apropriada da situação financeira e dos resultados das operações" como refere o Plano Oficial de Contabilidade.

Esta intervenção da DGT justifica, no entendimento do Tribunal, os seguintes esclarecimentos:

- os valores acumulados relativos à execução orçamental no final de cada período de incidência mensal são publicitados pelo Ministério das Finanças, através do Boletim Informativo, até ao dia 15 do mês seguinte a que essa execução respeita. Essa informação deverá estar contida no Sistema Central de Receitas, uma vez que a finalidade deste sistema é assegurar o registo da execução do Orçamento da Receita;

- as normas contidas no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado determinam que a DGT deve enviar à DGO, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, até ao dia 15 do mês seguinte ao que respeitam, com excepção dos relativos ao mês de Dezembro;

- apesar de se verificar , como a DGT reconhece, a inexistência de condições para a prestação de informação fiável neste prazo, o mesmo não só não foi objecto de qualquer alteração como veio até a ser reduzido pela DGO para o dia 10 do mês seguinte àquele a que a informação respeita nas instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de 2003;

- nestas circunstâncias, o período definido como tempestivo pelo Tribunal é coerente com o legalmente definido para a contabilidade da Tesouraria do Estado e com o instituído para a contabilidade orçamental, pelo que as observações da DGT sobre "a verdade ou a sinceridade das contas", o cumprimento dos princípios e critérios estabelecidos e a primazia da substância sobre a forma na procura de "uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados das operações" devem ser tão válidas para a informação prestada pelo Estado nesse período como para a informação que os contribuintes têm de prestar ao Estado nos períodos legalmente definidos para o efeito;

- verificando-se que os atrasos no fecho da contabilidade mensal têm sido muito significativos e contínuos, que a dimensão das alterações à informação prestada no período considerado tempestivo tem sido significativa e contínua e que as críticas do Tribunal sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística têm sido recorrentes, a determinação dos indicadores apresentados contribui para avaliar de forma objectiva a evolução entre períodos de incidência e a diferenciação entre áreas de contabilização;

- no presente capítulo apresentam-se os resultados das auditorias específicas que foram efectuadas para avaliar a aplicação dos princípios e critérios estabelecidos no âmbito da contabilização da Receita do Estado; as observações e conclusões resultantes dessa avaliação

são consistentes com os resultados dos indicadores de tempestividade do período de contabilização efectivo face ao legal e da fiabilidade e fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva;

- se os circuitos de contabilização sujeitos a registo automático estiverem autonomizados dos sujeitos a registo manual ou a qualquer outra limitação da fiabilidade tempestiva, estes índices só identificam estes últimos como áreas críticas para exercício dos controlos interno e externo;
- a informação sintetizada nos indicadores é útil e a construção dos mesmos não é prematura porque, efectivamente, a contabilidade orçamental não se encontra próxima de uma situação generalizada de fiabilidade tempestiva;
- os indicadores de fiabilidade não assentam na quantidade de informação tratada no período tempestivo mas no valor imputado a esse período face ao da movimentação total.

Os quadros seguintes apresentam os resultados obtidos com a aplicação ao SCR de 2002, dos Índices de Tempestividade, de Fiabilidade e de Fiabilidade Tempestiva, por período de incidência mensal e por entidade.

Período de Incidência	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTo (%)	IFT (%)
Janeiro	20,4	8,3	94,2	96,4	19,7
Fevereiro	22,9	8,6	63,6	72,0	16,5
Março	26,5	9,3	94,8	97,4	25,8
Abril	28,1	9,8	96,6	97,7	30,0
Maio	30,4	10,3	96,5	97,6	35,2
Junho	36,0	10,8	95,6	95,8	42,3
Julho	38,1	11,6	94,7	95,6	41,1
Agosto	42,0	12,1	96,0	95,6	43,1
Setembro	38,6	12,9	59,5	84,4	45,0
Outubro	46,5	13,8	97,2	98,0	45,8
Novembro	50,1	14,8	98,7	99,0	48,4
Dezembro	56,2	16,3	20,5	10,0	5,6
2002	33,3	11,1	60,6	55,7	21,8

Entidade	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTo (%)	IFT (%)
DGO – SEMNE	26,1	11,1	96,2	96,8	22,6
DGT	40,6	11,1	25,3	14,3	9,1
DGCI – IVA	33,6	11,1	83,5	86,0	28,1
DGCI – IR	33,6	11,1	96,5	96,9	34,8
DGCI – ISelo	33,6	11,1	75,8	78,3	26,0
DGCI – ICI/ICA	33,6	11,1	98,4	97,7	39,8
DGCI – RPSF	30,1	12,6	90,9	93,1	24,4
DGCI – TF	36,8	11,1	97,0	97,9	40,1
DGAIEC	39,7	11,1	100,0	100,0	40,6
SCR	33,3	11,1	60,6	55,7	21,8

Do tratamento e análise efectuada aos elementos recebidos pelo 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 que:

- o Tribunal de Contas tem vindo a defender a utilização de um modelo normalizado de registo que distinga a movimentação relativa a receitas emitidas pelo respectivo serviço administrador, por liquidação prévia (aquelas que são registadas previamente à respectiva cobrança e, portanto, as únicas que podem permanecer por cobrar ou serem anuladas), das receitas obtidas por autoliquidação dos respectivos sujeitos passivos (aquelas que só são registadas no momento da respectiva cobrança, incluindo as relativas a pagamentos por conta e retenções na fonte). Esta posição do Tribunal não foi considerada na definição das figuras contabilísticas movimentadas no SGR para o ano de 2002;

- a informação registada pela DGAIEC continuou sem resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneira utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade;

- a informação registada pela DGCI relativa às receitas obtidas pelas tesourarias de finanças continuou 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 e o segundo continuava por implementar nos serviços de finanças;

- a contabilização pelos serviços da DGCI administradores de receitas do Estado 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 resulta 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, por lançamentos efectuados no SGR que vieram a igualar a cobrança de receitas orçamentais aos 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 pelos serviços administradores relativos aos mesmos períodos facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estes dados, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da CGE (apesar deste só se verificar quase um ano depois daquele a que respeita) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro.

  Para ultrapassar esta inconsistência, o Tribunal recomenda que seja fixada uma data comum para apuramento e registo da informação original e da informação definitiva de cada período de incidência; 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 apurada por pesquisa ao sistema próprio de administração dos impostos sobre o rendimento como obtida pelas tesourarias de finanças (5.696,8 milhões de euros) é inferior em 118 milhões de euros à registada por esses serviços cobradores (e que foi a considerada no SGR, no SCR e na CGE); este valor resulta dos desvios verificados na cobrança de IRS (menos 77,4 milhões de euros apurados pelo serviço administrador) e de IRC (menos 40,6 milhões de euros).

  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, para além do prazo para contabilização da informação original de cada período de incidência, passe igualmente a determinar o prazo para registo da informação definitiva desse período.

  O Tribunal entende a fixação destes prazos como uma condição necessária mas não suficiente para a solução das deficiências existentes, dependendo a sua eficácia da capacidade da DGO em os fazer cumprir e da aplicação das outras recomendações constantes do presente capítulo;

- 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); o Tribunal considera que o processo de validação e a inerente contabilização devem evoluir de forma a serem realizados com o desfasamento face ao respectivo período de incidência que se encontra determinado pelo regime legal da Tesouraria do Estado;

- continua o Tribunal a recomendar que devem ser criadas condições para o valor global da informação de cobrança ser diariamente conciliado entre a DGT e os serviços administradores;

- No âmbito do exercício do contraditório, a DGT refere que o início da contabilização automática da receita obtida por documentos únicos de cobrança, previsto para 2004, irá permitir o registo diário das respectivas cobranças e facilitar a reconciliação num período mais curto do que o actual;

- as receitas obtidas pelos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE), foram registadas no SGR pela DGO, entendendo o Tribunal que esse registo deve ser efectuado pela DGT.

  A DGT informa que passou a executar o registo das receitas obtidas pelos SEMNE no SGR, a partir de Janeiro de 2003, tendo na Contabilidade do Tesouro sido aberta uma conta de Receita do Estado afecta à DGT para registo dessas receitas; o Tribunal considera cumprida a recomendação efectuada sobre esta contabilização com a aplicação dos referidos procedimentos;

- 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 entende que deve ser esta entidade a registar no SGR as excepções ao cumprimento dos princípios, normas e critérios de contabilização determinados para a execução do Orçamento da Receita do Estado, bem como as operações de encerramento e de compensação do encerramento da CGE.

  A DGT refere efectuar os movimentos de encerramento da CGE, no SGR, por indicação da DGO pelo que quanto mais tarde esse encerramento ocorrer maior será o desfasamento temporal entre o primeiro e o último registo.

É por ser esta a situação de facto que o Tribunal entende que as referidas operações devem ser assumidas pela entidade responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta Geral do Estado.

Para concretizar esta recomendação deverão ser criadas, na Contabilidade do Tesouro, contas de Receita do Estado afectas à Direcção-Geral do Orçamento para registar as referidas operações, substituindo nesse âmbito a conta de Receita do Estado afecta à Direcção-Geral do Tesouro através de movimentos escriturais; paralelamente, a contabilização orçamental destas operações também deve passar a ser efectuada (no Sistema de Gestão de Receitas) pela Direcção-Geral do Orçamento;

- 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 deviam 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 atribuída à DGCI para o efeito, tendo esta apresentado como saldo final credor na Contabilidade do Tesouro do mesmo ano, o valor de € 13.484.621,65. Segundo a DGCI, a aplicação dos valores transferidos para esta conta no pagamento de dívidas teve início em Abril de 2003.

  Em Maio de 2002 entrou em funcionamento o designado Sistema de Restituições, Compensações e Pagamentos da DGCI (cuja acção no âmbito da execução da receita orçamental de 2002 foi registada no SGR pela DGCI-RPSF) para passar a gerir de forma integrada os saldos, as restituições, as compensações de dívidas e os inerentes pagamentos, utilizando para o efeito um circuito financeiro totalmente integrado na Tesouraria do Estado.

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. No quadro seguinte são apresentados os valores relativos à cobrança e a reembolsos e restituições pagos apurados no SCR e na Contabilidade do Tesouro (CT), discriminados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, bem como os resultados da comparação entre os dois sistemas e com os valores inscritos na CGE.

Cobrança

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGO - SEMNE	1.940.592,44	1.940.592,44	0,00
DGT	23.906.878.862,32	23.906.878.862,32	0,00
DGCI - IVA	9.933.806.568,68	9.933.793.264,73	13.303,95
DGCI - IR	14.107.895.665,50	8.293.079.653,13	5.814.816.012,37
DGCI - ISelo	1.243.790.367,86	306.202.125,59	937.588.242,27
DGCI - ICI/ICA	68.413.318,71	23.107.231,48	45.306.087,23
DGCI - TF/RPSF	4.686.837.207,00	11.484.547.548,87	-6.797.710.341,87
DGAIEC	6.489.040.696,02	6.489.040.696,02	0,00
SCR/CT	60.438.603.278,53	60.438.589.974,58	13.303,95
CGE	60.438.589.974,58	60.438.589.974,58	0,00
(SCR/CT) - CGE	13.303,95	0,00	13.303,95

Reembolsos e Restituições pagos

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGO - SEMNE	0,00	0,00	0,00
DGT	1.870.828,23	1.870.828,23	0,00
DGCI - IVA	2.896.298.396,91	2.896.298.396,91	0,00
DGCI - IR	2.459.843.757,26	2.459.843.757,26	0,00
DGCI - ISelo	0,00	0,00	0,00
DGCI - ICI/ICA	0,00	0,00	0,00
DGCI - TF/RPSF	15.045.188,95	15.045.188,95	0,00
DGAIEC	17.499.102,84	17.499.102,84	0,00
SCR/CT	5.390.557.274,19	5.390.557.274,19	0,00
CGE	5.390.557.274,19	5.390.557.274,19	0,00
(SCR/CT) - CGE	0,00	0,00	0,00

Os desvios apurados na cobrança ficaram a dever-se à cobrança inválida de IVA que não foi incluída nas versões do SCR recebidas pelo Tribunal e à substituição efectuada no SGR, dos valores obtidos pelas tesourarias de finanças provenientes dos sistemas próprios dos serviços administradores de impostos sobre o rendimento, do selo e rodoviários, pelos valores registados por essas tesourarias como cobranças das referidas receitas, tendo o registo destes valores sido anulado pela DGCI-TF e sido efectuado, por alteração da respectiva informação, pelas DGCI-IR, DGCI-ISelo e DGCI-ICI/ICA.

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);
- registo das receitas imputadas aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros pela DGT no SGR 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 2002, 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 2002, 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 são os registados na Contabilidade do Tesouro e apresentam desvios globalmente significativos face aos valores provenientes dos sistemas próprios dos serviços administradores das receitas do Estado, 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

(em euros)

Designação	DGO-SEMNE	DGT	DGCI-IVA	DGCI-IR	DGCI-ISelo	DGCI-ICI/ICA	DGCI-TF/RPSF	DGAIEC	Total – CGE de 2002
Cobrança por entrada de fundos									
Serviços com função de caixa do Tesouro			8.780.774.118,37				11.484.547.548,87	6.482.566.361,12	26.747.888.028,36
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal		928.591.084,86		7.998.648,04					936.589.732,90
DGT – Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira	1.940.592,44	130.589,76							2.071.182,20
DGT – Remunerações de aplicações financeiras		29.910.237,42							29.910.237,42
Entidades colaboradoras na cobrança (IC, CTT e SIBS)			2.129.657.256,14	6.318.373.487,87	311.672.329,05	23.350.954,04		38.293.421,68	8.821.347.448,78
Acréscimos por operações escriturais									
Afectação de despesa para receita orçamental			1.095.889,12	2.452.848.845,87	35.808,53				2.453.980.543,52
Conversão de valores não orçamentais		134.892.602,11							134.892.602,11
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 01.01.2002		94.214.580,53							94.214.580,53
Serviços com autonomia financeira – saldos em 01.01.2002		113.344.687,24							113.344.687,24
Reposições de 2002 cobradas em 2003 – antecipação		2.701.718,74							2.701.718,74
Dívida pública – necessidades de financiamento		21.309.999.518,85							21.309.999.518,85
Outras operações escriturais		1.491.881.301,58		24.939,70	193.04				1.491.906.484,32
Deduções por operações escriturais									
Reposições de 2001 cobradas em 2002 – compensação		-859.036,05							-859.036,05
Regiões Autónomas			-458.333.941,13	-162.310.342,54	-5.506.205,03	-243.722,56		-31.819.086,78	-658.213.298,04
Autarquias – Derramas de IRC				-323.855.925,81					-323.855.925,81
Órgãos de Turismo – IVA			-16.460.331,00						-16.460.331,00
Segurança Social – IVA			-502.812.000,00						-502.812.000,00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 31.12.2002		-60.945.686,75							-60.945.686,75
Serviços com autonomia financeira – saldos em 31.12.2002		-136.982.735,97							-136.982.735,97
Outras operações escriturais			-127.726,77						-127.726,77
Total Orçamental ilíquido	**1.940.592,44**	**23.906.878.862,32**	**9.933.793.264,73**	**8.293.079.653,13**	**306.202.125,59**	**23.107.231,48**	**11.484.547.548,87**	**6.489.040.696,02**	**60.438.589.974,58**
Reembolsos e Restituições		-1.870.828,23	-2.896.298.396,91	-2.459.843.757,26			-15.045.188,95	-17.499.102,84	-5.390.557.274,19
Total Orçamental líquido	**1.940.592,44**	**23.905.008.034,09**	**7.037.494.867,82**	**5.833.235.895,87**	**306.202.125,59**	**23.107.231,48**	**11.469.502.359,92**	**6.471.541.593,18**	**55.048.032.700,39**
Reposições Abatidas nos Pagamentos		-416.330.191,55					-72.450.614,96	-50.435,45	-488.831.241,96
Receita Orçamental líquida	**1.940.592,44**	**23.488.677.842,54**	**7.037.494.867,82**	**5.833.235.895,87**	**306.202.125,59**	**23.107.231,48**	**11.397.051.744,96**	**6.471.491.157,73**	**54.559.201.458,43**
Passivos Financeiros		-21.309.999.518,85							-21.309.999.518,85
Receita Efectiva líquida	**1.940.592,44**	**2.178.678.323,69**	**7.037.494.867,82**	**5.833.235.895,87**	**306.202.125,59**	**23.107.231,48**	**11.397.051.744,96**	**6.471.491.157,73**	**33.249.201.939,58**

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que a maior cobrança continuou a ser obtida pelas tesourarias de finanças (que arrecadaram mais 1.818,7 milhões de euros do que em 2001) com 31,4% do total arrecadado (atingindo este 36.537,8 milhões de euros, mais 9,5% do que em 2001), seguidas pelas entidades colaboradoras na cobrança (24,2%), pela DSCIVA (DGCI-IVA) (24%) e caixas da DGAIEC (17,7%), e, por fim, das contas bancárias da DGT (2,7%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou 962,4 milhões de euros face à do ano anterior) foi relativa às receitas de IR (71,6%) e de IVA (24,1%).

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em 25.601 milhões de euros, através de operações escriturais, dos quais 83,2% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento. Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registados como orçamentais, as quais atingiram 1.700,2 milhões de euros que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (38,7%), a Segurança Social (29,6%) e as Autarquias (19%).

Ao valor remanescente (60.438,6 milhões de euros) 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 5.390,6 milhões de euros, dos quais 53,7% foram relativos a IVA e 45,6% 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 referido processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos e restituições.

Na CGE de 2002, a receita líquida sem as reposições abatidas nos pagamentos (que não constituem receita porque são abatidas à despesa orçamental) e sem os passivos financeiros (que cresceram 36,6% devido à utilização de mais 5.705,9 milhões de euros de dívida pública do que em 2001), ou seja, a receita efectiva totalizou 33.249,2 milhões de euros, o que representou um crescimento de 11,7% (mais 3.487,8 milhões de euros) face ao ano anterior.

No entanto, a análise efectuada ao processo de contabilização das receitas no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2002, leva o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade e de consistência que o modelo e os procedimentos utilizados admitem, como pela convicção que, nestas condições, a única certeza que é possível ter sobre a receita orçamental efectivamente obtida é que o respectivo valor não corresponde ao que se encontra inscrito na Conta Geral do Estado.

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

Instada a pronunciar-se, no âmbito do exercício do contraditório ao presente capítulo, a Direcção-Geral do Orçamento referiu, quanto às considerações de índole geral produzidas sobre a contabilização e o apuramento da receita orçamental, nada ter a acrescentar aos comentários (inseridos no final do

ponto 2.6.3) sobre os resultados da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento, considerando esses comentários extensivos às outras receitas orçamentais.

Por sua vez, a Direcção-Geral dos Impostos considera que o conteúdo do presente capítulo traduz a realidade observada quanto aos procedimentos contabilísticos efectuados na DGCI no que concerne às receitas dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo e rodoviários. Esta entidade reconhece continuar a debater-se com deficiências estruturais nos circuitos de informação que têm subjacente a falta de articulação entre os sistemas próprios das entidades intervenientes e são geradoras de incumprimento nos prazos dos registos e na fiabilidade da informação. Salienta que as divergências resultantes de informação não conciliada continuam a ser fruto de investigação junto da DGITA e da DGT com o objectivo de ser localizada a origem das anomalias. A DGCI entende que no essencial o SGR veio apenas permitir uma maior celeridade no fecho da Conta pela DGO mas critica a inexistência de um módulo de administração que permita inscrever a cobrança por entidade cobradora (tendo por objectivo a conciliação com os dados disponibilizados pela DGT), as cobranças devidas às Regiões Autónomas, as derramas devidas aos Municípios e o registo da informação de anos transactos. Finalmente a DGCI refere um conjunto de medidas já desencadeadas (criação do documento único de cobrança de leitura óptica em 1997, avanço para a desmaterialização deste documento em 2004, implementação da conta corrente do sujeito passivo que numa primeira fase aglutina os registos dos impostos sobre o rendimento e do selo) ou em curso (integração das receitas em execução fiscal no circuito do documento único de cobrança) que lhe permitirão, no futuro, responder a alguns dos objectivos recomendados pelo Tribunal de Contas.

As observações da DGCI levam o Tribunal a referir que o SGR não permitiu maior celeridade no fecho da Conta relativa ao primeiro ano de incidência (2002) e que as medidas indicadas pela DGCI só poderão ter reflexo efectivo a partir de 2004, e a insistir na aplicação do conjunto de recomendações apresentadas no presente capítulo como forma de ultrapassar as deficiências estruturais que a DGCI também reconhece existirem nos circuitos de informação subjacentes ao processo de contabilização e controlo da Receita do Estado.

Instadas a pronunciar-se sobre o presente capítulo, as Direcções-Gerais das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) não responderam.

2.4 – Receitas aduaneiras e impostos especiais sobre o consumo

2.4.1 – Contabilização das receitas do Estado pela DGAIEC

2.4.1.1 – Enquadramento

No sentido de aferir sobre a evolução do processo de contabilização anteriormente referido, os serviços do Tribunal realizaram uma acção de controlo com vista à análise e avaliação dos procedimentos de contabilização das receitas do Estado pela DGAIEC no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

Esta acção teve como objectivo avaliar a implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado na área dos impostos sob administração da DGAIEC, quanto à conformidade do processo de contabilização ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação registada e à evolução face ao processo anteriormente utilizado.

O objecto da acção foram os serviços centrais da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), mais concretamente a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários (DSRNRPC), serviço ao qual está cometido o processo de contabilização.

Para a prossecução do objectivo fixado os serviços do Tribunal, para além do estudo do quadro normativo subjacente ao novo sistema de contabilização das receitas do Estado, procederam à análise da informação solicitada à DGAIEC:

- relativa aos movimentos registados no SGR no balcão 9999, pela DSRNRPC e extraídos em Janeiro de 2004;
- tabela mod. 28 (anual e mensal) – versão definitiva;
- tabela mod. 28 (anuais e mensais) de cada um dos serviços periféricos[1] da DGAIEC – versões definitivas;
- listagem dos reembolsos emitidos e pagos durante o ano de 2002, relativos à receita do Estado e Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação (RASL).

Os serviços do Tribunal procederam ainda à análise e avaliação da conformidade das operações com os procedimentos e as normas/instruções definidas, com os requisitos legais aplicáveis, bem como da exactidão dos registos contabilísticos, da tempestividade dos registos no SGR e disponibilização dessa informação no Sistema Central de Receitas (SCR) e à aferição da existência ou não de mecanismos de prevenção e detecção de eventuais erros de contabilização, bem como à observação dos procedimentos executados para o registo das operações no SGR.

Dezembro de 2002 foi o mês seleccionado para análise das operações de contabilização no SGR por ser este mês que habitualmente regista maior volume de informação e ser a ele que reportam as operações decorrentes da conciliação com a DGT.

2.4.1.2 – Processo de contabilização e controlo

Conforme o estabelecido no art.º 6º, n.º 2 do anexo à Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, que aprova as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas, a DGAIEC, enquanto entidade administradora de receitas, deve fornecer diariamente à DGO informação sobre a receita, por natureza de operação de execução, centro de receitas e dia.

Esta obrigação corresponde ao fornecimento da informação relativa aos serviços periféricos (alfandegas, delegações e postos aduaneiros) que, pelos Despachos n.ºs 19941/2000 (2.ª Série), de 6 de Outubro, 24196/2001 (2.ª Série), de 28 de Novembro, e 2517/2002 (2ª Série), de 1 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, exercem funções de caixa.

[1] Entende-se por serviços periféricos ou estâncias aduaneiras da DGAIEC todas as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

De acordo com o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 301/99 de 5 de Agosto, *" Cada serviço poderá dispor de um ou mais centros de receita, constituindo cada um destes uma unidade contabilística"*, referindo o n.º 2 do mesmo artigo que a *"atribuição do código de serviço e dos centros de receitas dele dependentes é da responsabilidade da DGO"*.

Salienta-se ainda que nas instruções para o lançamento das tabelas de receita do Estado, datadas de 13 de Fevereiro de 2002, a DGO refere que de acordo com as suas necessidades os serviços deverão solicitar a criação de códigos de serviço/centros de receita (entidades liquidadoras) que entendam.

Apesar de terem sido criados os códigos de centro de receitas, para todos os serviços periféricos da DGAIEC os serviços do Tribunal constataram que, apenas a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários (DSRNRPC), serviço central da DGAIEC, procedeu ao registo no Sistema de Gestão de Receitas da informação contabilística relativa aos 31 serviços de si dependentes, após agregação da mesma, não tendo sido disponibilizado àqueles serviços o acesso à aplicação que suporta o sistema referido.

A contabilização no SGR foi efectuada por digitação manual dos valores relativos à receita dos impostos cobrados pela DGAIEC, transcritos das tabelas mensais aglutinadoras, elaboradas pela DSRNRPC, com base nas enviadas pelos 31 serviços periféricos, sem que tenha sido assegurada a transmissão automática da informação (directamente do Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) para o SGR).

O SCA é um sistema informático desenvolvido inicialmente pela Direcção de Serviços de Sistemas Informáticos da DGAIEC mas encontrando-se desde 1998, a cargo da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA). Trata-se de uma aplicação de índole contabilística, concebida de acordo com as exigências decorrentes das competências e obrigações cometidas à DGAIEC.

Este sistema, segundo aquela Direcção-Geral, encontra-se em permanente evolução e actualização, prevendo-se para 2004 a implementação de um interface que fará a ligação directa ao SGR, permitindo desta forma o registo contabilístico "on line" por todos os serviços do balcão da DGAIEC.

Cada estância aduaneira elabora as tabelas em folha de cálculo Excel, tendo em conta as figuras contabilísticas saldo inicial, liquidação, cobrança, anulação de liquidação, saldo final, reembolsos e receita líquida financeira, preenchidas segundo a classificação económica das receitas públicas e remetidas mensalmente à Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, em suporte papel e por correio electrónico, até ao dia 15 do mês seguinte àquele a que dizem respeito. Caso haja rectificações aos valores inscritos é elaborada e remetida uma nova tabela mod. 28, em substituição da anterior.

Posteriormente, a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários procede à aglutinação das tabelas mensais remetidas pelos serviços periféricos, conciliando a informação com recurso à consulta ao Sistema de Contabilidade Aduaneira e à base de dados, criada para a gestão da informação relativa aos reembolsos de receita do Estado.

A tabela mod. 28 Aglutinadora (Tabela das receitas liquidadas e cobradas – DGAIEC) constitui o documento suporte de registo no SGR e resume as operações ocorridas e as correspondentes alterações (quantitativa – unidades monetárias e/ou qualitativas – classificação económica), sendo enviada mensalmente para a DGO.

Na base de dados anteriormente referida, encontram-se reflectidos os valores dos reembolsos emitidos e pagos, objecto de registo posterior no Sistema de Gestão de Receitas. Refira-se que em matéria de reembolsos, por instruções do Director-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, nas tabelas mod. 28 deverão ser registados os reembolsos pela emissão. Porém, conforme se apurou, a DGAIEC apenas procede ao respectivo lançamento após informação de pagamento da DGT, pelo que, as tabelas evidenciam não o valor da emissão mas o do pagamento, como se apenas aquele tivesse sido o emitido.

Importa salientar que os reembolsos são processados centralmente através de transferência bancária, movimentando as contas da DGT destinadas a esse fim, pelo que o primeiro destinatário da informação de pagamento é a DSRNRPC.

2.4.1.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação contabilizada

Da documentação apresentada e do confronto com a informação residente na base de dados disponibilizada (SGR e SCR) os serviços do Tribunal verificaram que, apesar de se terem verificado lançamentos de índole correctiva, o arquivo contabilístico não comportava os documentos justificativos dessas correcções, existindo apenas a última versão do documento de registo (tabela mod. 28 – Aglutinadora), agregando todos os registos entretanto executados.

O facto da DGAIEC apenas reter a última versão do documento de registo, impediu os serviços do Tribunal de proceder ao controlo, revisão, confirmação e conciliação, para aferir sobre a fiabilidade, credibilidade, integridade e objectividade da informação contabilística.

De resto, este procedimento contraria o disposto no n.º 3 do art.º 2 da Portaria 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, que determina que *"Todos os factos que originem operações de execução devem ter um suporte documental com existência material ou electrónica."*

Na análise ao ficheiro do SGR relativo aos saldos iniciais do ano de 2002, os serviços do Tribunal procederam ao confronto dos respectivos valores com os existentes na tabela mod. 28 Anual da DGAIEC, bem como com os valores do SCR, não se tendo verificado divergências entre os valores dos saldos inscritos no SGR e os da tabela mod. 28 Anual.

Porém, entre os valores constantes das versões do SCR recebidas no Tribunal e os do SGR introduzidos pela DSRNRPC, apuraram-se divergências na operação de execução "Saldos transitados de liquidação", nas seguintes rubricas da classificação económica:

Quadro II.3 – Saldos de liquidação em 01/01/2002 não evidenciados no SCR

(em euros)

Código de Conta	Designação	Valor
1301010201	Direitos Aduaneiros – CECA	1.720,81
1301020101	Direitos Niveladores e Taxas Compensatórias de Importação	17.490,85
1301020301	MCM sobre Produtos Agrícolas Import. de Terceiros Países	2.793,42
Total		**22.005,08**

Em 2002 o registo da informação efectuou-se com periodicidade mensal, conforme instruções da DGO, o que só pode considerar-se norma transitória, já que de acordo com o n.º 2 do art.º 6º do anexo à Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, "*as entidades administradoras das receitas fornecem diariamente à Direcção Geral do Orçamento informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receita e dia* "

O primeiro registo introduzido pela DSRNRPC relativamente à contabilidade de 2002 ocorreu em 31 de Julho de 2002, com data-valor de 31 de Janeiro de 2002, tendo-se efectuado entre aquela data e 30 de Setembro de 2003, 156 lançamentos registados por balcão (foi utilizado apenas o correspondente aos serviços centrais – 9999), figura contabilística, data-valor e classificação económica.

Da análise efectuada aos registos no SGR, evidenciados nos quadros seguintes, verifica-se que, em média, foram feitos quatro registos, com datas diferentes, mas todos reportam informação à mesma data-valor, sendo que o primeiro dos quatro (registo/inicial) respeita ao lançamento da tabela mod. 28 Aglutinadora e os restantes, a correcções/alterações ao anterior.

Quadro II.4 – Lançamentos efectuados no SGR – desfasamentos verificados

Data-Valor	Data Registo	Anos	Meses	Dias
31-01-2002	31-07-2002	0	6	1
	25-09-2002	0	7	27
	20-02-2003	1	0	25
	22-09-2003	1	7	29
28-02-2002	31-07-2002	0	5	3
	25-09-2002	0	6	29
	20-02-2003	0	11	27
	30-09-2003	1	7	9
31-03-2002	06-08-2002	0	4	8
	25-09-2002	0	5	28
	22-09-2003	1	6	0
30-04-2002	06-08-2002	0	3	8
	25-09-2002	0	4	28
31-05-2002	06-08-2002	0	2	7
	25-09-2002	0	3	27
	20-02-2003	0	8	25
	22-09-2003	1	3	29
30-06-2002	07-08-2002	0	1	8
	25-09-2002	0	2	27
	13-03-2003	0	8	16
31-07-2002	27-09-2002	0	1	28
31-08-2002	30-09-2002	0	1	0
	20-02-2003	0	5	23
	11-07-2003	0	10	14
	22-09-2003	1	0	27
30-09-2002	12-11-2002	0	1	13
	22-11-2002	0	1	23
	20-02-2003	0	4	23
31-10-2002	22-11-2002	0	0	22
	20-02-2003	0	3	22
	11-07-2003	0	8	13
	22-09-2003	0	10	26
30-11-2002	21-02-2003	0	2	23
	22-09-2003	0	9	26
31-12-2002	21-02-2003	0	1	22
	24-03-2003	0	2	23
	22-09-2003	0	8	25

Quadro II.5 – Lançamentos efectuados no SGR por operação de execução

(em euros)

Data-Valor	Data de Registo	Liquidação	Anulação de Liquidação	Cobrança	Reembolsos Emitidos	Pagamento de Reembolsos
31-01-2002	31-07-2002	537.642.628,96	6.209.496,78	534.117.753,77		1.567.277,66
	25-09-2002			-12,00	1.567.277,66	
	20-02-2003				619,44	619,44
	22-09-2003	-0,02				
Total Jan. 2002		**537.642.628,94**	**6.209.496,78**	**534.117.741,77**	**1.567.897,10**	**1.567.897,10**
28-02-2002	31-07-2002	423.287.806,63	2.415.889,00	432.088.016,66		650.756,09
	25-09-2002				650.756,09	
	20-02-2003		-9,00			
	30-09-2003	0,00				
Total Fev. 2002		**423.287.806,63**	**2.415.880,00**	**432.088.016,66**	**650.756,09**	**650.756,09**
31-03-2002	06-08-2002	531.754.360,47	2.449.915,11	511.234.694,83		4.369.642,63
	25-09-2002		152,00	-148,00	4.369.642,63	
	22-09-2003	-4.245,86		-4.245,86		
Total Mar. 2002		**531.750.114,61**	**2.450.067,11**	**511.230.300,97**	**4.369.642,63**	**4.369.642,63**
30-04-2002	06-08-2002	508.034.649,56	2.291.216,24	511.699.246,82		1.845.532,62
	25-09-2002				1.845.532,62	
Total Abr. 2002		**508.034.649,56**	**2.291.216,24**	**511.699.246,82**	**1.845.532,62**	**1.845.532,62**
31-05-2002	06-08-2002	587.215.160,78	1.502.694,13	568.066.181,01		2.562.073,26
	25-09-2002				2.562.073,26	
	20-02-2003				622,00	622,00
	22-09-2003	1,50	-145.729,71			
Total Mai. 2002		**587.215.162,28**	**1.356.964,42**	**568.066.181,01**	**2.562.695,26**	**2.562.695,26**
30-06-2002	07-08-2002	569.603.386,20	2.643.399,80	574.905.764,92		1.151.353,67
	25-09-2002				1.151.353,67	
	13-03-2003		0,00			
Total Jun. 2002		**569.603.386,20**	**2.643.399,80**	**574.905.764,92**	**1.151.353,67**	**1.151.353,67**
31-07-2002	27-09-2002	578.771.169,38	2.344.751,62	566.740.576,72	1.105.930,55	1.105.930,55
Total Jul. 2002		**578.771.169,38**	**2.344.751,62**	**566.740.576,72**	**1.105.930,55**	**1.105.930,55**
31-08-2002	30-09-2002	533.081.124,50	2.007.219,17	595.558.113,61	980.223,54	980.223,54
	20-02-2003	0,00		0,00	-1.936,99	-1.936,99
	11-07-2003				26,34	26,34
	22-09-2003					-100,00
Total Ago. 2002		**533.081.124,50**	**2.007.219,17**	**595.558.113,61**	**978.312,89**	**978.212,89**
30-09-2002	12-11-2002	544.723.251,91	2.921.926,41	529.047.673,22	748.733,71	748.733,71
	22-11-2002		6.238,74			
	20-02-2003	0,02		0,02		
Total Set. 2002		**544.723.251,93**	**2.928.165,15**	**529.047.673,24**	**748.733,71**	**748.733,71**
31-10-2002	22-11-2002	526.744.928,20	2.211.104,56	509.147.567,21	785.669,47	785.669,47
	20-02-2003	310.707,55		210.707,55	241.711,67	241.711,67
	11-07-2003			52.126,59		
	22-09-2003					-0,60
Total Out. 2002		**527.055.635,75**	**2.211.104,56**	**509.410.401,35**	**1.027.381,14**	**1.027.380,54**
30-11-2002	21-02-2003	543.758.466,12	2.023.443,15	556.228.576,93	580.054,05	580.054,05
	22-09-2003	200,00				-27.560,37
Total Nov. 2002		**543.758.666,12**	**2.023.443,15**	**556.228.576,93**	**580.054,05**	**552.493,68**
31-12-2002	21-02-2003	643.469.374,43	46.819.993,44	599.948.101,80	939.195,55	939.195,55
	24-03-2003		-0,22	0,22		
	22-09-2003	199,78	687,18			-721,45
Total Dez. 2002		**643.469.574,21**	**46.820.680,40**	**599.948.102,02**	**939.195,55**	**938.474,10**
Total Anual		**6.528.393.170,11**	**75.702.388,40**	**6.489.040.696,02**	**17.527.485,26**	**17.499.102,84**

Da mesma forma, os serviços do Tribunal verificaram que os montantes relativos à tabela mod. 28 de Janeiro de 2002 (data-valor de 31-01-2002) sofreram alterações em 25 de Setembro de 2002, isto é, dois meses após o registo inicial, encontrando-se nessa data contabilizado todo o primeiro semestre de 2002 (registo até Junho de 2002).

Apurou-se ainda que, em 21 de Fevereiro de 2003, foram registados no SGR os valores relativos às duas últimas tabelas mod. 28 do ano de 2002 (Novembro e Dezembro) – valores iniciais. Todos os registos subsequentes a essa data tiveram como finalidade corrigir a informação reportada a todas as tabelas de 2002, exceptuando a relativa ao mês de Julho que teve como única data de registo 27 de Setembro de 2002.

Para todos os meses de 2002, à excepção do referido, os serviços do Tribunal verificaram a existência de registos alterando a informação inicial, sempre com data-valor do último dia do respectivo mês, mas que se prolongaram ao longo do ano de 2003, sendo que o último registo, se verificou em 30 de Setembro deste ano, isto é, cinco meses depois da data limite de referência, fixada pela DGO, para o processo de conciliação entre a DGT, DGO e as várias entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado para 2002, sendo pois evidente a falta de tempestividade da informação, relevante para o acompanhamento da execução orçamental.

O facto de se observarem correcções aos valores da informação inicial (tão elevadas em número e tão distanciadas no tempo, face à data real de ocorrência da operação que a origina), denotam igualmente deficiências no sistema de controlo existente na DGAIEC.

Como já foi referido, aos serviços do Tribunal não foi possível aceder nem às versões iniciais das tabelas mod. 28 nem aos documentos justificativos das alterações introduzidas, levando o Tribunal a concluir pela sua inexistência e portanto pelo não cumprimento, por parte da DGAIEC, dos n.ºs 3 e 4 do art.º 2.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização de receitas do Estado, aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, que estabelecem que *"Todos os factos que originem operações de execução devem ter um suporte documental com existência material ou electrónica" e "As entidades administradoras das receitas serão também responsáveis pelo arquivo dos suportes de toda a informação produzida…"* respectivamente.

Em 2002 foram efectuados 86 lançamentos correctivos, que incidiram sobre todas as figuras contabilísticas utilizadas pela DGAIEC e afectaram a informação relativa a todos os meses, com excepção da de Julho.

No que respeita aos reembolsos, da análise à informação registada no SGR os serviços do Tribunal verificaram que o valor dos reembolsos pagos registados em 31 de Julho e 6 e 7 de Agosto de 2002, com data-valor do último dia dos meses de Janeiro a Maio, perfaz € 12.146.635,93, valor registado como sendo de reembolsos emitidos em 25 de Setembro de 2002, com data-valor do último dia dos meses de Janeiro a Junho do mesmo ano.

Verifica-se ainda que entre 27 de Setembro de 2002 e 11 de Julho de 2003, foram registados reembolsos emitidos e reembolsos pagos por igual valor, reportando ao último dia dos meses de Julho a Dezembro de 2002.

Apesar da DGAIEC ter informado que a contabilização dos reembolsos se efectua pela emissão e pelo pagamento, resulta claro que assim não procedeu, pelo menos para os seis primeiros meses de 2002, conforme se pode concluir da informação constante do quadro seguinte.

Quadro II.6 – Lançamentos efectuados no SGR – reembolsos

(em euros)

Data - Valor	Data de Registo	Reembolsos Emitidos	Pagamento de Reembolso
31-01-2002 28-02-2002	31-07-2002	0,00	2.218.033,75
31-03-2002 30-04-2002 31-05-2002	06-08-2002	0,00	8.777.248,51
30-06-2002	07-08-2002	0,00	1.151.353,67
31-01-2002 28-02-2002 31-03-2002 30-04-2002 31-05-2002 30-06-2002	25-09-2002	12.146.635,93	0,00
31-07-2002	27-09-2002	1.105.930,55	1.105.930,55
31-08-2002	30-09-2002	980.223,54	980.223,54
30-09-2002	12-11-2002	748.733,71	748.733,71
31-10-2002	22-11-2002	785.669,47	785.669,47
31-10-2002	20-02-2003	241.016,12	241.016,12
30-11-2002 31-12-2002	21-02-2003	1.519.249,60	1.519.249,60
31-08-2002	11-07-2003	26,34	26,34
31-08-2002 31-10-2002 31-11-2002 31-12-2002	22-09-2003	0,00	-28.382,42
Total Geral		**17.527.485,26**	**17.499.102,84**

Pela análise dos registos pode também concluir-se que os últimos lançamentos efectuados, em 11 de Julho e 22 de Setembro de 2003, estão relacionados com procedimentos de conciliação da informação registada pelas DGAIEC e DGT, por forma a igualar os valores da DGAIEC aos da contabilidade do Tesouro que, tal como para outras figuras contabilísticas, foram mais uma vez assumidos pela DGO para efeitos da elaboração da respectiva CGE.

Considerando que os serviços periféricos enviam as tabelas aos serviços centrais da DGAIEC, até ao dia 15 do mês seguinte a que a informação respeita, neste caso, até 15 de Janeiro de 2003, as relativas ao mês de Dezembro de 2002, a DSRNRPC dispôs de mais de um mês para proceder à aglutinação da informação e ao seu registo no SGR, sendo que esta mesma informação veio a sofrer alterações logo no mês seguinte ao da sua introdução e novamente decorridos sete meses após o registo inicial, conforme se explicita no quadro seguinte:

Quadro II.7 – Lançamentos no SGR – Tabela do mês de Dezembro

(em euros)

Data Registo	Designação	Liquidação	Anulação de Liquidação	Cobrança	Reembolsos Emitidos	Pagamento de Reembolsos
		643.469.374,43	46.819.993,44	599.948.101,80	939.195,55	939.195,55
21-02-2003[1] 24-03-2003 22-09-2003	Imposto de Consumo Sobre Bebidas Alcoólicas	0,00	-0,22	0,22	0,00	0,00
	Direitos Aduaneiros de Importação	0,00	0,00	0,00	0,00	-721,45
	Imposto de Consumo Sobre Cerveja	0,00	200,00	0,00	0,00	0,00
	Imposto Sobre o Valor Acrescentado – IVA	0,00	487,18	0,00	0,00	0,00
	Receitas Gerais	199,78	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das correcções efectuadas		**199,78**	**687,18**	**0,00**	**0,00**	**-721,45**
Valor final em 31-12-2002		643.469.574,21	46.820.680,40	599.948.102,02	939.195,55	938.474,10

Acresce ainda que desses registos, por consulta ao arquivo contabilístico, não se encontrou qualquer documento justificativo dos lançamentos correctivos, encontrando-se apenas a última versão da tabela aglutinadora mensal elaborada pela Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários e os mapas extraídos do SGR.

No âmbito do Parecer sobre a CGE e na sequência dos processos implementados a partir de Maio de 2002, a DGO passou a reportar periodicamente ao Tribunal de Contas a informação, para o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado, por meio de ficheiros informáticos extraídos do SCR.

Para 2002, as várias versões dessa informação foram remetidas entre 16 de Outubro de 2002 e 16 de Dezembro de 2003:

Quadro II.8 – Versões do SCR remetidas ao Tribunal

(em euros)

N.º	Data	Liquidação	Anulação de Liquidação	Cobrança	Reembolsos Emitidos	Pagamento de Reembolsos
1	16-10-2002	4.269.390.286,48	21.864.733,85	4.294.410.188,34	14.232.790,02	14.232.790,02
2	27-11-2002	5.340.858.466,59	27.004.003,56	5.332.605.428,77	15.767.193,20	15.767.193,20
3	27-12-2002	5.340.858.466,59	27.004.003,56	5.332.605.428,77	15.767.193,20	15.767.193,20
4	07-03-2003	6.528.397.014,71	75.847.431,15	6.488.992.815,07	17.527.458,92	17.527.458,92
5	31-03-2003	6.528.397.014,71	75.847.430,93	6.488.992.815,29	17.527.458,92	17.527.458,92
6	30-04-2003	6.528.397.014,71	75.847.430,93	6.488.992.815,29	17.527.458,92	17.527.458,92
7	30-05-2003	6.528.397.014,71	75.847.430,93	6.488.992.815,29	17.527.458,92	17.527.458,92
8	30-06-2003	6.528.397.014,71	75.847.430,93	6.488.992.815,29	17.527.458,92	17.527.458,92
9	31-07-2003	6.528.397.014,71	75.847.430,93	6.489.044.941,88	17.527.485,26	17.527.485,26
10	29-08-2003	6.528.397.014,71	75.847.430,93	6.489.044.941,88	17.527.485,26	17.527.485,26
11	30-09-2003	6.528.393.170,11	75.702.388,40	6.489.040.696,02	17.527.485,26	17.499.102,84
12	04-11-2003	6.528.393.170,11	75.702.388,40	6.489.040.696,02	17.527.485,26	17.499.102,84
13	04-12-2003	6.528.393.170,11	75.702.388,40	6.489.040.696,02	17.527.485,26	17.499.102,84
14	16-12-2003	6.528.393.170,11	75.702.388,40	6.489.040.696,02	17.527.485,26	17.499.102,84

[1] Os valores apresentados por respeitarem a várias rubricas encontram-se agregados.

Das 14 remessas efectuadas pela DGO, são evidenciados os valores totais apurados para o balcão da DGAIEC, os quais são coincidentes com os inscritos na CGE de 2002, salientando-se que ao longo destas versões foi sendo consecutivamente corrigida a informação inicial.

2.4.1.4 – Evolução face ao processo de contabilização anterior

Em anteriores Pareceres sobre a CGE, o Tribunal de Contas tem vindo a defender uma posição de reserva face aos valores registados relativos à execução do Orçamento da Receita, porque o modelo até então utilizado não assegurava a prestação de uma informação fiável e tempestiva.

Com a implementação e entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas foram criadas condições para que fossem definidas regras comuns de contabilização e para a centralização de toda a informação num sistema informático especializado para o efeito.

No entanto permanecem por satisfazer condições essenciais para serem alcançados os resultados pretendidos, em especial no que concerne à centralização e integração de toda a informação, entre os sistemas em uso por parte da DGAIEC e os sistemas locais e centrais da DGO/II e a DGT, o que requer a informatização plena de todas as operações.

No que se refere aos sistemas em uso na DGAIEC, mais concretamente o SCA, em 2002 continuou a verificar-se a impossibilidade de produção automática das tabelas mod. 28, mantendo-se as deficiências relatadas em anos anteriores.

De referir no entanto que as normas que presidem à entrada em funcionamento do SGR, a serem integralmente cumpridas, permitem ao Tribunal o conhecimento detalhado de toda a informação registada pelos serviços administradores das Receitas do Estado, situação que com os procedimentos até à data vigentes naquelas entidades, nem sempre se tem verificado.

Em resultado da análise efectuada e com base na matéria exposta, o Tribunal entende recomendar que:

- seja nomeado o responsável pela contabilização dos factos registados no SGR, nos termos do n.º 1 do art.º 3º. das normas aprovadas pela Portaria 1122/2000, de 28 de Julho, e que seja atribuída a respectiva credenciação/formalização para as actividades inerentes ao exercício dessa função;
- seja dado cumprimento, pela DGAIEC, ao n.º 3 do art.º 2.º da referida Portaria, para que seja organizado um arquivo contabilístico contendo toda a informação sobre os factos/operações registados no SGR;
- sejam eliminadas as deficiências do SCA no sentido deste produzir, de forma integral, toda a informação referida no âmbito da elaboração da tabela mod. 28, com inclusão da relativa ao processo de reembolso, identificando a data de produção e que sejam cumpridos os requisitos, relativos às tabelas de receita, conforme o disposto no n.º 2 do art.º 45º do Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelece que o registo da movimentação de fundos derivados das anulações da receita orçamental decorrentes dos reembolsos e das restituições se processa *"… através da inserção nas tabelas da receita de colunas para os registos de reembolsos de impostos e restituições de cobrança, adaptando-se em conformidade os registos para a relevação da receita bruta e líquida";*

- sejam suprimidas as deficiências que impeçam o Sistema de Gestão de Receitas de assegurar de forma integral, fiável, tempestiva e consistente a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar.

Instadas a pronunciarem-se em sede do exercício do contraditório sobre o ponto 2.4.1 do presente capítulo, a DGAIEC e a DGITA não responderam.

A DGT e a DGO, ainda que referindo no exercício do contraditório os pontos 2.1 a 2.5 do presente capítulo, não emitiram quaisquer comentários sobre a matéria constante do presente ponto.

2.4 2 – Reembolsos processados na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

2.4.2.1 – Enquadramento

O processamento dos reembolsos de receita do Estado, relativos a impostos sobre a administração da DGAIEC é efectuado de um 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 por isso processados exclusivamente pelos serviços centrais daquela Direcção-Geral.

Na sequência da acção de controlo realizada sobre os reembolsos de receita do Estado de 2001, processados nos serviços centrais da DGAIEC, e tendo em conta os resultados produzidos, considerou o Tribunal a necessidade de proceder a uma acção na mesma área, tendo em vista a análise do processamento e contabilização dos reembolsos de ISP, relativamente aos combustíveis contidos nos reservatórios de viaturas novas destinadas à expedição e à exportação, bem como do relativo ao Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), com referência a 2002.

Tendo em vista a prossecução destes objectivos os serviços do Tribunal procederam:

- ao estudo dos resultados apurados na acção de controlo realizada à DGAIEC, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2001, designadamente das questões de carácter jurídico suscitadas na resposta elaborada por aquela entidade no âmbito do contraditório que só foi recebida posteriormente à aprovação do Parecer pelo Tribunal;
- à análise da informação solicitada à DGAIEC, relativamente aos pedidos de reembolso de ISP, processados no ano de 2002, referentes àqueles combustíveis, por operador, mês e destino;
- ao confronto desta informação com a constante nos correspondentes processos de pedido de reembolso, cuja apreciação e decisão compete à Divisão do Imposto sobre os Óleos Minerais (DIOM);
- à análise da informação prestada pelo Núcleo de Auditoria Interna (NAI) da DGAIEC em resultado do pedido de esclarecimentos adicionais quanto aos procedimentos desenvolvidos pelas Alfândegas de Alverca e de Setúbal, no âmbito dos pedidos de isenção de ISP sobre os combustíveis contidos nos reservatórios das viaturas novas com destino à expedição e à exportação;
- ao apuramento, relativamente ao FEA, do montante do reembolso contabilizado e pago, bem como, da correcção dos respectivos procedimentos.

2.4.2.2 – Análise e avaliação da informação seleccionada

2.4.2.2.1 – Reembolsos relativos à isenção de ISP sobre o combustível contido nos reservatórios dos veículos novos destinados à expedição e à exportação

O procedimento que tem vindo a ser adoptado por Portugal no sentido de isentar de ISP o combustível contido nos reservatórios dos veículos novos com destino à expedição, contrariava a legislação em vigor.

Esta matéria tinha já suscitado algumas divergências no seio da Comunidade, pelo que o "Comité des Accises", com o objectivo de harmonizar os procedimentos dos Estados Membros emanou, em 10 de Outubro de 2001, um conjunto de Orientações, que mereceu a aprovação daqueles Estados, no sentido de que o carburante em causa se encontra sujeito a ISP no Estado Membro onde o abastecimento tiver lugar.

O Despacho n.º 58/2003 do SEAF, de 14 de Janeiro, sancionando aquele entendimento produziu efeitos apenas a partir do ano de 2003, tendo a DGAIEC continuado a isentar de ISP o combustível contido nas viaturas destinadas a ser comercializadas em território nacional e em outros Estados Membros.

Assim, durante o ano de 2002, foram processados indevidamente reembolsos de ISP no valor de € 474.852,60, sendo que € 34.584,51 respeitaram ao combustível abastecido em viaturas destinadas a ser comercializadas em território nacional, enquanto que relativamente às viaturas destinadas a outros Estados Membros, aquele montante ascendeu a € 440.268,09.

Dado que o mecanismo de atribuição deste tipo de reembolso assenta essencialmente na declaração das quantidades abastecidas por parte das empresas petrolíferas tornou-se pertinente identificar que tipo de controlo é exercido pela Divisão do Imposto sobre os Óleos Minerais (DIOM) e pelas estâncias aduaneiras das correspondentes áreas de jurisdição, neste caso, as Alfândegas de Setúbal e de Alverca.

O controlo efectuado pela DIOM consubstancia-se apenas no confronto da informação recebida da empresa petrolífera e que consiste na indicação da quantidade de gasolina e de gasóleo abastecida, com a correspondente informação prestada pela respectiva Alfândega (mapa com a indicação do número de veículos por destino, quantidade e tipo de combustível).

Respondendo, através do NAI, às questões colocadas pela equipa do Tribunal sobre os procedimentos de controlo exercidos, relativamente às informações prestadas pelas empresas fabricantes, a Alfândega de Setúbal referiu que procede:

- à verificação física da descarga de parte dos carregamentos de combustível, pela empresa petrolífera, que durante o ano de 2002 correspondeu a 7 dos 61 carregamentos efectuados;
- ao confronto documental, efectuado em regra, semestralmente, das quantidades de combustível abastecido com os elementos fornecidos pela empresa fabricante.

Os procedimentos efectuados pela Alfândega têm por base o facto de esta considerar eficiente o controlo interno montado pelo fabricante, quer pela limitação dos abastecimentos às viaturas da linha de montagem quer pelo sistema informático instalado no final desta.

Não pode, no entanto, ser essa a opinião do Tribunal, face ao que se observou no âmbito da auditoria realizada, conforme de seguida se relata.

No decurso do trabalho de campo, constataram os técnicos do Tribunal, que os dados relativos ao mês de Junho de 2002, não se encontravam desagregados por destino, pelo que foi solicitado à DIOM que diligenciasse junto da empresa fabricante a obtenção desta informação. Assim, foram remetidos aos serviços do Tribunal dois ficheiros resultantes do sistema informático instalado no final da linha de montagem, sendo um relativo às viaturas abastecidas com gasóleo e outro relativo às viaturas abastecidas com gasolina.

Do confronto efectuado entre os valores constantes dos ficheiros acima referidos e a correspondente informação constante do mapa que acompanha o pedido de reembolso remetido pela empresa petrolífera e remetido à Alfândega de Setúbal pelo fabricante, apurou-se que não é coincidente:

- o número de viaturas com destino a cada um dos países;
- o número total de viaturas;
- a discriminação das viaturas, por tipo de combustível.

Face às divergências detectadas, apesar de materialmente pouco relevantes em termos do valor de ISP apurado, não pode o Tribunal considerar fiável o sistema de controlo existente na empresa fabricante apesar da opinião emitida pela Alfândega de Setúbal a esse respeito.

Na verdade, a avaliação do sistema de controlo interno não poderá limitar-se à apreciação do sistema informático instalado no final da linha de montagem, principalmente, quando se verifica que a informação que dele consta é distinta da remetida à DGAIEC para efeitos de processamento do reembolso.

Quanto à Alfândega de Alverca e ainda de acordo com a informação prestada pelo NAI, o controlo efectuado às duas empresas fabricantes situadas na área da sua jurisdição, incide essencialmente sobre o consumo mensal declarado por estas e a conformidade destes valores com os abastecimentos efectuados, tendo em conta a capacidade dos tanques de armazenagem.

Neste domínio será de salientar que não consta dos procedimentos de controlo promovidos pela Alfândega de Alverca a verificação física dos depósitos e dos abastecimentos.

Contrariamente à informação da estância aduaneira, da análise efectuada aos processos na Divisão do Imposto sobre os Óleos Minerais, verificou-se que no mapa dos consumos de um dos fabricantes não é feita a desagregação por destino de viatura fabricada e que tal informação só foi disponibilizada àquela Divisão, num mapa resumo relativo a todo o ano de 2002, a solicitação dos serviços do Tribunal.

Considerando que o procedimento relativo à isenção de ISP que incide sobre o combustível contido nas viaturas novas com destino à expedição, foi abandonado com referência ao ano de 2003, entende o Tribunal de Contas ser de recomendar à Direcção de Impostos Especiais sobre o Consumo, à Divisão de Óleos Minerais e às estâncias aduaneiras intervenientes, neste caso, as Alfândegas de Setúbal e de Alverca que:

- sejam implementados mecanismos que possibilitem a cada uma das entidades intervenientes, um efectivo controlo dos valores a reembolsar;

- dependendo o processamento deste tipo de reembolsos em grande medida, dos elementos declarados pelas empresas petrolíferas e fabricantes, os mecanismos de controlo a implementar incidam não só sobre o abastecimento e consumo dos combustíveis mas também sobre o número de viaturas e o seu destino;
- sejam adoptados procedimentos de verificação física periódica dos carregamentos de combustível em função de uma rigorosa avaliação do sistema de controlo interno de cada uma das empresas fabricantes;
- seja privilegiado o confronto, tanto quanto possível, entre os dados fornecidos pelas empresas para efeitos do processamento do respectivo reembolso e a informação a que as estâncias aduaneiras têm acesso em função do seu regular funcionamento.

2.4.2.2.2 – Reembolso relativo ao Fundo de Estabilização Aduaneiro

Não se tendo verificado qualquer alteração legislativa em relação ao já mencionado no Parecer sobre a CGE de 2001 no que concerne ao FEA, importa de novo referir que o Fundo de Estabilização Aduaneiro 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, o n.º 8 do art.º 4.º daquele Decreto-Lei dispõe que as receitas cobradas nos termos referidos nas respectivas alíneas são parcialmente afectas ao pagamento daqueles suplementos e abonos, pelo que o n.º 9 do mesmo artigo estipula que sendo as receitas previstas nas alíneas b) e d) inferiores a 35% dos custos do suplemento, serão transferidas verbas para o FEA, até repor aquela percentagem, podendo, designadamente, ser elevadas as percentagens previstas nas alíneas referidas.

Relativamente ao processo referente à transferência efectuada para a conta do Fundo de Estabilização Aduaneiro, em reunião ordinária do Conselho Administrativo daquele Fundo, de 19 de Abril de 2002, foi deliberado proceder à transferência de € 1.450.783,84, uma vez que a cobrança de receitas, cuja percentagem estipulada na lei se destina ao aprovisionamento daquela conta, se mostrou insuficiente.

Aquele valor foi apurado de acordo com os montantes cobrados relativamente às receitas previstas nas alíneas b) e d) do n.º 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro II.9 – Apuramento do valor do reembolso ao FEA

(1)	15% das Receitas provenientes de emolumentos pessoais (alínea b) do n.º 8 do art.º 4º) (a)	79.494.855$00
(2)	10% das Receitas provenientes da cobrança de direitos aduaneiros e niveladores agrícolas comunitários (alínea d) do n.º 8 do art.º 4º) (a)	405.201.058$00
(3)	**Total**	**484.695.913$00**
(4)	Despesas com suplementos (a)	2.215.862.738$00
(5)	35% de despesas com suplementos (a)	775.551.958$00
(6)	Transferência para o FEA (a) (5) - (3)	290.856.045$00
(7)	Transferência para o FEA **(em euros)**	**1.450.783,84**

(a) Valores calculados com base na Contabilidade de 2001.

No ano de 2002 e à semelhança de anos anteriores, a transferência para o Fundo de Estabilização Aduaneiro foi efectivada através de reembolso, por abate à receita do Estado, com base num despacho de 25 de Julho de 1996, da Secretária de Estado do Orçamento.

Apesar dos argumentos invocados pela DGAIEC, quer no decurso do trabalho de campo da acção, realizada para o presente Parecer do Tribunal, quer no exercício do contraditório do anterior, quanto à dificuldade de previsão do montante necessário à cobertura dos 35% do valor do suplemento, o Tribunal não pode deixar de referir que a transferência a que acima se alude, não prefigura a natureza de reembolso, porquanto não respeita ao retorno à esfera do contribuinte de importância a que tem direito por se ter verificado cobrança indevida.

Entende ainda o Tribunal de Contas que o abate à receita do Estado para financiar parte do pagamento do suplemento – despesa do Fundo de Estabilização Aduaneiro – para além de violar o princípio consignado no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, contraria ainda o disposto no n.º 1 do art.º 26.º da mesma Lei, na parte que determina a elaboração da CGE com clareza, exactidão e simplicidade.

Considerando que a situação em apreço é recorrente, deverá encontrar-se uma solução que respeite as normas legais em vigor, nomeadamente o estipulado na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Instada a pronunciar-se sobre o presente ponto, a DGAIEC não respondeu no prazo fixado para o efeito nem solicitou prorrogação do mesmo.

2.5 – Imposto sobre o valor acrescentado

2.5.1 – Contabilização da receita de IVA pelo respectivo serviço administrador

2.5.1.1 – Enquadramento

A entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos serviços administradores de receitas, e do Sistema Central de Receitas, da Direcção-Geral do Orçamento, foi

motivo suficiente para a realização de uma auditoria ao serviço administrador da receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Esta auditoria, cujos resultados serão explicitados nos pontos seguintes teve como objectivo avaliar a contabilização da receita do IVA por aquele serviço, no sentido de aferir do grau de implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado, nomeadamente no que se refere à:

- conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime legal;
- fiabilidade e tempestividade da informação prestada pela contabilidade orçamental;
- evolução face aos processos de contabilização e controlo anteriores.

O objecto desta auditoria foi a Área da Cobrança da Direcção-Geral dos Impostos, designadamente a Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos, a quem está cometida a responsabilidade da contabilização da receita do imposto.

A Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos (DCGF), na prática inserida na Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos, encontra-se formalmente integrada na Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado pois, de acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, a estrutura e competências dos serviços definida pelo Decreto-Lei n.º 408/93, de 14 de Dezembro, manter-se-iam até à aprovação, o que ainda não ocorreu, da nova estrutura, competências e demais aspectos organizativos e funcionais dos serviços centrais da DGCI, por portaria do Ministro das Finanças.

2.5.1.2 – Fiabilidade e tempestividade da informação disponibilizada

A DGO, nas instruções para o lançamento das Tabelas de Receitas do Estado a partir de Janeiro de 2002, determinou, ser da responsabilidade do Serviço Administrador DGCI - DSCIVA a contabilização da cobrança dos DUC's de liquidações prévias e de autoliquidações, exceptuando-se a efectuada nas Tesourarias de Finanças que será contabilizada nas tabelas das Direcções de Finanças, tendo, para tal, criado para o serviço DGCI (código 1021) dois centros de receitas/ /balcões, um denominado DGCI - IVA - Liquidações Prévias (código de balcão 0002) e, outro, DGCI - IVA - Autoliquidações (código de balcão 0003).

A contabilização das receitas acima identificadas foi efectuada pela DCGF, através da inserção dos valores respeitantes a cada operação de execução no Sistema de Gestão de Receitas disponibilizado pela DGO.

Conforme foi referido no ponto 2.1, estes valores foram transmitidos ao Sistema Central de Receitas e considerados na Conta Geral do Estado do ano de 2002, coincidindo com os valores finais inseridos no Sistema de Gestão de Receitas, em cada uma das operações de execução, sendo de ressalvar que das versões do SCR remetidas ao Tribunal de Contas não consta, no âmbito do imposto em análise, o campo relativo a "Má Cobrança", que no SGR apresenta o valor de € 13.303,95.

Quadro II.10 – Evolução da receita de IVA em dívida no ano de 2002

(em euros)

Receita	Saldo Anterior	Liquidação	Anulação	Cobrança	Saldo Seguinte
IVA	489.063.933,36	12.341.018.639,76	296.268.477,41	9.930.657.184,14	2.603.156.911,57
Juros compensatórios	115.321.099,71	450.006.698,70	97.991.899,83	3.149.384,54	464.186.514,04
Total	**604.385.033,07**	**12.791.025.338,46**	**394.260.377,24**	**9.933.806.568,68**	**3.067.343.425,61**

Quadro II.11 – Evolução dos reembolsos e restituições de IVA em dívida no ano de 2002

(em euros)

Remb/Rest	Saldo Anterior	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo Seguinte
IVA	3.573.017,42	2.916.683.634,39	11.898.906,12	2.894.779.715,98	13.578.029,71
Juros compensatórios	0,00	1.658.547,82	120.798,10	1.518.680,93	19.068,79
Total	**3.573.017,42**	**2.918.342.182,21**	**12.019.704,22**	**2.896.298.396,91**	**13.597.098,50**

Quadro II.12 – Apuramento da receita líquida de IVA para o ano de 2002

(em euros)

Receita	Receita Cobrada	Reemb/Restituições Emitidos-Cancelados	Reemb/Rest. Pagos	Receita Líquida Económica	Receita Líquida Financeira
IVA	9.930.657.184,14	2.904.784.728,27	2.894.779.715,98	7.025.872.455,87	7.035.877.468,16
Juros compensatórios	3.149.384,54	1.537.749,72	1.518.680,93	1.611.634,82	1.630.703,61
Total	**9.933.806.568,68**	**2.906.322.477,99**	**2.896.298.396,91**	**7.027.484.090,69**	**7.037.508.171,77**

Tendo em vista a avaliação do processo de contabilização, os serviços do Tribunal procederam à análise de todos os valores introduzidos no Sistema de Gestão de Receitas, pela DCGF, por forma a aferir da sua correcção, fiabilidade e tempestividade.

Não obstante o novo quadro normativo definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, tendo em vista a implementação do novo Regime de Contabilização da Receita do Estado, o processo de contabilização relativo ao ano de 2002, efectuado pela DCGF, distinguiu-se do utilizado em anos anteriores, apenas no que diz respeito à inserção de valores no SGR.

Deste modo e para proceder ao confronto dos dados resultantes do sistema central do IVA com os do SGR, foi solicitada à DGCI a última versão da informação contida no SGR, relativamente aos balcões 0002 (DGCI - IVA - Liquidações Prévias) e 0003 (DGCI - IVA - Autoliquidação), referente a 2002, bem como as Tabelas mod. 28 - IVA - Autoliquidação e IVA - Liquidações Prévias.

Assim, os valores considerados nesse sistema, no balcão 0002 - DGCI - IVA - Liquidações Prévias e no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, resultaram:

- dos valores constantes das tabelas elaboradas pela DGITA, por pesquisa ao sistema central do IVA, já que durante o prohcesso de contabilização, para além da tabela mensal extraída no mês seguinte àquele a que diz respeito, a DGITA procedeu à extracção de novas tabelas, em 21 de Maio de 2003, por forma a poder ter em conta algumas actualizações efectuadas, nomeadamente no que se refere a "Meios de Pagamentos Inválidos". Foi ainda extraída uma tabela final em 21 de Julho de 2003, a fim de serem consideradas alterações relativas ao mês de Abril de 2002;

- da consulta directa ao Sistema Central do IVA – sistema de gestão do imposto e da conta-corrente de cada sujeito passivo – nos casos em que tal informação não se encontre disponível no módulo de contabilização tal como sucede relativamente às restituições de IVA emitidas pelos Serviços Centrais, a solicitação dos Serviços Locais de Finanças;
- de correcções manuais efectuadas pela DCGF aos valores constantes das Tabelas, na sequência:
  - do cumprimento do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças;
  - do cumprimento do Despacho n.º 831/2003-XV, de 10 de Abril, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais;
  - de erros de lançamento;
  - de correcções tendo em vista a conciliação de valores com a Contabilidade do Tesouro.

Todas estas correcções, não obstante a sua significativa influência no processo de contabilização de 2002, não se encontram devidamente documentadas constando, apenas, como anotações às Tabelas extraídas pela DGITA cujos valores pretendem corrigir.

Como tal, a sua identificação e quantificação só foi possível através da análise de todos os lançamentos efectuados no SGR e do confronto destes com os valores constantes das diferentes versões das Tabelas mod. 28, bem como de esclarecimentos adicionais prestados pelos responsáveis.

Para além disso, a análise de todas as versões das Tabelas mod. 28 revelou alterações significativas de valores. Os esclarecimentos prestados e a informação recolhida, permitiram concluir que a DGITA, a pedido da DCGF, procedeu a alterações dos dados residentes no Sistema Central do IVA, que se reflectiram no módulo de contabilização.

Estas alterações foram motivadas:

- pelo cumprimento do Despacho n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças que mandou contabilizar como pagos em 2001, os reembolsos, restituições e juros emitidos em 26 de Dezembro de 2001;
- pela necessidade de alterar a informação das tabelas, no que se refere às rubricas “Reembolsos Emitidos”, “Reembolsos Cancelados”, “Restituições Emitidas”, “Restituições Canceladas”, “Juros Indemnizatórios Emitidos” e “Juros Indemnizatórios Cancelados”, da data de contabilização para data valor.

Sendo certo que as tabelas utilizadas pela DCGF no processo de contabilização devem ser elaboradas, para todas as rubricas, tendo em conta a data-valor e não a data de contabilização, não compreende o Tribunal como, até à data da reformulação solicitada, tal não se verificasse, suscitando-se dúvidas quanto à fiabilidade dos valores apresentados em anos anteriores, relativamente às rubricas em causa.

As divergências referidas, quer por via de correcções manuais quer por alterações dos dados constantes do Sistema Central do IVA, foram analisadas pormenorizadamente nos pontos seguintes (2.5.1.2 a 2.5.2.5).

2.5.1.2.1 – Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças

O Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças, mandou contabilizar como pagos no ano de 2001, os reembolsos, restituições e juros indemnizatórios, emitidos no dia 26 de Dezembro, no valor global de € 162.321.494,09.

Dada a impossibilidade de serem pagos ainda durante o ano de 2001, o cumprimento do Despacho levou à contabilização dos reembolsos, restituições e juros indemnizatórios nele considerados, pela sua emissão e não pelo seu pagamento, forma de contabilização adoptada relativamente a todas as outras emissões processadas durante esse ano.

A adopção de um critério de contabilização distinto apenas para as emissões processadas num único dia do ano, com efeitos no encerramento da Conta Geral do Estado de 2001, motivou a realização, pelos serviços do Tribunal de Contas, de uma acção de controlo, em Julho e Agosto de 2002, cujos resultados foram integrados no Parecer sobre a referida Conta.

A Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos, com vista ao cumprimento do Despacho do SEAF e do SETF, procedeu a um conjunto de correcções que afectaram o processo de contabilização referente ao ano de 2002, sendo que alguns dos procedimentos só viriam a ser efectuados em Outubro desse ano, já depois da realização da acção de controlo acima referida.

Dado que o referido despacho mandou considerar como pagos no ano de 2001, reembolsos e restituições no valor global de € 162.321.494,09 emitidos em 26 de Dezembro de 2001 mas cujo pagamento não ocorreria efectivamente nesse ano, o seu cumprimento implicaria, por um lado, considerar esses valores como pagos no ano de 2001 e, por outro, anular os efeitos que decorressem da normal contabilização desses reembolsos, restituições e juros indemnizatórios no ano de 2002.

Se relativamente ao primeiro aspecto, o cumprimento do Despacho implicou apenas que o valor nele considerado fosse adicionado ao valor dos reembolsos efectivamente pagos em Dezembro de 2001, o mesmo não aconteceu quanto à anulação dos efeitos decorrentes da normal contabilização em 2002.

Na verdade, se todos os reembolsos ou restituições tivessem sido pagos em resultado da emissão efectuada em 26 de Dezembro de 2001, anular os efeitos da sua contabilização em 2002, corresponderia a deduzir o valor dos reembolsos, restituições e juros nas rubricas "Reembolsos Pagos", "Restituições Pagas" e "Juros Indemnizatórios Pagos", no mês em que ocorresse o seu efectivo pagamento. No entanto, como veio a verificar-se, nem todos aqueles reembolsos, restituições e respectivos juros foram pagos na sequência desta emissão.

A DGITA, por pesquisa ao Sistema Central do IVA, a pedido da DCGF apurou que, dos reembolsos, restituições e juros indemnizatórios considerados no Despacho, só € 155.721.360,45 foram pagos na sequência da emissão processada em 26 de Dezembro de 2001.

Tendo em conta esta informação, também a solicitação da DCGF, a DGITA procedeu à alteração da base de dados uma vez que, de acordo com o Despacho, esses valores deveriam ser considerados como pagos no ano de 2001.

A intervenção da DGITA na base de dados do Sistema Central do IVA, consistiu na alteração da data-valor do pagamento dos reembolsos, restituições e juros considerados no Despacho.

Relativamente às Liquidações Prévias, esta alteração levou à dedução de € 859,93 na rubrica "Restituições Pagas", embora não tenham sido extraídas novas Tabelas. No que respeita à Autoliquidação, a correcção acima identificada levou à produção de novas Tabelas mod. 28 - Autoliquidação, em 21 de Maio de 2003.

O confronto destas novas Tabelas com a anterior versão extraída para os meses de Janeiro, Fevereiro e Março, permitiu identificar as alterações produzidas nas rubricas "Reembolsos Pagos", "Restituições Pagas" e "Juros Indemnizatórios Pagos", por via da alteração à base de dados.

O quadro seguinte sistematiza as deduções apuradas:

Quadro II.13 – Deduções efectuadas no sistema central do IVA

(em euros)

Tabelas relativas a Janeiro/2002	**03.05.2002 (1)**	**21.05.2003 (2)**	**Dedução (3) = (1) – (2)**
Reembolsos Pagos	337.150.758,59	184.134.927,64	153.015.830,95
Restituições Pagas	2.714.704,00	1.160.375,12	1.554.328,88
Juros Indemnizatórios Pagos	261.917,98	261.652,09	265,89
	340.127.380,57	185.556.954,85	154.570.425,72
Tabelas relativas a Fevereiro/2002	**03.05.2002 (1)**	**21.05.2003 (2)**	**Dedução (3) = (1) – (2)**
Reembolsos Pagos	244.957.433,27	244.269.152,11	688.281,16
Restituições Pagas	1.450.393,45	1.049.747,21	400.646,24
Juros Indemnizatórios Pagos	0,00	0,00	0,00
	246.407.826,72	245.318.899,32	1.088.927,40
Tabelas relativas a Março/2002	**03.05.2002 (1)**	**21.05.2003 (2)**	**Dedução (3) = (1) – (2)**
Reembolsos Pagos	128.080.301,58	128.035.908,45	44.393,13
Restituições Pagas	964.274,50	947.519,78	16.754,72
Juros Indemnizatórios Pagos	3.301,51	3.301,51	0,00
	129.047.877,59	128.986.729,74	61.147,85
Total das deduções efectuadas			**155.720.500,97**

As deduções efectuadas relativamente a estes meses, por via da alteração provocada na base de dados, totalizaram o valor que a DGITA tinha apurado como pago, na pesquisa ao Sistema Central do IVA efectuada em 28 de Outubro de 2002, ou seja, € 155.720.500,52[1].

Este ficava, no entanto, aquém do valor considerado no Despacho (€ 162.321.494,09), apurando-se uma diferença de € 6.600.993,57.

As correcções identificadas permitiram anular o efeito do pagamento dos reembolsos, restituições e juros objecto do Despacho que tinham sido pagos durante o ano de 2002, mas não se mostraram suficientes para anular os efeitos do cancelamento de alguns desses reembolsos, o que justifica a diferença € 6.600.993,57 para o valor considerado no Despacho.

[1] A diferença de cêntimos fica a dever-se ao facto de o módulo de contabilização permanecer em escudos.

A anulação desta diferença viria a ser efectuada pela DCGF através de correcções manuais aos valores constantes das Tabelas mod. 28 - IVA - Autoliquidação, extraídas para cada um dos meses, o que mereceu uma análise pormenorizada por parte dos serviços do Tribunal.

Esta análise teve por objectivo aferir, por um lado, se as deduções aos valores das Tabelas mod. 28 foram efectuadas correctamente e, por outro, se foram integralmente anulados os efeitos na Conta Geral do Estado do ano de 2002, pelo que se tornou necessário:

- identificar os reembolsos e restituições cuja soma totalizava aquele valor;
- identificar, relativamente a cada um desses reembolsos e restituições, quantas vezes se verificou o seu cancelamento, a sua reemissão e se chegaram a ser efectivamente pagos, bem como a data de cada uma destas ocorrências;
- avaliar, face à situação em concreto de cada um dos reembolsos e restituições em causa, quais as deduções necessárias, por forma a anular os efeitos da sua normal contabilização durante o ano de 2002, dando assim cumprimento ao Despacho Conjunto do SEAF e do SETF;
- confrontar as deduções que se identificaram como necessárias com as correcções efectuadas pela DCGF e que estiveram na base dos valores introduzidos no SGR.

Face ao exposto, e para facilitar a compreensão da apreciação desenvolvida pelos serviços do Tribunal sobre as correcções efectuadas pela DCGF, pode considerar-se que o valor de € 6.600.993,57 diz respeito a 78 reembolsos e 16 restituições:

- 61 reembolsos do regime normal, processados por transferência electrónica interbancária (TEI), no valor global de € 6.431.716,74 foram emitidos em 26 de Dezembro de 2001 e cancelados no próprio dia, devido a dificuldades surgidas na conversão dos sistemas informáticos para o Euro.

  Estes reembolsos, não tendo sido pagos na sequência da emissão processada em 26 de Dezembro de 2001, foram reemitidos e pagos no início do mês de Janeiro de 2002.

  De acordo com o normal processo de contabilização, o valor respeitante a estes reembolsos constaria da Tabela mod. 28 relativa ao mês de Janeiro de 2002, nas rubricas “Reembolsos Emitidos” (pela sua reemissão) e “Reembolsos Pagos” (por via do seu pagamento).

  Deste modo, tendo em vista a anulação dos efeitos desta contabilização na CGE de 2002, a DCGF no apuramento dos valores a considerar no SGR - Balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, procedeu correctamente à dedução de € 6.431.716,74, nas duas rubricas acima referidas;

- 8 reembolsos, também do regime normal, foram emitidos em 26 de Dezembro de 2001 e processados por TEI, no valor de € 110.973,29, e cancelados em 9, 10 e 11 de Janeiro de 2002. Estes reembolsos viriam a ser reemitidos e pagos durante o ano de 2002, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro II.14 – Identificação dos reembolsos processados por TEI

(em euros)

N.º Reembolso	Valor	2001	2002		
		Emissão	Cancelamento	Reemissão	Pagamento
000583070	10.841,65	26-Dez-01	09-Jan-02	18-Fev-02	25-Fev-02
010172050	7.980,77	26-Dez-01	09-Jan-02	22-Jan-02	29-Jan-02
010363410	4.987,98	26-Dez-01	09-Jan-02	30-Jan-02	15-Fev-02
010461930	42,22	26-Dez-01	09-Jan-02	04-Fev-02	14-Fev-02
010128150	39.381,97	26-Dez-01	10-Jan-02	23-Abr-02	30-Abr-02
010303540	2.846,89	26-Dez-01	10-Jan-02	16-Abr-02	26-Abr-02
010312470	24.939,89	26-Dez-01	10-Jan-02	22-Jan-02	30-Jan-02
000486500	19.951,92	26-Dez-01	11-Jan-02	30-Jan-02	05-Fev-02

Todos estes reembolsos foram cancelados em Janeiro de 2002 e, por isso, o seu valor, seguindo o processo normal de contabilização, consta da Tabela mod. 28 relativa ao mês de Janeiro de 2002, na rubrica "Reembolsos Cancelados".

A DCGF, tendo em vista a anulação dos efeitos desta contabilização na CGE de 2002, ao apurar os valores a considerar no SGR - Balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, procedeu à dedução do valor global, ou seja, € 110.973,29, nas rubricas "Reembolsos Cancelados", "Reembolsos Emitidos" e "Reembolsos Pagos", na Tabela mod. 28 relativa ao mês de Janeiro.

Ora, se na realidade esta correcção se afigura como correcta relativamente a "Reembolsos Cancelados" uma vez que todos estes oito reembolsos foram cancelados durante o mês de Janeiro, o mesmo já não se poderá afirmar em relação às restantes duas operações de execução. Na verdade, este valor teria que ser abatido às rubricas "Reembolsos Emitidos" e "Reembolsos Pagos" mas, como evidencia o quadro acima, não através da dedução integral do valor ao mês de Janeiro mas sim através de correcções que deveriam ter sido imputadas aos meses a que efectivamente diziam respeito;

- 9 reembolsos e 16 restituições foram emitidos em 26 de Dezembro de 2001, não tendo sido pagos na sequência desta emissão.

  Este facto justificou uma análise individualizada, pois como se poderá comprovar pelo quadro seguinte, a evolução da situação em cada um dos casos foi quase sempre distinta.

Quadro II.15 – Evolução da situação dos 9 reembolsos e 16 restituições, no valor de € 57.443,30

(em euros)

	Valor	2001	2002				2003	
		Emissão	Cancelamento	Reemissão	Cancelamento	Pagamento	Reemissão	Pagamento
N.º Reembolso								
010356840	211,44	26-Dez-01	-(a)	27-Mar-02		-(a)		
010086590	2.346,13	26-Dez-01	-(a)	19-Mar-02		-(a)		
990600822	1.208,10	26-Dez-01	06-Mar-02					
010379980	361,59	26-Dez-01	06-Mar-02					
010144271	136,85	26-Dez-01	06-Mar-02					
010399790	641,44	26-Dez-01	06-Mar-02					
010345980	7.481,97	26-Dez-01	06-Mar-02				14-Out-03	06-Nov-03
990241152	1.982,84	26-Dez-01	06-Mar-02	31-Jul-02		-(a)		
010284180	4.679,42	26-Dez-01	-(a)	30-Dez-02				14-Jan-03
N.º Restituição								
010510670	487,21	26-Dez-01	-(a)	08-Jun-02		-(a)		
010521410	249,40	26-Dez-01	-(a)	21-Mai-02		-(a)		
010514800	1.122,30	26-Dez-01	-(a)	19-Ago-02		-(a)		
010514810	73,48	26-Dez-01	-(a)	19-Ago-02		-(a)		
010522780	1.156,78	26-Dez-01	-(a)	21-Mai-02		-(a)		
010522690	29,64	26-Dez-01	-(a)	28-Mai-02	-(a)			
010515070	1.018,37	26-Dez-01	-(a)	21-Mai-02	-(a)			
010515010	594,29	26-Dez-01	-(a)	21-Mai-02	-(a)			
010510100	25,21	26-Dez-01	-(a)					
010521420	11,97	26-Dez-01	-(a)					
010515040	14,93	26-Dez-01	-(a)					
010510480	274,32	26-Dez-01	-(a)					
010514970	18,57	26-Dez-01	-(a)					
010509820	22.919,46	26-Dez-01	-(a)					
010510450	10.373,17	26-Dez-01	-(a)				22-Abr-03	-(a)
010510200	24,42	26-Dez-01	-(a)	30-Dez-02				26-Fev-03

(a) No caso dos reembolsos relativos a outros regimes e das restituições, a consulta ao Sistema Central do IVA não disponibiliza a informação quanto à data de pagamento e de cancelamento.

Atendendo à informação do quadro acima, importará identificar que deduções foram motivadas por cada um destes reembolsos e restituições, em que rubricas foram efectuadas e a que mês foram imputadas.

Quadro II.16 – Deduções efectuadas pela DCGF

(em euros)

	Valor	Reembolsos Cancelados	Reembolsos Emitidos	Reembolsos Pagos	Restituições Canceladas	Restituições Emitidas	Restituições Pagas
N.º Reembolso							
010356840	211,44	Março	Março	Março			
010086590	2.346,13	Março	Março	Março			
990600822	1.208,10	Março		Fevereiro			
010379980	361,59	Março		Fevereiro			
010144271	136,85	Março		Fevereiro			
010399790	641,44	Março		Fevereiro			
010345980	7.481,97	Março		Fevereiro			
990241152	1.982,84	Março				Março	Março
010284180	4.679,42	Março	Março	Março			
N.º Restituição							
010510670	487,21				Março	Março	Março
010521410	249,40				Março	Março	Março
010514800	1.122,30				Março	Março	Março
010514810	73,48				Março	Março	Março
010522780	1.156,78				Março	Março	Março
010522690	29,64			Fevereiro	Março	Março	
010515070	1.018,37			Fevereiro	Março	Março	
010515010	594,29			Fevereiro	Março	Março	
010510100	25,21			Fevereiro	Março		
010521420	11,97			Fevereiro	Março		
010515040	14,93			Fevereiro	Março		
010510480	274,32			Fevereiro	Março		
010514970	18,57			Fevereiro	Março		
010509820	22.919,46			Fevereiro	Março		
010510450	10.373,17			Fevereiro	Março		
010510200	24,42				Março	Março	Março

O confronto entre a informação obtida por consulta ao Sistema Central do IVA e as correcções efectuadas pela DCGF permitiu, em relação a cada reembolso e restituição, aferir da correcção das correspondentes deduções, sendo de destacar os seguintes aspectos:

- nem sempre foi feita a distinção entre reembolsos e restituições o que não só dificulta a percepção das correcções efectuadas como se traduz num procedimento de contabilização incorrecto, facto que não é justificável uma vez que o SGR prevê a existência de rubricas especificamente destinadas a restituições e reembolsos;
- as deduções efectuadas não foram, a maior parte das vezes, imputadas ao mês a que efectivamente diziam respeito;
- não foi tida em conta a efectiva situação dos reembolsos, nomeadamente no que respeita ao pagamento, tendo sido deduzido à rubrica "Reembolsos Pagos" o valor de € 49.813,72 correspondente a reembolsos e restituições que não foram efectivamente pagos em 2002.

2.5.1.2.2 – Despacho n.º 831/2003-XV, de 10 de Abril, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

O Despacho n.º 831/2003-XV, de 10 de Abril, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, determinou a contabilização na Conta Geral do Estado de 2002, dos reembolsos e restituições de IVA, emitidos no dia 30 de Dezembro de 2002, cujo pagamento só ocorreria durante o ano de 2003, no valor global de € 169.270.093,42.

À semelhança do que sucedeu em relação ao Despacho analisado no ponto anterior, o cumprimento deste novo Despacho levou à contabilização dos reembolsos e restituições nele considerados, pela emissão e não pelo pagamento, forma de contabilização adoptada relativamente a todas as outras emissões processadas durante esse ano.

O valor considerado no Despacho do SEAF refere-se a:

Quadro II.17 – Emissões processadas em 30.12.2002 e consideradas no Despacho

(em euros)

Emissões do dia 30 de Dezembro de 2002	Valor
Reembolsos	
Regime Normal	167.714.179,26
Regime Especial dos Pequenos Retalhistas	3.743,03
Outros Regimes	406.798,05
Restituições	1.145.373,08
Total	**169.270.093,42**

No sentido de dar cumprimento ao Despacho, e considerar como pagos em 2002 os reembolsos e restituições nele considerados, a DCGF:

- adicionou € 169.265.645,22, na rubrica "Reembolsos Pagos" na Tabela modelo 28 – IVA – Autoliquidação, referente ao mês de Dezembro de 2002;
- adicionou € 4.447,89, na rubrica "Restituições Pagas" na Tabela mod. 28 - IVA - Liquidações Prévias, referente ao mês de Dezembro de 2002.

Estes movimentos foram compensados através de idênticas deduções efectuadas nas respectivas tabelas do mês de Janeiro de 2003.

O acréscimo de € 169.265.645,22, na rubrica "Reembolsos Pagos" é, em parte, indevido já que € 1.140.925,19 diziam respeito a restituições e não a reembolsos porquanto esta importância deveria ter sido acrescida na rubrica a que dizia efectivamente respeito – "Restituições Pagas".

Os dois Despachos analisados, pela adopção de um critério de contabilização diferente do utilizado para todos os outros dias do ano, conduziram a um conjunto de correcções que tornaram menos transparente o processo de contabilização da receita de IVA no ano de 2002.

A auditoria efectuada a reembolsos e restituições de IVA, no âmbito do encerramento da CGE de 2001, levou o Tribunal a concluir pela inconsistência do Despacho n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril,

dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças. A análise pormenorizada da contabilização dos reembolsos e restituições só veio reforçar esta posição.

O cumprimento do Despacho n.º 831/2003-XV, de 10 de Abril, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais tornou ainda mais evidente essa inconsistência. Na verdade, verificou-se que o reembolso n.º 010284180, no valor de € 4.679,42, e a restituição n.º 010510200, no valor de € 24,42, foram objecto dos dois Despachos, primeiro por via da emissão de 26 de Dezembro de 2001 e, segundo, por via da sua reemissão a 30 de Dezembro de 2002.

O cumprimento do determinado em cada um destes despachos obrigaria a que o reembolso e a restituição em causa fossem considerados como pagos na CGE de 2001 e de 2002.

Centrando a análise apenas no reembolso e na restituição em causa, no valor global de € 4.703,84, os movimentos correctivos, efectuados pela DCGF, poderão resumir-se da seguinte forma:

Quadro II.18 – Correcções à rubrica "Reembolsos Pagos" nos anos de 2001, 2002 e 2003

(em euros)

2001	2002	2003
Por força do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, relativo às emissões processadas em 26 de Dezembro de 2001 **+ € 4.703,84**	Por força do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, relativo às emissões processadas em 26 de Dezembro de 2001 **- € 4.703,84**	
	Por força do Despacho n.º 831//2003--XV, relativo às emissões processadas em 30 de Dezembro de 2002 **+ € 4.703,84**	Por força do Despacho n.º 31/ /2003-XV, relativo às emissões processadas em 30 de Dezembro de 2002 **- € 4.703,84**

A análise do quadro permite verificar que o reembolso e a restituição em causa só não foram considerados como pagos, simultaneamente, na CGE de 2001 e na de 2002, porque a DCGF, ao proceder às correcções manuais na sequência do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, relativo às emissões processadas em 26 de Dezembro de 2001, deduziu indevidamente estes montantes às rubricas de "Reembolsos Pagos" e "Restituições Pagas", como se tivessem sido pagos em 2002, o que efectivamente não aconteceu.

O quadro acima permite ainda evidenciar que, devido a este procedimento incorrecto, o reembolso e a restituição em análise, ainda que abrangidos pelos dois Despachos, apenas foram contabilizados como pagos no ano de 2001.

O mesmo raciocínio permite ainda concluir que o Despacho n.º 831/2003-XV, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 10 de Abril, não foi integralmente cumprido e que, contrariamente ao nele determinado, não foram considerados como pagos em 2002 reembolsos e restituições no valor de € 169.270.093,42, mas apenas € 169.265.389,58, o que corresponde ao valor considerado no Despacho deduzido de € 4.703,84.

2.5.1.2.3 – Anulação de reembolsos e de juros indemnizatórios cancelados

O confronto entre os valores constantes da Tabela mod. 28 - IVA - Autoliquidação mensal e os inseridos no SGR no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, nas rubricas "Reembolsos Cancelados" e "Juros Indemnizatórios Cancelados" permitiu identificar divergências no mês de Abril, no valor de € 2.017.607,70 e de € 127,10.

Na verdade, aquela tabela nas rubricas "Reembolsos Cancelados" e "Juros Indemnizatórios Cancelados" apresentava valores negativos, ou seja, - € 1.008.803,85 e - € 63,55, respectivamente. Contudo, no SGR foram inseridos os correspondentes valores simétricos, ou seja, € 1.008.803,85 e € 63,55.

Assim, o valor final do ano de 2002, na rubrica "Reembolsos Cancelados" constante daquele sistema foi de € 9.837.235,30 quando deveria ter sido de € 7.819.657,60, apurando-se um erro de € 2.017.607,70. Esta divergência seria, porém, afectada por um erro praticado na inserção do valor relativo ao mês de Maio, tendo sido considerada a importância de € 368.633,10 quando deveria ter sido € 368.663,10, apurando-se uma diferença de € 30,00, pelo que a divergência total na rubrica "Reembolsos Cancelados" foi de € 2.017.577,70.

Relativamente a "Juros Indemnizatórios Cancelados", tendo sido inserido, no SGR, o valor positivo de € 63,55, o valor final do ano de 2002, nesta rubrica foi de € 19.839,65 quando deveria ter sido de € 19.712.55, apurando-se um erro de € 127,10.

Do exposto, infere-se que, por via destes erros, a receita de IVA do ano de 2002 encontra-se sobreavaliada em € 2.017.704,80 (€ 2.017.607,70 - € 30,00 + € 127,10).

Na sequência do apuramento destas divergências, os serviços do Tribunal esclareceram junto da DCGF o significado da existência de valores negativos nas rubricas "Reembolsos Cancelados" e "Juros Indemnizatórios Cancelados".

De acordo com aquela entidade, os valores negativos reflectiam a anulação de cancelamentos de reembolsos e juros que tinham sido efectivamente pagos mas que, por erro no ficheiro remetido pela DGT, passaram a constar do Sistema Central do IVA como cancelados. Esta situação foi detectada aquando da conciliação final de valores com a DGT, para efeito do encerramento da CGE de 2001, pelo que a DCGF solicitou à DGITA que procedesse à actualização da situação de 142 cheques discriminados numa listagem elaborada pela DGT, e que totalizavam € 1.419.585,72.

A intervenção da DGITA traduziu-se na anulação do cancelamento daqueles valores que passaram a constar da base de dados como pagos.

As correcções efectuadas pela DGITA anularam a divergência que se verificava em "Reembolsos Pagos" entre os valores das tabelas mod. 28 e os da contabilidade do Tesouro de 2001. Contudo, essas correcções com reflexo no processo de contabilização de 2002, para as quais não foram obtidos os devidos esclarecimentos, suscitam algumas questões que a seguir se explicitam.

Uma vez que a CGE de 2001 não tinha ainda sido encerrada aquando da detecção daquelas divergências não se compreende que a correcção das mesmas tenha sido imputada à contabilização de 2002 e não à de 2001.

É verdade que o Tribunal de Contas não dispõe de informação relativa às datas de emissão e cancelamento dos cheques em causa, porém, tendo em conta que o prazo de validade dos cheques é de sessenta dias (ainda que na prática sejam dados mais dez dias de tolerância), a contar da respectiva data de emissão, é possível, face à data de pagamento, que é conhecida, extrair as seguintes conclusões:

- sendo que apenas dois cheques dos emitidos foram pagos depois de 23 de Outubro de 2001, o cancelamento teria de ter ocorrido, o mais tardar, em 31 de Dezembro do mesmo ano, o que quer dizer, que todos os outros cheques constantes da listagem da DGT estariam cancelados naquela data;
- por consulta à listagem elaborada pela DGT, com o valor global de € 1.419.585,72, verificou-se que apenas dois cheques foram pagos depois de 21 de Outubro de 2001, um no valor de € 2.869,96 e outro de € 228,95;
- se se deduzir o valor destes dois reembolsos ao montante global dos cheques constantes da listagem acima referida, é possível apurar o valor dos reembolsos (€ 1.416.486,81) que, com toda a certeza, foram efectivamente cancelados ainda no decorrer de 2001.

Deste modo, as correcções efectuadas pela DGITA deveriam ter sido imputadas, aos meses de 2001 em que os reembolsos e os juros em causa constavam do Sistema Central do IVA como cancelados e não ao mês de Abril de 2002.

2.5.1.2.4 – Saldos iniciais considerados no SGR, em 2002

De acordo com instruções da DGO, para o ano de 2002, os serviços administradores deveriam lançar directamente no Módulo Orçamentação do SGR, os saldos transitados, a seu cargo, por classificação económica, relativamente a "Saldo Transitado de Liquidações", "Saldo Transitado de Reembolsos Emitidos" e "Saldo Transitado de Restituições Emitidas".

No SGR de 2002, no balcão 0002 - IVA - Liquidações Prévias, relativamente a "Saldo Transitado de Liquidações" foram inscritos, como transitados de 2001, os valores de € 489.063.933,36 e € 115.321.099,71, correspondentes a IVA e Juros Compensatórios.

No que diz respeito aos saldos iniciais de 2002, da análise dos valores considerados no SGR, considera o Tribunal ser de salientar os seguintes aspectos:

- não foi inserido no SGR qualquer valor respeitante ao "Saldo Transitado de Liquidações" no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação.

  Em anos anteriores, a DGO tem vindo a considerar na CGE que este saldo, relativamente a IVA - Autoliquidação, correspondia ao valor da liquidação enviada para cobrança coerciva, em cada ano.

  Dado que em 2002, o apuramento dos saldos e o seu lançamento no SGR é da exclusiva responsabilidade do serviço administrador, o facto de não ter sido considerado qualquer valor poderia justificar-se por uma alteração de procedimento.

  Contudo, verifica-se que o saldo inicial em 2003 (saldo final de 2002) inserido no SGR, pelo serviço administrador coincide com o valor da liquidação enviada para cobrança coerciva

durante o ano de 2002, não se encontrando justificação para que o "Saldo Transitado de Liquidações" em 1 de Janeiro deste ano seja nulo;

- o valor considerado relativamente a "Saldo Transitado de Reembolsos Emitidos" pela DCGF, foi de € 3.573.017,42. Este valor deveria corresponder aos reembolsos emitidos durante o ano de 2002 e que ainda não tinham sido pagos nem cancelados. Para além disso, deveria ter tido em conta o efeito de terem sido contabilizados como pagos no ano de 2001, os reembolsos e restituições objecto do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças.

  Se tivesse sido considerado o efeito do referido Despacho, o valor do "Saldo Transitado de Reembolsos Emitidos" seria de € 3.527.907,50, pelo que apresenta uma divergência de € 45.109,88;

- relativamente ao "Saldo Transitado de Restituições Emitidas", no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, este foi apurado e considerado no "Saldo Transitado de Reembolsos Emitidos", opção que não se justifica uma vez que a DCGF, através das pesquisas efectuadas pela DGITA ao Sistema Central do IVA, tem possibilidade de efectuar uma distinção inequívoca entre os dados relativos a reembolsos e a restituições.

2.5.1.2.5 – Outras correcções manuais não devidamente justificadas

No âmbito das operações de conciliação efectuadas entre a DGCI e a DGT, para efeitos de encerramento da CGE de 2002, a DCGF procedeu em 1 de Agosto de 2003 às seguintes correcções no SGR de 2002, com data-valor de 31 de Dezembro deste ano:

- Acréscimo de € 149.611,37, no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, em "Reembolsos Pagos", que segundo informação da DCGF, respeita a restituições emitidas pelos Serviços Centrais do IVA, a solicitação dos Serviços de Finanças e que, por efeito da correcção efectuada pela DGITA ao Sistema Central do IVA, na sequência do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e Finanças foram, por lapso, contabilizadas como pagas no ano de 2001.

  Na verdade, a intervenção da DGITA traduziu-se na alteração da data-valor do pagamento de todos os reembolsos e restituições pagos na sequência da emissão processada em 26 de Dezembro de 2001, partindo assim do pressuposto que todos eles teriam sido objecto do referido Despacho.

  Contudo, as restituições emitidas pelos Serviços Centrais do IVA a solicitação dos Serviços de Finanças, ainda que emitidas em 26 de Dezembro de 2001, não foram abrangidas pelo Despacho, uma vez que não constavam do Módulo de Contabilização, do qual foi extraído o documento que serviu de base ao apuramento do valor a considerar no Despacho Conjunto.

  A alteração da data-valor do pagamento levou a que, por um lado, estas restituições fossem contabilizadas como pagas em 2001 e, por outro, que o seu valor deixasse de constar como pago nos meses de 2002 em que efectivamente tinha ocorrido o seu pagamento.

  Assim, o acréscimo de € 149.611,37, teve por objectivo considerar estas restituições como pagas em 2002, procurando anular-se os efeitos da correcção efectuada pela DGITA que tinha afectado estas restituições de forma indevida.

Ainda que reconheça esta correcção como necessária, na conciliação de valores com a DGT, para efeito do encerramento da CGE de 2002, o Tribunal considera ser de salientar os seguintes aspectos:

- ◊ a DCGF solicitou à DGITA alterações aos dados do Sistema Central do IVA, e consequentemente do módulo de contabilização, não procedendo, no entanto, a um acompanhamento que permitisse a identificação de todos os efeitos dessas alterações no processo de contabilização;
- ◊ a correcção deveria ter sido efectuada na operação de execução "Restituições Pagas" e não em "Reembolsos Pagos";
- ◊ dado que a contabilização destas restituições é da competência da DCGF, não se compreende como persistem à margem do módulo de contabilização, sendo o valor a inserir no SGR apurado por consulta directa ao Sistema Central do IVA (ecran 49600).

♦ Dedução de € 60.555,32 e acréscimo de € 13.303,95, no Balcão 0003 - IVA - Autoliquidação, em "Liquidação" e "Cobrança".

A dedução visava anular a divergência detectada no confronto entre os valores da cobrança inseridos no SGR pela DCGF e os que constavam da Contabilidade do Tesouro (CT).

Contudo, esta divergência não foi apurada de forma correcta uma vez que a DGT procedeu ao confronto de duas realidades distintas ao não considerar os valores inseridos pela DCGF no SGR, no balcão 0002 - IVA - Liquidações Prévias, referentes à "Má Cobrança", no valor de € 13.303,95.

Ao proceder à comparação do valor constante da CT que correspondia à cobrança deduzida dos meios de pagamento inválidos com o valor da DCGF que incluía aqueles montantes, apurou-se uma divergência de € 60.555,32 quando esta era, na realidade, de apenas € 47.251,37.

Deste modo, a DCGF procedeu ao acréscimo de € 13.303,95 nas operações "Liquidação" e "Cobrança", em 14 e 18 de Agosto de 2003, respectivamente, por forma a anular os efeitos da dedução anterior na parte em que se mostrava indevida.

A análise destas correcções permite ainda constatar que:

- ◊ permanece por identificar a razão da divergência de € 47.251,37 detectada entre a DGCI e a DGT;

  A DGCI, em sede de contraditório, sobre este ponto, referiu que:

> *"(…) as divergências entre a informação económica e financeira que não conseguimos conciliar, e relativamente à qual estamos obrigados a regularizar no encerramento da Conta, continuam a ser fruto de investigação junto da DGITA e da DGT com o objectivo de localizarmos a origem das anomalias".*

  A DGT, no exercício do contraditório, entendeu não tecer comentários sobre a análise e apreciação efectuada pelos serviços do Tribunal à Contabilização da Receita de IVA pelo respectivo Serviço Administrador (ponto 2.5.1), não adiantando, por isso, qualquer esclarecimento no que respeita à divergência detectada.

  O Tribunal não pode deixar de salientar o facto de, decorridos seis meses após o encerramento da CGE de 2002, a DGCI e a DGT não terem ainda, identificado a origem da divergência. Esta questão continuará a ser objecto de apreciação pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003.

◊ as correcções efectuadas com vista à conciliação de valores, para efeito de encerramento da CGE, não permitem uma correcta afectação das receitas a cada um dos balcões (Autoliquidação e Liquidações Prévias) uma vez que a CT não contempla tal distinção.

2.5.1.3 – Apreciação do processo de contabilização e da conformidade com o quadro legal definido e com as instruções da DGO

Da análise do processo de contabilização no ano de 2002, não obstante tratar-se do primeiro ano de utilização do SGR o que, só por si, poderá justificar alguns erros e imprecisões, o Tribunal de Contas considera ser de salientar o seguinte:

♦ a DCGF procedeu a um número significativo de correcções aos lançamentos inseridos no SGR (20 no balcão 0002 - IVA - Liquidações Prévias e 123 no balcão 0003 - IVA – Autoliquidação).

O efeito do recurso à correcção de valores viu-se, contudo, minorado pelo facto de a DCGF ter optado por associar a um lançamento um único valor, o que se poderá considerar como uma decisão prudente nesta fase de adaptação ao novo sistema.

O número de correcções efectuadas explica-se, em grande medida, pela falta de sistematização e transparência no apuramento dos valores finais a considerar em cada mês, para cada operação de execução.

A análise da totalidade dos lançamentos efectuados no SGR, evidenciada nos Quadros que se apresentam de seguida, permite uma primeira apreciação acerca da fiabilidade e tempestividade da informação prestada pela DCGF.

Quadro II.19 – Balcão 0002 – liquidações prévias de IVA

Data-valor	Datas de registo	Dias	Liquidação	Anulação Liquidação	Má Cobrança	Cobrança	Rest. Emitidas	Rest. Canceladas	Rest. Pagas
(1)	(2)	(2)-(1)							
31-01-2002	08-08-2002	189	x	x		x			x
	09-08-2002	190	x	x					
	28-08-2002	209					x		
	03-09-2002	215	x						
	22-05-2003	476						x	x
28-02-2002	09-08-2002	162	x	x		x			x
	28-08-2002	181					x		
31-03-2002	14-08-2002	136	x	x					x
	28-08-2002	150					x		
	03-09-2002	156				x			
30-04-2002	14-08-2002	106	x	x		x			x
	28-08-2002	120					x		
	22-05-2003	387				x			
31-05-2002	05-09-2002	97	x	x	x	x	x		x
	22-05-2003	356			x			x	
30-06-2002	01-10-2002	93	x			x			x
	22-05-2003	326	x	x			x	x	
31-07-2002	21-10-2002	82	x	x		x	x		x
31-08-2002	26-11-2002	87	x	x	x	x			x
	22-05-2003	264			x		x	x	
30-09-2002	20-01-2003	112	x	x		x	x		x
	22-05-2003	234						x	
31-10-2002	20-01-2003	81	x	x		x	x		x
	22-05-2003	203						x	
30-11-2002	20-02-2003	82	x	x		x	x		x
	22-05-2003	173			x			x	
31-12-2002	20-03-2003	79	x	x	x	x		x	x
	22-05-2003	142					x	x	
	28-07-2003	209							x

Quadro II.20 – Balcão 0002 – liquidações prévias de juros compensatórios

Data-valor	Datas de registo	Dias	Liquidação	Anulação Liquidação	Má Cobrança	Cobrança	Rest. Emitidas	Rest. Canc.	Rest. Pagas
(1)	(2)	(2)-(1)							
01-01-2002	20-02-2003	415		x					x
31-01-2002	20-02-2003	385	x			x	x		
28-02-2002	20-02-2003	357	x	x		x	x		x
	22-05-2003	448	x						
31-03-2002	20-02-2003	326	x	x		x	x		x
30-04-2002	20-02-2003	296	x	x		x	x		x
31-05-2002	20-02-2003	265	x	x		x	x		x
30-06-2002	20-02-2003	235	x	x		x	x		x
31-07-2002	20-02-2003	204	x	x		x	x		x
	22-05-2003	295	x	x		x		x	x
31-08-2002	20-02-2003	173	x	x		x	x		x
30-09-2002	20-02-2003	143	x	x		x	x		x
31-10-2002	20-02-2003	112	x	x		x	x		x
	22-05-2003	203			x	x		x	
30-11-2002	20-02-2003	82	x	x		x	x		x
	22-05-2003	173			x				
31-12-2002	20-02-2003	51	x	x	x	x		x	x
	22-05-2003	142					x	x	
	28-07-2003	209							x

A análise do Quadro anterior evidencia que, contrariamente ao determinado pela DGO, nas instruções de 13 de Fevereiro de 2002, a DCGF utilizou, nos dois primeiros lançamentos, uma data-valor que não correspondia ao último dia do mês, tendo considerado, por lapso, a data-valor de 1 em vez de 31 de Janeiro de 2002.

No que diz respeito, ao quadro seguinte, será de destacar que os lançamentos com data de registo de 31 de Julho de 2003, reportam informação relativa às restituições emitidas pelos Serviços Centrais do IVA a solicitação dos Serviços de Finanças, com data-valor do último dia de todos os meses de 2002.

Estes valores não constam das Tabelas mod. 28 utilizadas pela DCGF no processo de contabilização pelo que o seu apuramento é efectuado por consulta directa ao Sistema Central do IVA.

Neste sentido, sendo desejável que toda a informação relevante para o processo de contabilização conste do módulo de contabilização e, em consequência, das tabelas elaboradas pela DGITA, considera-se que a autonomização destes lançamentos contribui para uma maior clareza no processo de contabilização.

Quadro II.21 – Balcão 0003 – autoliquidação de IVA

Data-valor	Datas de registo	Dias	Liquidação	Cobrança	Reemb. Emitidos	Reemb. Canc.	Reemb. Pagos	Rest. Emitidas	Rest. Canc.	Rest. Pagas
(1)	(2)	(2)-(1)								
31-01-2002	08-08-2002	189	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-09-2002	215		x						
	03-12-2002	306	x	x						
	23-05-2003	477	x							
	26-05-2003	480		x	x	x	x	x		x
	28-07-2003	543		x						
	31-07-2003	546						x	x	x
28-02-2002	09-08-2002	162	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-09-2002	187				x				
	03-12-2002	278	x	x						
	23-05-2003	449	x							
	26-05-2003	452		x	x	x	x	x		x
	28-07-2003	515					x			
	31-07-2003	518						x		x
31-03-2002	14-08-2002	136	x	x	x	x		x	x	x
	03-09-2002	156		x						
	03-12-2002	247	x	x						
	23-05-2003	418	x							
	26-05-2003	421		x	x	x	x	x	x	x
	31-07-2003	487						x		x
30-04-2002	14-08-2002	106	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-09-2002	126								x
	03-12-2002	217	x	x						
	23-05-2003	388	x							
	26-05-2003	391		x	x	x	x	x	x	
	28-07-2003	454	x	x						
	31-07-2003	457						x	x	x
31-05-2002	05-09-2002	97	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-12-2002	186	x	x						
	23-05-2003	357	x							
	26-05-2003	360		x	x	x	x	x		
	31-07-2003	426						x	x	x
30-06-2002	01-10-2002	93	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-12-2002	156	x	x						
	23-05-2003	327	x							
	26-05-2003	330		x	x	x	x	x		x
	31-07-2003	396						x		x
31-07-2002	21-10-2002	82	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-12-2002	125	x	x						
	23-05-2003	296	x							
	26-05-2003	299		x	x	x	x	x		x
	31-07-2003	365						x	x	x
31-08-2002	26-11-2002	87	x	x	x	x	x	x	x	x
	03-12-2002	94	x	x						
	23-05-2003	265	x							
	26-05-2003	268		x	x	x	x			x
	31-07-2003	334						x	x	x

(…)

(…)

Data-valor	Datas de registo	Dias	Liquidação	Cobrança	Reemb. Emitidos	Reemb. Canc.	Reemb. Pagos	Rest. Emitidas	Rest. Canc.	Rest. Pagas
(1)	(2)	(2)-(1)								
30-09-2002	20-01-2003	112	x	x	x	x	x	x	x	x
	23-05-2003	235	x							
	26-05-2003	238		x	x	x	x	x		
	31-07-2003	304						x	x	x
31-10-2002	20-01-2003	81	x	x	x	x	x	x	x	x
	23-05-2003	204	x							
	26-05-2003	207		x	x		x			
	31-07-2003	273	x	x				x	x	x
30-11-2002	20-02-2003	82	x	x	x	x	x	x	x	x
	23-05-2003	174	x							
	26-05-2003	177		x	x	x	x	x		x
	31-07-2003	243						x		x
31-12-2002	20-03-2003	79	x	x	x	x	x	x	x	x
	23-05-2003	143	x							
	26-05-2003	146		x	x	x	x	x		x
	28-07-2003	209	x	x			x			
	31-07-2003	212	x	x				x	x	x
	01-08-2003	213	x	x	x		x			
	14-08-2003	226	x							
	18-08-2003	230		x						

Quadro II.22 – Balcão 0003 – autoliquidação de juros compensatórios

Data-valor	Datas de registo	Dias	Reemb. Emitidos	Reemb. Canc.	Reemb. Pagos	Rest. Emitidas	Rest. Canc.	Rest. Pagas
(1)	(2)	(2)-(1)						
31-01-2002	23-05-2003	477	x		x			
	31-07-2003	546				x	x	x
28-02-2002	31-07-2003	518				x		x
31-03-2002	23-05-2003	418	x	x	x			
	31-07-2003	487				x		x
30-04-2002	23-05-2003	388	x	x	x			
	31-07-2003	457				x	x	x
31-05-2002	23-05-2003	357	x		x			
	31-07-2003	426				x		x
30-06-2002	31-07-2003	396				x	x	x
31-07-2002	23-05-2003	296	x		x			
	31-07-2003	365				x		x
31-08-2002	23-05-2003	265			x			
	31-07-2003	334				x	x	x
30-09-2002	23-05-2003	235	x		x			
	31-07-2003	304				x	x	x
31-10-2002	23-05-2003	204	x					
	31-07-2003	273				x		x
30-11-2002	23-05-2003	174			x			
	31-07-2003	243				x		x
31-12-2002	31-07-2003	212				x	x	x

Como evidenciam os Quadros anteriores, até ao apuramento dos valores finais a considerar para cada operação de execução, foram efectuadas frequentes correcções ao valor inserido inicialmente:

◊ 20 correcções no balcão 0002 - IVA - Liquidações Prévias;

◊ 123 correcções no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação.

Estas resultaram, em grande medida, de erros praticados no apuramento ou inserção de valores e decorreram dos problemas detectados no processo de contabilização nomeadamente no que se refere à falta de sistematização e controlo na determinação dos valores a considerar.

No que respeita à tempestividade da prestação da informação, esta análise permite ilações ainda mais conclusivas. Na verdade, é claro o desfasamento temporal entre a data de registo do valor final e a data-valor a que o lançamento diz respeito, como se resume no quadro seguinte:

Quadro II.23 – Desfasamento temporal entre a data de registo e a data-valor

Balcão	Classificação Económica	Diferença entre data de registo e data-valor (em dias)
0002 – Liquidações Prévias	IVA	183
	Juros Compensatórios	238
0003 – Autoliquidação	IVA	269
	Juros Compensatórios	351

Este desfasamento é mais evidente nos lançamentos efectuados no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação o que poderá resultar do maior número de operações de execução e correcções manuais efectuadas já no decorrer do ano de 2003.

Neste domínio, considera-se ainda ser de salientar que o menor número de correcções efectuadas, relativamente à classificação económica "Juros Compensatórios" poderia indiciar uma maior fiabilidade da informação. Contudo, tal apreciação não é correcta uma vez que o menor número de correcções ficou a dever-se, não a uma maior segurança no apuramento dos valores mas sim ao facto de, relativamente a esta classificação económica, os lançamentos terem sido efectuados muito posteriormente aos que diziam respeito à classificação económica "IVA".

Refira-se que o primeiro registo no SGR, relativo a "IVA" foi efectuado em 8 de Agosto de 2002, reportando informação de Janeiro do mesmo ano, enquanto que os primeiros registos respeitantes a "Juros Compensatórios" ocorreram em 20 de Fevereiro e 23 de Maio de 2003, reportando informação de todos os meses de 2002, no caso do balcão 0002 – IVA Liquidações Prévias, e de todos os meses com excepção de Fevereiro, Junho e Dezembro, no balcão 0003 - IVA - Autoliquidação.

Não se compreende este diferimento uma vez que, as Tabelas que servem de suporte aos lançamentos respeitantes a "IVA" são as mesmas que sustentam a informação inserida relativamente a "Juros Compensatórios".

O último registo efectuado pela DCGF, no SGR de 2002, ocorreu em 18 de Agosto de 2003, decorridos portanto, 3 meses e meio após o final do prazo estabelecido pela DGO para conclusão das operações de conciliação da receita entre a DGCI e a DGT.

Sendo certo que esta tarefa da DCGF foi, em muito, dificultada pelas alterações no processo de contabilização motivadas por Despachos superiores, a verdade é que o processo em si permite a ocorrência de erros.

Para além disso, verificou-se ainda que a DCGF não utiliza todos os meios que tem ao seu dispor para controlar os valores inseridos no SGR, o que se torna evidente pelas divergências detectadas, no mês de Abril, relativamente a "Reembolsos Cancelados" e "Juros Indemnizatórios Cancelados", entre a Tabela Mod. 28 - Autoliquidação anual remetida ao Tribunal de Contas e o valor resultante da soma dos valores mensais inseridos no SGR;

- as correcções manuais, não se encontram devidamente documentadas no "dossier" do qual consta a informação relativa aos lançamentos efectuados no SGR, o que representa uma violação do disposto no n.º 3 do art.º 2º do Anexo à Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho.

  A informação foi prestada, de acordo com a periodicidade mínima prevista nas instruções formuladas pela DGO, ou seja, mensalmente. Esta só poderá ser entendida como uma norma de carácter transitório, uma vez que o Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, prevê claramente que a informação deverá ser prestada diariamente;

- não se prevê, num futuro próximo, a ligação ao SGR do módulo de contabilização do Sistema Central do IVA, utilizado pela DCGF, uma vez que este denota claras deficiências no processo de contabilização actual, sendo de destacar o facto de:

  - permanecer em escudos obrigando a uma dupla conversão de valores (de euros para escudos e, depois, de escudos para euros), mesmo após a DCGF ter solicitado à DGITA a conversão total do módulo de contabilização para euros, por Despacho do Subdirector-Geral da Área da Cobrança;

  - não contemplar toda a informação necessária ao processo de contabilização, como é o caso das restituições emitidas pelos Serviços Centrais do IVA a solicitação dos Serviços de Finanças;

  - as alterações ao Sistema Central do IVA e, por consequência, ao módulo de contabilização serem efectuadas pela DGITA, revelando-se a DCGF incapaz de identificar todos os efeitos de tais alterações, nomeadamente ao nível da contabilização.

- as instruções formuladas pela DGO previam a utilização das operações de execução relativas a reembolsos também para os valores respeitantes a restituições, quando não fosse possível ao serviço separar as várias figuras, apelando, no entanto, para que tal distinção fosse promovida dada a diferença de conceitos.

  A DCGF, ainda que tendo conhecimento dos valores respeitantes a restituições e a reembolsos, até pela estrutura das suas tabelas que sempre privilegiaram essa distinção, optou, em algumas situações, por considerá-los globalmente nas operações de execução relativas a reembolsos.

  Esta opção, para além de não se mostrar necessária, desvirtua o processo de contabilização, nomeadamente no que se refere aos valores dos saldos inseridos pelo serviço administrador.

A DGCI, em sede de contraditório, considera que a análise desenvolvida pelos serviços do Tribunal traduz a realidade observada quanto aos procedimentos efectuados naquela Direcção-Geral, adiantando estarem em curso medidas que, no futuro, permitirão dar resposta às observações formuladas pelo Tribunal.

Espera o Tribunal que tais medidas permitam, efectivamente, uma evolução positiva no processo de contabilização, designadamente no que respeita à fiabilidade, tempestividade e transparência dos valores relativos à receita de IVA.

2.5.2 – Contabilização dos reembolsos objecto do Despacho do SEAF, de 10 de Abril de 2003

2.5.2.1 – Enquadramento

Em anteriores Pareceres sobre a CGE, o Tribunal de Contas tem vindo a defender que a contabilização dos reembolsos e restituições deve ser feita pela respectiva emissão, anulação, cancelamento e pagamento. A aceitar-se o 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 – sendo este conceito – extensivo a todos os reembolsos e restituições.

Mais uma vez por proposta da DSCIVA, sancionada pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) e invocando o entendimento do Tribunal de Contas, foram contabilizados e consequentemente abatidos à receita de 2002, € 169.270.093,42 de reembolsos e restituições de IVA, emitidos em 30 de Dezembro de 2002.

Tendo em conta o conteúdo do referido Despacho, à semelhança do que foi feito para o Parecer sobre a CGE de 2001, os serviços do Tribunal procederam a uma acção de controlo na DGCI, a qual teve como objectivo avaliar a forma de contabilização dos reembolsos e restituições de IVA, emitidos no mês de Dezembro de 2002 e o seu impacto na CGE, de forma a:

- determinar se o Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), de 10 de Abril de 2003, que mandava contabilizar na CGE de 2002, os reembolsos emitidos em 30 de Dezembro de 2002, se aplicou a todos os reembolsos e restituições emitidos naquela data;
- apurar se foram contabilizados na CGE de 2003, reembolsos emitidos antes de 30 de Dezembro de 2002, por terem sido pagos durante o ano de 2003, enquanto que os reembolsos objecto do Despacho terão sido considerados na CGE de 2002, independentemente da data em que ocorreu o seu pagamento.

Tendo em conta os objectivos fixados foi solicitado à DGCI, o ficheiro dos reembolsos e restituições emitidos de 1 a 31 de Dezembro de 2002, bem como as tabelas da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA), relativas à autoliquidação e a liquidações de IVA cobradas por documentos únicos, sob a sua administração, tendo vindo a constatar-se que a informação remetida apresentava omissões e incoerências, obrigando os serviços do Tribunal a efectuar de forma sucessiva novos pedidos.

No sentido de se obter uma informação credível e definitiva foi solicitado à DGCI que procedesse à identificação dos reembolsos que teriam sido efectivamente considerados no Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o que apenas veio a verificar-se no decurso da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal.

Após a análise da informação disponibilizada procedeu-se à selecção e análise de processos de pedido de reembolso relativos ao mês de Dezembro de 2002.

2.5.2.2 – Avaliação da informação

O cumprimento do Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) levou, pelo segundo ano consecutivo, à adopção, por parte da DGCI, de procedimento diferente do usual, na contabilização dos reembolsos de IVA, abatendo, no momento da emissão dos mesmos, o respectivo valor à receita.

O Tribunal de Contas tem vindo a defender a contabilização dos reembolsos em cada momento do respectivo processo, defendendo ainda que o abate à receita, a ser aceite, deveria ocorrer no momento da emissão e não no do pagamento.

Ora o Tribunal defende este princípio não apenas para um tipo de reembolso ou restituição ou para um dado momento, mas para todos os reembolsos e restituições que ocorram ao longo do ano.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGCI, referiu que:

> *"Efectivamente, e embora contrariando o entendimento do Tribunal de Contas sobre o momento (emissão/pagamento) da contabilização dos reembolsos e restituições, tem, em regra, vindo a ser mantido o "critério de caixa" nos registos contabilísticos, em articulação com os critérios de registo da DGT, pese embora a ordem de pagamento relacionada com o despacho acima referido, tendo presente que a Conta do Estado é elaborada na óptica financeira."*

Relativamente a esta matéria, a DGT, em sede de contraditório, entendeu esclarecer que:

> *"A definição do critério de contabilização orçamental dos reembolsos baseado nos valores pagos é da competência da Direcção-Geral do Orçamento, tendo sido sempre aplicado em conformidade pela DGT. No caso mencionado (…) o critério de contabilização utilizado esteve em conformidade com o respectivo despacho governamental;"*

O Tribunal de Contas, conforme já foi referido, tem defendido para a contabilização dos reembolsos e restituições um critério diferente do que é utilizado quer pela DGCI quer pela DGT.

Compreende-se que a DGT mais não fez que cumprir o estipulado no Despacho do SEAF mas não pode o Tribunal deixar de criticar o próprio despacho que ordena a aplicação de um critério de excepção para a contabilização dos reembolsos e restituições emitidos em determinado dia, com as consequências negativas que dessa alteração de procedimentos ocorre, em termos de controlo desses mesmos reembolsos como adiante se verá.

Também não pode deixar de salientar a contradição existente entre o argumento invocado pela DGCI que justifica o critério habitualmente utilizado com a óptica em que é elaborada a CGE e a contabilização dos reembolsos e restituições objecto do despacho.

Se em dois anos consecutivos foi utilizado o critério preconizado pelo Tribunal de Contas, como medida de excepção, apesar de a Conta Geral do Estado continuar a se elaborada segundo a óptica de caixa, não se compreende porque não é essa excepção convertida em regra. De resto, este é o critério utilizado para contabilização das receitas afectas às Autarquias e às Regiões Autónomas.

No quadro seguinte são apresentados, por regime, os montantes de reembolsos e restituições, processados em 30 de Dezembro de 2002, objecto do despacho acima mencionado, ainda que este apenas faça referência a reembolsos:

Quadro II.24 – Reembolsos e restituições de IVA processados em 30 de Dezembro de 2002

(em euros)

	Montante
Reembolsos	
Regime Normal	167.714.179,26
Regime Especial dos Pequenos Retalhistas	3.743,03
Outros Regimes	406.798,05
Subtotal	**168.124.720,34**
Restituições	1.145.373,08
Total	**169.270.093,42**

Os serviços do Tribunal procederam à análise da informação constante do ficheiro informático remetido pela DGITA, tendo apurado que no dia 30 de Dezembro de 2002 foram emitidos reembolsos e restituições no valor global de € 169.276.490,08, verificando-se pois uma diferença de € 6.396,66 em relação ao valor mencionado no despacho do SEAF.

Esta diferença, de acordo com informação da Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos do IVA, corresponde às restituições emitidas em 30 de Dezembro de 2002, a pedido dos respectivos Serviços Locais de Finanças, evidenciadas no quadro seguinte, e que, por serem da responsabilidade destes serviços foram contabilizados pela Direcção de Serviços de Planeamento Estatística, não constando do módulo de contabilização do Sistema Central do IVA de onde foi extraída a informação para o SEAF.

Quadro II.25 – Restituições emitidas em 30.12.2002 por solicitação dos Serviços de Finanças

(em euros)

Serviço Local de Finanças	N.º Restituição	Valor
Serviço de Finanças de Matosinhos – 1	020536930	2.180,19
Serviço de Finanças de Oliveira de Azeméis – 1	020541020	2.668,61
Serviço de Finanças de Oliveira de Azeméis – 1	020541030	612,84
Serviço de Finanças de Lisboa – 6	020539600	935,02
Total		**6.396,66**

Esta justificação veio porém a verificar-se não ter fundamento, pois no âmbito da auditoria à contabilização do IVA, pelo serviço administrador, conforme explicitado no ponto 2.5.1, apurou-se que as quatro restituições evidenciadas no quadro acima, à semelhança de todas as emitidas pelos Serviços Centrais a solicitação dos Serviços de Finanças durante o ano de 2002, foram efectivamente contabilizadas pela Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos no Sistema de Gestão das Receitas (SGR) no balcão 0003 – IVA – Autoliquidação e não pela DSPE através do balcão 0017 – DGCI – Restituições e Pagamentos nos Serviços Locais de Cobrança.

Esta constatação viria a ser confirmada pela DGCI, em sede de contraditório, ao justificar o facto destas restituições não constarem do módulo de contabilização, como se transcreve:

"(…) O módulo "reembolsos-écran 49600" permite a observação destas importâncias as quais estão omissas do módulo de contabilização pelo facto do Plano de

Contas ter sido criado anteriormente e não contemplar as rubricas "juros de mora" e "multas e penalidades".

A ultrapassagem desta incongruência passará pela alteração do Plano de Contas ou através da ventilação da informação constante do módulo reembolsos para a tabela mod. 28 e mapa mod. 13. A primeira alternativa é a ideal mas obrigará a profundas alterações ao actual módulo de contabilização. A segunda opção consegue responder de modo expedito às questões colocadas."

O Tribunal entende que toda a informação relevante para o processo de contabilização deve constar do respectivo módulo; se isso implica uma profunda reestruturação do mesmo, ela deverá ser feita até porque virá a tornar-se necessária aquando da interligação dos sistemas próprios das entidades administradores com o SGR, conforme estipulam as normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Da análise das emissões efectuadas no mês de Dezembro de 2002, verificou-se existirem reembolsos e restituições emitidos antes do dia 30 que foram pagos durante o ano de 2003, tendo o abate à receita sido, por isso, considerado neste ano.

O quadro seguinte, reflecte de forma resumida, os reembolsos e restituições naquelas condições:

Quadro II.26 – Reembolsos/restituições emitidos antes de 30-12-2002 e considerados na CGE de 2003

(em euros)

Reembolsos/restituições	Quantidade	Valor
Reembolsos		
Regime Normal	168	2.548.095,35
Outros Regimes	269	631.936,75
Restituições	318	4.120.665,80
Total	**755**	**7.300.697,90**

A alusão no Despacho do SEAF ao entendimento do Tribunal de Contas, no sentido de fundamentar o facto dos reembolsos emitidos a 30 de Dezembro de 2002 deverem ser imputados ao ano em que são emitidos, não é de todo consistente pois como se apurou, foram contabilizados em 2003, segundo o critério habitual, € 7.300.697,90 de reembolsos e restituições emitidos naquele mês, antes do dia 30, e imputados ao ano do pagamento e não ao da emissão.

Da análise efectuada, e apesar do teor do referido despacho ir ao encontro do defendido pelo Tribunal nesta matéria, o facto de apenas ser aplicável aos reembolsos emitidos numa determinada data, fere o princípio da consistência já que conduz à aplicação de um critério de contabilização distinto do adoptado relativamente aos restantes dias do ano.

Conforme já foi referido no ponto anterior, a aplicação do Despacho do SEAF teve como efeito a correcção manual, pela DSCIVA, dos valores constantes das tabelas mod. 28 referentes a Autoliquidação e Liquidações Prévias.

Da consulta ao sistema informático do IVA, realizada pelos serviços do Tribunal, já em 26 de Março de 2004, constatou-se que, dos reembolsos e restituições emitidos em 30 de Dezembro de 2002, ainda se encontravam por pagar oito reembolsos do regime normal e dezasseis restituições, no valor de € 12.532,86 e € 63.865,51 respectivamente, totalizando € 76.398,37.

Não sendo adoptado pela DGCI/DSCIVA qualquer procedimento de controlo adicional, os reembolsos e restituições considerados no Despacho e que não foram pagos até ao final de 2003, no valor global de € 76.398,37, poderão vir a ser abatidos em duplicado, à receita, pois para além de terem sido contabilizados como pagos na CGE de 2002, por efeito do referido Despacho, serão contabilizados na CGE do ano em que ocorrer o seu pagamento, de acordo com as regras de contabilização habituais.

Face à situação detectada, a DGCI, em sede de contraditório, referiu que:

> *"No que concerne à eventual afectação, negativa, à receita do ano em que ocorreram os pagamentos dos reembolsos e restituições (8 reembolsos - € 12.632,86; 16 restituições - € 63.865,51) que integraram o universo da emissão de 30 de Dezembro, iremos solicitar a sua identificação de modo a que possamos acompanhar a evolução da situação nos correspondentes créditos e corrigirmos, consequentemente, os pagamentos".*

O Tribunal de Contas voltará a analisar esta questão, chamando a atenção para o facto de o valor correcto dos oito reembolsos que não foram pagos até ao final do ano de 2003 ser de € 12.532,86 e não de € 12.632,86, como menciona a DGCI.

Por seu lado, a DGT, tendo em vista o cumprimento do referido despacho e a solicitação da DGCI, ao abrigo do estipulado no n.º 2 do art.º 37.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que lhe confere competência para autorizar a abertura e encerramento de contas do Plano de Contas do Tesouro, conjugado com o disposto no n.º 6 do art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, que se transcreve, procedeu à criação de uma subconta da conta "0258068", designada "Período Complementar de Receita – 2002 - Reembolsos":

> *"(…) 6 – Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, aditado pelo artigo 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2002 pode ser realizada até 21 de Janeiro de 2003, relevando para efeitos de execução orçamental de 2002."*

Os movimentos contabilísticos efectuados merecem do Tribunal de Contas os seguintes comentários:

- os movimentos contabilísticos relativos aos anos de 2002 e 2003 foram efectuados com data-valor de 31 de Dezembro de 2002 e 2 de Janeiro de 2003, respectivamente;
- os movimentos enunciados visaram, por um lado, considerar como pagos no ano de 2002, os reembolsos e restituições constantes do Despacho do SEAF, no valor de € 169.270.093,42 e, por outro, a compensação dos movimentos contabilísticos decorrentes do efectivo pagamento daqueles reembolsos e restituições, no ano de 2003, partindo do pressuposto de que todos se concretizariam no decurso deste ano;
- a DGT ao proceder à compensação daqueles movimentos pela sua totalidade e com data-valor de 2 de Janeiro de 2003, não teve em atenção a identificação dos reembolsos e restituições efectivamente pagos;
- o movimento com sinal negativo na conta de receita 04123 – Reembolsos – DGCI-IVA, terá tido como objectivo anular o efeito do pagamento, em 2003, dos reembolsos considerados no Despacho uma vez que estes iriam ser contabilizados, ao longo do ano, a débito desta conta (com sinal positivo).

  Contudo, da consulta ao sistema informático do IVA, efectuada em 26 de Março de 2004, no decurso da auditoria à contabilização daquele imposto pelo respectivo serviço administrador, verificou-se que a 31 de Dezembro 2003, do universo de reembolsos e restituições

considerados no Despacho do SEAF ainda se encontravam por pagar 8 reembolsos do regime normal e 16 restituições no valor de € 12.532,86 e de € 63.865,51, respectivamente.

Esta situação originou na conta 04123 – Reembolsos – DGCI-IVA, uma subvalorização dos reembolsos abatidos, não perceptível pelo facto de na mesma serem contabilizados todos os pagamentos de reembolsos e restituições de IVA.

Se a movimentação dos reembolsos objecto do despacho do SEAF tivesse sido contabilizada numa outra conta de receita, aberta exclusivamente para esse fim, em 31 de Dezembro de 2003 seria evidente o valor dos que ficaram por pagar, pela soma algébrica do valor inscrito à data de 2 de Janeiro com os débitos efectuados ao longo do ano.

Como tal, os movimentos efectuados irão traduzir-se numa sobreavaliação da receita referente a 2003, no exacto valor dos reembolsos e restituições que não foram pagos nesse ano, no montante global de € 76.398,37.

Relativamente a esta matéria, a DGT, em sede de contraditório, argumentou que os mecanismos de controlo desta situação pontual dependiam exclusivamente de informação residente na DSCIVA.

O Tribunal considera que a DGT, dada a necessidade de proceder à contabilização do pagamento desses reembolsos e restituições, deveria, em articulação com a DSCIVA, ter instituído um conjunto de procedimentos que evitassem a sobreavaliação da receita de IVA.;

- do tratamento da informação constante do ficheiro informático disponibilizado pela DGITA verificou-se que as 1304 emissões de reembolsos e restituições consideradas no Despacho não foram integralmente pagas até 21 de Janeiro de 2003, ou seja, durante o designado período complementar da receita. Na verdade, durante este período foram pagas 1192 emissões de reembolsos e restituições consideradas no Despacho, no valor de € 164.386.771,19. Este montante diverge em € 4.883.322,23 do inscrito na Contabilidade do Tesouro (€ 169.270.093,42);

- a análise das contas movimentadas na sequência da aplicação do Despacho do SEAF permitiu ainda identificar um estorno no valor de €19.893,59 na conta relativa à contabilização dos reembolsos pagos durante o designado período complementar referente a um reembolso emitido em 30 de Dezembro e processado a um sujeito passivo não residente, cujo pagamento ocorreu em 8 de Janeiro de 2003.

  O procedimento de contabilização dos reembolsos a não residentes diverge do efectuado a residentes; enquanto que para os residentes o abate à receita se efectua aquando da contabilização do pagamento, no caso dos não residentes esse abate é efectuado na data de emissão do reembolso.

  A DGT ao considerar que todos os reembolsos emitidos em 30 de Dezembro de 2002 tinham como destinatários sujeitos passivos residentes, abateu à receita daquele ano o valor total desses reembolsos no qual estava contido o valor de €19.893,59 relativo a um reembolso a não residente, motivando assim a duplicação do abate: uma vez por via da sua inclusão no Despacho e outra na data da sua emissão por se destinar a Sujeito Passivo não residente, pelo que o estorno acima referido se mostrou necessário, aliás como esclareceu a DGT, no exercício do contraditório, que se transcreve:

  "(…) sobre o montante de 19.893,59 € o estorno efectuado na Contabilidade do Tesouro, através dos documentos nº 11067 e 11068 do diário 04 teve por objectivo evitar uma duplicação do abate, ou seja, deduzimos ao valor do despacho (169.270.093,42 €) esse valor uma vez que o mesmo já tinha sido objecto de contabilização (doc. nº 272 do diário 05".

Da análise comparativa entre o valor inscrito nas tabelas Mod. 28 de IVA sob a administração da DSCIVA relativas à autoliquidação e a liquidações de IVA, cobradas por documentos únicos e o extraído do ficheiro informático enviado pela DGITA, verificou-se que das restituições emitidas durante o mês de Dezembro de 2002, 72 no total de € 375.691,44 não constavam daquelas tabelas, por não serem consideradas no módulo de contabilização, ainda que emitidas pelos Serviços Centrais.

Os serviços do Tribunal apuraram ainda que o pagamento dos reembolsos emitidos em 30 de Dezembro cujo processamento foi efectuado através de transferência bancária, somente se verificou em 10 e 11 de Janeiro de 2003, ou seja, para além das 48 a 72 horas consideradas normais.

Tendo sido solicitados esclarecimentos sobre esta situação, a DSCIVA remeteu o pedido de esclarecimento à entidade responsável pelo processamento da emissão de reembolsos, da qual se obteve a informação, que se transcreve:

> *"A nossa cadeia foi executada de 30 para 31 de Dezembro. Dado que o dia 31 de Dezembro e 1 de Janeiro foram respectivamente tolerância de ponto e feriado, as bandas só foram enviadas para o Instituto de Informática na 5ª feira dia 2 de Janeiro. Posteriormente foi-nos comunicado que a banda não podia ser tratada pois o ano da conta que constava no ficheiro era 2002 e a DGT já tinha a conta de 2002 encerrada.*
>
> *Ficou assente, em conversa tida com a DGT em 2003-01-07, que enviaríamos novamente o referido ficheiro com o ano de conta 2003. Procedeu-se à alteração do ano da conta em cada um dos registos do ficheiro e à reformatação da banda ainda no dia 7 de Janeiro, tendo a mesma sido entregue no Instituto de Informática no dia 8 de Janeiro."*

Desconhecendo-se, o sentido atribuído à "conta" referida na resposta em causa, foi a questão colocada à DGT tendo-se obtido a informação que se transcreve:

> *"(…)*
>
> *A. O Sistema de Compensação do Tesouro não permite processar transferências quando o ano contido nos ficheiros for diferente do ano de processamento. Por isso, a banda enviada pela DGITA ao Instituto de Informática no dia 2 de Janeiro de 2003 foi rejeitada;*
>
> *B. Assim, após reformatação da banda a DGITA enviou-a ao II no dia 8 de Janeiro, tendo os pagamentos sido efectuados no prazo previsto (48 a 72 horas)."*

Esclarecidos os motivos que estiveram na origem do atraso no processamento das referidas transferências, não poderá o Tribunal deixar de chamar a atenção para o facto de só decorridos cinco dias a DGITA ter tomado conhecimento da necessidade de proceder à reformulação do ficheiro.

O tratamento dos diversos ficheiros informáticos remetidos permitiu a identificação de situações que, por serem menos perceptíveis ou por sugerir algumas incoerências justificaram, no decurso da auditoria, a solicitação de seis processos relativos a Dezembro de 2002 com vista a uma análise mais pormenorizada.

A consulta aos processos, organizados por sujeito passivo, permitiu relativamente a cada um dos reembolsos reconstituir as diferentes fases do processo de atribuição/indeferimento do pedido permitindo assim clarificar a situação (processo documental e registo informático) de cada um deles.

Assim, verificou-se que, em quatro dos seis processos solicitados, o mecanismo de compensação previsto no art.º 83º-B do CIVA, foi indevidamente accionado pela DSRIVA. Esta situação derivou essencialmente de três factores:

- não serem considerados, na conta-corrente do sujeito passivo os pagamentos realizados através da guia de pagamento Mod. 26 (guia de pagamento fora do circuito DUC, utilizada nas situações em que o pagamento não pode ser associado a uma liquidação, como é por exemplo, o caso do pagamento de uma liquidação adicional, da qual o sujeito passivo tem conhecimento, mas que ainda não foi emitida);
- não constarem do sistema informático do IVA os pagamentos parciais de dívidas, já em fase de execução fiscal, efectuados pelo sujeito passivo junto do Serviço de Finanças da sua sede ou domicílio fiscal;
- ao deficiente funcionamento do circuito de informação estabelecido entre a DSRIVA e o respectivo Serviço de Finanças com vista à identificação das dívidas do sujeito passivo.

Os resultados apurados na auditoria aos reembolsos de IVA emitidos em Dezembro de 2002, levam o Tribunal a concluir que:

- o Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 10 de Abril de 2003 que ordena a contabilização dos reembolsos emitidos em 30 de Dezembro de 2002, em função da data da respectiva emissão, não foi todavia extensivo aos restantes reembolsos e restituições desse ano;
- a recomendação que tem vindo a ser feita pelo Tribunal em anteriores Pareceres, continuou a não ser cumprida em 2002 porque os reembolsos e restituições continuaram a ser contabilizados pelo respectivo pagamento, como regra geral, excepcionando os emitidos em 30 de Dezembro de 2002, cujo valor foi imputado ao ano de emissão, com o correspondente abate à receita desse ano (2002) e não ao do pagamento (2003);
- 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, levando o Tribunal a questionar se o acatamento pontual de tal recomendação não visará outro objectivo, dada a necessidade de receita efectiva no ano posterior ao que a Conta respeita; o Tribunal de Contas recomenda pois a adopção de um critério uniforme na contabilização dos reembolsos e restituições;
- foram abatidos à receita de 2002, € 4.883.322,23 correspondentes a reembolsos emitidos em 30 de Dezembro desse ano, ao abrigo do despacho do SEAF, cujo pagamento ocorreu em 2003 posteriormente ao designado Período Complementar da Receita;
- em 26 de Março de 2004, de acordo com a informação constante do sistema informático do IVA, continuavam por pagar 8 reembolsos do regime normal e 16 restituições, emitidos em 30 de Dezembro de 2002 e objecto do referido despacho, no valor de € 12.532,86 e € 63.865,51, respectivamente;
- o circuito de informação entre a DSRIVA e os Serviços de Finanças é deficiente já que permite que o mecanismo de compensação previsto no art.º 83.º-B do CIVA seja indevidamente accionado, pelo que o Tribunal de Contas recomenda se implementem medidas que visem celeridade naquele circuito por forma a evitar o accionamento do referido mecanismo por dívidas que já se encontrem pagas.

  Em sede de contraditório, a DGCI refere que:

"(…) Para colmatar tais insuficiências, ainda que não se trate de solução ideal, estão já a ser carregados no sistema informático do IVA os pagamentos efectuados e constantes do Sistema de Execuções Fiscais (SEF), tendo em vista actualizar os montantes em dívida nas contas-correntes dos contribuintes.

Paralelamente eliminou-se a Guia Mod 26 (deixou de ser utilizada a partir de 01.01.2004) e foi criada, em substituição, o Mod P2, integrado no circuito DUC. Tal significa que os pagamentos efectuados através deste impresso actualizam a conta-corrente obstando aos inconvenientes apontados no Relatório à Guia Mod 26.

Estão ainda em curso diligências no sentido de recuperar informação relativa a pagamentos efectuados ao abrigo do 124/96, o que permitirá corrigir as contas-correntes, obstando assim a indevidas compensações."

O Tribunal congratula-se com a introdução daqueles procedimentos, esperando que os mesmos sejam suficientes para evitarem situações como as que ocorreram no passado.

No decurso da auditoria do Tribunal teve-se ainda conhecimento da existência de elevado número de pedidos de reembolso que se encontram pendentes de apreciação, desde Novembro de 1993, encontrando-se os serviços a proceder à identificação de todas as situações cujo valor seja superior a € 7.481,97[1].

No âmbito do contraditório, a DGCI informou que na sequência do Ofício-Circulado n.º 30050, de 29 de Maio de 2002, a Direcção de Serviços de Reembolsos, *"(…) a 1 de Agosto de 2002, oficiou a todas as Direcções de Finanças que "para os fins previstos no ofício-circulado n.º 30050, de 29/05/2002, desta Direcção de Serviços, tenho a honra de enviar a V.Exª, a listagem completa de todos os pedidos de reembolsos, superiores a € 7.481,97, que se encontram em apreciação"*.

Referiu ainda que foram recebidas *"(…) inúmeras informações prestadas sobre a situação daqueles pedidos de reembolso, que permitiu a sua posterior decisão", tendo-se conseguido "(…)uma significativa diminuição do saldo dos processos que àquela data afectavam o respectivo mapa"*.

Considerando que o trabalho de campo decorreu em Outubro de 2003, não compreende o Tribunal porque não foram facultados, nessa ocasião, os resultados dos procedimentos desenvolvidos na sequência do referido Ofício-Circulado, tal como não compreende porque não foram esses resultados remetidos juntamente com o contraditório.

Tendo em conta que em muitos dos casos pendentes terá expirado o direito à liquidação, impossibilitando a Administração Fiscal de fazer quaisquer correcções que vierem a revelar-se necessárias, sem prejuízo da situação vir a ser novamente objecto de fiscalização, deverá ser remetida a este Tribunal, informação dos resultados obtidos, logo que concluída a acção tendente à identificação das situações acima referidas.

[1] Valor fixado pelo Despacho Normativo n.º 342/93, de 18 de Outubro, relativamente aos reembolsos cuja atribuição se encontra condicionada pela apresentação de documentos.

2.6 – Impostos sobre o rendimento

2.6.1 – Enquadramento

Uma das áreas em que o modelo de contabilização relativo à execução do Orçamento da Receita do Estado não tem assegurado tempestivamente valores fiáveis sobre a cobrança obtida e a receita por cobrar, é a área relativa aos impostos sobre o rendimento.

Como já foi referido, para o ano de 2002, o modelo contabilístico definido pelo Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, passou a ser suportado pela entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Estas circunstâncias justificaram a realização da auditoria à contabilização da Receita de Impostos sobre o Rendimento pelo respectivo serviço administrador que teve como objectivo avaliar a implementação do referido regime legal, na área dos impostos sobre o rendimento, quanto à conformidade do processo de contabilização a esse regime, à fiabilidade e tempestividade da informação contabilizada e à evolução face ao processo de contabilização anterior.

O objecto desta auditoria foi a Área da Cobrança da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI). Os serviços centrais directamente envolvidos no processo de contabilização, através do Sistema de Gestão de Receitas, são a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF) e a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE). A primeira está incumbida de contabilizar a receita administrada pelos serviços centrais e a segunda de coordenar a contabilização da receita arrecadada pelos serviços locais (tesourarias de finanças). Foi ainda solicitada informação à DGO, entidade responsável pela coordenação da contabilização da Receita do Estado e pela centralização da informação contabilística, e à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.

Para efeito da realização desta acção foi adoptada a metodologia seguinte:

- tratamento e análise da informação relativa às várias versões do SCR, no sentido de proporcionar uma visão global relativamente a esse universo e aferir da sua consistência, correcção e conformidade face à informação constante do SGR, dando-se especial destaque à forma de registo e às variações registadas entre essas versões;
- tratamento e análise da informação constante do SGR com o objectivo de a caracterizar no que respeita à forma de registo (para os balcões da DGCI) e ao conteúdo dos lançamentos (para o SGR de todos os serviços que contabilizaram a receita em causa). Esta análise visou também a conferência dos valores das tabelas de execução orçamental face aos valores dos mapas elaborados pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA);
- confronto da informação sobre liquidação, anulação, cobrança e reembolsos de impostos sobre o rendimento, contida nos mapas mensais produzidos pela DGITA (obtidos na sequência de pesquisas efectuadas à base de dados do sistema central) com a inscrita nas tabelas de execução orçamental elaboradas pela DSCGF e com os movimentos registados no SGR e no SCR dos balcões 0004 (IRS) e 0005 (IRC). Procedeu-se à verificação das alterações introduzidas aos

valores apurados através das pesquisas e ao recenseamento das correcções efectuadas nesses sistemas, com o objectivo de apurar o seu motivo e avaliar a sua regularidade.

A necessidade de efectuar pesquisas ao sistema central deriva do facto deste sistema se destinar à gestão do imposto e conter, por isso, toda a informação sobre a situação dos contribuintes, interessando extrair apenas a informação de natureza contabilística.

2.6.2 – Conformidade do processo de contabilização com o regime legal

A análise sobre a conformidade do processo de contabilização ao regime legal efectuada no ponto 2.2 do presente capítulo é extensiva à área dos impostos sobre o rendimento.

Assim sendo, apenas se refere que, no âmbito da contabilização da receita de impostos sobre o rendimento para o ano de 2002 continuou sem se verificar a transição para o regime legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000, tendo os designados cofres do Tesouro continuado a contabilizar as receitas do respectivo serviço administrador, ao abrigo da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei.

2.6.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação contabilizada

Na área da Receita do Estado, o processo contabilístico relativo ao ano económico de 2002 foi suportado por um sistema informático constituído por duas componentes, um sistema de âmbito local (SGR) disponibilizado a cada serviço interveniente neste processo, por um servidor com uma base de dados específica para registar e transmitir a informação contabilística, e um sistema de âmbito central (SCR), localizado no Instituto de Informática, para receber e consolidar os dados transmitidos. A informação foi transmitida do sistema local ao central através do Sistema de Gestão de Interfaces (SGI) agregada por centro de receitas, classificação económica e data-valor das operações contabilísticas.

Instado a pronunciar-se, no âmbito do exercício do contraditório, sobre a matéria analisada no presente ponto, o Instituto de Informática começou por referir, sobre a fiabilidade da informação, que o valor global do SCR correspondia ao somatório de toda a informação recebida através de ficheiro de cada aplicação local nos serviços da DGCI, DGO, DGAIEC e DGT; porém, isso não se verificou para as versões do SCR de 2002 que foram recebidas pelo Tribunal de Contas, as quais não continham o valor do saldo transitado de liquidação afecto a taxa de relaxe registado no balcão de IRS e na CGE, situação que não deverá repetir-se uma vez que prejudica a apreciação das contas públicas. Este facto também contraria a afirmação que o Instituto de Informática faz sobre não ter responsabilidade nos *"erros encontrados na análise do TC … visto não ser entidade interveniente na aplicação na óptica do utilizador"*, uma vez que o erro detectado não está relacionado com a introdução de dados no SGR (óptica do utilizador) mas com as pesquisas efectuadas pelo Instituto para constituição dos ficheiros a enviar para o Tribunal, os quais não incluíram toda a informação introduzida no SGR.

O Instituto de Informática refere ainda apoiar as recomendações do Tribunal de Contas sobre a continuidade da utilização do SGR e do SCR, *"incluindo o desenvolvimento de novas funcionalidades tendo em vista a fiabilidade, a consistência dos dados e um melhor apuramento dos resultados de acordo com as portarias e os regulamentos em vigor"*.

A análise à informação extraída do SCR permitiu identificar mais dois serviços intervenientes no processo de contabilização da receita de impostos sobre o rendimento, para além do respectivo serviço administrador. Um desses serviços foi a DGT que efectuou os registos relativos à imputação de cobranças obtidas pelas tesourarias de finanças no final de 2002 e de 2003, às receitas de 2001 e 2002, respectivamente. O impacto na receita de impostos sobre o rendimento traduziu-se no acréscimo dos valores apurados para 2001, em 75,9 milhões de euros, e para 2002, em 41,1 milhões de euros, compensado pela dedução de 117 milhões de euros ao valor relativo a 2003. O outro serviço foi a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, que registou as entregas nas tesourarias dos serviços aduaneiros das retenções na fonte de IRS sobre a parte atribuída aos autuantes ou denunciantes nas multas resultantes da aplicação do Regime Jurídico das Infracções Fiscais e Aduaneiras, no valor de 19,4 milhares de euros.

Neste âmbito, o SGR da DGCI para os balcões de IRS e de IRC foi a principal fonte de informação do SCR. Os quadros seguintes apresentam os valores definitivos registados em Outubro de 2003 pelos referidos balcões, para o ano de 2002.

Quadro II.27 – Evolução da receita de IR em dívida no ano de 2002

(em euros)

Receita	Saldo Anterior	Liquidação	Anulação	Cobrança	Saldo Seguinte
IRS	948.705.090,45	9.348.271.070,25	202.961.543,16	9.096.420.616,26	997.594.001,28
IRC	2.487.727.313,84	5.819.579.589,33	267.957.024,55	5.004.383.752,21	3.034.966.126,41
Juros de mora	115.026.690,99	19.037.294,75	6.774.467,08	966.003,15	126.323.515,51
Juros compensatórios	391.827.262,19	99.890.066,78	3.134.914,92	6.125.293,88	482.457.120,17
Total	**3.943.286.357,47**	**15.286.778.021,11**	**480.827.949,71**	**14.107.895.665,50**	**4.641.340.763,37**

Quadro II.28 – Evolução dos reembolsos de IR em dívida no ano de 2002

(em euros)

Receita	Saldo Anterior	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo Seguinte
IRS	6.086.339,19	1.911.092.547,21	22.652.060,91	1.884.315.044,28	10.211.781,21
IRC	6.716.697,35	608.135.669,90	19.993.442,75	571.182.057,18	23.676.867,32
Juros de mora	406.573,12	3.472.890,72	26.730,60	2.746.414,48	1.106.318,76
Juros compensatórios	77.092,58	1.573.077,42	21.101,15	1.600.241,32	28.827,53
Total	**13.286.702,24**	**2.524.274.185,25**	**42.693.335,41**	**2.459.843.757,26**	**35.023.794,82**

Quadro II.29 – Apuramento da receita líquida de IR para o ano de 2002

(em euros)

Receita	Receita Cobrada (1)	Reembolsos Emitidos–Cancelados (2)	Reembolsos Pagos (3)	Receita Líquida Económica (1-2)	Receita Líquida Financeira (1-3)
IRS	9.096.420.616,26	1.888.440.486,30	1.884.315.044,28	7.207.980.129,96	7.212.105.571,98
IRC	5.004.383.752,21	588.142.227,15	571.182.057,18	4.416.241.525,06	4.433.201.695,03
Juros de mora	966.003,15	3.446.160,12	2.746.414,48	-2.480.156,97	-1.780.411,33
Juros compensatórios	6.125.293,88	1.551.976,27	1.600.241,32	4.573.317,61	4.525.052,56
Total	**14.107.895.665,50**	**2.481.580.849,84**	**2.459.843.757,26**	**11.626.314.815,66**	**11.648.051.908,24**

A informação relativa à receita de impostos sobre o rendimento registada no SGR por serviços da DGCI, no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2002, foi proveniente do seguinte conjunto de elementos:

- tabelas da DSCGF elaboradas na sequência de pesquisas efectuadas pela DGITA às bases de dados de receitas administradas pelos serviços centrais da DGCI (impostos sobre o rendimento, do selo, de circulação e de camionagem, incluindo as respectivas receitas acessórias);
- tabelas das Direcções de Finanças (DF) por agregação das tabelas das tesourarias de finanças da respectiva área de jurisdição;
- documentação da DGT sobre a informação registada pela DSCGF sujeita a conciliação com a contabilidade da Tesouraria do Estado.

Apesar da responsabilidade pelo registo da informação contabilística relativa à receita de impostos sobre o rendimento, ter sido imputada à DSCGF da DGCI, na prática verificou-se a intervenção de outro serviço central da Direcção-Geral nessa contabilização, designadamente, a DSPE que, na qualidade de entidade coordenadora das tesourarias de finanças para efeitos do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99, foi incumbida do apuramento das receitas cobradas por aqueles serviços locais que, nos termos da referida disposição, funcionaram como cofres do Tesouro.

A primeira fase do processo contabilístico correspondeu à manutenção do procedimento de elaboração de tabelas mensais da DSCGF, para execução do Orçamento da Receita do Estado relativa a receitas administradas por serviços centrais da DGCI afectas ao Continente. Estas tabelas foram enviadas em suporte documental à DGO para conciliação das receitas por rubricas orçamentais e à DGT para conciliação dos valores cobrados e reembolsos pagos.

A segunda fase do processo contabilístico consistiu na alteração da receita de impostos sobre o rendimento devido à substituição dos valores registados nas tabelas do serviço administrador, como cobrados nas tesourarias de finanças, pelos das tabelas daqueles serviços cobradores e devido à anulação das divergências face aos valores apurados pela DGT.

O resultado final deste processo traduziu-se, tal como em anos anteriores, pela assumpção, na Conta Geral do Estado, do valor da receita imputada ao Continente que foi registado na contabilidade da Tesouraria do Estado.

A contabilização teve assim por fonte primária e principal a informação obtida através de pesquisas programadas ao sistema central de impostos sobre o rendimento, executadas pela DGITA, após comunicação da DGT indicando o último ficheiro de cobrança por documentos únicos (DUC), a considerar para cada período de contabilização.

Os resultados das pesquisas efectuadas pela DGITA foram registados num conjunto de três mapas (que se passam a designar por mapas da DGITA), para Continente e para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respectivamente, e período de contabilização (mensal), a partir das quais foram produzidas as tabelas de execução orçamental pela DSCGF (que se passam a designar por tabelas da DSCGF).

Os mapas da DGITA apresentam, por classificação económica (IRS, IRC, juros compensatórios, de mora ou de retenção-poupança), valores relativos à emissão, cobrança, reembolso e anulação de liquidações prévias e à cobrança de liquidações não prévias, incluindo-se nesta última os designados movimentos escriturais por corresponderem a entregas de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento efectuadas por serviços da administração pública, através de transferências entre contas do Tesouro. A cobrança é ainda discriminada por tipo de entidade cobradora, nomeadamente, CTT, instituições de crédito, SIBS e tesourarias de finanças, distinguindo-se nestas últimas os pagamentos por nota de cobrança, em prestações ou em execução fiscal.

Estes mapas apresentam ainda informação sobre a validade da cobrança que inclui a suportada por meio de pagamento inválido (má cobrança), o que permite determinar a cobrança de liquidações prévias regularizada e a regularizar e a cobrança de liquidações não prévias conciliada e por conciliar. A cobrança não conciliada de liquidações não prévias tem resultado de deficiências no processo de recolha da informação dos documentos cobrados nas tesourarias de finanças e por entidades colaboradoras da cobrança (CTT e instituições de crédito), nomeadamente, falta da informação do detalhe de documentos para os quais existe a informação do respectivo talão e vice-versa, bem como divergência entre a informação de talões e a dos respectivos detalhes.

As tabelas da DSCGF foram elaboradas a partir da informação constante dos mapas provenientes da DGITA e da tabela que teve de ser criada pelo serviço administrador para registar os reembolsos e as restituições que foram objecto de processamento manual, com pagamento comunicado pela DGT mas sem a respectiva informação ter sido transmitida para a base de dados central, por corresponderem a situações excepcionais para as quais não foi possível aplicar o sistema de tratamento automático.

Foram elaboradas quatro tabelas, três delas para a movimentação imputada ao Continente e às Regiões Autónomas dos Açores (RAA) ou da Madeira (RAM), de cuja agregação resultou a tabela designada como Nacional. Só a informação constante da tabela afecta ao Continente foi considerada na execução do Orçamento da Receita do Estado.

Já na contabilidade da Tesouraria do Estado, a DGT regista a receita afecta ao serviço administrador de impostos sobre o rendimento não distinguindo as diferentes regiões orçamentais (contabilização de âmbito equivalente ao da tabela nacional) mas deduzindo ao total assim apurado, os valores das receitas das regiões autónomas e das autarquias (derramas) registados nas tabelas da DSCGF.

Deste procedimento resultam duas consequências importantes, a extrema dificuldade em realizar um processo de conciliação efectivo entre a contabilidade do serviço administrador e a do Tesouro (cuja periodicidade mínima teria de ser mensal) e a falta de fiabilidade inerente às tabelas da DSCGF (devido às deficiências na recolha dos dados para o SCIR) ser transmitida para a contabilidade do Tesouro.

Importa referir que os saldos inscritos nas tabelas da DSCGF como transitados do período anterior (valor das liquidações emitidas que não se encontra cobrado nem anulado) não são sujeitos a qualquer processo de conciliação com o valor correspondente apurado no sistema central à data de encerramento da contabilização desse período, por não ser efectuada a pesquisa necessária para o efeito. Só os saldos reportados à data-valor de 31 de Dezembro de 1996 foram determinados por pesquisa efectuada pela DGITA, a solicitação da DSCGF, para serem registados como saldos iniciais nas tabelas de 1997 (primeiro ano em que foram elaboradas tabelas segundo os modelos descritos).

A falta de apuramento do saldo por pesquisa ao sistema central, no encerramento de cada período de contabilização anual, constitui uma limitação importante ao controlo exercido sobre o processo de contabilização, uma vez que não permite actualizar o saldo com a informação relativa às operações realizadas nesse período ou em períodos anteriores que ainda não tivesse sido introduzida na base de dados, à data das últimas pesquisas efectuadas para efeito da respectiva contabilização.

Os critérios de contabilização aplicados pela DSCGF às tabelas do Continente compreenderam:

- a assunção do valor dos saldos transitados da tabela da DSCGF para o ano anterior;
- a assunção do valor das emissões, anulações e reembolsos automáticos de liquidações prévias registado nos mapas da DGITA;

- a inclusão nos reembolsos de IRS, dos juros de retenção-poupança registados nos mapas da DGITA;
- a inclusão na cobrança de liquidações prévias, do valor dos documentos cobrados a regularizar, basicamente resultantes do pagamento de dívidas em execução fiscal nas tesourarias de finanças;
- a inclusão na cobrança de liquidações não prévias, do valor dos talões dos documentos cobrados por conciliar, devido a divergência entre a informação desses talões e a dos respectivos detalhes ou por falta desta última;
- a inclusão na cobrança de liquidações não prévias, do valor dos movimentos escriturais registado nos mapas da DGITA;
- a exclusão do valor dos detalhes relativos a documentos de cobrança de liquidações não prévias por conciliar, devido a divergência entre a informação desses detalhes e a dos respectivos talões ou por falta desta última;
- a inclusão do valor da receita para as autarquias (derramas) apurado com base nas declarações de IRC, como abatimento à cobrança deste imposto.

Com base nos resultados obtidos com as pesquisas realizadas foram elaboradas duas versões das tabelas mensais do respectivo serviço administrador.

As primeiras pesquisas foram efectuadas com um desfasamento de três meses após o final do respectivo período de incidência, tendo este processo sido concluído com a elaboração das tabelas de Dezembro de 2002, em Março de 2003.

As segundas pesquisas foram sucessivamente efectuadas para cada um dos meses de 2002, entre 29 de Abril e 2 de Maio do ano seguinte, devido a um despacho do Director-Geral do Orçamento ter determinado, em 4 de Fevereiro de 2003, o dia 30 de Abril do mesmo ano, como data de referência para conciliação das receitas do Estado, no âmbito do encerramento da Conta Geral do Estado de 2002.

O ciclo da informação resultante das pesquisas é apresentado no quadro seguinte.

Quadro II.30 – Ciclo da informação resultante das pesquisas ao SCIR

Período	1.ª Pesquisa				2.ª Pesquisa			
	Pesquisa ao sistema (DGITA)	Envio das tabelas à DGO	Registo no SGR	Versão do SCR	Pesquisa ao sistema (DGITA)	Envio das tabelas à DGO	Registo no SGR	Versão do SCR
Janeiro	10-04-2002	24-04-2002	08-08-2002	X	29-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Fevereiro	10-04-2002	24-04-2002	09-08-2002	X	30-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Março	12-06-2002	28-06-2002	14-08-2002	X	30-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Abril	09-07-2002	16-07-2002	14-08-2002	X	30-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Maio	07-08-2002	29-08-2002	05-09-2002	X	30-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Junho	10-09-2002	01-10-2002	01-10-2002	16-10-2002 (*)	30-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Julho	09-10-2002	17-10-2002	21-10-2002	27-11-2002	30-04-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Agosto	13-11-2002	22-11-2002	26-11-2002	20-12-2002	02-05-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Setembro	03-01-2003	15-01-2003	20-01-2003	07-03-2003	02-05-2003	20-05-2003	21-05-2003	30-05-2003
Outubro	08-01-2003	15-01-2003	20-01-2003	07-03-2003	02-05-2003	20-05-2003	22-05-2003	30-05-2003
Novembro	04-02-2003	17-02-2003	20-02-2003	07-03-2003	02-05-2003	20-05-2003	22-05-2003	30-05-2003
Dezembro	06-03-2003	14-03-2003	19-03-2003	31-03-2003	02-05-2003	20-05-2003	22-05-2003	30-05-2003

(*) A primeira versão remetida ao Tribunal de Contas.

No exercício do contraditório, a DGT declarou que as reconciliações com o serviço administrador de IR, dos valores cobrados no ano de 2002 através de documentos únicos, foram encetadas com um desfasamento de três meses face ao respectivo período de incidência, pelas *"dificuldades manifestadas por esse serviço, quer na leitura óptica atempada das guias de pagamento das liquidações não prévias, quer no apuramento das cobranças ocorridas nas tesourarias não informatizadas"*.

Sobre esta declaração, deve referir-se que se verificam atrasos na recolha e validação da informação de cobrança não apenas no sistema próprio do serviço administrador mas também no sistema operativo do Tesouro envolvido neste circuito (SCE); esta situação foi comprovada pelas alterações de valores previamente apurados como reconciliados pela DGT que vieram a ser comunicadas ao serviço administrador e pelas 83 alterações (acréscimos e deduções) à receita de IR obtida por documentos únicos, no valor global de 11,9 milhões de euros que foram, em média, registadas na contabilidade da Tesouraria do Estado para 2002, com um atraso superior a três meses face aos respectivos períodos de incidência mensal.

Para avaliar a evolução da receita cobrada no decurso do processo de contabilização foi efectuada a comparação entre os valores obtidos pelas pesquisas efectuadas ao sistema central e o valor final resultante da contabilização efectuada pela DSCGF no SGR. Nesse valor final não foi considerada a dedução do valor da receita para as autarquias (derramas cobradas cumulativamente com o IRC) para não distorcer os resultados da comparação, uma vez que o valor das derramas não foi objecto daquelas pesquisas, tendo sido determinado com base nas declarações de IRC. Os resultados da comparação encontram-se expressos no quadro seguinte.

Sobre a contabilização das derramas, a DGITA veio referir, no exercício do contraditório, que *"no âmbito do projecto da Conta-Corrente foram criadas as condições para que o tratamento das derramas a transferir para os municípios se processe com base nos valores pagos e não nos declarados como actualmente é feito"*. Esta questão continuará a ser objecto de apreciação pelos serviços do Tribunal, até por não ter sido indicada qual a data de implementação do referido processamento.

Quadro II.31 – Evolução da receita cobrada

(em milhares de euros)

Receita	Valor			Evolução					
	1.ª Pesquisa	2.ª Pesquisa	Final	2.ª/1.ª		Final/2.ª		Final/1.ª	
				Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	8.699.782,6	8.972.221,2	9.096.420,6	272.438,6	3,13	124.199,4	1,38	396.638,0	4,56
IRC	5.186.851,7	5.284.235,3	5.328.155,6	97.383,7	1,88	43.920,2	0,83	141.303,9	2,72
Juros de mora	20.717,9	23.045,7	966,0	2.327,8	11,24	-22.079,7	-95,81	-19.751,9	-95,34
Juros compensatórios	18.146,2	18.702,9	6.125,3	556,7	3,07	-12.577,6	-67,25	-12.020,9	-66,24
Total	**13.925.498,5**	**14.298.205,2**	**14.431.667,5**	**372.706,8**	**2,68**	**133.462,2**	**0,93**	**506.169,0**	**3,63**

Analisando os resultados, verifica-se um crescimento de 2,68% das primeiras para as segundas pesquisas (mais 372,7 milhões de euros) e de 0,93% das segundas pesquisas até ao valor final (mais 133,5 milhões de euros), atingindo 3,63% (mais 506,2 milhões de euros) a evolução verificada das primeiras pesquisas (efectuadas com um atraso trimestral face aos períodos mensais de incidência) até ao valor final (apurado dez meses após o final do ano de incidência).

Nas tabelas resultantes das segundas pesquisas, o valor da receita cobrada obtido pelas primeiras pesquisas (13.925,5 milhões de euros) foi objecto de alterações que ficaram a dever-se à actualização da base de dados central (372,7 milhões de euros) e à dedução do valor da derrama entretanto apurado (323,8 milhões de euros).

Foi também efectuada a comparação dos valores cobrados relativos aos documentos considerados como conciliados no sistema central, entre as pesquisas iniciais e as finais, para identificar as áreas com maior variação, ou seja, aquelas onde a actualização da informação no sistema central se revelou mais problemática. Aos valores comparados não foram abatidas as más cobranças nem incluídos os movimentos escriturais, porque o processo de conciliação dos documentos cobrados não abrange essas situações. Os resultados expressos no quadro seguinte revelam que a evolução da cobrança conciliada correspondeu a um crescimento de 7,15% (mais 788,7 milhões de euros).

Quadro II.32 – Evolução da cobrança conciliada resultante das pesquisas ao SCIR

(em euros)

Entidade cobradora		Pesquisas iniciais	Pesquisas finais	Variação (%)
DE LIQUIDAÇÕES PRÉVIAS	TF – Notas de cobrança	388.247.849,37	389.175.840,38	0,24
	TF – Guia modelo 81	1.898.795,29	2.536.124,68	33,56
	TF – Guia modelo 82	431.570.881,42	515.546.665,93	19,46
	Total – TF	821.717.526,08	907.258.630,99	10,41
	CTT – DUC	166.327.850,89	166.328.199,82	0,00
	IC	6.244.743,46	6.244.743,54	0,00
	SIBS	124.786.728,32	124.786.732,46	0,00
	Total	**1.119.076.848,75**	**1.204.618.306,81**	**7,64**
DE LIQUIDAÇÕES NÃO PRÉVIAS	TF	4.369.343.762,78	4.766.521.390,27	9,09
	CTT	4.026.520.390,74	4.082.045.257,26	1,38
	IC	1.501.553.083,59	1.751.994.983,86	16,68
	SIBS	21.560.556,35	21.576.070,96	0,07
	Total	**9.918.977.793,46**	**10.622.137.702,35**	**7,09**
Total		**11.038.054.642,21**	**11.826.756.009,16**	**7,15**

O acréscimo de 85,5 milhões de euros em documentos de cobrança de liquidação prévia verificou-se na área das tesourarias de finanças e ficou a dever-se, essencialmente, a pagamentos em execução fiscal (por guia modelo 82) que cresceram 84 milhões de euros (quase 20%), sendo ainda de referir o crescimento de 33,56% nos pagamentos a prestações (por guia modelo 81) que já não teve impacto expressivo em termos absolutos. Esta situação confirma observações efectuadas em anteriores auditorias do Tribunal de Contas identificando o circuito de informação sobre os referidos pagamentos como área crítica do processo de contabilização e controlo da Receita de impostos sobre o rendimento.

O acréscimo de 703,2 milhões de euros em documentos de cobrança de liquidação não prévia resultou da evolução da receita conciliada nas áreas das tesourarias de finanças, das instituições de crédito e dos correios nas quais aumentou, respectivamente, 397,2, 250,5 e 55,5 milhões de euros.

Para complementar a análise sobre a evolução da receita cobrada determinada pelas pesquisas ao SCIR foi efectuada a comparação dos valores relativos aos documentos cobrados mas considerados como não validados pelo sistema central.

Os resultados obtidos para os documentos de cobrança de liquidações não prévias constam do quadro seguinte e revelam a redução de 392,3 para 9,8 milhões de euros no valor dos talões não conciliados (por falta de detalhe ou por divergência face aos dados deste). Deve novamente realçar-se que um dos critérios de contabilização consiste na inclusão do valor destes talões na receita cobrada.

Quadro II.33 – Evolução da cobrança não conciliada resultante das pesquisas ao SCIR

(em euros)

Entidade cobradora	Pesquisas iniciais	Pesquisas finais	Variação (%)
TF			
Talões Sem Detalhe	76.510.765,50	323.526,36	-99,58
Talões Com Divergência	461.745,84	14.883,55	-96,78
Detalhes Sem Talão	83.049.539,49	510.720,27	-99,39
Detalhes Com Divergência	461.863,38	14.961,57	-96,76
CTT			
Talões Sem Detalhe	56.064.050,41	479.287,03	-99,15
Talões Com Divergência	23.981,39	86.219,14	259,53
Detalhes Sem Talão	33.725,30	63.297,53	87,69
Detalhes Com Divergência	27.214,59	64.425,19	136,73
IC			
Talões Sem Detalhe	252.492.236,47	475.759,43	-99,81
Talões Com Divergência	6.726.501,49	8.341.115,36	24,00
Detalhes Sem Talão	154.663,69	107.440,85	-30,53
Detalhes Com Divergência	6.308.759,11	7.924.994,67	25,62
SIBS			
Talões Sem Detalhe		204,51	
Talões Com Divergência	3.472,63	55.465,27	1.497,21
Detalhes Sem Talão			
Detalhes Com Divergência	3.464,00	55.401,12	1.499,34
Total de Talões Não Conciliados	**392.282.753,73**	**9.776.460,65**	**-97,51**

Confrontando a informação constante dos dois quadros anteriores, verifica-se que o acréscimo de 306 milhões de euros na receita conciliada obtida pelos CTT e pelas instituições de crédito é praticamente

igual à dedução no valor dos respectivos talões por conciliar, o que significa que entre as pesquisas iniciais e as finais não se verificou recolha de informação adicional significativa mas sim validação muito significativa da informação por conciliar (especialmente no caso dos CTT em que atingiu 99%).

Os resultados obtidos para os documentos de cobrança de liquidações prévias constam do quadro seguinte e revelam a redução de 92,3 para 58,8 milhões de euros no valor dos documentos por regularizar. Deve novamente realçar-se que um dos critérios de contabilização consiste na inclusão do valor destes documentos na receita cobrada.

Quadro II.34 – Evolução da cobrança de liquidações prévias por regularizar

(em euros)

Cobrança	Pesquisas iniciais	Pesquisas finais	Variação
TF			
Notas de cobrança	173.336,01	160.171,82	-7,59
Guias modelo 81	1.222.506,00	946.649,39	-22,56
Guias modelo 82	90.875.010,25	57.709.894,06	-36,50
CTT	3.162,75	3.162,75	0,00
SIBS	81,21	81,21	0,00
Total da cobrança a regularizar	**92.274.096,22**	**58.819.959,23**	**-36,26**

Confrontando a informação constante dos três quadros anteriores, verifica-se que o acréscimo de 482,7 milhões de euros na receita conciliada obtida pelas tesourarias de finanças só é parcialmente compensado pelas deduções no valor dos respectivos talões por conciliar (76,6 milhões de euros) e no valor da cobrança de liquidações prévias a regularizar (33,5 milhões de euros), o que significa que entre as pesquisas iniciais e as finais se verificou recolha e validação de informação adicional significativa (320,5 milhões de euros na cobrança de liquidações não prévias e 52,1 milhões de euros na cobrança de liquidações prévias, dos quais 50,8 milhões por pagamentos em execução fiscal).

A informação da cobrança por validar (incluída na receita cobrada pelos critérios de contabilização) passou de 484,6 milhões de euros apurados pelas pesquisas iniciais efectuadas ao SCIR (cerca de três meses após o final dos respectivos períodos mensais de incidência) para 68,6 milhões de euros resultantes das pesquisas finais (quatro meses após o final do período anual de incidência). Entre as duas pesquisas verificou-se ainda a recolha e validação de mais 372,7 milhões de euros relativos, na sua quase totalidade, a cobrança obtida pelas tesourarias de finanças.

Ainda no âmbito da evolução verificada entre as pesquisas iniciais e finais, deve destacar-se o aumento verificado no valor da anulação de liquidações de IRC que passou de 203,7 milhões de euros para 267,9.

No âmbito da análise sobre a informação de cobrança proveniente do SCIR verificou-se que o processo de dação em pagamento não origina registo de cobrança por ainda não ter sido definido nem implementado um procedimento que permita contabilizar o respectivo crédito. A solução para esta limitação passará, eventualmente, pela contabilização da cobrança através de movimento escritural por contrapartida de saída, no mesmo valor, de conta do Tesouro a criar para esta finalidade e a regularizar pelo valor obtido com a alienação dos bens que tenham sido objecto de dação em pagamento.

Verificou-se também a existência de excepções aos critérios de contabilização para imputação das receitas cobradas de IRC no início de Janeiro de 2002 ao ano de 2001 e das receitas cobradas no início de Janeiro de 2003 ao ano de 2002, para cumprimento do determinado por despachos de 21 de Janeiro e de 30 de Dezembro de 2002 do Ministro das Finanças, respectivamente. O impacto destas excepções na informação de cobrança proveniente do SCIR foi o seguinte:

- ao resultado da primeira pesquisa aos documentos cobrados no mês de Janeiro foram abatidos os valores de 75,2 milhões de euros e de 652,7 mil euros relativos à cobrança de liquidações não prévias e de liquidações prévias de IRC, respectivamente, em 1 e 2 de Janeiro de 2002, por todas as entidades cobradoras. Estes valores não foram incluídos na tabela da DSCGF de Janeiro. Ao resultado da segunda pesquisa (que corrigiu a anterior) já não foram aplicadas deduções devido a esta situação;

- contudo, veio a ser registada no SGR, em 14 de Agosto de 2003, a dedução de 4,6 milhões de euros ao IRC liquidado e cobrado no mês de Janeiro de 2002. O valor abatido resultou de pesquisa realizada ao SCIR em 6 de Maio de 2002 para apurar as cobranças efectuadas nos dias 1 e 2 de Janeiro do mesmo ano, pelas entidades colaboradoras da cobrança; verificou-se, porém, que o valor correspondente apurado por pesquisa ao sistema da DGT (SCE) e registado na contabilidade do Tesouro foi apenas de 2,7 milhões de euros;

- ao resultado da primeira pesquisa aos documentos cobrados no mês de Dezembro foram acrescidos os valores relativos à cobrança obtida nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003, de IRS (41,2 milhões de euros), IRC (101,5 milhões de euros) e juros (61,7 mil euros). Estes valores foram incluídos na tabela da DSCGF de Dezembro. O resultado da segunda pesquisa (que corrigiu a anterior) já não foi acrescido devido a esta situação.

A contabilização das cobranças apuradas como objecto destes despachos infringiu o disposto no n.º 2 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, que define a data-valor de cada operação de execução como a data a considerar para efeitos contabilísticos.

As situações determinadas pelos despachos configuraram-se assim como excepções aos princípios da consistência e da anualidade e à norma da contabilização pela data-valor. Para além de não cumprirem o disposto no regime legal, os procedimentos efectuados para aplicação dos referidos despachos revelaram alguns dos efeitos perversos que podem ocorrer, quando sistemas que não asseguram uma contabilização fiável de forma tempestiva nem são coerentes entre si, são sujeitos a situações de carácter excepcional. Apesar de não se ter realizado qualquer operação destinada a eliminar este desvio de quase dois milhões de euros na receita cobrada em 2002 mas imputada a 2001, o valor definitivo da cobrança de impostos sobre o rendimento imputada a 2002 pelo respectivo serviço administrador foi idêntico ao registado na parte correspondente da contabilidade da Tesouraria do Estado.

Este facto, só por si, coloca seriamente em causa a credibilidade do resultado obtido com a designada conciliação da receita de impostos sobre rendimento e traduzido por um conjunto de registos efectuados pelo respectivo serviço administrador, após determinação superior para o efeito, sem esta entidade ter condições para assegurar a validade e a fiabilidade da maior parte destas operações, enquanto outras não deveriam sequer ter sido efectuadas. Foram os casos da dedução das derramas afectas a autarquias da Região Autónoma dos Açores à receita de IRC do Continente e a imputação de receitas das Regiões Autónomas ao Continente.

A falta de fiabilidade evidenciada demonstra que a mesma é inerente ao processo de contabilização e controlo das receitas do Estado, porque tanto se verifica para um ano como para um dia. Neste caso

pode mesmo afirmar-se que as excepções confirmam a regra e se há que modificar a regra de forma a tornar a contabilização fiável e tempestiva, no presente contexto não se deveriam promover ou admitir excepções aos critérios de contabilização. E se mesmo assim tais excepções forem determinadas, como foram, não devem ser, seguramente, os serviços administradores das receitas a alterar a sua contabilidade mas a entidade coordenadora da contabilização das receitas do Estado a registar essas alterações.

No exercício do contraditório, a DGT entendeu manifestar a sua total concordância com a posição do Tribunal, no sentido de ser a entidade coordenadora da contabilização das receitas a registar as alterações verificadas no âmbito de excepções aos critérios de contabilização.

No sistema utilizado para contabilização da receita em análise foi ainda registada informação proveniente de entidades cobradoras, com a finalidade de eliminar os desvios verificados entre os dados obtidos com as pesquisas finais e os registados na contabilidade da Tesouraria do Estado, desvio que foi apresentado como consequência:

- de receita registada nas tabelas das direcções de finanças exceder em 83,3 milhões de euros o valor da receita obtida pelas tesourarias de finanças que foi apurado pelas pesquisas. Este desvio seria ainda superior, em 30,1 milhões de euros, se o valor resultante da afectação de 5% da receita obtida em fase de cobrança coerciva ao Fundo de Estabilização Tributário não tivesse sido abatido à receita de impostos sobre o rendimento constante das tabelas, uma vez que as operações relativas a essa afectação não foram transmitidas ao sistema central;

- de 8 milhões de euros obtidos por transferências para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal. Em regra, a receita arrecadada desta forma não dispõe de informação de cobrança que permita ser objecto de validação pelo serviço administrador, não existindo assim confirmação efectiva sobre a natureza da transferência;

- de receita registada na contabilidade da Tesouraria do Estado como escritural (obtida por transferência de contas do Tesouro afectas a serviços públicos, essencialmente, para entrega de retenções na fonte) exceder em 46,6 milhões de euros o valor apurado pelas pesquisas com o mesmo âmbito;

- de um conjunto de outras situações com menor impacto, entre as quais a cobrança de liquidações não prévias que não se encontrava conciliada no SCIR mas a DGT considerou como válida, da cobrança por documentos únicos contabilizada pela DGT como relativa a regularizações de anos anteriores, da cobrança de receita destinada às Regiões Autónomas que não se encontrava conciliada no SCIR (por falta de detalhe) mas a DGT considerou como válida (pelo que foi imputada ao Continente) e da indevida dedução à receita do Continente, da derrama afecta às autarquias da Região Autónoma dos Açores.

Um dos procedimentos exógenos à contabilização dos resultados das pesquisas efectuadas no SCIR, que implicou alterações aos dados registados nos balcões de IRS e de IRC consistiu na substituição dos valores de cobrança apurados pela informação existente no sistema central, como obtidos nas tesourarias de finanças, pelos valores contabilizados nas tabelas destes serviços locais. É de salientar que a aplicação deste procedimento não teve consequências nas tabelas da DSCGF que mantiveram os valores de cobrança resultantes das últimas pesquisas ao SCIR.

Para o ano de 2002, a contabilização das receitas de impostos sobre o rendimento cobradas nas tesourarias de finanças fora inicialmente efectuada pela informação existente no sistema central do serviço administrador e não pela constante das tabelas dos serviços locais. Este procedimento já tinha

sido o aplicado, nos anos anteriores, às tabelas da DSCGF mas nunca tivera consequências práticas, uma vez que o valor contabilizado pela DGO na Conta Geral do Estado era sempre o registado nas tabelas das direcções de finanças (que agregam a informação das tabelas das respectivas tesourarias).

A questão é relevante porque, tal como nos anos anteriores, a informação apurada pelos dois sistemas de contabilização apresentou divergências, as quais se encontram expressas no quadro seguinte.

Quadro II.35 – Divergência nas cobranças dos serviços locais

(em euros)

Designação	Tabela da DSCGF	Tabelas das DF	Divergência
IRS	3.090.605.591,25	3.168.040.172,24	- 77.434.580,99
IRC	2.606.175.378,12	2.646.785.187,34	- 40.609.809,22
Total	**5.696.780.969,37**	**5.814.825.359,58**	**-118.044.390,21**

Estas divergências têm originado a sistemática assunção, na Conta Geral do Estado, dos valores contabilizados pelas tesourarias, apesar das tabelas da DSCGF incluírem a informação de cobrança relativa às tesourarias. A DGO justifica esta opção porque, em sua opinião, as tesourarias de finanças conciliam com a DGT (entidade responsável pela certificação dos depósitos, enquanto gestora da Tesouraria do Estado), os valores cobrados e transferidos para o Tesouro, contabilizando esses valores nas respectivas contas de gerência. Deve salientar-se, no entanto, que esta conciliação não assegura a correcta imputação das cobranças às diversas receitas do Estado, nomeadamente de impostos sobre o rendimento, e às diversas operações de tesouraria, nomeadamente as relativas a receitas das regiões autónomas e das autarquias (derramas). Garantir essa correcção é, aliás, um dos motivos para as receitas cobradas terem de ser objecto de validação por parte dos respectivos serviços administradores.

Na base das divergências assinaladas encontram-se deficiências na recolha da informação de cobrança das tesourarias de finanças para o SCIR que originam significativo desfasamento entre a data de parte da cobrança e a data da introdução dos correspondentes dados no sistema, atrasando as tarefas de conciliação que só se verificam em prazos muito desfasados da realização das operações a conciliar, em prejuízo da oportunidade e da fiabilidade da informação contabilística. Refira-se que as tarefas de conciliação dos valores cobrados nos serviços locais são efectuadas com a DGT e não com a DSCGF.

Outro problema gerador de desvios consiste no facto da base de cálculo das cobranças nas tabelas da DSCGF não ser a mesma das registadas nas tabelas das direcções de finanças, uma vez que nestas últimas a receita executiva é contabilizada por 95% do seu valor, sendo a parte afecta ao Fundo de Estabilização Tributária contabilizada nas tabelas das tesourarias destinadas ao registo das entradas de fundos por operações não orçamentais.

A análise realizada permite formular as seguintes observações:

- a contabilização no SGR foi efectuada por digitação manual dos valores relativos à Receita de impostos sobre o rendimento, transcritos das tabelas mensais da DSCGF, pela respectiva Divisão de Contabilidade, sem que tenha sido implementado um efectivo sistema de validação e controlo dos dados nem assegurada a transmissão automática da informação (directamente do SCIR para o SGR);
- as tarefas necessárias à elaboração das tabelas finais da DSCGF (incluindo os respectivos anexos) e as consequentes alterações aos lançamentos originais efectuadas no SGR, foram

concluídas no final de Maio, um mês depois da data limite de referência para o processo de conciliação entre as várias entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado para 2002;

- a sobreposição dos resultados de cada pesquisa aos previamente obtidos para cada período de incidência não evidencia a informação sobre a variação ocorrida, necessária num sistema contabilístico, e também não garante a contabilização da receita cuja informação de cobrança seja recolhida em data posterior ao encerramento do respectivo período ou Conta Geral do Estado. Este procedimento não assegura que todos os pagamentos realizados em 2002 sejam contabilizados como relativos a esse ano;

- os valores registados na tabela da DSCGF relativa ao Continente (a considerada na execução do Orçamento do Estado) resultam da informação dos mapas da DGITA, da tabela dos reembolsos e restituições manuais e da aplicação de critérios de contabilização que se traduziram pela inclusão de cobranças por regularizar ou conciliar;

- a informação de cobrança introduzida no sistema central nem sempre foi consistente entre si (devido a divergências, omissões e desfasamentos nos dados relativos aos documentos cobrados), nem com o registo previamente efectuado pelos serviços cobradores, verificando-se a existência de receita por validar na base de dados devido à informação necessária para o efeito não ter dado entrada no sistema ou ter sido rejeitada por incumprimento de uma ou mais das validações existentes;

- devido ao processo de dação em pagamento não originar registo de cobrança por ainda não ter sido definido nem implementado um procedimento que permita contabilizar o respectivo crédito, os resultados obtidos através deste processo não foram registados no sistema central nem incluídos no processo contabilístico;

- as alterações devidas a posteriores pesquisas à informação residente no sistema central de impostos sobre o rendimento demonstram a provisoriedade e instabilidade dos valores previamente registados e revelam que o motivo subjacente ao facto dos prazos determinados para prestar a informação até ao encerramento da Conta Geral do Estado não terem sido vinculativos é que o seu cumprimento não garantia a fiabilidade dos dados. Fiabilidade que também não foi garantida pela informação definitiva porque esta também esteve sujeita às deficiências e limitações detectadas no respectivo processo de contabilização e controlo;

- continua assim a não ser possível considerar como fiável a informação proveniente das pesquisas ao sistema central destes impostos, por não se encontrar completa, não se revelar estável de forma tempestiva, não identificar as regularizações relativas a anos anteriores e, por isso, não permitir a validação integral dos valores determinados para a receita cobrada e para a receita em dívida a transitar como saldo;

- mas também continua a não ser possível considerar como fiável a informação sobre a receita cobrada imputada ao serviço administrador na contabilidade da Tesouraria do Estado, porque o valor que é objecto de validação pelos sistemas operativos do Tesouro não distingue a receita afecta ao Continente da afecta às Regiões Autónomas ou às Autarquias (derramas), sendo necessário recorrer a informação obtida por pesquisa ao sistema central (sujeita às deficiências previamente assinaladas) para, por dedução das restantes receitas, se obter o valor da cobrança imputada ao Continente e a considerar para efeito da Conta Geral do Estado;

- há também a considerar a questão da receita validada pelos sistemas operativos do Tesouro mas ainda não validada pelo sistema central dos impostos sobre o rendimento. A assumpção desta receita como cobrada coloca em causa a competência do serviço administrador (ao

eliminar o controlo exercido pelo conjunto de validações implementado no sistema central) pelo que deveriam ser claramente definidas e impostas para todos os sistemas intervenientes na contabilização das receitas do Estado, as respectivas condições de validação;

- a existência de receita por validar e o atraso na recolha de informação de cobrança são dois dos factores que tornam necessária a realização de pesquisas ao sistema central à data de encerramento da contabilização das receitas para efeito da Conta Geral do Estado. Os resultados obtidos tornariam possível o apuramento dos desvios definitivos face aos valores registados pelos serviços cobradores e a avaliação da situação no final do processo de contabilização. Nas pesquisas a realizar ao sistema central deveria igualmente ser obtida informação sobre as operações registadas nesse sistema em data posterior ao encerramento da contabilização relativa aos anos em que essas operações tivessem sido efectuadas;

- também não é possível considerar como fiável a informação relativa à receita de impostos sobre o rendimento registada nas tabelas das direcções de finanças como obtida pelas tesourarias de finanças, devido ao facto da prévia imputação dos valores recebidos que constituem essa receita ao Continente também necessitar de consequente validação pelo respectivo administrador, procedimento que não é integralmente assegurado de forma tempestiva;

- a análise efectuada revelou que, apesar da informação apurada pelo serviço administrador da receita de impostos sobre o rendimento ter sido proveniente de pesquisas efectuadas ao respectivo sistema central, no Sistema de Gestão de Receitas foi ainda registada informação proveniente de entidades cobradoras, com a finalidade de eliminar os desvios verificados entre os dados obtidos com as pesquisas finais e os registados na contabilidade da Tesouraria do Estado;

- o processo contabilístico manteve assim as deficiências que têm sido apontadas pelo Tribunal de Contas em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado porque os procedimentos de registo e de controlo são idênticos aos de anos anteriores, com a particularidade de passar a ser imputado ao serviço administrador o ónus de, independentemente da situação constante da respectiva base de dados, assumir os valores apurados pela contabilidade da Tesouraria do Estado.

A intervenção da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da DGCI, no exercício do contraditório sobre a matéria analisada neste ponto, começa por referir que o documento do Tribunal *"identifica com clareza os actuais constrangimentos que obviam o conhecimento global, fiável, atempado e consistente da informação subjacente aos registos contabilísticos"*.

Segundo aquela direcção de serviços, o SGR *"permite para além de alguns aspectos positivos descritos no Relatório tornar mais célere as tarefas de consolidação dos dados efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento relativas apenas a uma área fiscal (Continente). Consequentemente, a sua implementação traduziu-se em procedimentos adicionais para os nossos serviços, bem como, a assunção da responsabilidade pelo apuramento e registos dos movimentos de acerto pelos valores inscritos na Contabilidade da Tesouraria do Estado"*.

A metodologia recomendada pelo Tribunal é entendida pela DSCGF como *"correcta e indispensável para os objectivos pretendidos"*, referindo ainda esta entidade que *"os serviços da DGCI têm avançado com medidas que visam ultrapassar insuficiências no tratamento da informação, algumas das quais vão ao encontro de reparos do Tribunal de Contas"*; neste âmbito foi salientada a identificação de algumas falhas de comunicação e de discriminação dos dados, por área fiscal, na transmissão das cobranças por movimentos escriturais, a diminuição dos reembolsos manuais "*com a implementação da "conta*

corrente" e inerentes funcionalidades …, encontrando-se em estudo a solução para a automatização dos casos residuais" e a diminuição dos "*atrasos no tratamento da informação da cobrança através da criação de um «duc» desmaterializado, previsto no Regulamento do Documento Único de Cobrança, aprovado pela Portaria 1423-I/2003, de 31 de Dezembro, eliminando-se assim os erros e atrasos decorrentes da leitura óptica dos anteriores documentos de pagamento*", tendo esta última medida sido implementada no início do ano de 2004.

Também sobre este âmbito, é de assinalar, no contraditório recebido da DGITA, a referência à eliminação das guias de pagamento de IRS e IRC (modelos 41, 42, 43 e 44), documentos "*que, pelo circuito que lhes estava associado, (a informação de detalhe era enviada directamente à DGITA e a informação do talão à DGT), potenciavam divergências de informação, obrigando a um processo de conciliação moroso.*"

No entender daquela direcção-geral, os documentos adoptados para substituírem as guias eliminadas (o DUC de emissão prévia para pagamentos por conta de IRS, o modelo P1 para os pagamentos de IRC, por conta, especiais por conta e por autoliquidação, bem como as declarações de retenções na fonte submetidas na Internet e pagas com base na referência de pagamento atribuída na sequência dessa submissão) e os respectivos circuitos de informação "*irão contribuir para a redução das deficiências apontadas, nomeadamente no respeitante à recolha, validação, apuramento e conciliação da informação.*"

Esta inovação, efectuada no âmbito do projecto de Implementação do Novo Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (Conta-Corrente), bem como as restantes medidas indicadas pela DSCGF serão objecto de avaliação pelo Tribunal, em futuras acções a realizar na área dos impostos sobre o rendimento, para confirmar a sua conformidade às recomendações apresentadas no presente capítulo deste Parecer.

Por sua vez, a DGO refere que "*nada mais tem a acrescentar aos esclarecimentos já transmitidos e aos quais é feita referência*", sustentando ainda que "*a informatização plena dos Serviços Locais de Finanças, e o aperfeiçoamento gradual dos sistemas que conduzem à quantificação da receita orçamental, em articulação, com melhorias aos nível dos sistemas que suportam a tesouraria do Estado e a contabilização, por parte dos serviços administradores, levarão a curto/médio prazo, à eliminação da generalidade das observações negativas, que ora são enumeradas*".

2.6.4 – Evolução face ao processo de contabilização anterior

Com a entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas no ano de 2002 associado ao regime legal e regulamentar para contabilização das receitas do Estado vigente desde o ano de 2001 foi estabelecida parte das condições necessárias para implementar um módulo de contabilização que assegure, conforme foi recomendado pelo Tribunal de Contas, a prestação de informação fiável e tempestiva do Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento para a Conta Geral do Estado. Note-se que, para o efeito, 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.

No entanto, permanecem por satisfazer outras condições essenciais para atingir o resultado pretendido, continuando por eliminar as deficiências que impedem o sistema próprio de administração da receita de impostos sobre o rendimento de assegurar, de forma fiável e tempestiva, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar. E também não foi assegurada a interligação entre esse sistema próprio e o Sistema de Gestão de Receitas, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

No quadro seguinte são apresentados os pontos fortes e fracos do processo contabilístico da Receita de Impostos sobre o Rendimento.

Quadro II.36 – Pontos fortes e fracos do processo contabilístico da Receita de IR

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Automatização da informação através da transferência electrónica de ficheiros	Insuficiente desagregação da informação contabilística
Uniformização do classificador económico das receitas	Limitação do sistema ao Continente, excluindo Regiões Autónomas e Autarquias (derramas)
Normalização da informação	Regime de Caixa
Registo pela entidade responsável pela informação	Manutenção das deficiências verificadas nos circuitos e procedimentos até ao registo no Sistema de Gestão de Receitas
Responsabilização dos serviços administradores das receitas	Não designação dos responsáveis pela contabilização dos serviços administradores das receitas e inexistência de condições para efectivação dessa responsabilidade
Definição de prazos para registo contabilístico da informação relativa à receita que permitem o seu acompanhamento	Incumprimento dos prazos com atraso trimestral no registo da informação original face à respectiva data-valor e instabilidade dos dados que ultrapassa o encerramento da contabilização para efeito da respectiva CGE.
Centralização da informação e controlo à posteriori pela entidade coordenadora da contabilização	Manutenção do procedimento de assumpção do valor definitivo da receita imputada ao Continente registado na contabilidade da Tesouraria do Estado, sem validação integral e efectiva do mesmo pelo respectivo serviço administrador

De acordo com o referido na tabela, o processo de contabilização apresentou a seguinte evolução:

- a integração do sistema informático constituído pelos Sistemas de Gestão e Central de Receitas, no processo de contabilização da Receita do Estado garantiu a automatização da informação a remeter pelo serviço administrador, por transferência electrónica de ficheiros, a uniformização do classificador económico das receitas e a normalização da informação;
- a desagregação da informação contabilística continuou a ser insuficiente ou desajustada (por exemplo, não distinguindo a má cobrança, nem entre liquidações prévias e não prévias e incluindo a cobrança coerciva na obtida por pagamento voluntário) mantendo-se limitada ao Continente e excluindo a informação sobre as receitas das Regiões Autónomas e das Autarquias (derramas);
- a responsabilização dos serviços administradores das receitas do Estado ficou condicionada pela não designação dos responsáveis pela contabilização e pela inexistência de condições para efectivação dessa responsabilidade;
- o sistema de registo da informação financeira sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado continua a revelar-se inadequado, ao admitir o registo da dedução do valor das derramas pelo valor declarado e ao rejeitar a dedução do valor dos reembolsos emitidos até os mesmos serem pagos (apesar do serviço competente para o efeito determinar que o valor a reembolsar deixa de pertencer a receita do Estado desde o momento da respectiva emissão). É de referir que, para o ano de 2002, a receita líquida de impostos sobre o rendimento, por dedução dos reembolsos pagos, é superior em 21,7 milhões de euros à determinada por dedução dos reembolsos emitidos (abatidos dos cancelados);

- verificou-se a manutenção dos circuitos e procedimentos até à fase do registo da informação no Sistema de Gestão de Receitas;
- a definição de prazos para o registo contabilístico que permitam o acompanhamento da execução orçamental das receitas do Estado ficou prejudicado pelo incumprimento dos prazos definidos devido ao atraso trimestral no registo da informação original face ao respectivo período de incidência e ao facto da instabilidade verificada nos dados continuar a ultrapassar o encerramento da contabilização para efeito da respectiva Conta Geral do Estado;
- o controlo sobre o processo de centralização da informação e de coordenação da contabilização permaneceu afectado pela manutenção do procedimento de assumpção do valor definitivo da receita imputada ao Continente registado na contabilidade da Tesouraria do Estado, sem validação integral e efectiva do mesmo pelo respectivo serviço administrador.

Face ao exposto, o Tribunal de Contas recomenda que sejam reunidas as condições adequadas para a Entidade Administradora da Receita de Impostos sobre o Rendimento transitar para o regime legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, devendo essa transição ser efectivada pela forma prevista no artigo 3.º da mesma Portaria, até ao final do ano de 2005. Esta recomendação deve ser implementada através da concretização de um processo evolutivo composto pelas seguintes etapas:

- nomeação formal do responsável pela contabilização, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, através de documentação em que igualmente constem as condições atribuídas e as restrições existentes para o efectivo exercício dessa função;
- eliminação das deficiências que impedem o sistema próprio de administração da receita de impostos sobre o rendimento de assegurar, de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar;
- para o efeito, toda a informação sobre receita cobrada, reembolsada ou restituída deve ser objecto de recolha e validação nos termos definidos pelos serviços com competência para esse efeito (os respectivos serviços administradores) e não ser apenas sujeita às condições impostas pelos sistemas de controlo de cobrança ou pagamento;
- a informação a validar deve incluir a receita obtida por serviços aduaneiros e a resultante de transferências directas para contas bancárias do Tesouro e entre contas do Tesouro (movimentos escriturais), de dação em pagamento e de reembolsos processados manualmente;
- interligação entre aquele sistema próprio e o Sistema de Gestão de Receitas conforme dispõe o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000;
- assunção do Sistema de Gestão de Receitas como módulo de contabilização que assegure o registo integral, fiável, tempestivo e consistente da informação residente no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento e a transmita, nas mesmas condições, para a Conta Geral do Estado, através do Sistema Central de Receitas; para o efeito, a movimentação das receitas de anos anteriores e das receitas afectas a Regiões Autónomas, Autarquias, Fundo de Estabilização Tributário ou quaisquer outras cumulativamente cobradas, reembolsadas ou restituídas com receitas de impostos sobre o rendimento e para as quais não seja possível aos serviços cobradores ou pagadores discriminar de forma autónoma, devem ser contabilizadas no Sistema de Gestão de Receitas e ser objecto de conciliação periódica com a DGT, para certificação dos valores cobrados; a movimentação relativa a excepções aos critérios de

contabilização deverá ser evitada mas, a verificar-se, deverá ser registada pela entidade coordenadora do processo de contabilização.

- cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 6.º das mesmas normas, passando a Entidade Administradora da receita a fornecer *"diariamente à Direcção-Geral do Orçamento informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receita e dia"*.

2.7 – Evolução da receita

Com as reservas atrás apontadas, procede-se nos pontos seguintes à comparação da receita prevista com a cobrada e à análise da evolução desta, tomando em consideração os valores constantes da Conta Geral do Estado.

2.7.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada

No quadro seguinte evidenciam-se, ao nível de totais de capítulos do classificador económico das receitas públicas, os valores dos orçamentos inicial e final e da execução orçamental, bem como as diferenças, em termos absolutos e relativos, entre os dois orçamentos e entre a execução e os mesmos, procedendo-se seguidamente a uma breve análise dos valores mais relevantes.

Refira-se que as diferenças entre o orçamento inicial, aprovado pela Lei n.º 109/B/2001, de 27 de Dezembro, e o final, são resultantes de alterações introduzidas pela abertura de créditos especiais e pela Lei n.º 16-B/2002, de 31 de Maio, que aprovou um orçamento rectificativo.

Quadro II.37 – Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução orçamental	Diferenças					
				Entre o orçamento final e o inicial		Entre a execução e o orçamento inicial		Entre a execução e o orçamento final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	**30.005,3**	**30.069,6**	**30.295,3**	**64,3**	**0,2**	**290,0**	**1,0**	**225,7**	**0,8**
Impostos directos	11.903,8	11.833,5	11.897,9	-70,3	-0,6	-5,9	0,0	64,4	0,5
Impostos indirectos	16.128,6	16.273,5	16.611,0	144,9	0,9	482,4	3,0	337,5	2,1
Taxas, multas e outras penalidades	380,0	432,2	378,7	52,2	13,7	-1,3	-0,3	-53,5	-12,4
Rendimentos da propriedade	597,6	377,4	554,4	-220,2	-36,8	-43,2	-7,2	177,0	46,9
Transferências correntes	380,0	411,8	464,9	31,8	8,4	84,9	22,3	53,1	12,9
Venda de bens e serv. correntes	416,2	521,2	334,3	105,0	25,2	-81,9	-19,7	-186,9	-35,9
Outras receitas correntes	199,1	220,0	54,1	20,9	10,5	-145,0	-72,8	-165,9	-75,4
Receitas de capital efectivas	**1.520,5**	**1.274,6**	**1.892,9**	**-245,9**	**-16,2**	**362,4**	**23,8**	**608,3**	**47,7**
Venda de bens de investimento	301,3	160,8	571,8	-140,5	-46,6	270,5	89,8	411,0	255,6
Transferências de capital	323,4	298,2	295,1	-25,2	-7,8	-28,3	-8,8	-3,1	-1,0
Activos financeiros	650,2	642,8	452,1	-7,4	-1,1	-198,1	-30,5	-190,7	-29,7
Outras receitas de capital	245,6	172,8	563,9	-72,8	-29,6	318,3	129,6	391,1	226,3
Outras receitas	**1.594,5**	**1.430,1**	**1.071,0**	**-164,4**	**-10,3**	**-523,5**	**-32,8**	**-359,1**	**-25,1**
Recursos próprios comunitários	160,4	160,4	140,7	0,0	0,0	-19,7	-12,3	-19,7	-12,3
Reposições não abatidas nos pag.	244,8	27,7	228,0	-217,1	-88,7	-16,8	-6,9	200,3	723,1
Contas de ordem	1.189,3	1.242,0	702,3	52,7	4,4	-487,0	-40,9	-539,7	-43,5
Total da receita efectiva	**33.120,3**	**32.774,3**	**33.249,2**	**-346,0**	**-1,0**	**128,9**	**0,4**	**474,9**	**1,4**
Passivos financeiros	14.049,3	25.193,3	21.310,0	11.144,0	79,3	7.260,7	51,7	-3.883,3	-15,4
Total da receita	**47.169,6**	**57.967,6**	**54.559,2**	**10.798,0**	**22,9**	**7.389,6**	**15,7**	**-3.408,4**	**-5,9**

Como se observa, ao nível do total da receita o valor da execução ficou aquém do orçamento final em 3.408,4 milhões de euros (-5,9%), o que ficou a dever-se essencialmente aos passivos financeiros, uma vez que, em relação ao conjunto da receita efectiva, os valores da execução superaram os do orçamento em 474,9 milhões de euros (+1,4%).

Também se verifica que, se em relação ao total das receitas as alterações orçamentais introduzidas conduziram à aproximação entre os valores previstos e realizados, já quanto ao total das receitas efectivas, e à maioria dos totais por capítulos, provocaram desvios mais acentuados. Embora tal facto resulte por vezes de terem sido sobrestimados ou subestimados os valores de certas rubricas aquando da introdução das alterações orçamentais, a situação mais frequente é a de ocorrência de efeitos compensatórios entre os totais dos diferentes capítulos e no interior dos mesmos.

No que respeita à receita efectiva, as maiores diferenças em termos relativos entre a execução e o orçamento final ocorreram nas "Reposições não abatidas nos pagamentos" (723,1%), "Venda de bens de investimento" (255,6%) e "Outras receitas de capital" (226,3%), sendo em todos estes casos os valores da execução superiores aos orçamentados. Em termos de valores absolutos, a maior diferença ao nível dos totais de capítulos ocorreu porém nas "Contas de ordem" (-539,7 milhões de euros).

Dada a importância que assume a receita fiscal no cômputo da receita efectiva (85,7% em 2002), apresentam-se no quadro seguinte os valores dos principais impostos.

Quadro II.38 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução orçamental	Diferenças					
				Entre o orçamento final e o inicial		Entre a execução e o orçamento inicial		Entre a execução e o orçamento final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	**11.903,8**	**11.833,5**	**11.897,9**	**-70,3**	**-0,6**	**-5,9**	**0,0**	**64,4**	**0,5**
Imp s/ rend. pessoas singulares (IRS)	7.656,5	7.413,9	7.258,4	-242,6	-3,2	-398,1	-5,2	-155,5	-2,1
Imp s/ rend. pessoas colectivas (IRC)	4.160,0	4.332,3	4.430,8	172,3	4,1	270,8	6,5	98,5	2,3
Outros impostos directos	87,3	87,3	208,7	0,0	0,0	121,4	139,1	121,4	139,1
Impostos indirectos	**16.128,6**	**16.273,5**	**16.611,0**	**144,9**	**0,9**	**482,4**	**3,0**	**337,5**	**2,1**
Imp. s/ os produtos petrolíferos (ISP)	2.349,3	2.523,0	2.745,4	173,7	7,4	396,1	16,9	222,4	8,8
Imp. s/ o valor acrescentado (IVA)	9.801,4	9.873,5	9.956,6	72,1	0,7	155,2	1,6	83,1	0,8
Imposto automóvel (IA)	1.247,0	1.247,0	1.150,4	0,0	0,0	-96,6	-7,7	-96,6	-7,7
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.132,3	1.117,3	1.159,6	-15,0	-1,3	27,3	2,4	42,3	3,8
Imposto do selo	1.242,0	1.192,3	1.219,3	-49,7	-4,0	-22,7	-1,8	27,0	2,3
Outros impostos indirectos	356,6	320,4	379,7	-36,2	-10,2	23,1	6,5	59,3	18,5
Total da receita fiscal	**28.032,4**	**28.107,0**	**28.508,9**	**74,6**	**0,3**	**476,5**	**1,7**	**401,9**	**1,4**

Observa-se que o total da receita fiscal cobrada ultrapassou o inscrito nos orçamentos inicial e final e que, em relação a este último, apenas o IRS e o IA registaram cobranças inferiores ao previsto (-2,1% e -7,7%, respectivamente) – tais desvios foram assim compensados por desvios de sinal contrário nos restantes impostos, com destaque para o ISP em que as cobranças superaram os valores do orçamento final em 8,8%.

2.7.2 – Análise da evolução da receita cobrada

No quadro seguinte evidencia-se por totais de capítulos a receita cobrada em 2001 e 2002, o peso da cada capítulo no total da receita e o respectivo crescimento de 2001 para 2002.

Quadro II.39 – Evolução da receita cobrada

(em milhões de euros)

Designação	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	**27.711,4**	**61,1**	**30.295,3**	**55,5**	**2.583,9**	**9,3**
Impostos directos	11.337,6	25,0	11.897,9	21,8	560,3	4,9
Impostos indirectos	14.842,9	32,7	16.611,0	30,4	1.768,1	11,9
Taxas, multas e outras penalidades	367,9	0,8	378,7	0,7	10,8	2,9
Rendimentos da propriedade	403,9	0,9	554,4	1,0	150,5	37,3
Transferências correntes	287,1	0,6	464,9	0,9	177,8	61,9
Venda de bens e serviços correntes	276,3	0,6	334,3	0,6	58,0	21,0
Outras receitas correntes	195,7	0,4	54,1	0,1	-141,6	-72,4
Receitas de capital efectivas	**866,6**	**1,9**	**1.882,9**	**3,5**	**1.016,3**	**117,3**
Venda de bens de investimento	22,5	0,0	571,8	1,0	549,3	2.441,3
Transferências de capital	169,1	0,4	295,1	0,5	126,0	74,5
Activos financeiros	477,3	1,1	452,1	0,8	-25,2	-5,3
Outras receitas de capital	197,7	0,4	563,9	1,0	366,2	185,2
Outras receitas	**1.183,4**	**2,6**	**1.071,0**	**2,0**	**-112,4**	**-9,5**
Recursos próprios comunitários	181,0	0,4	140,7	0,3	-40,3	-22,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	267,5	0,6	228,0	0,4	-39,5	-14,8
Contas de ordem	734,9	1,6	702,3	1,3	-32,6	-4,4
Total da receita efectiva	**29.761,4**	**65,6**	**33.249,2**	**60,9**	**3.487,8**	**11,7**
Passivos financeiros	15.604,1	34,4	21.310,0	39,1	5.705,9	36,6
Total da receita	**45.365,6**	**100,0**	**54.559,2**	**100,0**	**9.193,6**	**20,3**

Como se observa, o total da receita registou um crescimento de 20,3%, o que, em larga medida, ficou a dever-se à evolução registada nos passivos financeiros, que aumentaram 36,6%. Assim, as receitas efectivas, embora com um aumento de 11,7%, cresceram bastante menos do que as daquele capítulo, baixando o respectivo peso no total de receita de 65,6% em 2001 para 60,9% em 2002.

Observa-se ainda que os capítulos que registaram maior crescimento em termos relativos foram os de "Vendas de bens de investimento" (2.441,3%) e "Outras receitas de capital" (185,2%), representando não obstante, cada um, apenas 1% da receita total em 2002.

Os capítulos com maior peso no total da receita efectiva continuaram a ser os da receita fiscal, de que se apresentam os principais valores e variações no quadro seguinte.

Quadro II.40 – Evolução da receita fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	**11.337,6**	**43,3**	**11.897,9**	**41,7**	**560,3**	**4,9**
Imp s/ rend.º das pessoas singulares (IRS)	7.163,5	27,4	7.258,4	25,5	94,9	1,3
Imp s/ rend.º das pessoas colectivas (IRC)	4.077,0	15,6	4.430,8	15,5	353,8	8,7
Outros impostos directos	97,1	0,4	208,7	0,7	111,6	114,9
Impostos indirectos	**14.842,9**	**56,7**	**16.611,0**	**58,3**	**1.768,1**	**11,9**
Imp. sobre os produtos petrolíferos (ISP)	2.145,9	8,2	2.745,4	9,6	599,5	27,9
Imp. sobre o valor acrescentado (IVA)	8.966,0	34,2	9.956,6	34,9	990,6	11,0
Imposto automóvel (IA)	1.193,2	4,6	1.150,4	4,0	-42,8	-3,6
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.065,3	4,1	1.159,6	4,1	94,3	8,9
Imposto do selo	1.145,6	4,4	1.219,3	4,3	73,7	6,4
Outros impostos indirectos	326,9	1,2	379,7	1,3	52,8	16,2
Total da receita fiscal	**26.180,5**	**100,0**	**28.508,9**	**100,0**	**2.328,4**	**8,9**

Conforme se verifica, a receita fiscal cresceu 8,9% tendo o peso relativo dos impostos indirectos aumentado de 2001 para 2002 em consequência de um crescimento superior ao dos impostos directos (11,9% e 4,8%, respectivamente).

Dos principais impostos indirectos o ISP foi o que registou a maior taxa de crescimento (27,9%), enquanto o IA registou uma variação de sinal negativo (-3,6%). Por sua vez o IVA foi o imposto que registou maior aumento em termos de valores absolutos (990, 6 milhões de euros).

Nos impostos directos, o IRS continuou a ser o que gerou maior receita, embora o IRC tenha registado um maior aumento tanto em termos absolutos como relativos.

No quadro seguinte são apresentados rácios que ilustram o peso da receita fiscal, efectiva e total, no PIB.

Quadro II.41 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

	2001	2002
Receita fiscal / PIB	21,3	22,1
Receita efectiva / PIB	24,2	25,7
Total da receita / PIB	36,9	42,2

Verifica-se que tanto a receita fiscal como a receita efectiva e a receita total, aumentaram o seu peso no PIB, sendo porém mais significativo o aumento da importância relativa do total da receita.

Tendo em conta os indicadores para a economia nacional publicados na CGE, e tomando como deflator a taxa de variação dos preços implícita no PIB (4,6%)[1], obtêm-se para 2002 taxas de variação reais de 4,1%, 6,8% e 14,9%, para a receita fiscal, efectiva e total da receita, respectivamente,

[1] Obtido pelos serviços do Tribunal com base nos elementos referidos.

qualquer delas bastante superior à daquele agregado macroeconómico, também em termos reais (0,4%).

Instada a pronunciar-se no âmbito do exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento referiu que:

> *"Em cumprimento do solicitado, esta Direcção-Geral, no âmbito das suas atribuições e face aos elementos disponíveis, não tem qualquer comentário a fazer ao Anteprojecto relativo ao ponto 2.7 "Evolução da Receita" que nos foi remetido."*

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 euros)

Ministério	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	716 764 280,66	2 221 762,15	714 542 518,51
Finanças	27 512 544 593,40	411 433 925,92	27 101 110 667,48
Defesa Nacional	1 838 169 935,99	37 241 891,07	1 800 928 044,92
Negócios Estrangeiros	388 353 263,57	1 485 384,71	386 867 878,86
Administração Interna	1 570 396 386,31	9 566 702,02	1 560 829 684,29
Justiça	780 126 319,47	785 809,92	779 340 509,55
Economia	630 628 031,94	4 023 771,33	626 604 260,61
Agricultura, do Desenvolv. Rural e das Pescas	575 031 693,19	5 279 378,43	569 752 314,76
Educação	5 854 993 606,21	6 842 222,93	5 848 151 383,28
Ciência e do Ensino Superior	1 594 335 061,05	326 383,94	1 594 008 677,11
Cultura	213 708 503,60	314 856,87	213 393 646,73
Saúde	6 375 922 077,24	1 542 764,12	6 374 379 313,12
Segurança Social e do Trabalho	3 427 697 352,16	229 055,65	3 427 468 296,51
Obras Publicas, Transportes e Habitação	987 957 252,60	6 684 054,60	981 273 198,00
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 581 404 343,00	853 278,30	2 580 551 064,70
Total	**55 048 032 700,39**	**488 831 241,96**	**54 559 201 458,43**

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.

A despesa orçamental líquida, que ascendeu a € 54.559.201.458,43, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de € 55.048.032.700,39, deduzido de € 488.831.241,96 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€ 486.129.523,22) e em 2003 (€ 2.701.718,74)[1].

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 suficientes melhorias.

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 2002, pela primeira vez, foi criada uma actividade (1.98 - "Despesas de anos anteriores") para identificar *"os compromissos assumidos*[2] *em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido para 2002, por conta do Orçamento do Estado deste ano"*[3], sem, todavia, permitir distinguir os encargos que transitaram de 2001 já em dívida e sem discriminar o ano a que respeitam esses compromissos.

Os pagamentos efectuados, em 2002, por conta dessa actividade, pelos serviços integrados do Estado, ascenderam a € 2.075,0 milhões, sendo muito provável que a maior parte desse montante diga respeito a encargos assumidos em 2001 e que transitaram em dívida, embora a informação existente não permita esse apuramento, nem esteja assegurado que todos os organismos registaram tais pagamentos na referida actividade.

Já para a execução orçamental de 2003, foi criada uma alínea na classificação económica (*alínea ZZ*) para distinguir o pagamento *"das dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para 2003"*, do pagamento dos restantes encargos[4].

Os pagamentos efectuados, em 2003, por conta dessa classificação económica, pelos serviços integrados ascenderam a € 112,3 milhões[5].

No quadro seguinte evidenciam-se os pagamentos efectuados nesses dois anos, por conta dessas classificações, embora a definição aplicada em 2003, que acentua tratar-se de *"dívidas vencidas e não pagas que transitaram"*, poder ser mais restritiva do que a empregue no ano anterior *("compromissos assumidos em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido"*, sem referência a encontrarem-se vencidos).

---

1 Reposições retroagidas a 2002, conforme alude a DGO na sua resposta (cfr. ponto 9.1.a)).

2 Quer pelos serviços integrados, quer pelos serviços e fundos autónomos.

3 Cfr. Circular da DGO n.º 1292, de 15/04/2002.

4 Cfr. Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003. Relativamente à execução orçamental de 2004, foi mantida distinção análoga para o pagamento de *"dívidas vencidas e não pagas em 2003 que transitaram para 2004"*, através de sub-alíneas que terminam no dígito 9 (Cfr. Circular da DGO n.º 1306, de 5/01/2004).

5 Dado não estar disponível ainda informação quanto à despesa de anos anteriores paga em 2003 pelos SFA, a presente análise restringe-se aos serviços integrados.

Quadro III.2 – Pagamentos de despesas de anos anteriores dos serviços integrados

(em euros)

Ministério	Despesas de anos anteriores pagas em 2002	%	Despesas vencidas transitadas de 2002 e pagas em 2003	%	Variação
Encargos Gerais da Nação	2 651 942,42	0,1	954 043,41	0,8	-1 697 899,01
Finanças, dos quais	397 686 333,98	19,2	22 997 063,50	20,5	-374 689 270,48
Despesas com pessoal - Segurança social	184 364 238,08	8,9	5 354 629,17	4,8	-179 009 608,91
Aquisição de bens e serviços correntes	74 334 716,86	3,6	5 652 849,05	5,0	-68 681 867,81
Subsídios	69 653 002,91	3,4	10 746 072,83	9,6	-58 906 930,08
Transferências correntes (sem adminis. Públicas)	60 346 870,69	2,9	-	-	-60 346 870,69
Defesa Nacional	75 543 732,69	3,6	4 263 555,02	3,8	-71 280 177,67
Negócios Estrangeiros	19 733 666,43	1,0	7 300 477,68	6,5	-12 433 188,75
Administração Interna, *dos quais*	162 135 274,65	7,8	27 944 067,39	24,9	-134 191 207,26
Despesas com pessoal - Segurança social	143 949 649,57	6,9	24 226 539,96	21,6	-119 723 109,61
Justiça	50 977 188,83	2,5	15 451 757,23	13,8	-35 525 431,60
Economia	5 818 272,81	0,3	1 760 125,37	1,6	-4 058 147,44
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2 596 962,10	0,1	3 122 148,17	2,8	525 186,07
Educação	129 081 731,56	6,2	2 973 263,82	2,6	-126 108 467,74
Ciência e do Ensino Superior	2 724 921,65	0,1	174 355,62	0,2	-2 550 566,03
Cultura	121 469,10	0,0	752 542,66	0,7	631 073,56
Saúde, dos quais	1 010 555 378,11	48,7	35 458,67	0,0	-1 010 519 919,44
Transferências corrente para SFA	1 010 292 939,00	48,7	-	-	-1 010 292 939,00
Segurança Social e do Trabalho	400 808,25	0,0	417 644,23	0,4	16 835,98
Obras Públicas, Transportes e Habitação	125 427,98	0,0	512 403,85	0,5	386 975,87
Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente	859 026,50	0,0	826 425,61	0,7	-32 600,89
Investimentos do Plano	213 983 166,10	10,3	22 858 572,39	20,3	-191 124 593,71
Total	**2 074 995 303,16**	**100,0**	**112 343 904,62**	**100,0**	**-1 962 651 398,54**

Fonte: Despesas da actividade 1.98 (2002): Direcção-Geral do Orçamento.
Despesas da alínea ZZ (2003): Base de dados da execução orçamental de 2003 (provisória) remetida ao Tribunal.

Conforme evidencia o quadro anterior, para a diminuição, entre os dois anos, das despesas de anos anteriores, em € 1.962,7 milhões, contribuiu essencialmente o reforço havido em 2002 nas transferências do Ministério da Saúde para o Serviço Nacional de Saúde (€ 1.010,3 milhões), resultante do Orçamento rectificativo, que não se repetiu em 2003.

Para averiguar os motivos pelos quais essas despesas transitaram em dívida para 2003 e das consequências dessas situações, foram realizadas acções junto de seis dos dez serviços integrados que apresentavam maiores montantes de despesas processadas por conta de *"Dívidas vencidas transitadas de 2002"*, representando 37,5% daquele montante. A selecção desses organismos[1] teve também em conta a sua distribuição por diferentes ministérios e a natureza (classificação económica) das despesas abrangidas.

Concluiu-se que o principal motivo foi o da inexistência de dotação orçamental disponível que permitisse efectuar o pagamento nesse ano, situação que foi agravada, em alguns casos, por

[1] Polícia de Segurança Pública (PSP), Instituto da Água (INAG), Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde (DGIES), Direcção-Geral de Administração da Justiça (DGAJ), Gabinete de Estudos e Planeamento das Instalações (GEPI) do Ministério da Administração Interna, e Ministério dos Negócios Estrangeiros (Despesas referentes à orgânica "Contribuições e quotizações para organizações internacionais").

congelamentos adicionais comunicados pelo Ministério das Finanças, em Novembro/Dezembro, que abrangeram dotações (do Cap.º 50 e referentes a aquisição de bens e serviços) em que os compromissos já estavam assumidos, vencendo-se as respectivas facturas até final do ano.

Relativamente aos organismos que constituíram a amostra, verificou-se que em quatro (INAG, GEPI, DGAJ e DGIES) os congelamentos adicionais, efectuados no final do ano, abrangeram dotações já comprometidas. Sem esses congelamentos, em 2002, as despesas que transitaram em dívida teriam sido integralmente pagas, no caso dos dois primeiros organismos, ou parcialmente, no caso dos outros dois. Nos outros casos, embora, pela sua natureza, as dotações não tenham sido objecto de congelamento[1], foram também insuficientes para o pagamento da totalidade dos encargos vencidos em 2002.

Quanto a consequências de ordem financeira para o Estado, salienta-se que a maioria desses organismos já tinha pago ou esperava vir a pagar juros de mora por atraso nos pagamentos[2].

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua a verificar-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, por operações específicas do Tesouro. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2002:

- De acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), relativamente a 2002, o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2001 ascendia a € 1.887,4 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2003) ascendeu a € 1.291,9 milhões.

  No entanto, para essa redução contribuiu a transferência de verbas para o IGIF, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, no montante de € 444 milhões[3].

- Relativamente ao porte pago referente aos CTT, em 2002, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago àquela empresa apenas 33,6% (€ 4,4 milhões) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (€ 13,1 milhões), tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre os 31,3% (em 2000) e os 43,1% (em 1999)[4]. O montante da dívida acumulada aos CTT, em 31/12/2002 ascendia a € 18,0 milhões, o que representa uma redução de € 2,8 milhões (13,4%) relativamente à dívida transitada de 2001.

  Tal deveu-se ao facto de, em 2002, ter sido regularizado, à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, o remanescente da dívida de 1999, no montante de € 0,3 milhões, e a dívida de 2000, no montante de € 11,1 milhões.

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.

[1] Dotações referentes à PSP (para despesas de pessoal-segurança social) e a "contribuições e quotizações para organizações internacionais" (MNE).

[2] Salienta-se que o classificador das despesas públicas não distingue os juros de mora, geralmente integrados na rubrica que lhe deu origem (por exemplo, *investimentos*), pelo que não é possível um levantamento dessas situações.

[3] Cfr. ponto 6.6.4.2.9.

[4] Cfr. pontos 5.2.2.2 e 6.6.4.2.7.

O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua completa desorçamentação, ou seja, 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" também as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC[1] (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 2002, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, continuou a não se aplicar 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 11.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, (aprovou essas normas para 2002), 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:

(milhões de euros)

1998	337,1
1999	306,2
2000	477,7
2001	267,5
2002	228,0

[1] SIC - Sistema de Informação Contabilística, concebido (inicialmente) 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.).

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 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, 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 19 do art.º 4.º da Lei do Orçamento do Estado para 2002, autorizou o Governo a:

> *"Transferir para o Orçamento de 2002 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.

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 1998 a 2002: (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 euros)

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)	
1998	337 138	163 546	141 898	16 266	5 382	48,5
1999	306 240	236 221	138 611	85 664	11 946	77,1
2000	477 690	227 567	63 831	161 254	2 482	47,6
2001	267 533	183 210	7 682	175 528	0	68,5
2002	227 959	[(a)] 2 374	2 347	[(a)] 0	27	[(a)] 1,0

(a) Ao contrário dos anos anteriores, os saldos repostos em 2002 de dotações afectas à Lei de Programação Militar, que ascenderam a € 129,468 milhões, não deram origem à abertura de créditos especiais.

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.

Conforme evidencia o quadro, exceptuando a situação particular de 2002 relativamente à reposição de saldos de dotações afectas à Lei de Programação Militar em vigor no ano anterior, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 47,6% e 77,1%, ou seja, a maior parte das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e registadas na CGE como "pagamentos efectuados") teve já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo da abertura de créditos especiais.

Relativamente às verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50, além do mecanismo da sua requisição para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, a partir de 2000 (ano em que se inicia a redução de tais créditos) passou a ser possível outro mecanismo susceptível de aumentar a requisição de verbas em excesso. Assim, tal como nos anos anteriores, o já referido art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, 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 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.

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

[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.

especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

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 contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento do Estado para 2002, no seu art.º 65.º, continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes inscritas no Cap.º 60 - "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 31 de Março de 2003[1], sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2003.

A transferência de verbas orçamentais para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap.º 60 do OE/2002", ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa do OE/2002 em € 923,6 milhões. Refira-se que, desse montante, não foi utilizado € 0,4 milhões, que constituiu receita do OE/2003, a título de reposição não abatida nos pagamentos.

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:

- 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 (organismos com autonomia apenas administrativa)

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, 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[2], deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos

[1] Em anos anteriores, a respectiva Lei do Orçamento prolongava esse prazo até 30 de Junho.

[2] 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".

saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores[1].

Quanto ao prazo para a sua implementação, estabelecia o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92 que: *"A transição para o novo regime financeiro (…) 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 2002, estavam integrados no SIC, para o processamento das despesas de funcionamento, 268 organismos com autonomia administrativa e 83 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 da alteração governamental ocorrida em 2002[2], para permitir efectuar comparações, ajustou-se a orgânica dos Ministérios e serviços existente anteriormente à nova estrutura.

[1] Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneio e para contas de operações específicas do Tesouro.
De notar que, actualmente, aumentaram as situações em que os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental, embora processados através do SIC, podem não corresponder ao pagamento efectivo (a terceiros) de despesas dos serviços processadores. Com efeito, em 2004, as Delegações da DGO deixaram de processar o pagamento de despesas dos "serviços simples" e de autorizar requisições de fundos dos organismos com autonomia, tendo-se generalizado a aplicação do SIC para o processamento de pedidos de libertação de créditos e de saída de fundos através dos meios de pagamento do Tesouro (despesa orçamental). Contudo, o processamento da despesa orçamental através do SIC não corresponde a pagamentos a terceiros no caso das transferências de verbas para contas bancárias de: a) organismos do Ministério da Defesa (os três ramos das Forças Armadas e o EMGFA); b) escolas do ensino básico e secundário; e c) serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em tais casos continua, actualmente, a não ser aplicado o regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92 para os organismos com autonomia apenas administrativa, ressalvando-se a especificidade dos serviços externos do MNE (os quais, obviamente, não podem proceder aos seus pagamentos através do SIC).
Por terem cessado as autorizações de requisições de fundos, a aplicação do SIC generalizou-se também aos organismos com autonomia administrativa e financeira, que passaram a utilizar esse sistema para o processamento dos seus pedidos de libertação de créditos e para a transferência das verbas orçamentais para as suas contas no Tesouro (através das quais procedem à efectivação de pagamentos a terceiros).

[2] Cfr. Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio (Lei Orgânica do XV Governo Constitucional).

Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC em:				Total dos SS e SAA	Serviços integrados
	Até final de 2000	2001	2002	Total	(a)	(em %)
Encargos Gerais da Nação	17	2	2	21	35	60,0
Finanças	28	2	1	31	33	93,9
Defesa Nacional	9	1	0	10	60	16,7
Negócios Estrangeiros	12	0	0	12	(b) 13	92,3
Administração Interna	8	20	1	29	29	100,0
Justiça	6	5	24	35	61	57,4
Economia	20	0	1	21	21	100,0
Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2	2	24	28	29	96,6
Educação	1	1	3	5	(c) 1609	0,3
Ciência e Ensino Superior	1	2	2	5	10	50,0
Cultura	4	3	3	10	77	13,0
Saúde	8	0	1	9	9	100,0
Segurança Social e do Trabalho	7	3	5	15	19	78,9
Obras Públicas, Transportes e Habitação	13	2	5	20	26	76,9
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	11	3	3	17	24	70,8
Total	**147**	**46**	**75**	**268**	**2055**	**13,0**

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativos (SAA) processadores de despesa orçamental (orçamento de funcionamento) em 2002.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (147 serviços).

(c) Inclui 1.586 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2002, decorridos 12 anos após a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia 268 serviços, o que representava 13,0% 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[2] (Ministérios da Administração Interna, da Economia e da Saúde) e 0,3% (Ministério da Educação, que engloba 1.609 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 no 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.

[2] Note-se que com a nova estrutura governamental o Ministério das Finanças, que no ano transacto apresentava uma integração total dos seus serviços, em 2002 tem uma taxa de 93,9%, por terem transitado para este Ministério o Secretariado para a Modernização Administrativa e o Instituto de Gestão de Base da Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública, que não estavam no novo regime.

Quadro III.4 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC/PIDDAC em:				Total dos SS e SAA	Serviços integrados
	Até final de 2000	2001	2002	Total	(a)	(em %)
Encargos Gerais da Nação	4	3	0	7	13	53,8
Finanças	13	5	0	18	19	94,7
Defesa Nacional	0	0	0	0	9	0,0
Negócios Estrangeiros	0	1	1	2	(b) 3	66,7
Administração Interna	0	0	0	0	1	0,0
Justiça	3	2	1	6	19	31,6
Economia	9	3	0	12	12	100,0
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	0	1	1	2	20	10,0
Educação	0	1	0	1	15	6,7
Ciência e Ensino Superior	0	0	3	3	5	60,0
Cultura	1	4	0	5	12	41,7
Saúde	0	2	1	3	3	100,0
Segurança Social e do Trabalho	5	1	0	6	8	75,0
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1	8	1	10	11	90,9
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2	6	0	8	17	47,1
Total	**38**	**37**	**8**	**83**	**167**	**49,7**

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativos (SAA) processadores de despesa orçamental (Cap.º 50) em 2002.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (93 serviços).

Como se evidencia no quadro, em 2002, estavam integrados no SIC/PIDDAC 83 num total de 167 serviços (49,7%), salientando-se que os Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna não tinham qualquer serviço integrado.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades, em cada Ministério, 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.

Actualmente, apesar de finalmente se ter generalizado a aplicação do SIC, tal não significa a completa implementação do RAFE, uma vez que continua a verificar-se o processamento de despesa orçamental como transferência de verbas para contas bancárias de organismos[1].

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.

[1] Cfr. nota da pág. III.8.

Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos dotados de 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.

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"*. No entanto, até 2002, analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criaram ou reformularam 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 e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime nos termos do referido n.º 4.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do seu 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.

Relativamente aos anos 2000 e 2001, 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 despesas 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 autonomia administrativa de 42 organismos, até então dotados de autonomia administrativa e financeira.

Refira-se que a Circular da DGO n.º 1302, de 31 de Julho de 2003, manteve, com base nos anos de 2001 e 2002, *"(...) a observância das regras necessárias à manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira em matéria de cobertura das despesas totais por recitas próprias(...)"*. Relativamente a estes dois anos, os serviços de apoio do Tribunal, mantendo a metodologia usada no ano anterior (seguida também pela DGO), procederam ao tratamento das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos cujos extractos constam do Volume II da CGE, 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. Para esse efeito:

- foram excluídas 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 consideraram-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

[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.

"Investimentos do Plano" serem financiadas em grande parte por *transferências do Orçamento do Estado*, não integradas nas receitas próprias.

Nesse tratamento, destaca-se, uma vez mais, 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". Saliente-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.

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2002, ascende a 440[1], tendo-se excluído da análise 339 (77,0%), pelos 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 101 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 2001 e 2002:

	Ano	2001								
Ano	Receitas próprias / Despesas de funcionamento	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
2002	0 ≤ rácio < 10%	23	3	1	0	0	0	27	-	27
	10% ≤ rácio < 20%	2	3	3	1	1	0	10	-	10
	20% ≤ rácio < 30%	0	0	2	1	0	0	3	-	3
	30% ≤ rácio < 40%	0	0	0	0	1	0	1	1	2
	40 ≤ rácio < 50%	0	0	0	0	1	2	3	-	3
	50% ≤ rácio < 66,7%	0	0	1	1	2	5	9	1	10
	0 ≤ rácio < 66,7%	25	6	7	3	5	7	**53**	2	55
	rácio ≥ 66,7%	0	0	0	1	1	3	5	41	46
	Total	25	6	7	4	6	10	58	43	**101**

Conforme evidencia o quadro, 53 (52,5%) dos 101 organismos dotados de autonomia administrativa e financeira apresentaram, em 2001 e 2002, 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 23 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.

[1] Neste grupo não estão incluídos a Assembleia da Republica e o Instituto Português de Santo António em Roma por não terem apresentado as suas contas de gerência e, por esse motivo, não constarem da CGE.

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".

Do universo de 145 SFA considerado pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública[1] fecharam contas em POCP, no ano de 2002, apenas 44 (30,3%)[2].

Tal como já se referiu no anterior Parecer, relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais, continua a estar previsto que se conclua essa aplicação em 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, a concluir em 2006[3].

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEO 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 os 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 € 702.348.702.

---

[1] Dos 440 serviços e fundos autónomos existentes em 2002, excluíram-se os que estarão abrangidos por planos de contas sectoriais: 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] Número apurado, relativamente a 112 SFA, através da informação prestada pela CNCAP e, relativamente aos restantes para os quais a Comissão não tinha informação, através das suas contas de gerência remetidas ao Tribunal.

[3] Para o efeito está actualmente em curso um concurso internacional para a aquisição do correspondente programa informático (que integrará também as funcionalidades do SIC), a disponibilizar também para os SFA que o pretendam.

Quadro III.5 – Capítulo 80 - "Contas de Ordem", por Ministério

(em euros)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º organismos					
	2001	2002	2001		2002			
			Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução	Excluídos	Incluídos
Encargos Gerais da Nação	49 226 499,47	51 279 476,77	7	0	7	0		
Finanças	4 792 718,19	7 824 271,23	3	0	3	0		
Defesa Nacional	53 462 456,00	50 031 826,11	3	4	3	4		
Negócios Estrangeiros	61 840,90	40 826,00	1	0	1	0		
Administração Interna	75 618 803,21	90 328 266,44	3	0	3	0		
Justiça	8 645 260,43	9 491 315,47	3	1	3	1		
Economia	122 870 910,92	117 888 417,97	7	0	8	0		1
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	5 936 238,54	2 191 344,23	3	0	1	2		
Educação	5 092 311,86	5 882 490,22	2	0	2	0		
Ciência e do Ensino Superior	150 196 663,46	163 528 972,98	161	13	156	18	1	1
Cultura	32 378 751,01	43 228 626,61	8	2	9	2		1
Saúde	57 139 774,88	55 263 310,85	6	0	5	1		
Segurança Social e do Trabalho	0,00	0,00	0	0	0	0		
Obras Publicas, Transportes e Habitação	165 422 207,29	103 223 682,11	7	3	8	3		1
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	4 047 606,53	2 145 875,20	7	0	7	0		
Total	**734 892 042,67**	**702 348 702,19**	**221**	**23**	**216**	**31**	**1**	**4**

* Para permitir a comparação, os dados foram adaptados à orgânica de 2002.

Verifica-se que em 2002, 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) foi de 216[1] (221 no ano anterior), dos quais 156 pertencem ao Ministério da Educação.

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º e do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro[2], o regime de contas de ordem é aplicável aos *"fundos autónomos e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos financiados pelo Orçamento do Estado em mais de 50%"*, que *"apresentem orçamentos privativos com um total de receitas próprias igual ou superior a 10.000 contos"*.

Nos art.ºs 3.º e 4.º 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 (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.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estavam, em 2002, 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.

[1] Excluindo dos 247 serviços (244 no ano anterior), com dotações inscritas em *Contas de Ordem*, os 31 que não apresentaram execução.

[2] Este Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas mantido em vigor pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental.

De referir que o regime de Contas de Ordem estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 459/82, que nunca foi integralmente aplicado, cessou em 2003, por força do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (aprova os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas), conforme refere a DGO na sua resposta, deixando as respectivas operações de ter expressão orçamental.

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 euros)

Ministério	Orçamento Final	Despesa orçamental		
		Em valor	Taxa de execução (%)	Inferior à média (94,1%)
Encargos Gerais da Nação	804 105 338,00	714 542 518,51	88,9	X
Finanças	28 857 681 875,00	27 101 110 667,48	93,9	X
Defesa Nacional	1 992 247 027,00	1 800 928 044,92	90,4	X
Negócios Estrangeiros	410 473 346,00	386 867 878,86	94,2	
Administração Interna	1 613 323 334,00	1 560 829 684,29	96,7	
Justiça	859 886 303,00	779 340 509,55	90,6	X
Economia	865 762 792,00	626 604 260,61	72,4	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	646 296 879,00	569 752 314,76	88,2	X
Educação	5 952 660 814,00	5 848 151 383,28	98,2	
Ciência e do Ensino Superior	1 730 508 244,00	1 594 008 677,11	92,1	X
Cultura	251 343 132,00	213 393 646,73	84,9	X
Saúde	6 494 252 349,00	6 374 379 313,12	98,2	
Segurança Social e do Trabalho	3 476 127 232,00	3 427 468 296,51	98,6	
Obras Publicas, Transportes e Habitação	1 302 527 426,00	981 273 198,00	75,3	X
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 710 435 077,00	2 580 551 064,70	95,2	
Total	**57 967 631 168,00**	**54 559 201 458,43**	**94,1**	

Conforme se analisa no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de € 47.169.627.222, foi durante a execução orçamental elevado em € 10.798.003.947 (+22,9%), em resultado das alterações aprovadas pela Assembleia da República (orçamento rectificativo)[1] e da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo, ascendendo o orçamento final a € 57.967.631.168.

A despesa orçamental totalizou € 54.559.201.458,43, o que representa 94,1% do orçamento final (115,7% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios da Economia (72,4%), das Obras Públicas, Transportes e Habitação (75,3%), da Cultura (84,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (88,2%), os Encargos Gerais da Nação (88,9%), e os

[1] Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

Ministérios da Defesa Nacional (90,4%), da Justiça (90,6%), da Ciência e do Ensino Superior (92,1%) e das Finanças (93,9%).

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 2002 encontravam-se cativos € 330,7 milhões.

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, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações disponíveis" (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, pelo que, no caso de não serem anuladas, pela via das alterações orçamentais, a Conta apresenta dotações que perdem significado.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2002, continua a não constar 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[1]:

> *"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 2002, representou em relação à despesa do ano anterior (€ 45.365.576.025) um acréscimo de € 9.193.625.433 (+20,3%). Como evidencia o Quadro III.7, esse acréscimo resultou essencialmente do aumento das *transferências correntes para administrações públicas*, em € 2.502.679.163 (+22,5%), das *despesas com pessoal*, em € 1.293.901.056 (+12,0%), dos *passivos financeiros*, em € 4.302.273.514 (+38,6%) e dos *activos financeiros*, em € 888.014.019 (+1095,3%).

A despesa efectiva[2], em 2002, ascendeu a € 39.122.622.077, o que representou um acréscimo de 14,3% (€ 4.891.351.920), em relação ao ano anterior.

Nos Quadros III.7 e III.8, indica-se o montante da despesa em 2001 e 2002, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

[1] Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

[2] *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".

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 2001 - 2002 – por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2001	2002	Valor	%	2001	2002
01 - Despesas com Pessoal	10 757 644 517,13	12 051 545 572,64	1 293 901 055,51	12,0	31,4	30,8
02 - Aquisição Bens Serviços Correntes	1 120 662 994,79	1 219 612 887,98	98 949 893,19	8,8	3,3	3,1
03 - Encargos Correntes da Dívida	3 765 581 841,94	3 827 605 237,09	62 023 395,15	1,6	11,0	9,8
Juros	3 748 019 487,21	3 804 761 237,09	56 741 749,88	1,5	10,9	9,7
Outros encargos correntes da dívida	17 562 354,73	22 844 000,00	5 281 645,27	30,1	0,1	0,1
04 - Transferências Correntes	12 955 501 611,93	15 586 768 831,03	2 631 267 219,10	20,3	37,8	39,8
Administrações Públicas	11 127 350 255,26	13 630 029 418,05	2 502 679 162,79	22,5	32,5	34,8
Orçamento do Estado	333 860,33	1 617 098,39	1 283 238,06	384,4	0,0	...
Fundos e Serviços Autónomos	7 277 673 223,23	8 805 289 846,35	1 527 616 623,12	21,0	21,3	22,5
Administração Local	1 335 133 187,83	1 504 744 293,88	169 611 106,05	12,7	3,9	3,8
Segurança Social	2 514 209 983,87	3 318 362 589,43	804 152 605,56	32,0	7,3	8,5
Regiões Autónomas	0,00	15 590,00	15 590,00	-	0,0	...
Outras	1 828 151 356,67	1 956 739 412,98	128 588 056,31	7,0	5,3	5,0
05 - Subsídios	616 041 919,35	774 438 628,35	158 396 709,00	25,7	1,8	2,0
06 - Outras Despesas Correntes	235 115 740,42	228 292 383,56	-6 823 356,86	-2,9	0,7	0,6
Total de despesas correntes	**29 450 548 625,54**	**33 688 263 540,65**	**4 237 714 915,11**	**14,4**	**86,0**	**86,1**
07 - Aquisição de Bens de Capital	624 115 307,52	466 952 479,70	-157 162 827,82	-25,2	1,8	1,2
08 - Transferências de Capital	3 317 355 777,36	3 274 458 951,64	-42 896 825,72	-1,3	9,7	8,4
Administrações Públicas	3 084 576 076,86	3 074 897 003,65	-9 679 073,21	-0,3	9,0	7,9
Fundos e Serviços Autónomos	1 865 023 842,03	1 774 376 098,97	-90 647 743,06	-4,9	5,4	4,5
Administração Local	832 051 259,40	896 577 745,68	64 526 486,28	7,8	2,4	2,3
Segurança Social	26 585 254,54	19 719 393,00	-6 865 861,54	-25,8	0,1	0,1
Regiões Autónomas	360 915 720,90	384 223 766,00	23 308 045,10	6,5	1,1	1,0
Outras	232 779 700,49	199 561 947,99	-33 217 752,50	-14,3	0,7	0,5
09 - Activos Financeiros	81 077 708,82	969 091 727,90	888 014 019,08	1095,3	0,2	2,5
11 - Outras Despesas de Capital	23 280 695,31	21 506 674,78	-1 774 020,53	-7,6	0,1	0,1
Total de despesas de capital efectivas	**4 045 829 489,00**	**4 732 009 834,02**	**686 180 345,02**	**17,0**	**11,8**	**12,1**
Contas de Ordem	734 892 042,67	702 348 702,19	-32 543 340,48	-4,4	2,2	1,8
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	**34 231 270 157,21**	**39 122 622 076,86**	**4 891 351 919,65**	**14,3**	**100,0**	**100,0**
10 - Passivos Financeiros	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	4 302 273 513,71	38,6		
TOTAL DA DESPESA	**45 365 576 025,07**	**54 559 201 458,43**	**9 193 625 433,36**	**20,3**		

O acréscimo das despesas efectivas, em € 4.891,4 milhões (+14,3%), resultou do aumento das despesas correntes, em € 4.237,7 milhões (+14,4%) e das despesas capital (excluindo *passivos financeiros*), em € 686,2 milhões (+17,0%), contrabalançado pelo decréscimo das despesas inscritas em *Contas de Ordem*, em € -32,5 milhões (-4,4%).

Como indica o quadro III.7, face ao ano anterior, verificaram-se decréscimos nas despesas relativas a *aquisição de bens de capital* (€ -157,2 milhões), a *transferências de capital* (€ -42,9 milhões), a *Contas de Ordem* (€ -32,5 milhões), a *outras despesas correntes* (€ -6,8 milhões) e a *outras despesas de capital* (€ -1,8 milhões).

Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, registaram maiores crescimentos:

- as *transferências correntes para administrações públicas*, em € 2.502,7 milhões (+22,5%), onde se destacam:
  - as *transferências para fundos e serviços autónomos,* com um acréscimo de € 1.527,6 milhões (+21,0%), resultante essencialmente do aumento das transferências para o SNS, e,
  - as *transferências para a Segurança Social* com um aumento de € 804,2 milhões (+32,0%), resultante essencialmente do acréscimo das transferências para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e a da redução das transferências destinadas ao Rendimento Mínimo Garantido;
- as *despesas com pessoal*, com um acréscimo de € 1.293,9 milhões (+12,0%);
- os *activos financeiros,* que aumentaram € 888,0 milhões (+1095,3%), em resultado essencialmente do montante (€ 897,8 milhões) destinado à realização do capital das 31 novas sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, resultantes da transformação de estabelecimentos de saúde em empresas.

Considerando o acréscimo da despesa total, em € 9.193,6 milhões, salienta-se ainda o aumento dos *passivos financeiros*, em € 4.302,3 milhões (o que representa 46,8% daquele acréscimo), essencialmente em resultado do acréscimo da amortização da dívida em moeda nacional (€ 2.860,6 milhões) e em moeda estrangeira (€ 1.431,7 milhões)[1].

Relativamente à estrutura da despesa efectiva é de salientar que as alterações foram ligeiras: o peso das contas de ordem diminuiu 0,4 pontos percentuais contrabalançado pelo aumento em 0,3 p.p. do peso das despesas de capital e 0,1 p.p. do peso das despesas correntes.

No Quadro III.8 evidencia-se o montante da despesa em 2001 e 2002, 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 - 2001-2002 - por Ministério

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2001	2002	Valor	%	2001	2002
Encargos Gerais da Nação	704 239 935,80	714 542 518,51	10 302 582,71	1,5	2,1	1,8
Finanças - Despesas Efectivas	9 843 354 806,56	11 664 531 285,91	1 821 176 479,35	18,5	28,8	29,8
Finanças - Passivos Financeiros	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	4 302 273 513,71	38,6		
Defesa Nacional	1 838 028 205,33	1 800 928 044,92	-37 100 160,41	-2,0	5,4	4,6
Negócios Estrangeiros	385 248 923,72	386 867 878,86	1 618 955,14	0,4	1,1	1,0
Administração Interna	1 364 940 691,31	1 560 829 684,29	195 888 992,98	14,4	4,0	4,0
Justiça	522 755 466,79	779 340 509,55	256 585 042,76	49,1	1,5	2,0
Economia	580 422 801,64	626 604 260,61	46 181 458,97	8,0	1,7	1,6
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	613 222 929,26	569 752 314,76	-43 470 614,50	-7,1	1,8	1,5
Educação	5 349 271 478,94	5 848 151 383,28	498 879 904,34	9,3	15,6	14,9
Ciência e do Ensino Superior	1 509 949 313,23	1 594 008 677,11	84 059 363,88	5,6	4,4	4,1
Cultura	216 182 194,74	213 393 646,73	-2 788 548,01	-1,3	0,6	0,5
Saúde	5 187 755 915,23	6 374 379 313,12	1 186 623 397,89	22,9	15,2	16,3
Segurança Social e Trabalho	2 631 818 491,42	3 427 468 296,51	795 649 805,09	30,2	7,7	8,8
Obras Publicas, Transportes e Habitação	1 107 809 892,62	981 273 198,00	-126 536 694,62	-11,4	3,2	2,5
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 376 269 110,61	2 580 551 064,70	204 281 954,09	8,6	6,9	6,6
Despesa Total	**45 365 576 025,07**	**54 559 201 458,43**	**9 193 625 433,36**	**20,3**		
Despesa Efectiva Total	**34 231 270 157,21**	**39 122 622 076,86**	**4 891 351 919,65**	**14,3**	**100,0**	**100,0**

Nota: O ano 2001 foi reestruturado de acordo com a Lei Orgânica do XV Governo Constitucional.

Da análise do Quadro III.8 verificou-se que quatro Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas: o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, em € -126,5 milhões (- 11,4%), o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em € -43,5 milhões (-7,1%), o da Defesa Nacional, em € -37,1 milhões (-2,0%) e o da Cultura, em € -2,8 milhões (-1,3%).

Em termos de acréscimo das despesas efectivas são de destacar os Ministérios:

- das Finanças, em € 1.821,2 milhões (+18,5%), onde se salientam,
  - os *activos financeiros,* em € 888,0 milhões, essencialmente em resultado do acréscimo dos *aumentos de capital,* em € 897,8 milhões (relativo aos mencionados aumentos de capital dos hospitais-sociedades anónimas), e da redução dos *empréstimos de médio e longo prazo,* em € -21,1 milhões;
  - as *despesas com pessoal,* em € 504,9 milhões, resultante essencialmente do acréscimo das despesas relativas a *segurança social,* em € 497,4 milhões, quase na sua totalidade relativo à CGA (em € 352,1 milhões) e à ADSE (em € 145,2 milhões);
  - as *transferências correntes*, com um acréscimo de € 190,6 milhões (dos quais € 108,1 milhões relativos a *transferências para administrações públicas);*
  - os *subsídios*, em € 156,0 milhões, destacando-se o acréscimo dos *subsídios* às famílias, em € 124,3 milhões (dos quais € 122,0 milhões relativos à bonificação de juros do crédito à aquisição de habitação própria);
- da Saúde, em € 1.186,6 milhões (22,9%), resultante do acréscimo das *transferências correntes para administrações públicas* em € 1.233,4 milhões (resultante do aumento das transferências

para o IGIF/SNS, em € 1.235,3 milhões, e de uma redução, de € -1,7 milhões, nas transferências para o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência);

- da Segurança Social e do Trabalho, em € 795,6 milhões (30,2%), na sua totalidade devido ao acréscimo das *transferências para administrações públicas*, em € 795,4 milhões. É de salientar o crescimento das *transferências correntes* efectuadas pelo Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social *para administrações públicas* (em € 1.031,2 milhões) e o decréscimo das *transferências para administrações públicas* efectuadas pelo Gabinete do Ministro (de € -224,7 milhões), pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (€ -7,9 milhões) e pelo Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho (€ -4,3 milhões);

- da Educação, em € 498,9 milhões (9,3%), destacando-se,

  - as *despesas com pessoal*, em € 361,8 milhões, onde se destaca o acréscimo nas *remunerações certas e permanentes*, em € 361,2 milhões (dos quais € 269,0 milhões relativos a Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3º ciclos e Agrupamentos Verticais e € 81,9 milhões a Escolas Secundárias);

  - as *transferências correntes para administrações públicas*, em € 79,8 milhões, dos quais € 63,4 milhões relativas ao acréscimo das transferências para o Gabinete de Gestão Financeira e € 9,8 milhões relativos a transferências para a Direcção Regional de Educação do Norte;

- da Justiça, em € 256,6 milhões (49,1%) onde se salientam,

  - as *despesas com pessoal*, em € 168,0 milhões, onde se destaca o acréscimo nas *remunerações certas e permanentes*, em € 149,6 milhões (dos quais € 129,2 milhões relativos à Direcção-Geral da Administração da Justiça).

Conforme já referido, as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em *Contas de Ordem* totalizaram € 702,3 milhões, representando um decréscimo de € 32,5 milhões (-4,4%).

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de Contas de Ordem, destacam-se o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (€ 94,0 milhões), a Direcção-Geral de Viação (€ 50,8 milhões), o Instituto de Estradas de Portugal (€ 50,8 milhões), o Serviço Nacional de Bombeiros (€ 37,1 milhões), o Instituto Nacional do Desporto (€ 32,9 milhões), o Instituto Nacional de Emergência Médica (€ 32,6 milhões), o Arsenal do Alfeite (€ 28,9 milhões), o Instituto Nacional de Aviação Civil (€ 26,9 milhões), o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (€ 19,2 milhões), o Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (€ 18,3 milhões), o Instituto de Acção Social das Forcas Armadas (€ 16,4 milhões) e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (€ 13,8 milhões) que, em conjunto, representam 60,0% das despesas orçamentais processadas por este regime.

3.3.3 – Conferência dos mapas de despesa

O apuramento global da despesa orçamental é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos contabilísticos efectuados nas suas delegações.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos serviços deste Tribunal, tendo por base os "mapas de despesa" dos serviços processadores (2.493 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-

Geral do Orçamento, em paralelo com o desenvolvimento da despesa, constante do volume II da Conta.

A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.586), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 397 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 02 – "Direcção-Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas - Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.493 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.169 (46,9%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido[1], sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Habitação (94,9% dos seus serviços), dos Encargos Gerais da Nação (87,2%) e das Finanças (87,1%).

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1.304 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 435 (33,4%)[2] apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (59,2% dos respectivos serviços), da Justiça (56,5%) e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (44,4%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (18 serviços), ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Dessas divergências, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

[1] No ano anterior essa percentagem foi de 49,8%. Nos termos do parágrafo único do art.º 3.º do Decreto n.º 27.327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa até 1 de Março do ano seguinte.

[2] Essa percentagem foi de 38,3%, em 2000, e de 29,0%, em 2001.

- 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[1];
- a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;
- em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80[2], pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição, interrompida em 2002, das divergências originadas pelas reposições, continua a recomendar-se 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[3].

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[4].

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/2002 - Volume I da Conta)[5]. No quadro seguinte indicam-se as despesas consolidadas desses subsectores evidenciadas nessa "Conta", bem com a estrutura dessas despesas:

---

[1] Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após o pagamento ter sido efectuado.

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

[3] Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2002 ascendeu a € 488,8 milhões.

[4] 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 ascendeu a €10.579.665.944, correspondendo a 27,0% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental.

[5] 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. Refira-se que, em anos anteriores tem sido apresentada uma conta do Serviço Nacional de Saúde/IGIF, tendo por base uma 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.

Quadro III.9 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas

(em milhões de euros)

Despesas	Estado (1)	Serviços eFundos Autónomos (2)	Administração Central (3)=(1)+(2)	Segurança Social (4)	Total (5)=(3)+(4)
Despesas correntes	**33 686,6**	**17 591,0**	**42 124,9**	**13 211,5**	**51 429,9**
Pessoal	12 051,5	5 129,9	17 181,5	287,2	17 468,7
Aquisição de bens e serviços	1 219,6	4 537,8	5 757,4	123,1	5 880,5
Encargos correntes da dívida	3 827,6	13,5	3 841,1	3,1	3 844,3
Transferências correntes para:		0,0		0,0	
Orçamento do Estado	-	347,5	-	22,6	-
Fundos e Serviços Autónomos	8 805,3	-	-	442,2	-
Segurança Social	3 318,4	123,3	3 441,7	-	-
Transfer. correntes – Admin.Regional e Local	1 504,8	50,8	1 555,5	0,0	1 555,5
Transferências correntes – União Europeia (*)	1 306,9	3,0	1 309,9	0,4	1 310,2
Transferências correntes – Outras (*)	649,9	5 828,3	6 478,2	12 332,9	18 811,1
Subsídios	774,4	778,1	1 552,5	0,0	1 552,5
Outras despesas correntes	228,3	778,8	1 007,1	0,0	1 007,1
Despesas de capital	**3 356,6**	**2 826,7**	**4 720,7**	**1 064,1**	**5 240,2**
Aquisição de bens de capital	467,0	1 401,5	1 868,4	60,4	1 928,8
Transferências de capital para:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orçamento do Estado	-	94,5	-	36,7	-
Fundos e Serviços Autónomos	1 368,0	-	-	488,2	-
Segurança Social	19,7	0,0	19,7	-	-
Transfer. capital – Admin.Regional e Local	1 280,8	164,4	1 445,2	0,0	1 445,2
Transfer. capital – Outras	199,6	1 063,7	1 263,2	471,9	1 735,1
Outras despesas de capital	21,5	102,6	124,1	7,0	131,1
Total da despesa	**37 043,2**	**20 417,7**	**46 845,6**	**14 275,6**	**56 670,2**

Nota: 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". Ao nível dos SFA foi retirada a receita proveniente da União Europeia relativa ao FSE registada na conta de gerência do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu. 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. A DGO ao nível do subsector Estado reclassifica as transferências do Estado para si próprio na receita e na despesa em "outras transferências" enquanto aqui foi feita a consolidação entre a receita e a despesa. Já no que respeita aos SFA utiliza como fonte de informação o Mapa 3.7 – "Conta geral das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos" que não individualiza a despesa relativa a transferências correntes para o Exterior-EU, incluindo-as em "Transferências correntes-Outras".

Fonte: Valores das receitas e despesas dos vários subsectores, constantes do Volume I da CGE/2002.

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	38,0	30,2	68,3	22,5	90,8
Pessoal	21,3	9,1	30,3	0,5	30,8
Aquisição de bens e serviços	2,2	8,0	10,2	0,2	10,4
Encargos correntes da dívida	6,8	0,0	6,8	0,0	6,8
Transfer. correntes – Admin.Regional e Local	2,7	0,1	2,7	0,0	2,7
Transferências correntes – União Europeia	2,3	0,0	2,3	0,0	2,3
Transferências correntes – Outras	1,1	10,3	11,4	21,8	33,2
Subsídios	1,4	1,4	2,7	0,0	2,7
Outras despesas correntes	0,4	1,4	1,8	0,0	1,8
Despesas de capital	**3,5**	**4,8**	**8,3**	**1,0**	**9,2**
Aquisição de bens de capital	0,8	2,5	3,3	0,1	3,4
Transfer. de capital – Admin.Regional e Local	2,3	0,3	2,6	0,0	2,6
Transferências capital – Outras	0,4	1,9	2,2	0,8	3,1
Outras despesas de capital	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2
Total da despesa	**41,5**	**35,0**	**76,6**	**23,4**	**100,0**

Como evidenciam os quadros anteriores, do total das despesas consideradas (€ 56.670,2 milhões), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 41,5% pelo Estado (€ 23.531,8 milhões), 35,0% pelos serviços e fundos autónomos (€ 19.852,4 milhões), totalizando a Administração Central 76,6% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 23,4% (€ 13.286,0 milhões).

Refira-se que o subsector dos serviços e fundos autónomos constitui um conjunto bastante heterogéneo incluindo a Caixa Geral de Aposentações (regime de segurança social dos funcionários públicos), cujas despesas consideradas na elaboração dos quadros anteriores totalizaram € 5.016,4 milhões (25,3% daquele Subsector).

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 Conta), das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (publicadas de modo sintetizado também no Volume II) 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.

Refira-se que em 2002, pela primeira vez, foram elaboradas notas explicativas das soluções técnicas adoptadas para a elaboração da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" o que permite uma melhor compreensão do seu conteúdo. Continuam, no entanto, a merecer referência os seguintes aspectos:

a) Contas de gerência em falta

À semelhança de anos anteriores, continua a não ser apresentada tempestivamente à DGO a conta da Assembleia da República, não tendo também sido apresentada a conta do Instituto Português de Santo António em Roma, pelo que não foram consideradas na elaboração da CGE/2002. 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

Na consolidação das contas, não foram consideradas as receitas e as despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP). De acordo com os critérios seguidos para a elaboração da "conta consolidada", deveriam ser excluídas as receitas e despesas de "passivos financeiros" e de "activos financeiros" relativas ao FRDP, bem como as "transferências" do OE para o Fundo das receitas das privatizações. Contudo, não se vêem razões para terem sido também excluídas as receitas correntes do FRDP referentes a "rendimentos de propriedade" (€ 9.119.641) e a "outras receitas correntes" (€ 270.685), bem como as despesas correntes (€ 31.033).

c) 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" (€ 10.579.665.944)[2] é superior, em € 1.453.195, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado" (€ 10.578.212.749)[3].

d) 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 registadas como "transferências (correntes e de capital) para outros SFA" são superiores, em € 193.928.138, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de "transferências (correntes e de capital) de outros SFA"[4].

Tais divergências, bem como as que existem entre os vários subsectores, 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.

[1] Note-se que no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" da Conta (Volume II), constam € 79.440.065 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).

[4] As transferências correntes registadas no mapa da despesa ultrapassam em € 168.724.771 as registadas no mapa da receita e relativamente às transferências de capital aquele montante ascende a € 25.203.367.

Com efeito, tomando como exemplo o valor, nessa "Conta consolidada", da "receita corrente" dos Serviços e Fundos Autónomos proveniente de "administrações públicas" (€ 9.258.042.739), esse valor resulta de:

(em euros)

- Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10)	8 805 289 846
- Transferências da Segurança Social	442 159 192
- Transferências da Administração Local e Regional	10 593 701
Total (Valor dos SFA na "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social") ...	**9 258 042 739**

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 € 8.828.546.605, conclui-se que na "conta consolidada dos SFA" essa receita foi artificialmente reduzida em € 23.256.759, por contrapartida do aumento, 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.

Em suma, a "conta consolidada da administração central e da segurança social" continua a apresentar várias deficiências, resultantes fundamentalmente de:

- não consideração da execução orçamental de todos os organismos dotados de autonomia financeira;
- inexistência de cruzamento dos valores referentes a "transferências", nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, de forma a possibilitar a sua rectificação;

[1] As outras transferências (provenientes de "sociedades", "instituições de crédito", "administrações privadas", "famílias" e "exterior"), que ascendiam a € 455.575.622, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram aumentadas em € 23.256.759 na "Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social ".

[2] Para os quais vigoravam, em 2002, 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. Com a aplicação, em 2003, do novo classificador económico das receitas e despesas públicas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), aplicável ao Sector Público Administrativo passa a existir uma base de classificação comum.

[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).

- a conta de execução orçamental da Segurança Social que, para além de ter carácter provisório[1], continuou a ser apresentada segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implicou a sua reclassificação, de forma 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 ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

Com excepção dos aspectos antes mencionados, a DGO, na sua resposta, refere que o presente capítulo não lhe suscita, genericamente, quaisquer comentários.

Foi também ouvida a Ministra das Finanças, que não se pronunciou.

[1] Cfr. Cap.º XII.

CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

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

O Mapa XI do OE, que integra o PIDDAC, deve, nos termos do n.º 4 do art.º 12.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE[1], 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 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 de auditoria:

- Programa / Projecto PIDDAC "Centro de Formalidades Empresariais";
- Programa / Projecto PIDDAC "Construção"/"Estradas Nacionais" Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa".

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos art.os 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a "Análise Global da Execução do PIDDAC" quer 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 pertinentes do presente capítulo.

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.

[1] Ainda aplicável ao Orçamento e Conta de 2002, nos termos do artigo 94.º, n.º 1, da nova Lei de Enquadramento – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise global do PIDDAC abrangeu o seu enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a sua previsão e execução financeira globais e a expressão sectorial da sua execução. 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. 50 – Investimentos do Plano e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP.

4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

1 – Normas Comunitárias

A actividade pública nacional de planeamento nos Estados membros da União Europeia encontra-se condicionada por normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Assim, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)[1] quer os diplomas de direito comunitário derivado[2], ao definirem os objectivos da União, dos fundos estruturais e de 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 objectivos definidos pela UE, 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 e, muito em especial, ao PIDDAC.

Acrescem a estes constrangimentos as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos art.os 104.º e 121.º do Tratado de Roma, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento[4], tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, sempre foram estabelecidos programas de convergência, sendo relevante para o presente parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2000-2004 com a respectiva actualização para o período 2001-2004. Destaca-se neste Programa, como

[1] As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado de Amesterdão (TA).

[2] A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os art.os 158º e 160º. Quanto ao direito derivado, veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

[3] Estes princípios encontram-se expressos no art.º 8º do Regulamento (CEE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-membros.

[4] O Pacto é composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho, 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.

objectivo central, a eliminação do défice orçamental em 2004[1], através da contenção da despesa corrente primária, acompanhada por uma afectação racional dos fundos públicos ao funcionamento da Administração Pública, de forma a aumentar a sua eficiência.

Neste Programa a estratégia de consolidação orçamental passava, nomeadamente, por garantir o rigoroso controlo orçamental das despesas públicas com recurso à orçamentação por actividades, considerando-se a implementação do orçamento por objectivos [ABB (activity based budgeting)] como um dos instrumentos de consolidação das finanças públicas.

Neste sentido, a nova Lei do Enquadramento Orçamental[2] contempla a estruturação do orçamento por programas, a introdução do princípio do orçamento por actividades e o reforço do papel da auditoria.

2 – Normas nacionais

Nos termos da al. e) do art.º 80.º da CRP[3], 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.º 81.º do mesmo diploma fundamental[4].

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no art.º 90.º da CRP – é encimada pela lei das Grandes Opções do Plano[5], que deve *"fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social"*[6], surgindo em seguida os planos nacionais[7], que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial[8]. 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[9] e os planos anuais[10].

---

[1] De acordo com a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, para o período de 2003 – 2006, o saldo corrigido do ciclo deveria passar de um défice de 2,6% em 2002, para um excedente em 2006 de 0,4% do PIB".

[2] Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, objecto de alterações pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, que prevê a estruturação do Orçamento por programas (art.º 15º).

[3] Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001.

[4] 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"*.

[5] A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art.º 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

[6] Cf. art.º 2º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

[7] 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.º 199º da CRP.

[8] 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.º 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).

[9] Estes "*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura"*, de acordo com o disposto no art.º 2º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

[10] 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.º 2º da referida Lei Quadro do Planeamento.

As Grandes Opções do Plano articulam-se necessariamente com o Orçamento do Estado, desde logo porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República[1], mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu art.º 105.º, 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.º 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art.º 108.º 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

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e, na sequência deste, 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 a estratégia governamental de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, incluída no Programa do XIV Governo Constitucional, a Lei n.º 109-A/2001, de 27 de Dezembro, definiu as GOP para 2002: *a afirmação da identidade nacional, o reforço da cidadania para assegurar a democracia, a qualificação profissional, a promoção do emprego e da sociedade do conhecimento e da informação; 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.*

Entretanto, o Programa do XV Governo Constitucional veio consagrar, como prioridades fundamentais: *sanear as finanças públicas; promover a retoma acelerada da convergência com os Países mais ricos da UE; recuperar a Autoridade do Estado; promover um sério investimento na qualificação dos Portugueses; reforçar a justiça social e a igualdade de oportunidades.*

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.

[1] Cf. art.º 161º, al. g), da CRP.

[2] Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

[3] Cf. art.º 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.

Ora, o PIDDAC para 2002 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 referiu: *"O DPP tem em funcionamento um sistema de informação (SIPIDDAC) que tem vindo a ser implementado progressivamente por forma a poder satisfazer as diferentes e crescentes solicitações em matéria de informação sobre o PIDDAC. Desta forma, e atendendo a que tem sido preocupação deste Departamento apurar a correspondência entre o PIDDAC e QCA, é possível obter apuramentos relativamente à despesa efectiva realizada por eixo, medida e projecto III Quadro Comunitário de Apoio (…)". "No que concerne à compatibilização do PIDDAC com as GOP, embora essa possibilidade estivesse prevista no SIPIDDAC, não foi efectivamente possível, em 2002, obter a classificação de cada projecto de acordo com esse critério".*

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.

Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um programa de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes.

Sobre esta matéria, o DPP alegou: *"A não inclusão no MAPA XI da totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes, bem como daqueles que entretanto foram finalizados, decorre do facto de, em Portugal, o orçamento se reger pela regra de anualidade, ainda que sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais. Esta regra implica que, quer os projectos concluídos em anos anteriores quer os projectos a lançar em anos futuros, não tenham expressão no ano de orçamento".*

"A sua inclusão em Mapa XV (ex Mapa XI), pelo menos no que se refere aos projectos a lançar em anos futuros, só poderá considerar-se no contexto do orçamento plurianual".

Para 2002, as GOP previam uma despesa de 6 638,2 milhões de euros, a qual corresponde a um acréscimo nominal de 7,2% da dotação inicial do PIDDAC 2001 e representa 5% do PIB e 17% da FBCF.

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, previam as GOP:

- Os Financiamentos através do Cap. 50 deveriam representar 43,7% do total, e o Financiamento Comunitário 42,6%; por outro lado, cerca de 46,5% do Financiamento Nacional destinava-se à contrapartida pública nacional ao Financiamento Comunitário;
- Apesar do esforço de contenção do nível da despesa pública, o investimento associado ao PIDDAC seria financiado em 58% por recursos financeiros nacionais[1];
- O esforço financeiro adicional do Financiamento Nacional através do Orçamento do Estado e "Outras Fontes"[1] representaria um crescimento nominal de 7,7%, enquanto o Financiamento Comunitário teria um crescimento moderado (4%)[2].

[1] Em relação ao PIDDAC 2002 e à semelhança do que foi estipulado para 2001, não foi fixada qualquer cláusula de reserva sobre o Cap.º 50º do Orçamento.

De acordo com o mesmo documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC era a seguinte:

- 45% da despesa total seria executada directamente por entidades da Administração Central e a execução das intervenções correspondentes aos restantes 55% da programação seria da responsabilidade de outras entidades, nomeadamente, Fundos e Serviços Autónomos ou de outros sectores institucionais (Administração Local, empresas públicas, empresas privadas e outras);
- Cerca de 25% das despesas de capital eram destinadas ao investimento directo da Administração Central e as restantes 75% a transferências destinadas ao apoio ao investimento de outros sectores institucionais[3];
- Aproximadamente 80% do Financiamento Nacional através do Cap. 50 estava afecto aos Ministérios do Equipamento Social, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, da Economia, da Educação, da Saúde, do Ambiente e Ordenamento do Território e da Ciência e Tecnologia;
- 90% do Financiamento Comunitário seria absorvido pelos Ministérios ligados à construção de acessibilidades[4], aos apoios aos sectores produtivos, à investigação e sociedade de informação, à educação e à saúde.

É referido nas GOP a utilização por todos os Ministérios de uma aplicação informática específica (o SIPIDDAC) a qual permitiria um melhor registo, processamento e acesso à informação do PIDDAC.

O TC, na sequência de uma acção instrumental a este sistema de informação, efectuada no ano de 2003, elaborou uma recomendação[5] no sentido de ser garantido, a este Tribunal, o acesso à informação residente no SIPIDDAC; contudo, apesar de nova insistência (cf. Oficio n.º 509, de 14 de Janeiro de 2004, endereçado ao Chefe de Gabinete de Sua Excelência a Ministra de Estado e das Finanças), até à presente data, ainda não foi disponibilizado.

Este acesso é fundamental para o TC, pois permitir-lhe-á acompanhar a execução financeira dos projectos do PIDDAC, nas suas diversas componentes, designadamente, em matéria de pagamentos efectuados, o que o SICPIDDAC não possibilita.

Por outro lado, também o SIPIDDAC, como sistema de apoio à gestão e ao controlo do PIDDAC, inclui indicadores referidos no âmbito dos QCA que o TC necessita conhecer.

[1] Outras fontes inclui as receitas próprias dos Fundos e Serviços Autónomos.

[2] O que se ficará a dever ao encerramento do QCA II e à fase da execução inicial do QCA III.

[3] Nestas transferências destacam-se as destinadas ao sector empresarial público (47%) e de outros sub-sectores do SPA (38%).

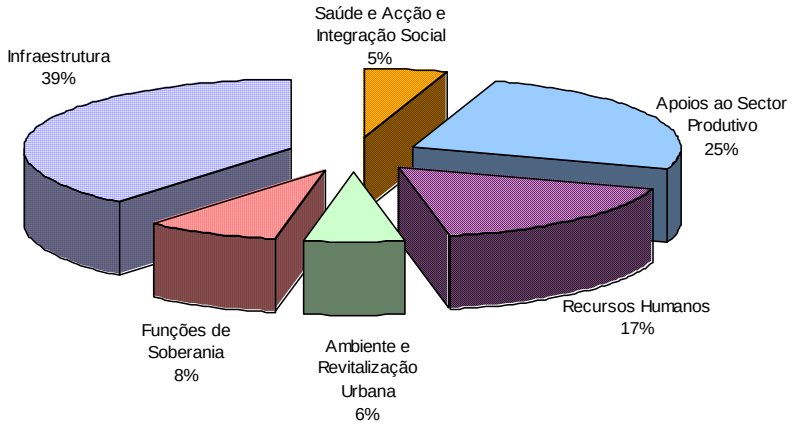
[4] Na área das acessibilidades o investimento em infra-estruturas públicas, inscrito em PIDDAC, seria complementado por investimento do sector privado e empresarial público.

[5] O Relatório n.º 01/2003 – 2.ª Secção, "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários" refere na Página 14 que *"deverá o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso do TC à informação residente no SIPIDDAC, com o perfil de consulta alargada"*.

4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representavam, nos documentos previsionais e como se espelha no Gráfico IV.1, mais de três quintos da despesa de investimento associada ao PIDDAC 2002.

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2002 – Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/2002.

4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

4.2.2.1 – Princípios gerais

A CRP, no seu art.º 106.º, faz subordinar a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à LEOE (na altura, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro). 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"*[1].

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[2]. Neste contexto, dispunha o art.º 10.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 12.º, 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.º 26.º ("Princípios Fundamentais") do mesmo diploma. Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art.º

[1] Cf. art.º 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.
[2] Cf. art.º 9º, n.º 2.

12.º 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. 50 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[1] e a execução orçamental dos programas por regiões.

Assim, tal como tem verificado em anos anteriores, o referido mapa n.º 5 anexo à CGE não foi elaborado em conformidade com o art.º 26.º da LEOE.

A DGO, nas suas alegações, referiu: *"(…) Para os serviços integrados, a informação da execução ao nível do projecto passa a ser possível com a entrada dos serviços na RAFE. Até aqui, o sistema informático não permitia colher esse tipo de informação"*.

"Quanto à identificação das fontes de financiamento, esta identificação já existia na conta de 2002, se bem que de uma forma pouco clara, pois era feita ao nível da rubrica orçamental e da alínea. Só no Orçamento de 2003, esta identificação passou a ser feita de forma clara. Também neste caso as aplicações tiveram de ser adaptadas para o efeito".

4.2.2.2 – Fontes de financiamento

A estrutura de financiamento do PIDDAC Inicial, mencionada nos documentos previsionais, está representada no quadro seguinte:

Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional

(em milhares de euros)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI – OE Inicial
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 901 058,4
	Outras Fontes	908 289,3
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288 757,5
	Outras Fontes	2 540 885,2
Total		**6 638 990,4**

Fonte:
Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro – OE/2002.

Verifica-se que o Financiamento Nacional representa 57,4% e o Comunitário 42,6%. O Financiamento Nacional inclui 76,2% da componente Cap. 50 e 23,8% de "Outras Fontes". No Financiamento Comunitário a composição é de 10,2% Cap. 50 e 89,8% "Outras Fontes".

A execução financeira global do PIDDAC é apresentada no quadro IV.2 no qual se faz também a comparação entre os valores orçamentados e os executados. Neste quadro os valores atinentes à despesa executada foram obtidos do DPP e correspondem à despesa realizada pelos executores. Os valores da despesa efectuada mencionados na CGE reflectem os pagamentos, no caso dos serviços

[1] De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art.º 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*".

sem autonomia, e os valores requisitados e autorizados, no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

É de referir, contudo, que a taxa de execução do Financiamento Nacional foi superior (em 2,7%) à taxa de execução do PIDDAC total e que a taxa de execução do Financiamento Comunitário (de 70,8%) ficou a dever-se à baixa execução do Financiamento Comunitário Cap. 50 (40,1%).

Quadro IV.2 – Execução financeira global do PIDDAC

(em milhares de euros)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE inicial (*)		Executado (**)		Taxa de Execução
		Valor	%	Valor	%	
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 956 350,2	44,5	2 010 459,8	40,7	68,0
	Outras Fontes	852 997,6	12,8	927 241,4	18,8	108,7
Total – Financiamento Nacional		**3 809 347,8**	**57,4**	**2 937 701,2**	**59,5**	**77,1**
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288 757,5	4,3	115 713,7	2,3	40,1
	Outras Fontes	2 540 885,2	38,3	1 887 445,2	38,2	74,3
Total – Financiamento Comunitário		**2 829 642,7**	**42,6**	**2 003 158,9**	**40,5**	**70,8**
Total		**6 638 990,4**	**100,0**	**4 940 860,1**	**100,0**	**74,4**

Fontes:
(*) Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;
(**) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Pela análise do quadro seguinte verificou-se que:

- Relativamente ao Cap. 50: o Financiamento Nacional apresentou uma taxa de execução de 68% (menos 15,6% em relação a 2001), sendo o Comunitário de 40,1% (menos 6,6 em relação a 2001);
- No que respeita a "Outras Fontes": a taxa de execução foi superior em relação à do ano 2001, 6,9% e 11,5%, nos Financiamentos Nacional e no Comunitário, respectivamente.

Quadro IV.3 – Variação da taxa de execução financeira

Fontes de Financiamento		2001 (1)	2002 (2)	Variação 2001-2002 (3)=(2)-(1)
Financiamento Nacional	Cap. 50	83,6	68,0	-15,6
	Outras Fontes	101,8	108,7	6,9
Total - Financiamento Nacional		**87,6**	**77,1**	**-10,5**
Financiamento Comunitário	Cap. 50	46,7	40,1	-6,6
	Outras Fontes	62,8	74,3	11,5
Total - Financiamento Comunitário		**61,2**	**70,8**	**9,6**
Total		**75,9**	**74,4**	**-1,5**

Fontes:
Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;
Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

A taxa de execução financeira do PIDDAC global, de 74,4%, foi inferior à de 2001, o que se deveu essencialmente à baixa execução do Cap. 50 relativo aos Financiamentos Nacional e Comunitário, uma vez que a taxa de execução atinente a "Outras Fontes" foi nas duas componentes superior.

4.2.2.3 – Programas por ministério

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, com a respectiva correspondência da inscrição orçamental no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:

Quadro IV.4 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso

(em unidades) (em milhares de euros)

Ministérios	N.º de Programas						Valor Orçamentado					
	Novos	%	Em Curso	%	Total	%	Novos	%	Em Curso	%	Total	%
EGN	15	2,3	95	5,6	110	4,7	56 656,7	11,4	109 584,1	1,8	166 240,8	2,5
MF	34	5,3	77	4,5	111	4,7	25 571,6	5,2	78 932,5	1,3	104 504,1	1,6
MDN	1	0,2	34	2,0	35	1,5	1 577,7	0,3	17 388,1	0,3	18 965,8	0,3
MNE	2	0,3	22	1,3	24	1,0	8 365,1	1,7	22 456,4	0,4	30 821,5	0,5
MAI	5	0,8	34	2,0	39	1,7	7 095,4	1,4	41 245,1	0,7	48 340,5	0,7
MJ	145	22,6	59	3,5	204	8,7	21 348,6	4,3	153 729,5	2,5	175 078,1	2,6
MEc	70	10,9	39	2,3	109	4,7	7 822,5	1,6	682 355,9	11,1	690 178,4	10,4
MADRP	25	3,9	175	10,3	200	8,6	49 067,2	9,9	803 760,5	13,1	852 827,7	12,8
ME	29	4,5	174	10,3	203	8,7	9 097,1	1,8	254 309,4	4,1	263 406,5	4,0
MCES	102	15,9	178	10,5	280	12,0	51 507,4	10,4	480 177,3	7,8	531 684,6	8,0
MC	37	5,8	212	12,5	249	10,7	13 159,1	2,7	127 135,5	2,1	140 294,6	2,1
MS	20	3,1	52	3,1	72	3,1	31 846,7	6,4	302 519,7	4,9	334 366,4	5,0
MSST	6	0,9	102	6,0	108	4,6	6 194,3	1,2	182 347,1	3,0	188 541,4	2,8
MOPTH	74	11,5	225	13,3	299	12,8	186 786,3	37,7	2 564 270,7	41,7	2 751 057,0	41,4
MCOTA	78	12,1	217	12,8	295	12,6	19 577,5	3,9	323 105,5	5,3	342 682,9	5,2
Total	**643**	**100,0**	**1 695**	**100,0**	**2 338**	**100,0**	**495 673,1**	**100,0**	**6 143 317,3**	**100,0**	**6 638 990,4**	**100,0**

Fonte: Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

Para 2002 foram orçamentados 2 338 programas, dos quais 27,5% eram novos e 72,5% já se encontravam em curso.

Pela leitura do quadro supra verifica-se que o MOPTH é responsável pelo maior número de programas (12,8%), seguido do MCOTA (12,6%) e do MCES (12,0%). Saliente-se que em termos de novos programas o MJ é o responsável pelo maior número (145), ou seja, 22,6% do total, seguindo-se o MCES, com 102 novos programas.

Do orçamento de 6 639 milhões de euros, 92,5% correspondem a projectos em curso e 7,5% respeitam a projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC, verifica-se que, dos 15 Ministérios, foi ao MOPTH, com 41,4% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc, com 12,8% e 10,4%, respectivamente.

4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50 – Investimentos do Plano

4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50 e destinadas à execução anual do PIDDAC de todos os Ministérios foram de 3 245,1 milhões de euros.

As alterações orçamentais introduzidas resultaram num orçamento final de 3 420,3 milhões de euros, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro IV.5 – Alterações ao orçamento inicial da despesa – Cap. 50

(em milhares de euros)

Ministérios	Orçamento Inicial (*)		Alterações Orçamentais				Orçamento Final		
			Assembleia da República (**)	Governo		Total			
	Valor	(%)		Créditos Especiais	Art. 4.º (***)		Valor	(%)	Variação (%)
EGN	135 394,9	4,2	-	15,2	-	15,3	135 410,2	4,0	0,0
MF	92 827,2	2,9	- 4,6	52,4	-	47,8	92 875,0	2,7	0,1
MDN	18 965,8	0,6	-	-	-	-	18 965,8	0,6	-
MNE	30 686,8	0,9	-	-	-	-	30 686,8	0,9	-
MAI	48 340,5	1,5	-	-	99,8	99,8	48 440,2	1,4	0,2
MJ	118 120,3	3,6	-	-	-	-	118 120,3	3,5	-
MEc	215 623,0	6,6	168 454,0	7,0	-	168 461,0	384 084,0	11,2	78,1
MADRP	360 455,5	11,1	-	6 431,8	-	6 431,8	366 887,3	10,7	1,8
ME	263 107,2	8,1	-	-	-	-	263 107,2	7,7	-
MCES	266 532,7	8,2	-	48,6	- 1 247,0	-1 198,5	265 334,2	7,8	- 0,4
MC	91 992,1	2,8	-	-	-	-	91 992,1	2,7	-
MS	196 524,8	6,1	-	880,4	-	880,4	197 405,2	5,8	0,4
MSST	54 244,3	1,7	-	152,2	-	152,2	54 396,5	1,6	0,3
MOPTH	1 056 570,9	32,6	-	-	-	-	1 056 570,9	30,9	-
MCOTA	295 721,6	9,1	-	423,1	- 99,8	323,3	296 044,9	8,7	0,1
Total	**3 245 107,7**	**100,0**	**168 449,4**	**8 010,7**	**- 1 247,0**	**175 213,1**	**3 420 320,8**	**100,0**	**5,4**

(*) Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;

(**) Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio;

(***) Alteração orçamental a que se refere o n.ºs 27 e 63 do art.º 4.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

As alterações orçamentais da responsabilidade da Assembleia da República (168.449,4 mil euros) representam 96,1% do total das alterações e 5,2% do orçamento inicial. Esta afectação de verba destinou-se ao Ministério de Economia e foi orientada para a despesa de capital (Transferências de Capital).

A abertura de créditos especiais (8.010,7 mil euros) da responsabilidade do Governo representou 0,2% do total do orçamento inicial e reflectiu-se nos seguintes ministérios: MADRP (6.431,8 mil euros), MS (880,4 mil euros), MCOTA (423,1 mil euros), MSST (152,2 mil euros), MF (52,4 mil euros), MCES (48,6 mil euros), EGN (15,3) e MEc (7 mil euros).

No âmbito do n.º 27 do art.º 4.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, foram transferidos do Cap. 50 a dotação de 1.247 mil euros do MCES para o orçamento do MDN (Cap.º 3.º), e, relativamente ao n.º 63 do mesmo artigo, a verba de 99,8 mil euros do MCOTA para o MAI.

4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas "realizadas" – Cap. 50

No quadro seguinte é analisada a despesa "realizada" em Investimentos do Plano (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

Quadro IV.6 – Despesas "realizadas" por ministério e por agrupamentos económicos – Cap. 50

(em milhares de euros)

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	9,3	2 358,8	25 481,6	15,9	-	27 865,5	5,6	2 737,0	30 330,3	-	33 067,3	1,7	60 932,8	2,5
MF	222,4	10 540,1	4 206,3	-	-	14 968,7	3,0	10 978,9	33 415,3	-	44 394,2	2,2	59 362,9	2,4
MDN	-	1 223,4	123,9	-	-	1 347,3	0,3	14 299,1	538,6	-	14 837,8	0,7	16 185,1	0,7
MNE	76,7	6 876,3	1 027,7	-	1 034,6	9 015,2	1,8	10 275,3	1 150,6	-	11 425,9	0,6	20 441,1	0,8
MAI	-	2 632,0	-	-	-	2 632,0	0,5	23 322,6	2 591,2	-	25 913,8	1,3	28 545,8	1,2
MJ	28,3	10 487,6	2 937,7	-	-	13 453,6	2,7	55 362,9	12 591,9	-	67 954,8	3,4	81 408,4	3,3
MEc	22,6	1 172,9	41 515,8	-	-	42 711,2	8,6	1 180,7	311 696,1	-	312 876,7	15,8	355 587,9	14,4
MADRP	1 010,8	12 939,2	167 650,8	1 988,4	10,6	183 599,8	36,9	15 000,7	112 546,0	-	127 546,7	6,4	311 146,5	12,6
ME	160,9	8 612,2	610,8	-	-	9 383,9	1,9	154 356,2	16 044,5	24,5	170 425,2	8,6	179 809,1	7,3
MCES	96,7	531,1	79 333,0	-	-	79 960,8	16,1	1 179,4	109 938,0	-	111 117,4	5,6	191 078,3	7,7
MC	1 279,4	6 258,9	24 168,4	2 644,2	-	34 351,0	6,9	4 063,3	23 342,5	-	27 405,8	1,4	61 756,7	2,5
MS	42,5	3 718,2	3 322,5	-	-	7 083,2	1,4	61 726,3	38 487,8	-	100 214,0	5,1	107 297,2	4,3
MSST	23,4	213,4	452,3	-	-	689,0	0,1	831,9	19 719,4	-	20 551,3	1,0	21 240,3	0,9
MOPTH	140,7	9 044,9	3 753,2	-	-	12 938,8	2,6	11 781,3	784 621,0	-	796 402,4	40,2	809 341,1	32,7
MCOTA	1 959,6	29 403,1	26 472,1	-	-	57 834,8	11,6	55 058,6	60 771,9	-	115 830,5	5,9	173 665,3	7,0
Total	**5 073,2**	**106 011,9**	**381 055,9**	**4 648,5**	**1 045,2**	**497 834,7**	**20,1**	**422 154,1**	**1 557 785,1**	**24,5**	**1 979 963,6**	**79,9**	**2 477 798,4**	**100,0**

Fonte: CGE 2002.

A despesa "realizada" em Investimentos do Plano foi de 2.477,8 milhões de euros, dos quais 79,9% foram direccionados para despesas de capital e 20,1% para despesas correntes.

Quadro IV.7 – Taxas de execução das despesas "realizadas" por classificação económica e ministério

Ministérios	Despesas Correntes						Despesas de Capital				Total
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06	Total Desp. Corr.	Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11	Total Desp. Capit.	
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	Subsídios	Outras despesas correntes		Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Outras despesas de capital		
EGN	15,0	18,6	66,1	21,2	–	54,2	18,4	43,8	–	39,3	45,0
MF	54,8	63,8	64,3	–	–	63,8	60,7	65,1	–	64,0	63,9
MDN	–	47,9	100,0	–	–	50,3	90,8	100,0	–	91,1	85,3
MNE	15,8	66,3	65,5	–	86,4	66,2	84,6	23,4	–	67,0	66,6
MAI	–	38,3	0,0	–	–	38,0	66,6	40,0	–	62,4	58,9
MJ	37,8	70,7	57,3	–	–	67,2	72,3	58,6	–	69,3	68,9
MEc	46,9	41,0	79,4	–	–	77,4	50,9	95,4	–	95,1	92,6
MADRP	71,3	74,3	87,4	41,0	100,0	85,2	50,9	92,4	–	84,3	84,8
ME	67,2	77,0	65,7	–	–	75,9	73,2	40,3	60,4	68,0	68,3
MCES	39,6	29,8	76,2	–	–	75,3	18,3	72,0	–	69,8	72,0
MC	79,1	41,7	64,8	95,7	–	60,6	41,9	91,0	–	77,5	67,1
MS	34,1	59,4	49,4	–	–	54,0	57,7	49,8	–	54,4	54,4
MSST	68,6	42,0	78,7	–	–	61,7	52,3	38,2	–	38,6	39,0
MOPTH	33,9	51,1	56,0	–	–	52,2	73,5	77,2	–	77,2	76,6
MCOTA	55,1	50,7	74,4	–	–	59,5	49,9	68,6	–	58,2	58,7
Total	**58,1**	**54,5**	**78,1**	**60,5**	**86,5**	**71,1**	**63,4**	**75,8**	**60,4**	**72,8**	**72,4**

Fonte: DGO.

Como se verifica no Quadro IV.7, a taxa de execução relativa às despesas correntes foi de 71,1% e a relativa às despesas de capital de 72,8%, sendo a primeira inferior em 1,3% à taxa de execução global do PIDDAC e a segunda superior em 4 décimas.

No âmbito das despesas correntes, a taxa de execução em "despesas com pessoal", "aquisição de bens e serviços" e "subsídios" foi de 58,1%, 54,5% e 60,5%, respectivamente. A execução atinente às "transferências correntes" e "outras despesas correntes" atingiu 78,1% e 86,5%.

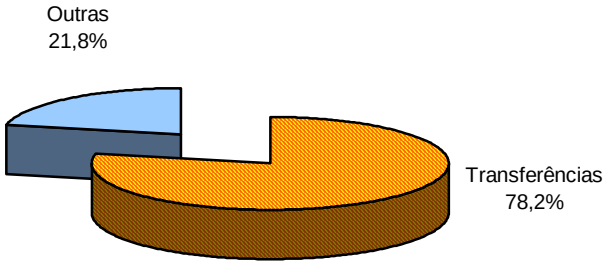
No que se refere às despesas de capital, a "aquisição de bens de capital", "outras despesas de capital" e "transferências de capital" apresentaram taxas de execução de 63,4%, 60,4% e 75,8%, respectivamente.

Pela análise conjugada de valores dos Quadros IV.6 e Quadro IV.8 (v. adiante) verificou-se, relativamente a 2001, uma redução nas despesas de capital e correntes de 33,6 milhões de euros e 14,6 milhões de euros, respectivamente.

De salientar também que dos 2.477,8 milhões de euros de despesa "realizada", o esforço financeiro nacional situou-se em 2.362,1 milhões de euros e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50, sob o sistema de compensação em receita, foi de 115,7 milhões de contos.

O peso do agrupamento económico "Transferências" (correntes e de capital) foi de 78,2%, mais 2,2% do que o verificado no ano anterior (76,0%) e mais 0,9% do que em 2000 (77,9%).

Gráfico IV.2 – Despesa realizada – Transferências



Fonte: Quadros n.ºs IV.5 e IV.6.

Tal como foi verificado na orçamentação (cf. 5.º parágrafo do ponto 4.2.2.3 – Programas por Ministério), também, no referente à execução, os três Ministérios ali referidos, MOPTH, MEc e MADRP, são responsáveis pela maior fatia (59,6%) da despesa executada.

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

Pela análise do quadro que a seguir se apresenta observa-se que a taxa de execução dos Investimentos do Plano foi de 72,4 %, menos 11,1% do que a registada em 2001 e também inferior à taxa de execução registada em 2000, que foi de 74,7%.

Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos – Cap. 50

(em milhares de euros)

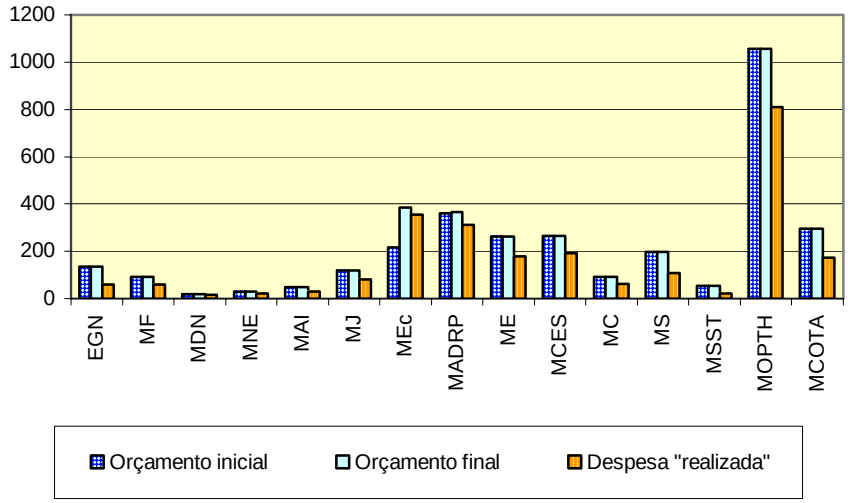
Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
01 - Despesas com pessoal	7 113,0	8 728,2	4 405,1	5 073,2	61,9	58,1
02 - Aquisição de bens e serviços	185 402,3	194 547,4	118 544,7	106 011,9	63,9	54,5
04 - Transferências correntes	436 568,5	488 077,8	403 765,8	381 055,9	92,5	78,1
05 – Subsídios	5 633,8	7 685,4	3 507,8	4 648,5	62,3	60,5
06 – Outras despesas correntes	1 743,6	1 208,7	1 206,2	1 045,2	69,2	86,5
07 - Aquisição de bens de capital	650 099,1	666 220,7	479 305,3	422 154,1	73,7	63,4
08 - Transferências de capital	1 735 109,0	2 053 812,1	1 515 195,8	1 557 785,1	87,3	75,8
11 – Outras despesas de capital	2 994,7	40,5	16,3	24,5	0,5	60,4
Total	**3 024 664,0**	**3 420 320,8**	**2 525 947,0**	**2 477 798,4**	**83,5**	**72,4**

Fonte: CGE/ 2001 e 2002.

Em termos de agrupamentos económicos, um pouco à semelhança do verificado nos últimos dois anos, apresentaram taxas de execução superiores à taxa de execução global os agrupamentos relativos a Transferências Correntes e de Capital, apresentando os outros, com excepção de Outras Despesas Correntes, taxas inferiores.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa "realizada" por Ministério (Cap. 50) pode ser visualizada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.3 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada



Fonte: Quadros n.os IV.5 e IV.6.

A taxa de execução por ministério foi a seguinte:

Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios – Cap. 50

(em milhares de euros)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de execução		Variação
	2001	2002	2001	2002	2001 (1)	2002 (2)	(3)=(2)-(1)
EGN (*)	19 312,9	135 410,2	12 077,2	60 932,8	62,5	45,0	- 17,5
MF (*)	32 322,4	92 875,0	27 494,3	59 362,9	85,1	63,9	- 21,1
MDN	20 176,4	18 965,8	18 219,6	16 185,1	90,3	85,3	- 5,0
MNE	34 836,0	30 686,8	25 202,9	20 441,1	72,3	66,6	- 5,7
MAI	51 426,1	48 440,5	33 860,9	28 545,8	65,8	58,9	- 6,9
MJ	66 838,9	118 120,3	49 664,3	81 408,4	74,3	68,9	- 5,4
MEc	198 522,8	384 084,0	180 322,3	355 587,9	90,8	92,6	1,7
MADRP	389 064,5	366 887,3	330 363,0	311 146,5	84,9	84,8	- 0,1
ME (*)	359 876,4	263 107,2	286 457,2	179 809,1	79,6	68,3	- 11,3
MCES (**)	-	265 334,2	-	191 078,3	-	72,0	72,0
MC	82 150,2	91 992,1	64 440,2	61 756,7	78,4	67,1	- 11,3
MS (*)	220 202,9	197 405,2	139 278,3	107 297,2	63,3	54,4	- 8,9
MSST (*)	-	54 396,5	-	21 240,3	-	39,0	-
MOPTH (**)	-	1 056 570,9	-	809 341,1	-	76,6	-
MCOTA (**)	-	296 044,9	-	173 665,3	-	58,7	-
MES (***)	908 438,8	-	869 578,2	-	95,7	-	-
MAOT (***)	38 715,7	-	30 634,3	-	79,1	-	-
MTS (***)	181 796,9	-	137 192,6	-	75,5	-	-
MP (***)	253 986,8	-	179 716,1	-	70,8	-	-
MCT (***)	100 407,6	-	97 136,2	-	96,7	-	-
MREAP (***)	15 672,2	-	11 168,0	-	71,3	-	-
MJD (***)	50 916,3	-	33 141,3	-	65,1	-	-
Total	**3 024 664,0**	**3 420 320,8**	**2 525 947,0**	**2 477 798,4**	**83,5**	**72,4**	**- 11,1**

(*) Ministério alterado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(**) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(***) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

Fonte: CGE/2001 e 2002.

Pela análise do quadro supra verifica-se que 73,3% dos Ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 39% e os 72%, ou seja, inferiores à taxa de execução global que foi de 72,4%. Os Ministérios da Economia, da Defesa Nacional e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas apresentaram as melhores taxas de execução com, respectivamente, 92,6%, 85,3% e 84,8%.

A distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios consta do Quadro IV.9, através do qual se verifica que o MOPTH absorveu 32,7% da despesa "realizada", seguindo-se-lhe o MEc e o MADRP com 14,4% e 12,6%, respectivamente.

QuadroIV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50)
em termos orgânicos – 2000/2002

(em milhares de euros)

Ministérios	2000		2001		2002		Variação (2000-2001)		Variação (2001-2002)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGN (*)	78 872,9	3,4	12 077,2	0,5	60 932,8	2,5	- 66 795,7	- 84,7	48 855,6	404,5
MF (*)	18 566,5	0,8	27 494,3	1,1	59 362,9	2,4	8 927,8	48,1	31 868,6	115,9
MDN	15 186,9	0,7	18 219,6	0,7	16 185,1	0,7	3 032,7	20,0	- 2 034,5	- 11,2
MNE	21 028,0	0,9	25 202,9	1,0	20 441,1	0,8	4 174,9	19,9	- 4 761,9	- 18,9
MAI	39 079,0	1,7	33 860,9	1,3	28 545,8	1,2	- 5 218,1	- 13,4	- 5 315,1	- 15,7
MJ	43 353,1	1,9	49 664,3	2,0	81 408,4	3,3	6 311,2	14,6	31 744,0	63,9
MEc	167 287,3	7,2	180 322,3	7,1	355 587,9	14,4	13 035,0	7,8	175 265,7	97,2
MADRP	260 616,4	11,2	330 363,0	13,1	311 146,5	12,6	69 746,6	26,8	- 19 216,6	- 5,8
ME (*)	234 786,0	10,1	286 457,2	11,3	179 809,1	7,3	51 671,2	22,0	- 106 648,1	- 37,2
MCES (**)	-	-	-	-	191 078,3	7,7	-	-	-	-
MC	74 398,6	0,3	64 440,2	2,6	61 756,7	2,5	- 9 958,4	- 13,4	- 2 683,5	- 4,2
MS (*)	136 245,9	5,9	139 278,3	5,5	107 297,2	4,3	3 032,4	2,2	- 31 981,1	- 23,0
MSST (**)	-	-	-	-	21 240,3	0,9	-	-	-	-
MOPTH (**)	-	-	-	-	809 341,1	32,7	-	-	-	-
MCOTA (**)	-	-	-	-	173 665,3	7,0	-	-	-	-
MES (***)	864 407,5	37,1	869 578,2	34,4	-	-	-	-	-	-
MAOT (***)	105 436,2	4,5	179 716,1	7,1	-	-	74 280,0	70,5	-	-
MTS (***)	19 934,1	0,9	30 634,3	1,2	-	-	10 700,2	53,7	-	-
MP (***)	158 862,9	6,8	137 192,6	5,4	-	-	- 21 670,3	- 13,6	-	-
MCT (***)	80 381,5	3,5	97 136,2	3,8	-	-	16 754,7	20,8	-	-
MREAP (***)	8 385,1	0,4	11 168,0	0,4	-	-	2 783,0	33,2	-	-
MJD (***)	-	-	33 141,3	1,3	-	-	-	-	-	-
Total	**2 326 827,8**	**100,0**	**2 525 947,0**	**100,0**	**2 477 798,4**	**100,0**	**199 119,2**	**8,6**	**- 48 148,6**	**- 1,9**

(*) Ministério alterado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(**) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(***) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

Fonte: CGE/2000, 2001 e 2002.

Observa-se ainda, através deste quadro, que a evolução global da execução orçamental de 2000 para 2001 apresenta uma variação positiva de 199,1 milhões de euros, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 8,6%, enquanto a evolução de 2001 para 2002 apresenta uma variação negativa de 48,1 milhões de euros (-1,9%).

A constituição do XV Governo Constitucional, decorrente do Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio, introduziu alterações orgânicas que se reflectiram na composição e na designação de alguns ministérios, bem como na criação ou extinção de outros. Estas ocorrências impossibilitam a análise comparativa entre os ministérios objecto de alteração, criação ou extinção.

Dos Ministérios susceptíveis deste tipo de análise, apenas apresentaram variações positivas o MEc (175,3 milhões de euros) e o MJ (31,7 milhões de euros); as variações em termos negativos registaram-se no MS (23%), MAI (15,7%), MNE (18,9%), MDN (11,2%) e MADRP (5,8),

Relativamente à execução da despesa realizada pelos diversos sectores e ainda no âmbito do Cap. 50, foram analisados os dados provenientes do DPP, os quais se agrupam no quadro seguinte:

Quadro IV.11 – Execução por sectores – Cap. 50

(em milhares de euros)

Sectores	Financiamento						Taxa de Financiamento	
	Nacional		Comunitário		Total			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac.	Com.
Cultura	69 962,6	3,5	2 125,5	1,8	72 088,2	3,4	3,3	0,1
Educação	176 616,9	8,8	50 309,2	43,5	226 926,1	10,7	8,3	2,4
Formação Profissional e Emprego	2 558,7	0,1	22,3	0,0	2 581,0	0,1	0,1	0,0
Saúde	68 416,0	3,4	22 839,8	19,7	91 255,8	4,3	3,2	1,1
Acção e Reintegração Social	17 807,1	0,9	-	-	17 807,1	0,8	0,8	-
Ambiente e Revitalização Urbana	216 754,1	10,8	21 049,1	18,2	237 803,2	11,2	10,2	1,0
Justiça	26 846,4	1,3	-	-	26 846,5	1,3	1,3	-
Desporto, recreio e Lazer	38233,1	2,0	-	-	38 233,1	1,8	1,9	-
Agricultura	250 486,8	12,4	5 006,4	4,3	255 493,2	12,0	11,8	0,2
Pescas	19 484,4	1,0	1 466,3	1,3	20 950,7	1,0	0,9	0,1
Indústria e Energia	122 260,8	6,1	7,0	0,0	122 267,8	5,8	5,7	0,0
Comércio e Turismo	27 646,3	1,3	-	-	27 646,3	1,3	1,3	-
Transportes e Comunicações	666 289,4	33,1	101,7	0,1	666 391,1	31,3	31,3	0,0
Ciência e Tecnologia	124 755,1	6,2	4 543,0	3,9	129 298,1	6,1	5,9	0,2
Qualidade na Administração Pública	113 659,5	5,6	7 489,9	6,5	121 149,4	5,7	5,3	0,4
Segurança e Ordem Pública	34 139,6	1,7	-	-	34 139,6	1,6	1,6	-
Apoio ao desenvolvimento Regional	34 543,0	1,7	753,6	0,7	35 296,7	1,7	1,6	0,0
Total	**2 010 459,8**	**100,0**	**115 713,7**	**100,0**	**2 126 173,5**	**100,0**	**94,6**	**5,4**

Fonte: Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Uma análise comparativa entre os valores da despesa ("transferências" efectuadas pela DGO) evidenciados na CGE, no montante de 2.477,8 milhões de euros, e os valores obtidos pelo DPP, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 2.126,2 milhões de euros, permite concluir que não foi utilizado um total de cerca de 351,6 milhões de euros, ou seja, 14,2% do "autorizado" e transferido pela DGO.

Esta situação resulta do facto da despesa "realizada", constante da CGE apenas 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 reflecte tão-só despesas "autorizadas" pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas.

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. 50. Assim, com a inclusão de "Outras Fontes", o Financiamento Nacional é reduzido de 94,6% para 59,5% e aumentado o Financiamento Comunitário de 5,4% para 40,5%.

Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento

(em milhares de euros)

Sectores	Cap. 50				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	69 962,6	2 125,5	72 088,1	3,4	4,0	16 177,7	16 181,7	0,6	69 966,6	2,4	18 303,2	0,9	88 269,8	1,8
Educação	176 616,9	50 309,1	226 926,1	10,7	31 271,1	34 950,8	66 221,9	2,4	207 888,1	7,1	85 259,9	4,3	293 148,0	5,9
Formação Profissional e Emprego	2 558,7	22,3	2 581,0	0,1	19 054,0	9 076,4	28 130,4	1,0	21 612,7	0,7	9 098,7	0,5	30 711,3	0,6
Saúde	68 416,0	22 839,8	91 255,8	4,3	9 999,9	32 318,6	42 318,5	1,5	78 415,9	2,7	55 158,4	2,8	133 574,3	2,7
Acção e Reintegração Social	17 807,1	0,0	17 807,1	0,8	887,8	5 742,1	6 629,9	0,2	18 694,8	0,6	5 742,1	0,3	24 437,0	0,5
Ambiente e Revitalização Urbana	216 754,1	21 049,1	237 803,2	11,2	2 276,6	9 420,3	11 697,0	0,4	219 030,8	7,5	30 469,4	1,5	249 500,2	5,1
Justiça	26 846,4	0,0	26 846,4	1,3	62 124,6	4 332,3	66 457,0	2,4	88 971,1	3,0	4 332,3	0,2	93 303,4	1,9
Desporto, recreio e Lazer	38 233,1	0,0	38 233,1	1,9	2 335,8	781,9	3 117,7	0,1	40 568,9	1,4	781,9	0,0	41 350,8	0,8
Agricultura	250 486,8	5 006,4	255 493,2	12,0	32 736,5	364 988,9	397 725,4	14,1	283 223,3	9,6	369 995,2	18,5	653 218,5	13,2
Pescas	19 484,4	1 466,3	20 950,7	1,0	7 382,5	46 116,5	53 499,0	1,9	26 866,9	0,9	47 582,8	2,4	74 449,7	1,5
Indústria e Energia	122 260,8	7,0	122 267,8	5,7	31 615,8	790 720,8	822 336,6	29,2	153 876,6	5,2	790 727,8	39,5	944 604,4	19,1
Comércio e Turismo	27 646,3	0,0	27 646,3	1,3	53,6	3 213,7	3 267,3	0,1	27 699,9	0,9	3 213,7	0,2	30 913,6	0,6
Transportes e Comunicações	666 289,4	101,7	666 391,1	31,3	654 526,2	458 894,4	1 113 420,6	39,6	1 320 815,6	45,0	458 996,1	22,9	1 779 811,7	36,0
Ciência e Tecnologia	124 755,1	4 543,0	129 298,1	6,1	3 332,7	89 679,5	93 012,2	3,3	128 087,8	4,4	94 222,5	4,7	222 310,3	4,5
Qualidade na Administração Pública	113 659,5	7 489,9	121 149,4	5,7	67 576,8	16 140,7	83 717,5	3,0	181 236,3	6,2	23 630,6	1,2	204 866,9	4,1
Segurança e Ordem Pública	34 139,6	0,0	34 139,6	1,6	1 716,1	0,0	1 716,1	0,1	35 855,7	1,2	0,0	0,0	35 855,7	0,7
Apoio ao desenvolvimento Regional	34 543,0	753,6	35 296,7	1,7	347,2	4 890,6	5 237,8	0,2	34 890,3	1,2	5 644,2	0,3	40 534,5	0,8
Total	**2 010 459,8**	**115 713,7**	**2 126 173,5**	**100,0**	**927 241,4**	**1 887 445,2**	**2 814 686,6**	**100,0**	**2 937 701,3**	**100,0**	**2 003 158,8**	**100,0**	**4 940 860,1**	**100,0**

Fonte: Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Considerando a execução global do PIDDAC, o sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso, 36%, seguindo-se o da Indústria e Energia, com 19,1%, e o da Agricultura, com 13,2%. Estes três sectores, co-financiados em 3.377,6 milhões de euros, absorvem 68,3% do financiamento do PIDDAC global, dos quais 1.619,7 milhões de euros de componente comunitária (80,9%) e 1.757,9 milhões de euros de componente nacional (59,8%).

Relativamente à execução do PIDDAC – Cap. 50, o valor mais elevado de financiamento foi também no sector dos Transportes e Comunicação (31,3%), seguindo-se o da Agricultura (12%) e o do Ambiente e Revitalização Urbana (11,2%).

4.3 – Programa/Projecto PIDDAC "Centros de Formalidades Empresariais – CFE"

4.3.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI), entidade responsável pela execução do Projecto "Centros de Formalidades Empresariais" (CFE) do Programa com a mesma designação.

O trabalho de auditoria visou a análise da gestão financeira do programa / projecto CFE, 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 2002, e apreciar a legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como o acompanhamento e controlo implementados e realizados.

No âmbito da auditoria procedeu-se à apreciação do sistema de planeamento e dos processos de decisão, analisou-se o sistema e a qualidade de informação, bem como a preparação / fixação de objectivos quanto ao financiamento, orçamentação e execução financeira do projecto, efectuou-se a análise dos processos na perspectiva da legalidade, regularidade, gestão, fiscalização e controlo e avaliou-se a execução global do programa / projecto, especialmente dos CFE seleccionados – Loulé, Lisboa II e Setúbal.

Procedeu-se, igualmente, à pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados junto dos serviços e entidades públicas, privadas e/ou de interesse público que intervieram no processo CFE, com a dupla finalidade de efectuar a verificação e validação da gestão física e financeira do projecto e de suprir as insuficiências de informação por parte do IAPMEI.

4.3.2 – Envolvente do programa/projecto

A génese dos CFE consistiu na instalação física num único local de delegações ou extensões dos serviços ou organismos da Administração Pública[1] com um relacionamento mais frequente com as empresas, tendo em vista o atendimento e a prestação de informações aos utentes, apoiando-os e reduzindo os tempos até ali necessários para a prática dos actos e procedimentos relacionados com a constituição e alteração de pactos sociais das empresas e actos afins, essenciais à regularidade e ao regular funcionamento das sociedades.

Releva-se o mérito da redução dos tempos de espera conseguidos com a criação dos CFE, no que respeita à prática dos actos e procedimentos relacionados com o ciclo de vida das sociedades. No entanto, os CFE comportaram uma estrutura complementar e não substitutiva das estruturas existentes. Consequentemente, induzem novos custos que, por muito difusos e diluídos que possam parecer, existem e são suportados pelos agentes económicos e pela economia do país em geral e acabam por ser, directa ou indirectamente, incorporados no custo final dos produtos a colocar num mercado cada vez mais globalizado, encarecendo-os e retirando-lhes competitividade.

Com o início do projecto da rede dos CFE foram abertos os Centros de Lisboa I e Porto, utilizando instalações afectas ao IAPMEI. Posteriormente, a rede foi alargada com a abertura dos CFE de Coimbra e Setúbal (1998), Braga, Loulé e das novas instalações do Centro do Porto (1999) e Lisboa II (2000).

Na 2.ª fase de implementação dos CFE foi privilegiada a parceria com associações empresariais, formalizada através de protocolos de colaboração institucional.

[1] Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, Registo Nacional de Pessoas Colectivas, Direcção-Geral dos Impostos, Centro Regional de Segurança Social e, eventualmente, outros serviços que se revelem necessários ao processo de agilização de criação de empresas.

4.3.3 – Execução financeira global

O programa/projecto designado "Centro de Formalidades Empresariais" foi inscrito no Mapa XI, actual Mapa XV do PIDDAC, Cap. 50 – FN, e continha programação financeira com início em 1998 e termo previsto para 2005. Em 1997, ano da entrada em funcionamento dos dois primeiros CFE (Lisboa I e Porto), o programa/projecto CFE não foi objecto de inscrição em PIDDAC.

Relativamente ao OE/2003, verificou-se que o programa/projecto, embora previsto até 2005, não foi inscrito em PIDDAC. No entanto, em 2003, foram executadas as obras e entraram em funcionamento os CFE de Aveiro, Viseu e Leiria, seguindo-se, em 2004, o CFE do Funchal.

A execução financeira global do programa/projecto foi efectuada através do apuramento da execução evidenciada na "Conta Geral do Estado" dos anos de 1998 a 2002, expressa no quadro seguinte.

Quadro IV.13 – Execução financeira global – Conta Geral do Estado 2001/2002

(em euros)

Fonte de Financia-mento	Dotação Final Disponível 2001 (1)	Execução Financeira até 2001 (2)	Taxa Execução (3) = (2/1)	Dotação Final Disponível 2002 (4)	Execução Financeira 2002 (5)	Taxa Execução (6) =(5/4)	Taxa Execução Global (7)=(2)+(5)/(1)+(4)
Capítulo 50 – FN	Dc 13 441 555,85	13 441 555,85	100	3 991 780	3 167 590	79,4	95,3
	DC 7 570 355,44	7 570 355,44	100	51 027	42 523	83,3	99,9
Total	**21 011 911,29**	**21 011 911,29**	**100**	**4 042 807**	**3 210 113**	**79,4**	**96,7**

Dc – despesas correntes; DC – despesas de capital.

Pela análise do quadro verifica-se que, ao longo da vida do programa, houve uma prevalência do volume das aplicações em despesas correntes. Estas, até ao final de 2001, corresponderam a 64% do total transferido. Quanto ao ano de 2002, aquela percentagem foi de 98,7%. Esta situação é elucidativa de como a filosofia inerente ao investimento através do PIDDAC está a ser desviada do seu objectivo.

4.3.4 – O PIDDAC – Cap. 50 – Investimentos do Plano e os custos de funcionamento dos CFE

Sobre o PIDDAC, cumpre, em síntese, referir que se trata de:

- Um conjunto estruturado e programado de projectos de investimento plurianual, claramente identificados, quantificados e temporalmente definidos, com dotação de recursos anual e previsão plurianual, visando a prossecução de determinado(s) objectivo(s). Além disso é integrado no OE, através do Mapa XI, actual Mapa XV, e com este aprovado pela Assembleia da República;
- Por sua vez, o projecto de investimento é, normalmente, a unidade base a acompanhar em termos de planeamento dos custos globais e da execução da despesa total, definindo-se este como um conjunto de acções que concorre para a concretização de determinado objectivo dentro de um programa.

A natureza, os recursos e os objectivos das verbas do PIDDAC – Cap. 50 Investimentos do Plano, são, assim, pouco ou nada consentâneos com a sua utilização como suporte financeiro do funcionamento dos CFE, de forma continuada, desde a sua criação.

4.3.5 – Contextualização

De acordo com o Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, podem candidatar-se a entidades hospedeiras ou de acolhimento dos CFE os organismos ou institutos públicos, as associações empresariais, as câmaras de comércio e indústria e as ordens profissionais.

O regime das candidaturas a entidades de acolhimento encontra-se insuficientemente regulado, tendo-se verificado que na escolha das entidades de acolhimento não foram acautelados os princípios da igualdade de oportunidades, transparência, isenção e imparcialidade.

A parceria com as entidades de acolhimento foi formalizada através de protocolos de colaboração institucional. Em desconformidade com o disposto no artigo 2.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, quatro, dos cinco protocolos celebrados, não foram outorgados pelo Ministro da Economia, encontrando-se feridos de nulidade (artigo 133.º do CPA).

Os protocolos celebrados são vagos quanto às obrigações emergentes, não fixam o valor, os requisitos, as especificações e as condições em que as obras de adaptação dos espaços cedidos para os CFE deviam ter sido executadas, controladas e fiscalizadas. A ausência da particularização do objecto não foi, por outro lado, suprida pela existência de cadernos de encargos e especificações técnicas que permitissem definir com rigor as condições de execução das obras ordenadas pelo IAPMEI.

Através dos protocolos, transferiu-se a responsabilidade da adaptação das instalações para as entidades de acolhimento, as quais foram "intermediárias" por onde circularam as verbas destinadas a pagar as obras, surgindo o IAPMEI como efectivo dono da obra ao definir as orientações e as especificações e ao escolher os adjudicatários, sem realização de concursos prévios à adjudicação dos referidos trabalhos.

Para pagamento das obras de adaptação dos CFE e dos custos de reinstalação das entidades de acolhimento, o IAPMEI utilizou a figura das comparticipações financeiras, a qual carece de regulamentação nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro[1], não tendo sido detectados nem trazidos ao processo diplomas ou despachos do Ministro da Economia que, no âmbito da criação dos CFE, as regulamentassem, assegurando a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência, indispensáveis garantias da legalidade administrativa e financeira.

No âmbito da implementação dos CFE foram efectuadas comparticipações financeiras para custos de reinstalação das entidades de acolhimento, não previstos no diploma legal que criou os CFE e que, ao serem suportados por verbas consignadas ao PIDDAC, configuraram uma violação do princípio da especificação orçamental.

[1] Na redacção do Decreto-Lei n.º 35-A/03, de 27 de Fevereiro.

4.3.6 – Observações da auditoria

Para a instalação do CFE de Setúbal, o IAPMEI adquiriu sete fracções autónomas ao CEISET, não tendo cumprido as normas aplicáveis à aquisição de imóveis por pessoas colectivas de direito público, exigíveis em função do valor de aquisição, nem obtido a autorização do Ministro das Finanças (art.º 3.º, n.º 2, da Lei 127-B/97, de 20 de Dezembro - OE 98). As aquisições também não foram precedidas dos pareceres do Conselho Geral e da Comissão de Fiscalização do IAPMEI.

À data da celebração dos contratos promessa, quer a propriedade horizontal quer as fracções não estavam registadas em nome do CEISET e encontravam-se oneradas, não tendo o IAPMEI agido com as cautelas essenciais exigíveis a quem gere dinheiros públicos.

O IAPMEI, através da aquisição "chave na mão", subtraiu-se às regras concursais a que estaria obrigado caso não tivesse cedido a realização das obras ao promitente vendedor, surgindo o IAPMEI como dono da obra, com plenos poderes de gestão, direcção e fiscalização da obra.

O CFE de Loulé foi implementado nas instalações do NERA, não tendo a opção tomada ponderado os custos a que conduziria, nomeadamente, os inerentes à ausência de concurso e à reinstalação dos serviços daquela Associação. O valor das obras de adaptação, incluindo o projecto, excedeu em cerca de 60% os custos previstos.

Das comparticipações financeiras destinadas aos custos de reinstalação do NERA, sobressaiu a que se destinou à execução da cláusula 8.ª do protocolo, por ter sido atribuída sem contrapartida em efectivo investimento. Ao efectuar a comparticipação financeira, assumindo expressamente que o fez independentemente da realização das obras a que se destinava, o IAPMEI renunciou aos deveres de acompanhamento e controlo da utilização de dinheiros públicos, permitiu que as verbas tivessem sido desviadas para fins diversos daqueles para que foram atribuídas e realizou uma despesa ilegal por violar as regras e requisitos constantes do artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

O CFE de Lisboa II foi implementado nas instalações da AIP e, contrariamente à previsão legal, a iniciativa da escolha desta entidade de acolhimento coube ao Ministério da Economia, tendo o IAPMEI desenvolvido os contactos posteriores à concretização do projecto, que culminaram com a celebração de um protocolo através do qual se estabeleceu a contratualização da AIP para a execução das obras de adaptação, mediante comparticipações financeiras.

As comparticipações financeiras efectuadas para pagamento dos adiantamentos das obras de adaptação dos CFE de Loulé e Lisboa II não se encontravam suportadas por facturas do empreiteiro Francisco do Carmo Amaro ou da Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda. (com excepção de uma relativa a 20% da empreitada do CFE de Lisboa II).

4.3.7 – Procedimentos de controlo interno

Verificou-se que no IAPMEI não existe um sistema de informação que permita apurar com fiabilidade a despesa realizada por comparticipações financeiras, o montante de cada uma delas, o número de procedimentos contratuais e os responsáveis pelos mesmos.

Quanto à autorização das despesas, verificou-se ausência quase total de identificação nominal e funcional de quem profere os despachos, sendo também omissa no que respeita à indicação do exercício de delegação de competências ou substituição.

No que concerne à realização das despesas, as autorizações não eram acompanhadas da verificação da regularidade financeira – confirmação da inscrição orçamental, do cabimento e da adequada classificação económica – o que, para além de irregular, revela ausência de controlo financeiro administrativo. O incumprimento destes princípios arrastou-se até à fase do pagamento, que não se encontrava autonomizada.

A não exigência de facturas e dos respectivos suportes da execução dos trabalhos acarretou a falta de controlo sobre o destino efectivo das verbas transferidas para a reinstalação dos serviços das entidades de acolhimento dos CFE e sobre o investimento realizado e proporcionou a ocorrência de infracções fiscais.

4.3.8 – Planeamento, fiscalização e controlo

O processo de instalação do primeiro CFE – Lisboa I – condicionou a implementação dos subsequentes, na medida em que foi directamente adjudicada ao mesmo projectista a concepção das obras de adaptação das instalações destes, com fundamento em direitos de autor e com vista a poder manter-se a mesma "imagem" nos restantes CFE; também, com fundamento na experiência da primeira obra e no cumprimento dos prazos, foi adjudicada a realização das obras de adaptação dos CFE subsequentes ao mesmo empreiteiro.

Na implementação do primeiro CFE, o IAPMEI considerou o projecto muito dispendioso e a obra com preços muito elevados, tendo sido largamente excedido o valor de referência indicado pelo Conselho de Administração ao projectista. Porém, nas posteriores obras de adaptação dos CFE, não foram reavaliados os projectos e discutidos os preços com vista à redução dos custos, sendo de salientar que as empreitadas seguintes foram contratadas por valores/m^2 muito superiores aos do CFE de Lisboa I.

O IAPMEI não equacionou nenhum planeamento temporal para a execução dos CFE, que calendarizasse a entrada em funcionamento, de modo a conceder mais tempo à realização quer do projectos e obras quer dos procedimentos pré-contratuais, em condições de competitividade e com redução dos custos até um nível aceitável.

Os projectos não apresentavam todas as peças, designadamente medições, orçamentos e cadernos de encargos, com excepção, em parte, dos projectos relativos a especialidades – instalações eléctricas e ar condicionado; também não foram apresentadas memórias descritivas e justificativas das obras, ou, quando apresentadas, encontravam-se incompletas, o que se revelou determinante para a falta de controlo por parte do IAPMEI.

Os orçamentos das obras de adaptação encontravam-se deficientemente elaborados, tendo sido apresentados por artigos globais com baixo grau de discriminação, sem quantidades e sem preços unitários. Esta situação originou a falta de controlo sobre os preços praticados, a conformidade da execução da obra com o projecto e a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados.

A fiscalização das obras foi assegurada pela Arquiprojecta, concomitantemente com a assistência técnica às obras, apesar de não ser aconselhável reunir na mesma entidade as funções de projectista e fiscal de obra, por potenciar interesses convergentes. A fiscalização não correspondeu ao que determina o artigo 180.º do Decreto-Lei n.º 59/99 (anteriormente, artigo 161.º do Decreto-Lei n.º

405/93), pois não foram efectuadas medições dos trabalhos, falha que se revelou de crucial importância para o controlo formal e substancial da execução das obras. Aliás, tão pouco foram encontrados ou disponibilizados, no âmbito dos CFE analisados, com excepção de Lisboa I, documentos produzidos no âmbito da fiscalização.

De acordo com o IAPMEI, o controlo efectuado processou-se através do acompanhamento e deslocação aos locais de equipas do Instituto. Contudo, não foram detectados ou facultados elementos escritos ou outros que revelassem tais deslocações e validações. Assim, o controlo referido pelo IAPMEI ter-se-á efectuado de forma displicente, desconforme com a legalidade subjacente à execução da despesa e com as boas práticas de gestão que devem presidir ao controlo dos dinheiros públicos. O IAPMEI, enquanto entidade executora e pagadora do programa/projecto PIDDAC, não se podia subtrair à responsabilidade pela concretização do projecto, nomeadamente, ao nível do controlo e fiscalização da adequação dos pagamentos efectuados aos trabalhos executados.

Em cada um dos Centros, as obras foram pagas em três parcelas: a primeira, (70%), a título de adiantamento, a segunda, (20%), durante a execução da empreitada e a terceira, (10%), após a conclusão das obras. O IAPMEI não observou o regime jurídico das empreitadas, no que respeita à concessão de adiantamentos, assumindo riscos que as normas legais pretendem acautelar com a fixação de limites e condições para a sua concessão.

4.3.9 – Medição e orçamento dos projectos e obras – CFE Loulé e Lisboa II

Não existindo medições nem orçamento detalhado para as obras de construção civil e instalações eléctricas, foram essas obras objecto de peritagem por consultores externos, incidindo sobre os próprios trabalhos tal como realizados.

Os valores obtidos para essas obras e fornecimentos, executados em condições normais, com um prazo razoável para trabalhos desta natureza (entre 120 e 150 dias), por empreiteiros que exercem a sua actividade na área de execução dos trabalhos, foram os seguintes:

Quadro IV.14 – Custos obtidos em condições normais de exequibilidade dos trabalhos

(em euros)

CFE	Área (m^2)	Custo obras c. civil + elect.	Custo 10^3\$/m^2	Custo ar condicionado	Custo ar condicionado 10^3\$/m^2	Honorários de projecto
Loulé	743,00	386 521,05	104,29	127 569,36	34,42	42 447,53*
Lisboa II	851,00	445 815,02	105,03	125 289,37	29,52	46 544,68*

* Honorários totais, incluindo assistência técnica.

A execução das obras em prazos mais curtos (aproximadamente 60 dias) e a deslocação de empreiteiros da área de Lisboa para o Algarve oneraram as empreitadas em 134 202,61 euros, acrescidos de IVA, no CFE de Loulé, e em 80 350,97 euros, acrescidos de IVA, no caso do CFE de Lisboa II.

Os quadros seguintes representam a comparação entre os valores contratados e os preços estimados, considerando os sobrecustos acima referidos:

Quadro IV.15 – Variação dos custos verificados das obras e dos preços estimados

(em euros, com exclusão do IVA)

CFE	Custo obras c. Civil + elec.	Estimação c. civil + elec.	Diferença	Variação %
Loulé	1 006 200,06	489 139,23	517 060,87	+ 105,7
Lisboa II	938 737,64	509 878,37	428 859,27	+ 84,1

Quadro IV.16 – Variação dos custos do ar condicionado e dos preços estimados

(em euros, com exclusão do IVA)

CFE	Custo ar condicionado	Estimação ar condicionado	Diferença	Variação %
Loulé	148 975,38	159 153,38	– 10 178,00	– 6,8
Lisboa II	183 058,83	141 576,99	41 481,84	+ 29,3

Pela sua análise verifica-se que os valores pagos pela execução das empreitadas contratadas com a Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda. excederam os valores máximos correntes em 105,7% (CFE de Loulé) e 84,1% (Lisboa II). No que respeita ao fornecimento e instalação de sistemas de ar condicionado, efectuado pela Frivenco, os valores foram, respectivamente, inferior em 6,8% e superior em 29,3%.

Os honorários pagos pelos projectos foram excessivos. As estimativas do valor das obras que serviram de base ao cálculo de honorários encontravam-se sobreavaliadas, as obras foram qualificadas na categoria III, em vez da categoria II, como fora feito no CFE de Lisboa I, o projecto foi considerado de remodelação e ampliação, quando, de facto, se tratou de obra nova (e, para além disso, o projecto de "*instalações e equipamentos eléctricos*" foi fraccionado) e autonomizaram-se projectos como especialidades que na realidade eram pormenorizações de projecto.

Assim, foram pagos 91 342,01 euros no caso do CFE de Loulé e 82 796,52 euros no caso do CFE de Lisboa II, quando os honorários devidos pelos projectos, calculados nos termos das *Instruções para o Cálculo dos Honorários de Projectos de Obras Públicas*, seriam apenas de 39 210,86 euros e 42 844,11 euros, respectivamente.

Poderia ainda o dono de obra, IAPMEI, ter negociado junto do projectista uma redução dos honorários resultantes da aplicação das *Instruções*, o que é prática corrente e não seria desproporcionado relativamente a estes projectos, uma vez que em boa parte repetiram o primeiro CFE.

4.4 – Programa/Projecto PIDDAC "Construção / Estradas Nacionais" Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa"

O objecto desta auditoria foi o de analisar o processo decisório relativo ao empreendimento "Ponte Europa" e a solução rodoviária em que se integra, que se desenvolveu desde 1990 à actualidade, com especial relevo a partir de 1996.

Mais em pormenor, a auditoria visou:

- A análise da legalidade e regularidade do processo decisório relativo ao empreendimento "Ponte Europa" e a solução rodoviária que o integra;
- A análise da competitividade efectiva que foi assegurada ao longo dos processos de selecção dos projectistas, consultores, prestadores de serviço e empreiteiro;
- A análise da racionalidade económica, financeira e técnica do processo decisório, na óptica da economia, eficiência e eficácia exigíveis na realização das despesas públicas, procurando definir as áreas de responsabilidade de gestão pelos custos e quantificar os que poderiam ter sido eliminados ou minimizados.

4.4.1 – Observações da auditoria

4.4.1.1 – A solução rodoviária

O Plano Rodoviário 2000 previa a ligação do IC3 ao IP3, pela margem direita, e a continuação do IC2 (EN1), pela margem esquerda, ligando ao troço já construído na Ponte-Açude.

O PRN 2000 não previa a solução que veio a ser adoptada, em particular, a forte implantação urbana desta, a qual gerou um crescimento exponencial de custos por comparação com outras mais eficientes e eficazes para os acessos e trânsito rodoviário no concelho.

A CMC pretendia para esta ligação e travessia do Mondego um outro traçado, marcadamente urbano, que viria consolidar no PDM, aprovado em 1993, e que corresponde sensivelmente ao que veio a ser executado.

Segundo o acordo de colaboração celebrado, em 1997, entre a JAE e a CMC, ficaram a cargo da CMC as alterações necessárias ao PDM, os estudos de enquadramento urbanístico e as expropriações necessárias à realização das obras, enquanto à JAE ficou cometido o papel de dono da obra, incluindo a elaboração dos projectos, o lançamento do concurso e a realização da empreitada.

Com a criação da JAE – Construção, S.A., foi-lhe cometida, em Março de 1998, a realização do empreendimento. O contrato de empreitada veio a ser celebrado já pelo ICOR.

4.4.1.2 – Concurso de ideias

Em 8 de Abril de 1998, a JAE – Construção, S.A., solicitou a três gabinetes de projecto especializados em pontes, a apresentação de estudos preliminares para a ponte. Não foram estabelecidas quaisquer condicionantes para as soluções de projecto, para além do perfil transversal da ponte, tendo sido apresentadas as soluções rodoviárias estudadas pela JAE e CMC.

Na consulta efectuada previa-se que o autor cuja solução estrutural e estética merecesse a preferência da JAE – Construção, S.A., e da CMC, seria encarregado de elaborar o anteprojecto para concurso.

Com vista à escolha da solução considerada mais vantajosa, em resultado da conjugação das componentes estrutural, arquitectónica e económica, foi constituído um Grupo de Trabalho que procedeu ao desenvolvimento daquilo que designou por *"parâmetros estruturais"*, *"parâmetros*

arquitecturais/enquadramento urbano", segundo os quais analisou qualitativamente as propostas e sua *"componente económica"*.

O parecer do Grupo de Trabalho, datado de 15 de Agosto de 1998, recomendou que fosse solicitado a um dos projectistas, Grid – Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Ld.ª, *"uma solução que reunisse aspectos específicos* (de 4 das 5 propostas apresentadas por este) *e determinadas características, aí enunciadas, incluindo o custo mais baixo possível"*.

Esta escolha apontava para uma ponte de tirantes com mastro único, com o tabuleiro constituído por aduelas pré-fabricadas e com um sistema de suspensão composto por uma suspensão axial do vão principal de 187 m, formando um "Y" com dois planos de retenção ancorados em maciços, e traduziu-se, na prática, na opção pela solução mais dispendiosa para a ponte, 3,6 vezes mais cara do que a solução de menor custo (4,8 vezes, considerando as estimativas de custo dos próprios projectistas).

Em 20 de Novembro de 1998, foi celebrado com a Grid o contrato com vista à elaboração do designado *"anteprojecto para concurso"* da Ponte Europa, que foi integrado no processo do concurso para a execução da empreitada. O contrato para o desenvolvimento do projecto de execução e assistência técnica à obra só veio a ser celebrado, em 9 de Setembro de 1999, já durante o concurso da empreitada.

A Câmara Municipal de Coimbra aprovou, em 22 de Fevereiro de 1999, os anteprojectos da Ponte Europa e dos acessos (rede viária). O projecto de execução foi aprovado pelo ICOR, em 4 de Janeiro de 2000.

4.4.1.3 – Concurso da empreitada

O aviso de abertura do concurso apresentava um preço-base de 6 milhões de contos, com exclusão do IVA (40,2 milhões de euros, c/ IVA a preços de 2003), e um prazo de execução de 700 dias. Aquele valor, que duplicava a importância prevista no acordo de colaboração, corresponde a uma estimativa anterior da JAE, S.A.

O contrato de empreitada foi celebrado, em 7 de Dezembro de 1999, pelo ICOR, que assumiu os direitos e obrigações das então extintas JAE e JAE, S.A., com o consórcio Somague Engenharia, S.A., e Novopca Construtores Associados Ld.ª, pelo valor de 28.778.989,3 euros, acrescido de IVA.

Aquando da consignação verificou-se, que não estavam disponíveis todos os terrenos, nem foram entregues ao adjudicatário todos os elementos de projecto indispensáveis à execução da empreitada, o que originou a suspensão da obra entre 6 e 31 de Janeiro de 2000. O projecto de execução da ponte só foi entregue 37 dias depois da consignação.

4.4.1.4 – Repartição de tarefas, encargos e responsabilidades entre a JAE e a CM Coimbra

A opção pelo traçado constante do PDM, como veio a ser feita, minimizou os encargos para a CMC que despendeu, apenas, 459.150,1 euros com as expropriações, a que acresceram 3.805,3 euros de honorários das avaliações. A JAE, por seu lado, aceitou este retrocesso, sobrecarregando os encargos com o projecto e construção da obra, que lhe estavam atribuídos.

O acordo entre a JAE e CMC previa o início da obra em 1998, com a disponibilização dos terrenos por parte da CMC. As expropriações necessárias, apesar disso, só muito tardiamente foram efectuadas.

A repartição de tarefas, encargos e responsabilidades foi feita de forma desigual. Os encargos que a Câmara Municipal assumiu não chegam a 1,6% do custo total da solução rodoviária, enquanto os do IEP ascenderam a 81,4% e a contribuição do FEDER foi de 17,1%.

Os atrasos nas expropriações, as paragens e reduções do ritmo de trabalho e a perturbação que as sucessivas alterações e a inclusão de novos trabalhos introduziram na gestão da própria empreitada de execução da ponte e acessos obrigaram a suspensões e períodos de menor actividade, conferindo ao empreiteiro o direito a prorrogações de prazo e a indemnizações por danos emergentes, que em muito oneraram a empreitada.

4.4.1.5 – Anteprojecto e projecto de execução

Tendo o desenvolvimento dos projectos relativos a toda a solução rodoviária sido contratado com três entidades distintas, não foi assegurada uma coordenação efectiva, para garantir a coerência de todo o processo patente no concurso da empreitada e a completa adequação às situações locais.

Verificou-se também que foi dada pouca importância ao caderno de encargos, apresentando-se o projecto global deficientemente desenvolvido, dando origem a lacunas na definição das obrigações contratuais do empreiteiro.

O grau de desenvolvimento dos projectos, tal como incluídos no processo patenteado no concurso de empreitada, era desigual, tendo sido aí apresentados projectos de execução para a rede viária, enquanto que, para a ponte, a parte mais importante e de construção mais delicada, foi apresentado um projecto desenvolvido apenas até à fase de projecto base (anteprojecto). Por outro lado, não foram integrados no processo patente os mapas de medições dos projectos nem os estudos geotécnicos efectuados, ainda que estes últimos estivessem disponíveis para consulta.

A realização do procedimento e posterior contratação da execução da empreitada com base num anteprojecto, no caso da ponte, acarretou, desde logo, elevada probabilidade de se verificarem perturbações do normal desenvolvimento dos trabalhos da empreitada e riscos acrescidos em matéria de qualidade e segurança da obra, com reflexos na execução financeira do contrato e no prazo de execução.

Na elaboração dos projectos da rede viária não foi dada a devida atenção aos serviços afectados, de que não foi feito levantamento exaustivo nem projecto de reposição, que deveria preceder o desenvolvimento do projecto da rede viária e constituir condicionante dos projectos, em especial, da localização das fundações dos viadutos, e não o contrário. A posterior inclusão de um grande volume de trabalhos desta natureza na empreitada, como trabalhos a mais, alargou o prazo de execução, provocando atrasos e onerando a empreitada com indemnizações ao empreiteiro.

Relativamente ao anteprojecto e projecto da ponte, verificou-se, em geral, que a informação constante das memórias descritivas foi insuficiente para a percepção das razões das opções técnicas tomadas e dos modelos e metodologias de cálculo prosseguidas.

A pormenorização de projecto foi também deficiente, assumindo, neste aspecto particular, relevo a caixa metálica do mastro, não pormenorizada, e cuja concepção estava remetida para o adjudicatário.

O caderno de encargos era pouco desenvolvido e não abrangia em detalhe todos os processos construtivos, para mais numa obra com características muito especiais, definindo de forma sumária as tolerâncias de fabrico das aduelas pré-fabricadas e não contendo especificação de procedimentos para controlo da geometria do tabuleiro durante a montagem, ampliando as insuficiências do projecto.

4.4.1.6 – Estabilização da ponte

Em Julho de 2002, os problemas existentes na execução do tramo da ponte sobre o rio foram objecto de análise por parte dos Eng.os Michel Virlogeux e Jean-Marie-Crémer, este do Bureau d'Études Greisch, que viriam a emitir um relatório, em 29 de Outubro, quando o adjudicatário da empreitada de construção já tinha suspenso a execução, alegando atrasos nos pagamentos, erros no projecto da ponte e desequilíbrio económico-financeiro na execução da empreitada, facto ocorrido em 14 de Outubro.

Este relatório apontava como causa dos problemas em obra, não erros de projecto, mas sim deficiências da execução, de que releva a ausência de controlo rigoroso da geometria das aduelas.

O CA do IEP, em 18 de Dezembro de 2002, considerando necessária a revisão global do projecto de execução da ponte, deliberou recorrer a consultoria externa, com vista a proceder a uma caracterização técnica da obra e dos seus eventuais problemas construtivos e à identificação de potenciais anomalias funcionais que poderiam ocorrer no horizonte de vida útil da obra.

O Relatório Preliminar da Comissão de Revisão do Projecto da Ponte Europa foi seguido da apresentação de Projectos de Reforço, que incluíam uma parte escrita intitulada *"Revisão de Projecto"*, datada de 28 de Fevereiro de 2003. Assinalam-se aí que as seguintes deficiências:

- *"Segurança global e local do Pilar/Encontro P;*
- *Segurança da ligação do tabuleiro ao Pilar/Encontro P1 e consequências estruturais da concepção adoptada no projecto;*
- *Segurança do tabuleiro nas aberturas dos banzos para a passagem do mastro;*
- *Segurança dos apoios do tabuleiro no pilar P3 e segurança local do tabuleiro devido à solução de apoio adoptada;*
- *Segurança do mastro e do pilar sobre a qual ele se apoia – Pilar P3;*
- *Segurança da estrutura de aço onde ancoram os tirantes do mastro;*
- *Segurança da ligação entre as aduelas pré-fabricadas já montadas devido à provável ausência de encaixe suficiente nas placas metálicas de algumas delas por efeito das deficiências durante a sua montagem;*
- *Processo construtivo."*

Ouvido o projectista da Grid, no decurso da auditoria, foram recebidas apreciações desta empresa e do Bureau d'Études Greisch relativamente às correcções propostas pela Comissão de Revisão em relação ao projecto da ponte e à revisão feita ao anteprojecto, respectivamente. Mesmo depois de reformulados os modelos e cálculos em função das críticas havidas, verificam-se posições antagónicas dos Projectista e Revisor originais e da Comissão de Revisão.

Os projectistas consideraram não haver necessidade de alterações do projecto com a importância das efectuadas.

O facto de não ter sido solicitada a colaboração da empresa projectista afastada, Grid - Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Ld.ª – mais lógica e deontologicamente correcta – para o esclarecimento das dúvidas suscitadas relativamente a algumas disposições do projecto da ponte e dos modelos de cálculo utilizados, ainda que este não viesse a ter uma participação activa na revisão do projecto, provavelmente conduziu a alterações desnecessárias da obra já executada.

4.4.1.7 – Execução financeira

De acordo com a informação desagregada do DPP, observa-se que o Sub-projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa" foi inscrito no PIDDAC, pela primeira vez, em 2000, existindo programação financeira até ao ano de 2006[1].

A execução financeira relativa ao ano de 2002 é evidenciada no seguinte quadro:

Quadro IV.17 – Execução financeira – 2002

(em euros)

	PIDDAC Total		Programado		Executado		Taxa Exec.
			Valor	%	Valor	%	
2002	Cap. 50	Financiamento Nacional	4 420 516	43,5	6 978 950	65,0	157,9
		Financiamento Comunitário	–	–	–	–	–
	Outras Fontes	Financiamento Nacional	132 971	1,3	–	–	–
		Financiamento Comunitário	5 596 952	55,1	3 763 410	35,0	67,2
	Total		**10 150 439**	**100,0**	**10 742 360**	**100,0**	**105,8**

Fonte: Informação remetida pelo DPP.

Neste ano verificou-se uma taxa de execução de cerca de 158% no que respeita ao FN (Cap.º 50) e de cerca de 67%, quanto ao FC (OF). É, ainda, de relevar que, embora tenham sido programados 132.971 euros de FN (OF), não existiu execução a este título.

Em consequência da execução financeira do FN ter sido superior ao programado, **a taxa de execução para 2002 atingiu cerca de 106%**.

A execução financeira global (2000/2002) do Sub-projecto em análise é evidenciada no seguinte quadro:

[1] Análise efectuada a partir da informação desagregada, a custos históricos, disponibilizada pelo DPP.

Quadro IV.18 – Execução financeira global – 2000/2002

(em euros)

PIDDAC Total – 2000/2002		Programado		Executado		Taxa Exec.
		Valor	%	Valor	%	
Cap. 50	Financiamento Nacional	13 026 650	44,6	11 374 906	40,7	87,3
	Financiamento Comunitário	–	–	–	–	–
Outras Fontes	Financiamento Nacional	132 971	0,5	2 493 989	8,9	1 876
	Financiamento Comunitário	16 079 988	55,0	14 104 538	50,4	87,7
Total		**29 239 609**	**100,0**	**27 973 433**	**100,0**	**95,7**

Fonte: Informação remetida pelo DPP.

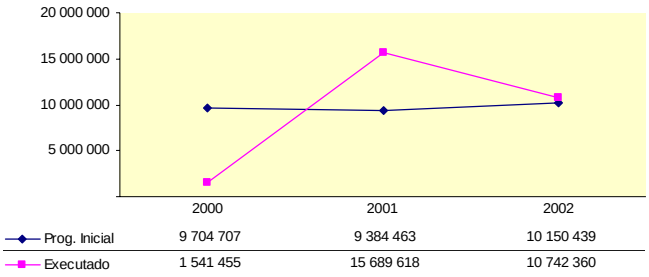
Proporcionalmente às fontes de financiamento totais executadas, o FN (Cap. 50 mais OF) correspondeu a 49,6% e o FC (OF) situou-se em 50,4%.

Relativamente à taxa de execução das diversas fontes de financiamento, o FN (Cap. 50 mais OF) situou-se em cerca de 105,4% face ao total programado, enquanto o FC atingiu cerca de 87,7%.

A taxa de execução global do PIDDAC relativo a este Sub-projecto situou-se em 95,7%.

Gráfico IV.3 – Variação entre o financiamento total programado e o financiamento total executado 2000 a 2002

O gráfico ao lado evidencia a variação entre o financiamento total programado e o financiamento total executado, entre 2000 e 2002.



De acordo com os valores dos pareceres de revisão dos projectos, a estimativa do custo da solução rodoviária, a preços históricos, era de 53.447.401,9 euros, representando a ponte, propriamente dita, apenas ¼ da solução rodoviária.

O custo real da solução rodoviária (rede viária, rotundas, viadutos e Ponte Europa, incluindo os empreendimentos complementares previstos e ainda não executados) é expresso no quadro seguinte (a preços de 2003):

Quadro IV.19 – Custo real da solução rodoviária

(em milhões de euros)

Categorias de Custo	Fase de Estudos, Propostas, Projectos e Concursos	Fase de Obra		Totais	
		Projecto da Grid, Revisão da Greish e Assistência Técnica da Grid	Revisão do Projecto e Assistência Técnica de Câncio Martins, Armando Rito e Jaques Combaut		
		Até 5 de Fevereiro de 2003	Depois de 5 de Fevereiro de 2003	Valor	%
(1) Estudos e Projectos	1,52	0,28	0,02	1,83	
(2) Expropriações JAE	0,06	0,06	0,00	0,12	
(3) Expropriações da CM Coimbra (avaliação)	0,54			0,54	
(3) Fiscalização	0,00	1,49	1,12	2,61	
(4) Assistência Técnica	0,25	0,07	0,00	0,32	
(5) Sub-Total (serviços) (1)+(2)+(3)+(4)	**1,83**	**1,90**	**1,14**	**5,41**	**14,0**
Composição do valor de adjudic. da empreitada					
Nó da EN1 - Margem Esquerda - Sub-Total		12,56		12,56	32
Rede viária		1,25		1,25	3
Obras de arte		11,31		11,31	29
Nó da Boavista - Margem Direita - Sub-Total		12,19		12,19	32
Rede viária		2,39		2,39	6
Obras de arte		9,80		9,80	25
Ponte - Sub-Total		13,90		13,90	36
(7) Sub-Total Valor de adjudicação		**38,65**		**38,65**	**100**
(8) 1.º MTMM (inclui revisão de preços)		8,05		8,05	20,8
(9) 2.º MTMM (Inclui reforço do IVA)		4,06		4,06	10,5
(10) 3.º MTMM			1,29	1,29	3,3
(11) 4.º MTMM			0,36	0,36	0,9
(12) 5.º MTMM			7,73	7,73	20,0
(13) 6.º MTMM			2,63	2,63	6,8
(14) 7.º MTMM			0,86	0,86	2,2
(15) 8.º MTMM			0,37	0,37	1,0
(16) 9.ª MTMM			3,52	3,52	9,1
(17) 1.ª Apostilha			6,65	6,65	17,2
(18) 2.ª Apostilha			3,36	3,36	8,7
(19) 3.ª Indemnização			0,78	0,78	2,0
(20) 4.ª Indemnização			4,19	4,19	10,8
(21) Outros			2,47	2,47	6,4
(21) Total dos Custos Adicionais MTMM+Apostilhas+Indemnizações+Outros Soma de (8) a (21)		**12,11**	**34,20**	**46,31**	**119,8**
(6) Sub-Total dos custos da empreitada (5) + (7) + (21)				**90,38**	**233,8**
(22) Custos orçados de obras integradas na solução rodoviária, mas segregadas para outros concursos (*)				**21,00**	**54,3**
(23) Custos totais da solução rodoviária (6) + (22)				**111,38**	**288,1**
(24) Comparticipação FEDER (aprovada)				**-19,01**	**17,1**
(25) Comparticipação da Câmara Municipal de Coimbra para a solução rodoviária (**)				**-1,73**	**1,6**
(26) Custos a suportar pelo IEP com a solução rodoviária (apurados ou estimáveis até 31 de Março de 2004)				**90,64**	**81,4**

(*) Custo estimado da ligação entre o IC2 e os acessos sul à Ponte Europa – 6 250 000 euros mais IVA a 19%; Custo da estabilização da encosta –120 000 euros mais IVA a 19%; custo do IC3 - Nó da Boavista / EN17 (Ponte da Portela) –14 000 000 euros mais IVA a 19%; Custo da galeria técnica e respectivos serviços a implementar – 628 000 euros mais IVA a 19%.

(**) Este valor inclui o valor das expropriações suportadas pela CMC e acima consideradas no sub-total de serviços.

NOTAS (valores históricos):

(a) A 1.ª Apostilha/1.ª reclamação do adjudicatário, no valor de 11 247 824,28 euros, entregue em 5 de Junho de 2001, depois aumentada para 12 919 526,79 euros, em sede CSOPT, a 31 de Julho de 2002, e finalmente fixada em 5 401 189,25 euros, ou seja, 41,80% do valor inicialmente requerido – refere-se a todas as ocorrências perturbadoras do normal decorrer dos trabalhos, desde o início, 5 de Janeiro de 2000 até 5 de Junho de 2001, com especial incidência nos problemas decorrentes da alteração de aspectos de concepção da obra, entre as fases do projecto base e do projecto de execução e na reprogramação da obra nas margens esquerda e direita por força da necessidade de articulação com o desvio e reposição dos serviços afectados.

(b) A 2.ª Apostilha/2.ª reclamação do adjudicatário, no valor de 6 376 998,25 euros, sendo depois fixada em 2 735 246,42 euros, ou seja, em 42,89% do que fora requerido, por acordo extrajudicial em sede de CSOPT. Justificações: (1) PONTE - Problemas durante a montagem dos tramos 1 e 2, fissuração das juntas entre aduelas, inadequabilidade do processo construtivo; (2) NÓ da EN1 - Atrasos na conclusão do tabuleiro da Rotunda e do Muro M1 daquele Nó devido a escorregamentos do talude da EN1; NÓ da BOAVISTA - Reposição dos serviços afectados.

(c) A 3.ª Indemnização ao adjudicatário no valor de 633 105,64 euros refere-se a custos de paralisação da empreitada entre 15 de Outubro e 23 de Dezembro de 2002.

(d) A 4.ª Indemnização ao adjudicatário, ainda em análise e discussão refere-se a APC – Sobre custos, sendo requerida pelo Adjudicatário, no valor de 4 762 812,67 euros, e proposta pelo IEP, no valor de 2 112 620,46 euros, ou seja, em 44,36% do requerido.

(e) A adjudicação da empreitada ocorreu em 15 de Novembro de 1999 e pelo valor de 28 778 989,2 euros mais IVA a 17%, ou seja, 33 671 417,36 euros, tendo dado origem ao contrato n.º 1 / ICOR - EMP / 99 de 7 de Dezembro de 1999 pelo valor de 28 778 989,27 euros s/ IVA e 33 671 417,44 euros c/ IVA (5 769 669 326$ mais IVA a 17% no montante de 980 843 785$, num total de 6 750 513 111$).

Este custo inclui já o 9.º MTMM, ainda em análise e discussão, a 4.ª indemnização pela alteração do processo construtivo, um e outro contado pela média entre os valores requeridos pelo Adjudicatário e os propostos pelo IEP, e os valores previstos para a ligação entre o IC2 e os acessos Sul à Ponte Europa e a ligação entre o Nó da Boavista e a Ponte da Portela.

O valor de adjudicação da empreitada foi de 38,7 milhões de euros.

O custo total da solução rodoviária "nacional" cifrava-se em 111,4 milhões de euros.

Até Março de 2004, o custo total do empreendimento (rede viária, rotundas, viadutos e ponte) era de 90,4 milhões de euros, incluindo 46,3 milhões de euros de custos adicionais sobre o valor adjudicado, o que correspondia a 81% do custo global daquela solução, contando com os custos adicionais.

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 administrativa), totalizaram, em 2002, o montante de € 1.480,4 milhões (mais € 155,6 milhões 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 rubricas de classificação económica *04 – Transferências correntes* (para "instituições particulares" e "famílias/particulares") e *08 – Transferências de capital* (para "empresas", "instituições particulares" e "famílias/particulares")[1].

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional.

[1] De acordo com a publicação sobre o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" aprovado pelo D.L. n.º 112/88, de 2 de Abril (Ministério das Finanças, 1988):

- Nas *Transferências*, correntes ou de capital, contabilizam-se as importâncias entregues a organismos ou entidades, para financiar as suas despesas, sem que tal implique, por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador;
- Embora com a natureza de *transferências correntes*, essa publicação considera que os subsídios têm características especiais, sob o aspecto económico, pelo que recomenda uma identificação à parte daquelas. Assim, "(...) consideram-se *Subsídios* os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para empresas públicas, equiparadas ou participadas, destinados ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção". Aquela publicação dá como exemplos, os apoios financeiros à C.P, as compensações financeiras a empresas de transporte público de passageiros, as indemnizações compensatórias às empresas de comunicação social, as bonificações de juros e outras subvenções com objectivos análogos.

O classificador criou apenas rubricas de *Subsídios* para empresas, públicas ou não, enquanto em *Transferências Correntes* foram criadas rubricas para instituições particulares (além das rubricas de transferências para administrações públicas e "exterior"). Note-se também que, por essa definição de *Subsídios*, não existem subsídios "de capital", isto é, destinados a financiar despesas de capital realizadas pelos beneficiários, pelo que tais apoios se incluem em *Transferências de Capital*.

Nas rubricas relativas a *Transferências (correntes e de capital) para Instituições Particulares*, incluem-se as transferências para instituições particulares que exercem a sua actividade nas áreas da solidariedade social, educação, cultura ou outras, as transferências para fundações públicas e as transferências para organizações económicas que não têm a forma de sociedades comerciais (por exemplo, as cooperativas).

Quadro V.1 – Apoios directos do Estado, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	Estrutura
Empresas públicas (*)	235 443 599	-	154 060 652	389 504 251	26,3
Empresas privadas	24 552 939	-	10 728 277	35 281 216	2,4
Instituições monetárias públicas (*)	257 706 552	-	-	257 706 552	17,4
Instituições monetárias privadas	256 468 148	-	-	256 468 148	17,3
Famílias/Empresas individuais	267 390	-	-	267 390	...
Instituições Particulares	-	430 575 347	32 284 206	462 859 553	31,3
Famílias/Particulares	-	78 307 468	-	78 307 468	5,3
Total	**774 438 628**	**508 882 815**	**197 073 135**	**1 480 394 579**	**100,0**
Estrutura	**52,3**	**34,4**	**13,3**	**100,0**	

(*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – Subsídios ascenderam a € 774,4 milhões (52,3% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como *subsídios*, € 514,2 milhões (66,4%) respeita a "instituições de crédito (públicas e privadas)" e refere-se a bonificação de juros (€ 507,5 milhões, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (€ 6,7 milhões).

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 euros)

Ministérios	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	8 452 337	1,1	16 793 018	3,3	3 632 004	1,8
Finanças	756 435 691	97,7	62 731 161	12,3	-	-
Defesa Nacional	-	-	8 344 974	1,6	-	-
Negócios Estrangeiros	-	-	305 229	0,1	-	-
Administração Interna	-	-	8 343 274	1,6	3 605 422	1,8
Justiça	-	-	1 316 171	0,3	-	-
Economia	-	-	114 206	...	1 037 500	0,5
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1 988 402	0,3	4 977 534	1,0	1 105 136	0,6
Educação	-	-	368 510 701	72,4	688 764	0,3
Ciência e do Ensino Superior	-	-	7 832 334	1,5	-	-
Cultura	7 562 198	1,0	21 671 978	4,3	1 932 142	1,0
Saúde	-	-	40 017	0,0	-	-
Segurança Social e do Trabalho	-	-	7 173 481	1,4	47 920	...
Obras Públicas, Transportes e Habitação	-	-	58 846	...	160 342 857	81,4
Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente	-	-	669 891	0,1	24 681 390	12,5
Total	**774 438 628**	**100,0**	**508 882 815**	**100,0**	**197 073 135**	**100,0**

Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 97,7% dos *subsídios* (€ 756,4 milhões), montante respeitante às referidas bonificações de juros e a compensação de juros, bem como a *subsídios* concedidos a "empresas públicas" de vários sectores (€ 231,0 milhões) e a "empresas privadas" (€ 11,3 milhões). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

No total dos *subsídios*, os Encargos Gerais da Nação representam 1,1% (€ 8,5 milhões), que resultam dos apoios concedidos essencialmente pelo Instituto da Comunicação Social relativos ao porte pago (€ 6,2 milhões) e outros incentivos à comunicação social (€ 2,3 milhões).

Relativamente ao Ministério da Cultura, os *subsídios* pagos totalizam € 7,6 milhões (1,0% do total) e respeitam essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes e do Espectáculo (€ 7,3 milhões) e pelo Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (€ 269,0 milhares).

Como evidencia o quadro anterior, os *subsídios* pagos por conta do orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas totalizaram € 2,0 milhões, destinando-se essencialmente a "empresas privadas" (€ 1.976,7 milhares), tendo sido concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito dos programas "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" (€ 1.447,1 milhares), "Desenvolvimento da Aquicultura" (€ 489,3 milhares) e outros (€ 40,3 milhares).

Relativamente às *transferências correntes* destaca-se o Ministério da Educação, totalizando € 368,5 milhões (72,4%), montante que respeita maioritariamente a transferências efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (€ 360,9 milhões) essencialmente para instituições do ensino particular e cooperativo (€ 310,7 milhões) e para o apoio sócio-educativo (€ 49,8 milhões). Destaca-se também o Ministério das Finanças com € 62,7 milhões, dos quais € 52,3 milhões respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, 81,4% do valor total respeita ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (€ 160,3 milhões), correspondendo € 152,1 milhões a *transferências para empresas públicas* e € 8,2 milhões a *transferências para empresas privadas*. Estes apoios foram pagos através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (€ 149,8 milhões) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (10,5 milhões de contos), maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos ao sector dos transportes.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito", respeitantes aos agrupamentos económicos *05 – Subsídios e 08 – Transferências de capital*, que ascenderam a € 939,2 milhões[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 euros)

A – Empresas púbicas (*)		**389 504 251**
05 – Subsídios		**235 443 599**
Encargos Gerais da Nação		
ICS – Porte pago	4 393 478	4 393 478
Ministério das Finanças		
Comunicação social	104 351 575	
Transportes aéreos	34 410 969	
Transportes rodoviários	23 892 679	
Transportes ferroviários	31 611 326	
Siderurgia e carvão – CECA	19 322 352	
Construção naval	11 645 991	
Transportes marítimos e fluviais	5 729 416	230 964 308
Ministério da Cultura		
IPAE – Inst. Port. Das Artes do Espectáculo	74 820	74 820
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DGPA – Prom. divulg. acções relativas à pesca	10 994	10 994
08 – Transferências de capital		**154 060 652**
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação		
GEP – Rede ferroviária e material circulante	83 903 697	
GEP – Metro de Lisboa	35 132 400	
GEP – Metro do Porto	17 740 017	
GEP – Infraestruturas marítimo-portuárias	7 274 819	
GEP – Renovação da frota	3 317 000	
GEP – Metropolitano ligeiro do Mondego	1 800 407	
DGTT – Melhor. qual. e seg. sist. transp. públic.	1 721 689	
DGTT – Estudo/Desenv. sistema transportes	559 483	
GEP – Multimodalidade	416 195	
GEP – Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril	250 000	
DGTT – Red. impacto amb. transp. pub. rodov.	11 873	152 127 580
Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente		
INR – Apoio constr. sist. intermunic. gest. resíduos	862 063	
DGA – Apoio à sustent. ambiental activ. econom.	796 317	1 658 380
Ministério da Cultura		
Gabinete do Ministro da Cultura - Casa da Música	249 399	249 399
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DGPA – Apoio à melh. qual. e valor. prod. pesca	25 293	25 293
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.		**257 706 552**
05 – Subsídios		**257 706 552**
Ministério das Finanças		
Bonificação de juros	251 520 680	
Habitação própria	250 306 024	
Outras bonificações	1 214 656	
Compensação de juros	6 185 872	257 706 552
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)		**647 210 803**

C – Empresas Privadas		**35 281 216**
05 – Subsídios		**24 552 939**
Encargos Gerais da Nação		
ICS – Apoios à Comunicação Social	2 269 458	
ICS – Porte pago	1 758 556	
ICS – Comissão Nac. Descobrim. Portugueses	15 881	
ICS – Observatório da Comunicação Social	14 964	4 058 859
Ministério das Finanças		
Construção naval	345 983	
Outros não discriminados na CGE	10 950 700	11 296 683
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DGPA – Apoio à melh. qual. e valor. prod. pesca	1 447 117	
DGPA – Desenvolvimento da aquicultura	489 337	
DGPA – Outros programas	40 254	1 976 708
Ministério da Cultura		
IPAE – Inst. Port. das Artes do Espectáculo	6 951 736	
IPLB – Inst. Port. do Livro e das Bibliotecas	268 953	7 220 689
08 – Transferências de capital		**10 728 277**
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação		
DGTT – Reduç impacto amb. transp. pub. rodov.	5 758 477	
DGTT – Melhoria qual. e seg. sist. transp. públic.	881 215	
DGTT – Estudo/Desenv. sistema transportes	58 085	
DGTT – outros não discriminados	1 517 500	8 215 276
Ministério da Cultura		
IPAE – Descentr. artes espectáculo	1 580 464	1 580 464
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DGPA – Racionalização da explora. pesqueira	646 347	
DGPA – Desenvolvimento da aquicultura	132 061	
DGPA – Mobilidade profissional	83 370	
DGPA – Apoio à melh. qual. e valor. prod. pesca	70 759	932 537
D – Empresas Individuais		**267 390**
05 – Subsídios		**267 390**
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DRABL – Valorização de empresas leiteiras	701	701
Ministério da Cultura		
IPAE – Diversos	266 689	266 689
E – Inst. Monetárias Privadas		**256 468 148**
05 – Subsídios		**256 468 148**
Ministério das Finanças		
Bonificação de juros	255 986 776	
Habitação própria	255 055 352	
Outras bonificações	931 424	
Compensação de juros	481 372	256 468 148
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Privadas)		**292 016 754**

(*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Relativamente às *transferências correntes e de capital*, para "instituições particulares" e "famílias/particulares", que totalizaram € 541,2 milhões, 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	
€ 368,51 milhões Direcções Regionais de Educação: € 360,86 milhões Gabinete do Ministro: € 2,37 milhões Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos: € 1,91 milhões Departamentos do Ensino Básico e Secundário: € 1,96 milhões	
Ministério das Finanças	
€ 62,73 milhões Direcção-Geral do Tesouro (IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem): € 52,34 milhões Secretaria-Geral (indemnizações ao abrigo do D.L. n.º 74/70, de 2 de Março): € 10,36 milhões	
Ministério da Cultura	
€ 21,67 milhões Instituto Português das Artes do Espectáculo: € 9,34 milhões Gabinete do Ministro: € 10,47 milhões, dos quais € 8,48 milhões se destinaram à Fundação do Centro Cultural de Belém Instituto Português de Arqueologia: € 0,61 milhões	
Encargos Gerais da Nação	
€ 16,79 milhões Instituto Português da Juventude: € 15,53 milhões Instituto do Consumidor: € 0,49 milhões	**€ 3,63 milhões** Despendidos pelo Instituto Português da Juventude, dos quais € 2,15 milhões no Programa IPJ-Pousadas da Juventude e € 0,95 milhões no Programa Apoio a Infraestruturas e Equipamentos das Associações Juvenis
Ministério da Defesa Nacional	
€ 8,34 milhões € 5,31 milhões respeitantes à orgânica Gabinete dos Membros do Governo (sendo € 1,77 milhões afectos à Lei de Programação Militar) € 2,94 milhões referentes à orgânica Exército/Comando de Logística – Finanças	
Ministério da Administração Interna	
€ 8,34 milhões Apoios concedidos pelos Governos Civis: € 4,97 milhões Guarda Nacional Republicana: € 1,52 milhões Secretaria-Geral: € 0,94 milhões	**€ 3,61 milhões** € 2,21 milhões despendidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações (Programa GEPI-Instalações para Bombeiros) € 1,39 milhões despendidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa
Ministério da Ciência e do Ensino Superior	
€ 7,83 milhões Dos quais € 7,33 milhões despendidos pelo Direcção-Geral do Ensino Superior (dos quais € 7,04 milhões relativos a apoios ao ensino sup.)	
Ministério da Segurança Social e do Trabalho	
€ 7,17 milhões Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho: € 4,01 milhões Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência: € 2,96 milhões	
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
€ 4,98 milhões Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (Iniciativa LEADER +): € 2,31 milhões Instituto de Investigação das Pescas e do Mar: € 0,7 milhões Gabinete do Ministro: € 0,62 milhões	
Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	
	€ 23,02 milhões Dos quais € 17,55 milhões despendidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (Programa DGAL-Equipamento Associat. e Relig.) € 5,25 milhões despendidos pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Programa DGOTDU - Requalificação Urbana)

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 2002 totalizaram € 2.727,6 milhões (menos € 263,1 milhões 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 autónomos, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Classificação Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (*)	2 820 375	-	42 598 487	45 418 862	1,7
Empresas privadas	336 500 545	-	668 438 723	1 004 939 268	36,8
Instituições monetárias públicas (*)	226 311	-	-	226 311	...
Instituições monetárias privadas	142 675	-	-	142 675	...
Empresas de seguros privadas	1 232 842	-	-	1 232 842	...
Famílias/Empresas individuais	437 173 538	-	3 602 948	440 776 486	16,2
Instituições Particulares	-	439 893 702	138 081 606	577 975 308	21,2
Famílias/Particulares	-	459 570 134	197 297 784	656 867 918	24,1
Total	**778 096 286**	**899 463 836**	**1 050 019 548**	**2 727 579 670**	**100,0**
Estrutura	**28,5**	**33,0**	**38,5**	**100,0**	

(*) públicas, equiparadas ou participadas.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapa 3.12 – "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 € 4.990.714.423, 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 euros)

Ministério/Serviços e Fundos Autónomos	05 – Subsídios		04 – Transferências Correntes		08 – Transferências de Capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação	**–**	**–**	**37 557 743**	**4,2**	**16 724 884**	**1,6**	**54 282 627**	**2,0**
Centro de Estudos e Formação Desportiva	–	–	743 150	0,1	–	–	743 150	...
Complexo de Apoio as Actividades Desportivas	–	–	379 264	...	–	–	379 264	...
Instituto Antonio Sérgio do Sector Cooperativo	–	–	130 982	...	–	–	130 982	...
Instituto Nacional do Desporto	–	–	36 299 348	4,0	16 710 103	1,6	53 009 451	1,9
Outros	–	–	4 999	...	14 781	...	19 780	...
Finanças	**–**	**–**	**66 293 333**	**7,4**	**7 500 000**	**0,7**	**73 793 333**	**2,7**
Direcção Geral do Desenvolvimento Regional	–	–	–	–	7 500 000	0,7	7 500 000	0,3
Fundo de Acidentes de Trabalho	–	–	48 626 006	5,4	–	–	48 626 006	1,8
Instituto de Seguros de Portugal	–	–	17 430 300	1,9	–	–	17 430 300	0,6
Instituto Nacional de Administração	–	–	35 705	...	–	–	35 705	...
Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão	–	–	116 688	...	–	–	116 688	...
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	–	–	84 634	...	–	–	84 634	...
Defesa Nacional	**–**	**–**	**2 530 415**	**0,3**	**–**	**–**	**2 530 415**	**0,1**
Arsenal do Alfeite	–	–	304 390	...	–	–	304 390	...
Instituto de Acção Social das Forcas Armadas	–	–	2 184 488	0,2	–	–	2 184 488	0,1
Outros	–	–	41 537	...	–	–	41 537	...
Negócios Estrangeiros	**17 632 442**	**2,3**	**3 214 756**	**0,4**	**–**	**–**	**20 847 198**	**0,8**
Agencia Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	17 632 442	2,3	–	–	–	–	17 632 442	0,6
Fundo para as Relações Internacionais	–	–	2 365 608	0,3	–	–	2 365 608	0,1
Instituto Camões	–	–	838 282	0,1	–	–	838 282	...
Instituto da Cooperação Portuguesa	–	–	10 866	...	–	–	10 866	...
Administração Interna	**–**	**–**	**47 456 531**	**5,3**	**6 573 334**	**0,6**	**54 029 865**	**2,0**
Cofre de Previdência da P.S.P.	–	–	36 033	...	–	–	36 033	...
Direcção Geral de Viação	–	–	295 146	...	–	–	295 146	...
Serviço Nacional de Bombeiros	–	–	44 770 164	5,0	6 573 334	0,6	51 343 498	1,9
Serviço Nacional de Protecção Civil	–	–	64 469	...	–	–	64 469	...
Serviços Sociais da G.N.R.	–	–	1 578 370	0,2	–	–	1 578 370	0,1
Serviços Sociais da P.S.P.	–	–	712 349	0,1	–	–	712 349	...
Justiça	**–**	**–**	**2 401 638**	**0,3**	**–**	**–**	**2 401 638**	**0,1**
Centro de Estudos Judiciários	–	–	86 810	...	–	–	86 810	...
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcion. de Justiça	–	–	310 310	...	–	–	310 310	...
Cofre Geral dos Tribunais	–	–	432 046	...	–	–	432 046	...
Instituto de Reinserção Social	–	–	1 521 663	0,2	–	–	1 521 663	0,1
Outros	–	–	50 809	...	–	–	50 809	...
Economia	**1 790 544**	**0,2**	**5 487 215**	**0,6**	**420 782 445**	**40,1**	**428 060 204**	**15,7**
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	–	–	47 434	...	–	–	47 434	...
ICP Autoridade Nacional das Comunicações	–	–	33 345	...	–	–	33 345	...
Inst. Apoio as Pequenas e Medias Empresas e ao Invest.	1 691 236	0,2	51 666	...	365 556 763	34,8	367 299 665	13,5
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	99 308	...	135 791	...	20 748 729	2,0	20 983 828	0,8
Instituto de Formação Turística	–	–	570 013	0,1	–	–	570 013	...
Instituto Geológico e Mineiro	–	–	615 758	0,1	–	–	615 758	...
Instituto Nacional Engenharia e Tecnologia	–	–	1 196 028	0,1	–	–	1 196 028	...
Instituto Português da Qualidade	–	–	77 488	...	–	–	77 488	...
Investimentos, Comercio e Turismo de Portugal	–	–	2 759 692	0,3	34 476 953	3,3	37 236 645	1,4
Agricultura Desenvolvimento Rural e das Pescas	**743 490 079**	**95,6**	**183 464 493**	**20,4**	**355 000 737**	**33,8**	**1 281 955 309**	**47,0**
Inst. Financiamento e Apoio ao Desenv.da Agric.e Pescas	48 919 155	6,3	181 341 398	20,2	355 000 737	33,8	585 261 290	21,5
Instituto da Vinha e do Vinho	–		2 041 095	0,2	–	–	2 041 095	0,1
Instituto do Vinho do Porto	–	–	11 396	...	–	–	11 396	...
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	694 570 924	89,3	–	–	–	–	694 570 924	25,5
Instituto Nacional de Investigação Agrária	–	–	70 604	...	–	–	70 604	...
Educação	**–**	**–**	**7 219 887**	**0,8**	**–**	**–**	**7 219 887**	**0,3**
Caixa de Previdência do ME	–	–	84 792	...	–	–	84 792	...
Gabinete de Gestão Financeira	–	–	7 135 095	0,8	–	–	7 135 095	0,3
Ciência e do Ensino Superior	**2 457 071**	**0,3**	**190 756 837**	**21,2**	**44 593 596**	**4,2**	**237 807 504**	**8,7**
Estabelecimentos de Ensino Superior	1 495	...	37 620 817	4,2	50 000	...	37 672 312	1,4
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	2 233 064	0,3	66 194 042	7,4	44 270 694	4,2	112 697 800	4,1
Fundo de Apoio ao Estudante	–	–	28 404 281	3,2	–	–	28 404 281	1,0
Instituo Tecnológico e Nuclear	–	–	598 487	0,1	–	–	598 487	...
Instituto de Cooperação Cientifica e Tecnolog.Internacional	222 512	...	2 830 145	0,3	272 902	...	3 325 559	0,1
Instituto de Investigação Cientifica e Tropical	–	–	53 581	...	–	–	53 581	...
Observatório das Ciências e das Tecnologias	–	–	91 900	...	–	–	91 900	...
Serviços de Acção Social	–	–	54 963 584	6,1	–	–	54 963 584	2,0
Cultura	**12 357 164**	**1,6**	**12 592 933**	**1,4**	**1 606 451**	**0,2**	**26 556 548**	**1,0**
Delegação Regional do Alentejo	–	–	116 284	...	212 963	...	329 247	...
Delegação Regional do Algarve	–	–	24 745	...	–	–	24 745	...
Delegação Regional do Centro	–	–	461 971	0,1	260 329	...	722 300	...
Delegação Regional do Norte	–	–	972 310	0,1	–	–	972 310	...

(em euros)

Ministério/Serviços e Fundos Autónomos	05 – Subsídios		04 – Transferências Correntes		08 – Transferências de Capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Fundo de Fomento Cultural	237 123	...	8 370 146	0,9	–	–	8 607 269	0,3
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	12 091 841	1,6	585 769	0,1	673 279	0,1	13 350 889	0,5
Instituto Português de Museus	28 200	...	780 486	0,1	23 568	...	832 254	...
Instituto Português do Património Arquitectónico	–	–	1 281 222	0,1	436 312	...	1 717 534	0,1
Saúde	**–**	**–**	**32 448 498**	**3,6**	**113 522**	**...**	**32 562 020**	**1,2**
Organismos do Serviço Nacional de Saúde excepto IGIFS	–	–	73 424	...	–	–	73 424	...
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde	–	–	22 994 583	2,6	1 000	...	22 995 583	0,8
Instituto Nacional de Emergência Medica	–	–	1 535 926	0,2	23 497	...	1 559 423	0,1
Instituto Português da Droga e da Toxicodependência	–	–	5 980 289	0,7	89 025	...	6 069 314	0,2
Serv. Prev. Tratamento da Toxicodependência	–	–	809 492	0,1	–	–	809 492	...
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	–	–	1 054 784	0,1	–	–	1 054 784	...
Segurança Social e do Trabalho	**–**	**–**	**302 890 848**	**33,7**	**163 367 610**	**15,6**	**466 258 458**	**17,1**
Centros de Formação Profissional	–	–	13 965 185	1,6	1 796 080	0,2	15 761 265	0,6
INATEL – Inst. Nac. Aproveitamento Tempos Livres Trab.	–	–	775 592	0,1	–	–	775 592	...
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	–	–	3 480	...	–	–	3 480	...
Instituto Emprego e Formação Profissional	–	–	288 031 327	32,0	161 571 530	15,4	449 602 857	16,5
Serviços Sociais do MSST	–	–	115 264	...	–	–	115 264	...
Obras Publicas Transportes e Habitação	**136 275**	**...**	**3 830 579**	**0,4**	**12 077 626**	**1,2**	**16 044 480**	**0,6**
Inst. de Gestão e Alienação do Patr. Habitac. do Estado	136 275	...	78 432	...	4 220 282	0,4	4 434 989	0,2
Inst. para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária	–	–	1 506 859	0,2	–	–	1 506 859	0,1
Instituto das Estradas de Portugal	–	–	583 455	0,1	–	–	583 455	...
Instituto Marítimo Portuário	–	–	487 488	0,1	2 869 526	0,3	3 357 014	0,1
Instituto Nacional de Habitação	–	–	–	–	4 987 818	0,5	4 987 818	0,2
Institutos Portuários	–	–	135 945	...	–	–	135 945	...
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	–	–	970 466	0,1	–	–	970 466	...
Outros	–	–	67 934	...	–	–	67 934	...
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	**232 711**	**...**	**1 318 130**	**0,1**	**21 679 343**	**2,1**	**23 230 184**	**0,9**
C.C.R. Alentejo	6 038	...	79 026	...	10 476 003	1,0	10 561 067	0,4
C.C.R. Algarve	19 030	...	82 814	...	750 863	0,1	852 707	...
C.C.R. Centro	–	–	119 072	...	2 877 296	0,3	2 996 368	0,1
C.C.R. Lisboa e Vale do Tejo	61 847	...	106 768	...	2 110 959	0,2	2 279 574	0,1
C.C.R. Norte	145 796	...	4 353	...	4 509 276	0,4	4 659 425	0,2
Centro de Estudos e Formação Autárquica	–	–	8 074	...	–	–	8 074	...
Instituto de Conservação da Natureza	–	–	918 023	0,1	954 946	0,1	1 872 969	0,1
Total	**778 096 286**	**100,0**	**899 463 836**	**100,0**	**1 050 019 548**	**100,0**	**2 727 579 670**	**100,0**

Nota: Não inclui as transferências efectuadas pela Caixa Geral de Aposentações.

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios com financiamento comunitário, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 1.282,0 milhões, representando 47,0% do total dos apoios), pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho (€ 466,3 milhões, representando 17,1% dos apoios) e pelo Ministério da Economia (€ 428,1 milhões, i. é, 15,7% dos apoios).

O INGA (€ 694,6 milhões), o IFADAP (€ 585,3 milhões), o IEFP (€ 449,6 milhões), o IAPMEI (€ 367,3 milhões) e a FCT (€ 112,7 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 81,0% desses apoios.

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos SFA, o total eleva-se a € 4.208,0 milhões, com a seguinte distribuição:

Quadro V.7 – Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos SFA, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (**)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (*)	238 263 974	-	196 659 139	434 923 113	10,3
Empresas privadas	361 053 484	-	679 167 000	1 040 220 484	24,7
Instituições monetárias públicas (*)	257 932 863	-	-	257 932 863	6,1
Instituições monetárias privadas	256 610 823	-	-	256 610 823	6,1
Empresas de seguro privadas	1 232 842	-	-	1 232 842	...
Famílias/Empresas individuais	437 440 928	-	3 602 948	441 043 876	10,5
Instituições Particulares	-	870 469 049	170 365 812	1 040 834 861	24,7
Famílias/Particulares	-	537 877 602	197 297 784	735 175 386	17,5
Total	**1 552 534 914**	**1 408 346 651**	**1 247 092 683**	**4 207 974 249**	**100,0**
Estrutura	**36,9**	**33,5**	**29,6**	**100,0**	

(*) Públicas, equiparadas ou participadas.

(**) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

5.1.2 – Âmbito da verificação

No âmbito da análise dos apoios concedidos directamente pelo Estado ou através de serviços e fundos autónomos, foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)
- Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT)

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base o risco inerente à concessão dos apoios financeiros e com o objectivo de verificar a implementação de anteriores recomendações do Tribunal.

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do 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 pelo Instituto da Comunicação Social

5.2.1 – Enquadramento

O Instituto da Comunicação Social (ICS), criado em 1997, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, sob a superintendência do membro do Governo responsável pela área da comunicação social[1], que tem como atribuições, nomeadamente: "*Executar as medidas respeitantes à aplicação dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social*".

Os apoios concedidos pelo ICS, mediante despacho autorizador do referido membro do Governo, estão regulamentados por:

a) Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, e Portaria n.º 204/2001, de 14 de Março, que cria e regulamenta o novo "Sistema de Incentivos do Estado à Comunicação Social", o qual compreende as seguintes modalidades:

   ◊ Incentivos indirectos ("porte pago") – traduzidos na assunção parcial ou total pelo Estado do custo da expedição postal de certas publicações periódicas (essencialmente da imprensa regional) para assinantes residentes no território nacional ou no estrangeiro;

   ◊ Incentivos directos – destinados a apoiar projectos no âmbito da modernização, inovação e desenvolvimento empresarial, formação e qualificação profissional e outros, distinguindo-se: o incentivo à modernização tecnológica (IMT); o incentivo à criação de conteúdos na Internet (ICCI); o incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial (IIDE); o incentivo à formação e qualificação dos recursos humanos[2], e os incentivos específicos à comunicação social.

b) Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro (com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril) que igualiza os preços de livros, revistas e jornais no Continente e nas Regiões Autónomas, suportando o Estado, através do orçamento do ICS, os custos de transporte de publicações periódicas[3].

5.2.2 – Execução financeira

5.2.2.1 – Execução orçamental em 2002

As dotações orçamentais com a classificação económica 05–"*Subsídios*", afectas ao Instituto da Comunicação Social, inscritas no orçamento dos Encargos Gerais da Nação (Cap.º 05 – Presidência do Conselho de Ministros, Divisão 08 – ICS), as alterações orçamentais e a despesa paga registada na CGE (€ 8.436.456), constam do quadro seguinte:

[1] Em 2002, o Secretário de Estado da Comunicação Social por delegação do Ministro da Cultura (XIV Governo) e o Ministro da Presidência (XV Governo).

[2] Não foram concedidos incentivos a projectos específicos neste domínio, que necessitam de parecer prévio do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

[3] Relativamente às publicações não periódicas tais encargos são suportados através do orçamento do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB).

Quadro V.8 – Apoios concedidos pelo ICS. Execução orçamental

(em euros)

Classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos efectuados
05.01.01 - Subsídios/Empresas públicas, equipa. ou participadas				
A - Expedição de publicações periódicas	3 740 984	655 273	4 396 257	4 393 478
05.01.02 - Subsídios/Empresas privadas				
A - Apoio económico e financeiro à comunicação social	3 491 585	-1 187 709	2 303 876	2 269 458
B - Observatório da Comunicação Social	14 964	-	14 964	14 964
C - Expedição de publicações - Regiões Autónomas	1 232 030	57 728	1 289 758	1 287 524
D - Expedição de publicações periódicas	-	471 033	471 033	471 032
Total	**8 479 563**	**-3 675**	**8 475 888**	**8 436 456**

No quadro seguinte relacionam-se os pagamentos por classificação económica com os tipos de incentivos antes mencionados:

Quadro V.9 – Apoios pagos pelo ICS, por tipo de incentivo

(em euros)

Classificação económica e tipo de incentivos	Valor	Estrutura (%)
05.01.01 A - Expedição de publicações periódicas (porte pago referente aos CTT)	4 393 478	52,1
05.01.02 A - Apoio económico e financeiro à comunicação social	2 269458	26,9
Incentivo à Modernização Tecnológica (IMT)	1 059 713	12,6
Incentivo à Criação de Conteúdos na Internet (ICCI)	462 246	5,5
Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (IIDE)	286 289	3,4
Incentivos específicos	407 210	4,8
Incentivo à edição de obras sobre comunicação social	54 000	0,6
05.01.02 B - Observatório da Comunicação Social (quotização do ICS)	14 964	0,2
05.01.02 C - Expedição de publicações - Regiões Autónomas (D.L n.º 284/97)	1 287 524	15,2
05.01.02 D - Expedição de publicações periódicas (porte pago referente à SDIM (*))	471 032	5,6
Total	**8 436 456**	**100,0**

(*) Operador postal privado para o qual, em 2002, o "Diário de Notícias (Funchal)" transferiu a distribuição, em regime de porte pago, para assinantes nas Ilhas da Madeira e Porto Santo.

Uma vez que o ICS se encontra integrado no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os valores da despesa contabilizados na CGE/2002 correspondem a pagamentos efectivamente realizados. Contudo, dado que regista apenas os pagamentos efectuados por conta das respectivas dotações orçamentais, a Conta: *a)* não contabiliza a totalidade dos encargos com o porte pago nesse ano – uma vez que ficaram por pagar a maior parte das facturas dos CTT; *b)* nem a totalidade dos pagamentos efectuados pelo Estado referentes ao porte pago – uma vez que foram efectuados pagamentos aos CTT, à margem do Orçamento, através de operações específicas do Tesouro.

Com efeito, em 2002, apenas foi paga, por despesa orçamental, a totalidade dos encargos com o porte pago facturados pelo novo operador postal privado (€ 471.032).

Relativamente aos CTT, a dotação orçamental permitiu liquidar apenas a facturação referente aos meses de Janeiro a Abril (€ 4.393.478), ou seja, 33,6% dos encargos facturados ao ICS pelos CTT (€ 13.072.879). Por outro lado, nesse ano, por operações específicas do Tesouro foram liquidados encargos em dívida, de 1999 e 2000, no montante de € 11.448.458. Verifica-se, assim, que não foi

corrigida a situação evidenciada em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, conforme se analisa em seguida.

5.2.2.2 – Desorçamentação dos encargos com o porte pago referentes aos CTT

No quadro seguinte, para o período de 1999-2002, indica-se o montante do porte pago facturado pelos CTT em cada ano, a importância paga por despesa orçamental e a correspondente percentagem daquele montante, os encargos que ficaram por pagar e o seu valor acumulado, bem como os pagamentos efectuados pela DGT, em 2001 e 2002, por operações específicas do Tesouro, para liquidação de saldos em dívida de anos anteriores.

Quadro V.10 – Encargos com o porte pago e sua regularização

(em euros)

Ano	Porte pago facturado pelos CTT	Liquidação parcial por despesa orçamental		Encargos por pagar	
				do ano	acumulado
1998	...	...	...	...	7 231 558
1999	16 575 658	(*) 7 139 023	43,1%	9 436 635	16 668 193
2000	16 154 808	5 053 876	31,3%	11 100 932	27 769 125
2001	13 833 659	4 561 972	33,0%	9 271 687	(a) 20 720 145
2002	13 072 879	4 393 478	33,6%	8 679 401	(b) 17 951 089

(*) Inclui o pagamento de € 45.369 por conta do OE/2000.

(a) Montante em dívida após o pagamento pela DGT, por operações específicas do Tesouro, de € 16.320.667, previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2001 (al. j) do art.º 63.º - "regularização de responsabilidades"), relativo aos encargos em dívida de 1998 e 1999, ficando ainda por pagar € 347.526.

(b) Montante em dívida após pagamento pela DGT, por operações específicas do Tesouro, de € 11.448.458, previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2002 (al. h) do art.º 60.º - "regularização de responsabilidades"), correspondente ao montante ainda por saldar da dívida de 1999 e à dívida de 2000 (€ 11.100.932).

Obs: Em 2001, a facturação dos CTT decresceu cerca de € 2,3 milhões (14,4%) por efeito da alteração da legislação sobre o porte pago e que diminuiu a comparticipação do Estado nos custos dessa expedição postal.

Conforme se encontra evidenciado no quadro, de 1999 a 2002, à semelhança de anos anteriores, as dotações orçamentais cobriram apenas cerca de 1/3 dos encargos facturados pelos CTT em cada ano, pelo que se verificou uma sistemática sub-orçamentação das verbas necessárias à sua liquidação. Essa sub-orçamentação é conhecida das entidades competentes, visto que os encargos do Estado com o porte pago são facturados mensalmente pelos CTT ao ICS.

Tal como referido em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a repetida assunção de encargos com o porte pago sem cobertura orçamental viola claramente o disposto no art.º 105.º da Lei Constitucional, bem como nos n.º 1 do art.º 3.º, n.º 2 do art.º 9.º e art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado)[1].

A situação descrita é também susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punível pela al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Questionado sobre as medidas tomadas em 2002 face à falta de dotação para a cobertura da totalidade dos encargos com o porte-pago, o ICS, refere apenas que "*(…) em moldes sistemáticos, no momento de*

[1] LEOE que presidiu à elaboração e execução do OE/2002, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 94.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto (nova Lei de Enquadramento Orçamental), introduzido pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental).

elaboração da proposta de orçamento, tem diligenciado no sentido de o dotar de verbas suficientes e coerentes com os encargos previsíveis com a execução financeira do porte pago", o que remete a questão da repetida sub-orçamentação para as sucessivas tutelas e para o deficiente processo de elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, mas nada adianta sobre que diligências foram tomadas, no decurso da execução orçamental, perante a inexistência de dotação para liquidar os referidos encargos.

A liquidação, por despesa orçamental, de apenas uma parte dos encargos anuais com o porte pago tem como efeito a redução da despesa e do défice da Conta Geral do Estado no montante em dívida. Relativamente à Conta Geral do Estado de 2002, visto que foi pago por despesa orçamental o montante de € 4.393.478, o que representou apenas 33,6% dos encargos desse ano (€ 13.072.879), a despesa e o défice encontram-se subavaliados em € 8.679.401.

Por outro lado, tal como já havia ocorrido anteriormente, em 2001 e 2002, foram pagas, ilegalmente, através de operações específicas do Tesouro, as dívidas de anos anteriores (de 1998 a 2000) ao abrigo de disposições constantes das respectivas Leis do Orçamento, que autorizaram o Governo a regularizar essas "responsabilidades decorrentes de situações do passado".

O Tribunal tem salientado que as despesas, à margem do Orçamento do Estado, efectuadas ao abrigo de disposições das sucessivas Leis do Orçamento sobre a "regularização de situações do passado" são ilegais, por violação, nomeadamente, do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (lei de valor reforçado). Tal como referido no Parecer sobre a CGE/1999, a situação particular do pagamento aos CTT do porte pago, por operações específicas do Tesouro, *"(…) reveste, porventura, maior gravidade, visto que decorre (…) de um sistema de apoios à comunicação social que se mantém desde 1985, correspondendo portanto, a uma opção política que não é acompanhada, no entanto, da inscrição de verbas suficientes para esse efeito. Nesta medida, o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em "situações do passado", não é sequer aplicável a estes encargos, não se vislumbrando justificação para que não sejam processados de forma idêntica à generalidade das despesas públicas, a que acresce, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultuosa, no(s) ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria*"[1].

O pagamento aos CTT dos encargos do porte pago em dívida, por operações específicas do Tesouro, representa a sua clara desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não foram liquidados por despesa orçamental no ano em que se constituíram, nem no ano em que foram pagos.

5.2.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos incentivos

Para o exame da atribuição, pagamento e controlo dos incentivos, foi seleccionada uma amostra abrangendo os diversos tipos de incentivos concedidos em 2002, tomando em conta a tipologia dos beneficiários, considerando-se: *a)* no porte pago – os escalões (percentagens de comparticipação) correspondentes aos diferentes tipos de publicações e a existência de dois operadores postais; *b)* na expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas – a expedição por distribuidores e editores (por via postal) e por um transitário; *c)* nos incentivos directos (IMT, ICCI e IIDE) – ser o beneficiário empresa proprietária de publicação periódica ou de radiodifusão sonora. Adicionalmente, no caso dos incentivos IMT e ICCI, foram seleccionados preferencialmente os beneficiários dos dois tipos de incentivos no mesmo ano, com o objectivo de verificar a eventual duplicação de apoios com a mesma finalidade.

[1] Cfr. o ponto 5.5.2.2 do Parecer sobre a CGE/1999.

Relativamente aos incentivos específicos foram seleccionados diferentes beneficiários (6 de um total de 16) de modo a abranger os vários tipos de iniciativas objecto destes apoios. Quanto aos incentivos à edição de obras sobre temas de comunicação social, por constituírem um único processo, foram todos objecto de exame, bem como a quotização do ICS para o OBERCOM.

5.2.3.1 – Porte pago

São especialmente relevantes em matéria do porte pago:

- a atribuição do direito ao porte pago, ou seja, a credenciação das publicações beneficiárias;
- o controlo efectuado pelo ICS relativamente à manutenção pelas publicações credenciadas das condições que presidiram à atribuição desse direito e do cumprimento das obrigações estabelecidas na legislação;
- a facturação e a informação prestada pelos operadores postais e o controlo efectuado pelo ICS para o seu pagamento.

a) Credenciação das publicações beneficiárias e controlo da manutenção do direito ao porte pago

De salientar que o Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, veio reduzir (de três) para dois anos o período de validade dos cartões de beneficiário do porte pago, o que obriga a uma verificação com maior frequência, pelo ICS, das condições da sua atribuição a cada publicação.

Uma vez que, na candidatura de cada publicação para um novo período, são apresentados os exemplares dos seis meses anteriores, essa regra permite ao ICS verificar o cumprimento, nesse período, de várias condições, designadamente, o tipo de publicação e a sua adequação à Lei da Imprensa, o cumprimento da periodicidade em que se encontra registada, e a inclusão na ficha técnica dos nomes e números das carteiras profissionais dos jornalistas[1]. Permite também a verificação da superfície ocupada com publicidade, nos exemplares remetidos, incluindo suplementos e encartes[2]; de notar que se esses destacáveis não forem remetidos, o ICS não está em condições de verificar o cumprimento da legislação nesta matéria, conforme reconhecem os responsáveis do Instituto.

Relativamente à tiragem média mínima, que também constitui uma condição de acesso, o regulamento não exige a sua comprovação efectiva. No caso de publicações impressas por empresa gráfica distinta da empresa proprietária da publicação, a tiragem deveria ser confirmada por facturas da gráfica; quando a mesma empresa seja detentora da publicação e do parque gráfico, essa tiragem mínima deveria ser também confirmada, por exemplo, através da informação constante das "guias de avença" que acompanham a expedição postal para assinantes e das guias de remessa para distribuidores ou postos de venda.

Conforme se analisa adiante, a comprovação de outras obrigações dos promotores estabelecidas na legislação também não é exigida na fase de credenciação ou posteriormente, excepto nos casos de a

[1] Obrigatória, quando o escalão do porte pago depender do número de jornalistas, nos termos do n.º 3 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 56/2001.

[2] Constitui uma condição geral de acesso que não seja ocupada com conteúdo publicitário mais de 50% da superfície de cada exemplar, incluindo suplementos e encartes.

publicação ser objecto de fiscalização ou de processo de contra-ordenação (originados, também, por denúncias) ou de auditorias (realizada apenas em 2002).

A auditoria efectuada em 2002 foi realizada por uma empresa de auditoria contratada pelo ICS para verificação do cumprimento das normas em vigor relativas ao porte pago, por não dispor o Instituto de recursos humanos para a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários.

Nessa auditoria, que incidiu sobre 30 publicações periódicas, verificaram-se várias situações de incumprimento (algumas cumulativas para a mesma publicação), mais ou menos generalizadas, especialmente quanto à comprovação do pagamento das assinaturas e dos prazos da sua renovação[1].

Uma vez que no processo de credenciação são verificadas apenas algumas das condições estabelecidas na legislação sobre a atribuição e manutenção do direito ao porte pago e não possuir o Instituto recursos humanos para a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários, considera-se necessário, em relação às condições passíveis de comprovação documental (como é o caso do pagamento das assinaturas), que seja instituída a obrigatoriedade de apresentação periódica ao ICS desses elementos comprovativos.

Na sua resposta, o ICS, salientando que os métodos de controlo do porte pago, "*um apoio com características muito particulares (…) concretizando-se por um período assaz alargado (…), se acham balizados pelos recursos para tanto disponíveis, necessariamente escassos face às dificuldades associadas a tal tarefa"*, considera ser *"(…) inviável (…) proceder à análise sistemática dos pagamentos das assinaturas, concretamente os documentos de quitação, dado a magnitude do volume que representam*". Tal facto não obsta ao preconizado – a remessa periódica ao ICS dos elementos comprovativos do pagamento das assinaturas, ou seja, extractos contabilísticos e recibos de quitação, procedendo os serviços do Instituto à sua verificação por amostragem.

Por outro lado, as sanções previstas na legislação, resultantes de processos de contra-ordenação, deveriam ser objecto de publicitação.

O Instituto considera, na sua resposta, não ser possível "*a publicitação das sanções resultantes de processos de contra-ordenação (…) face ao regime fixado no n.º 3 do art.º 21.º do Decreto-Lei n.º 224/95, de 14 de Setembro*[2]*, (…) tendo em conta que o Decreto-Lei n.º 52/2001, de 19 de Fevereiro, não prevê esta sanção acessória (…)*".

No mesmo sentido da avaliação expressa pelo ICS a propósito dos efeitos das auditorias às entidades beneficiárias, ou seja, "*que se repercutem também amplificadamente na prevenção de situações violadoras do quadro legal*", reitera-se a apreciação anterior quanto a deverem ser objecto de publicitação as sanções resultantes de processos de contra-ordenação, sob a forma de dados gerais (número e tipo de infracções e correspondentes sanções aplicadas num dado período), o que não contraria a disposição legal citada, e a alteração ao actual diploma regulamentador de forma a permitir também a publicitação nominativa das sanções aplicadas (sanção acessória).

[1] Para garantir que se trata de expedições para assinantes efectivos, o Decreto-Lei n.º 56/2001 estabeleceu prazos para o pagamento e renovação das assinaturas.

[2] Essa disposição, do citado diploma que alterou o regime geral das contra-ordenações, estabelece que, como sanção acessória: "*A lei pode ainda determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contra-ordenação.*"

b) Facturação pelos CTT dos encargos com o porte pago e controlo pelo ICS

Para efectuar a expedição das publicações, os proprietários ou editores, a acompanhar os objectos (exemplares) expedidos, apresentam no balcão dos CTT uma "guia de avença" que indica o número da credencial e a quantidade de objectos por destino (zona de taxação, correspondente ao tarifário dos CTT).

A estação dos CTT processa informaticamente a "guia de avença", processando os seus serviços centrais facturas detalhadas, que são remetidas mensalmente ao ICS para pagamento da comparticipação do Estado. Ou seja, a correcção das facturas depende de os dados da "guia de avença" terem sido correctamente carregados no sistema informático dos CTT; assinala-se o facto de, posteriormente ao envio das facturas, os CTT remeterem notas de débito e de crédito referentes às mesmas, que, segundo os serviços do ICS, resultam de conferências posteriores pelos correios dos dados referentes às "guias de avença", originando correcções ao valor anteriormente facturado.

A conferência efectuada pelos serviços do Instituto sobre os elementos remetidos pelos CTT, limita-se à verificação, por amostragem, de a respectiva publicação estar credenciada no mês da factura, controlo que os correios também exercem, por via informática, por constarem da sua base de dados as entidades credenciadas e o respectivo escalão do porte pago, ou seja, mantém-se a situação já verificada na anterior auditoria realizada pelos serviços do Tribunal (referente a 1999).

Não foi, assim, observada a recomendação do Tribunal, expressa no Parecer desse ano, no sentido de o ICS criar procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores apresentados pelos CTT, relativos às facturas, notas de débito e de crédito e dos dados das "guias de avença"[1]. De salientar que essa conferência foi efectuada relativamente à facturação do referido operador SDIM, distribuidor postal de um jornal nas Ilhas da Madeira e de Porto Santo.

Também, como se recomendou nesse Parecer, por meios informáticos adequados, deveria o ICS verificar, pela relação entre o número de assinantes de cada publicação periódica credenciada e o número de objectos expedidos, se não foi ultrapassado o limite para a expedição de exemplares (gratuitos) a título de divulgação, fixado actualmente em 15% do total das expedições, o que continuou a não se observar.

Na sua resposta, refere o ICS que : "*(...) Os aspectos preventivo e de controlo poderão ser reforçados, com a adopção de ferramentas informáticas performativas, já em curso de implementação (…)*".

Relativamente aos encargos do Estado com os exemplares de divulgação, determina o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, a cobertura integral dos custos de expedição sujeito "*às condições de aceitação de remessas praticadas pelo operador postal*". Em rigor, tal implicaria a apresentação nos CTT, pelo proprietário ou editor da publicação periódica, de "guias de avença" distinguindo as expedições para assinantes[2] e as expedições a título de divulgação. Tal não tem sido exigido, pelo que os CTT assumem, na sua facturação ao ICS, que 15% do total das expedições de cada publicação se refere a exemplares para divulgação, debitando o correspondente valor ao Estado, e repartindo o custo de expedição restante (correspondente a 85% do custo total) pelo Estado e pelo beneficiário, de acordo

[1] Uma vez que os valores facturados dependem do carregamento dos dados das "guias de avença", essa conferência implica a verificação de "guias de avença", a remeter pelos CTT.

[2] Com percentagens de comparticipação do porte pago inferiores a 100%, excepto tratando-se de publicações especializadas destinadas a deficientes.

com o respectivo escalão (percentagem de comparticipação) do porte pago atribuído[1]. Assim, no caso de as expedições de exemplares de divulgação ser inferior a 15% do total, essa prática contraria o disposto na legislação, sendo lesiva para o Estado, pelo que deverão as entidades competentes proceder à sua rectificação.

Por outro lado, a legislação exclui do porte pago diversos tipos de publicações e fixa percentagens de comparticipação distintas consoante o escalão (percentagem) de comparticipação atribuído. A verificação do cumprimento destas disposições (isto é, de não serem expedidas junto com a publicação credenciada com maior percentagem de comparticipação, outras em que essa percentagem é menor ou que estejam excluídas), depende do modo como os objectos são embalados para expedição e da sua conferência pelos serviços do operador postal. Compete ao ICS e aos operadores postais, dentro do que está estipulado para o exercício dessa actividade, implementar as normas e procedimentos que melhor garantam o cumprimento do disposto na legislação.

5.2.3.2 – Expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas

Nos termos da legislação, a expedição das publicações periódicas pode ser efectuado por via postal (exclusivamente para assinantes)[2] ou, por via aérea, através de um transitário.

Relativamente à expedição por via postal, por comparação com a situação verificada em 1999, salienta-se que nas "guias de avença" passou a constar o título da publicação (antes mencionavam apenas tratar-se de "jornais" ou "publicações periódicas"), o que permite ao ICS conferir se não se encontravam excluídas do direito ao reembolso, pelo que foi implementada a recomendação feita nesse sentido pelo Tribunal.

Quanto à outra recomendação expressa nesse Parecer, no sentido de o ICS dever instituir procedimentos de verificação, de forma sistemática ou por amostragem, de as publicações terem sido expedidas para assinantes (condição necessária para o reembolso dos custos de expedição por via postal), foi apenas cumprida parcialmente pelo ICS, mediante a remessa por algumas publicações de listagens de assinantes, com as respectivas moradas.

Relativamente ao controlo efectuado pelo ICS do valor do reembolso reclamado pelo editor ou distribuidor, comprovou-se que os seus serviços procederam ao confronto entre o valor indicado na factura dos CTT (correspondente às respectivas "guias de avença") e o valor reclamado, bem como à confirmação desse valor mediante o cálculo do n.º de objectos x tarifa aplicável (em função do respectivo peso unitário).

A verificação física dos objectos expedidos, quanto a conterem apenas as publicações que conferem o direito ao reembolso, tem as mesmas limitações referidas no porte pago, isto é, depende do modo como são embaladas para expedição e da sua conferência pelos serviços dos CTT.

---

[1] Assim, por exemplo, quando uma publicação não proceda à expedição de exemplares de divulgação, a uma percentagem de comparticipação de 80%, estabelecida na legislação, corresponde uma percentagem de comparticipação efectiva do Estado de 83% (15%+85%x80%). Quanto ao referido operador postal SDIM, que não praticou essa fórmula de cálculo, a percentagem de comparticipação foi de 80%.

[2] A expedição postal, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 284/97, de publicações periódicas para assinantes residentes nas Regiões Autónomas distingue-se do porte pago, designadamente, por as facturas dos custos de expedição serem emitidas pelos CTT ao respectivo editor ou distribuidor, que as apresentam ao ICS para o seu reembolso integral, acompanhadas das "guias de avença". Distingue-se também por abranger um conjunto mais alargado de publicações periódicas, não sujeitas a processo de credenciação.

Relativamente à expedição pelo transitário, este, nos seus pedidos de reembolso, remeteu ao ICS as facturas mensais e as "cartas de porte" do transporte aéreo, bem com as "guias de remessa" dos distribuidores das publicações.

O controlo pelos serviços do ICS da referida documentação consistiu em:

- verificar, pelo título que consta nas "guias de remessa", se as publicações se encontravam devidamente registadas e se não estavam, pela sua natureza, excluídas do direito ao reembolso dos custos de transporte;
- conferir os valores constantes das facturas emitidas pelo transitário com os constantes das "cartas de porte".

Tal como se tinha constatado anteriormente, com referência ao ano de 1999, continuam a verificar-se algumas situações, detectadas pelo ICS, da inclusão, nas "guias de remessa" relativamente às quais é solicitado o reembolso, de publicações excluídas desse direito. Essas situações têm sido resolvidas pela sua comunicação ao transitário, o qual emite nota de crédito, a deduzir no valor da factura apresentada para pagamento. Ao contrário do que acontece noutros casos, a legislação não prevê sanções (coimas) quando sejam incluídas pelos distribuidores, nas "guias de remessa" objecto de reembolso, publicações excluídas desse direito, o que se considera ser uma lacuna legislativa que deverá ser colmatada.

Quanto à observação efectuada no âmbito da auditoria anterior sobre a inexistência de verificação física, pelo ICS, dos objectos transportados, o que não permitia garantir a correcta aplicação do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 284/97, apurou-se que em 2002, foram realizadas duas acções de fiscalização pelos serviços do Instituto, nos aeroportos do Funchal e de Ponta Delgada, tendo sido constatado, designadamente, a inclusão em guias de remessa objecto de reembolso de publicações excluídas desse direito.

Uma vez que essas acções de fiscalização são em número muito limitado, no essencial mantém-se a observação anterior sobre a inexistência de verificação física dos objectos expedidos; esta situação vem reforçar a necessidade da verificação documental das "guias de remessa".

5.2.3.3 – Incentivos directos ao investimento (IMT, ICCI e IIDE)

Além do incentivo à modernização tecnológica (IMT), foram criados pelo Decreto-Lei n.º 56/2001, o incentivo à criação de conteúdos na Internet (ICCI) e o incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial (IIDE).

a) Atribuição dos incentivos

Relativamente ao ICCI (a que corresponde uma percentagem de comparticipação de 75% das aplicações relevantes), são comparticipáveis as despesas directamente identificáveis com a finalidade do projecto (custos do alojamento de páginas na Internet ou distribuição, por essa via, do sinal áudio de rádios, e aquisição de equipamentos e programas informáticos específicos para esse efeito) e, na prática, equipamentos e programas informáticos de uso múltiplo, também apoiáveis no âmbito do IMT (a que corresponde uma percentagem de comparticipação de 50%). Em tais casos, a legislação não estabelece suficiente distinção entre as candidaturas aos dois tipos de incentivos.

Quanto aos incentivos IIDE, por comparação com os incentivos IMT, distinguem-se: por um conjunto mais alargado de despesas apoiáveis (incluindo, sujeito a restrições em percentagem do total, as despesas de construção de edifícios e de equipamentos sociais e a realização de obras); pela existência de majorações (até 28%) da percentagem de comparticipação base (de 50%); por um maior valor apoiável das aplicações relevantes (€ 149.639, no caso do IIDE, e € 59.856, no caso do IMT) e, em consequência, por maiores valores de incentivos. A legislação estabelece algumas exigências adicionais para os projectos apoiados no âmbito do IIDE, designadamente, a apresentação de um estudo de viabilidade económica e financeira e a certificação das despesas de investimento por um ROC ou TOC.

Apesar dessas exigências – uma vez que: *a)* os incentivos, do IMT e do IIDE, se destinam às mesmas entidades; *b)* as despesas apoiáveis são, em grande parte, comuns; e *c)* os projectos a apoiar através de cada um desses incentivos dependem da repartição da verba total disponível para apoios, como se refere adiante – afigura-se que a legislação, no caso de continuar a manter as duas modalidades, deverá definir critérios que evitem a duplicação de incentivos[1].

Relativamente a esses incentivos directos, o Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, e a Portaria n.º 204/2001, de 14 de Março, estabelecem várias disposições comuns para a apresentação das candidaturas e para a sua selecção e graduação, sendo apoiáveis os projectos pontuados em primeiro lugar, até se esgotar a verba fixada para os respectivos incentivos. São também comuns os procedimentos instituídos pelo ICS para esse efeito, com excepção dos projectos IIDE sujeitos a um processo de selecção em que intervém uma Comissão de Acompanhamento[2].

No que respeita aos critérios para a graduação das candidaturas, a Portaria n.º 204/2001, de 14 de Março, ao estabelecer uma fórmula (de pontuação desses critérios) regulamentou o disposto no n.º 2 do art.º 38.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, que estabelece: "*[a ordem das prioridades a considerar, tendo em conta, nomeadamente, a adequação do objectivo apresentado às necessidades globais das entidades candidatas, a ausência de fins lucrativos e utilidade pública daquelas, os incentivos de que beneficiam, individual ou conjuntamente, nos anos imediatamente anteriores, o número de trabalhadores efectivos afectos à área da informação, índice de desenvolvimento dos municípios envolvidos e as respectivas condições de concorrência e, quando aplicável, a periodicidade das publicações em causa]*"; contudo, não teve em conta o disposto no n.º 3 desse artigo, que determina: "*Tratando-se do incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial, os critérios para o estabelecimento de prioridades assentarão, designadamente, no estímulo à inovação e competitividade dos projectos no mercado em que se inserem, na solidez da estrutura de financiamento apresentada e na criação líquida de postos de trabalho*". Relativamente a essas candidaturas (IIDE), aquela Portaria estabelece apenas que, após a graduação das candidaturas, segundo a referida fórmula, serão sujeitas a parecer da Comissão de Acompanhamento referida no art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 56/2001.

Ora, a alínea a) do n.º 2 desse artigo (25.º) estabelece que compete à Comissão de Acompanhamento propor a ordenação das candidaturas tendo em conta os critérios a que aludem, quer o n.º 2 quer o citado n.º 3 do art.º 38.º do Decreto-Lei n.º 56/2001. Verificou-se, pelas respectivas actas da Comissão

[1] Salienta-se que a criação de incentivos para projectos de investimento de entidades do sector da comunicação social, exclusivamente financiados pelo Orçamento do Estado, terá justificação apenas por uma prioridade atribuída a esse sector, face à dificuldade (ou mesmo impossibilidade) desses projectos serem seleccionados para apoio através de sistemas de incentivos com co-financiamento comunitário. Quanto ao IIDE, as aplicações relevantes (despesas comparticipáveis) apresentam semelhanças com o SIPIE (Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresarias, do QCA III), mas é menos exigente quanto a condições de elegibilidade (nomeadamente, não é obrigatório que o promotor tenha alcançado resultados líquidos positivos no ano anterior à candidatura).

[2] Comissão, para as candidaturas e projectos do IIDE, com as competências estabelecidas no art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, composta por dois representantes do ICS e por um representante de cada uma das seguintes associações empresariais: Associação Portuguesa de Imprensa (AIND) e Associação Portuguesa de Radiodifusão (APR).

de Acompanhamento e respectivas listas de candidaturas que, com fundamento nesse n.º 3, a Comissão procedeu à ordenação das candidaturas segundo a soma das majorações a que se refere o n.º 3 do art.º 22.º do mencionado Decreto-Lei e considerando os resultados da aplicação da referida fórmula apenas para efeitos de desempate.

Desse modo resultaram diferenças, quanto ao lugar ocupado por cada projecto, na lista dos projectos seleccionados (por aplicação da referida fórmula) e na lista dos projectos ordenados pela Comissão de Acompanhamento (pela soma das referidas majorações). Tal facto não teve consequências, por terem sido apoiadas, em 2002, todas as candidaturas apresentadas e em condições de serem apoiadas, mas, tal como ocorreu para as candidaturas no âmbito do IMT e do ICCI, pode vir a suceder que a verba total fixada para o IIDE não seja suficiente para a concessão de incentivos a todas as candidaturas apoiáveis, pelo que se torna fundamental o lugar ocupado por cada candidatura na lista que venha a ser considerada para a atribuição dos incentivos, até se esgotar essa verba. Assim, uma vez que se verifica ambiguidade quanto aos critérios de avaliação das candidaturas ao IIDE – ou seja, a Portaria n.º 204/2001 não consagra a solução encontrada pela Comissão de Acompanhamento para a ordenação das candidaturas – recomenda-se a revisão da referida Portaria por forma a ser ultrapassada essa ambiguidade.

Relativamente à aplicação da referida fórmula aos projectos IIDE, na qual uma das variáveis (critérios) é o valor do incentivo solicitado pelo promotor, verificou-se que o facto de o promotor considerar ou não as majorações que lhe venham a ser atribuídas para o cálculo desse incentivo distorce o resultado obtido.

O ICS, na sua resposta, confirma o procedimento que tem sido seguido, destacando o facto de as candidaturas não terem sido prejudicadas em termos de selecção, uma vez que têm sido contempladas todas as candidaturas seleccionadas, e remete a resolução das questões suscitadas para a anunciada alteração da legislação do sistema de incentivos à comunicação social.

b) Pagamento dos incentivos e comprovação documental da execução dos projectos

Verificou-se que o ICS exigiu a apresentação, pelo promotor, dos comprovativos das despesas de investimento: originais das facturas e dos recibos, assinados e carimbados pela empresa fornecedora dos equipamentos ou dos serviços, os quais devem expressamente mencionar o número de série do equipamento e o número de licença do software. Salienta-se que aqueles procedimentos vão ao encontro de anteriores recomendações do Tribunal quanto à comprovação documental das despesas de investimento apoiadas. Esses documentos de despesa (originais) foram devolvidos ao promotor, após a aposição do carimbo identificador de ter sido objecto de apoio, pelo ICS, no âmbito do Decreto-Lei n.º 56/2001.

A verificação física da execução dos projectos é efectuada pelos serviços do ICS (Divisão de Fiscalização) relativamente a um número limitado de projectos, de acordo com o respectivo plano de fiscalização ou quando existam indícios de irregularidades.

De salientar que, após a conclusão física do investimento subsistem as seguintes obrigações do promotor:

As entidades beneficiárias "*não podem vender, locar ou alienar ou onerar por qualquer forma, no todo ou em parte, as várias componentes do imobilizado corpóreo ou de quaisquer equipamentos previstos no projecto aprovado por um período de dois anos (três anos no caso de projectos IIDE) contados a partir da data da atribuição do incentivo e devem garantir, pelo mesmo período de tempo, a sua afectação aos órgão de comunicação social que fundamentaram a atribuição do incentivo (…)*" (n.os 4 e 5 do art.º 34.º do Decreto-

Lei n.º 56/2001). Relativamente aos projectos IIDE, estipula o n.º 3 do artigo 22.º desse diploma que a majoração referente à criação líquida de postos de trabalho se reporta à manutenção desses postos de trabalho por um período de três anos.

Nessa medida, o ICS deve zelar pelo seu cumprimento, instituindo os necessários procedimentos para esse efeito.

5.2.3.4 – Incentivos específicos à comunicação social e apoio à edição de obras sobre temas de comunicação social

Tal como a legislação anterior, o art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, prevê a concessão de incentivos específicos "destinados à prossecução de actividades ou à concretização de iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social, tais como realização de congressos e seminários, atribuição de prémios de jornalismo, cooperação com povos de língua portuguesa e outras, devidamente fundamentadas".

Esses incentivos foram concedidos, caso a caso, após parecer do ICS, por despacho do membro do Governo responsável pela área da comunicação social. Para o efeito, os promotores apresentaram os correspondentes orçamentos, tendo os apoios variado entre 15% e 100% do montante solicitado.

Quanto à comprovação das despesas do projecto, embora lhes tenha sido solicitado pelo ICS, a maioria dos promotores dos projectos objecto de exame não apresentou esses documentos, pelo que, não tendo os beneficiários prestado contas da aplicação dos incentivos recebidos, o ICS desconhece se os mesmos foram correctamente utilizados nos fins para que foram atribuídos, o que significa um controlo deficiente. Tratando-se de uma situação recorrente, já detectada na auditoria anterior, recomenda-se a cessação dos apoios às entidades envolvidas, enquanto a situação não for regularizada, devendo o ICS comunicar ao Tribunal, o resultado das suas diligências para essa regularização. Saliente-se ainda que contrariamente ao verificado noutros tipos de apoios, não foi aposto carimbo nos documentos comprovativos de despesa anotando o apoio concedido, o que constitui uma lacuna face à natureza das acções apoiadas, passíveis de serem financiadas também por outras entidades.

Sobre esta questão, o ICS, na sua resposta, refere que: "*Actualmente, a atribuição destes incentivos acha-se condicionada à apresentação, pelas entidades candidatas, dos comprovativos da aplicação efectiva de apoios concedidos anteriormente, pelo que é já cumprida a recomendação referenciada",* acrescentando que *"A maior parte das entidades (71%) que, à data da auditoria não tinham entregue os comprovativos, já o fizeram*". Sobre a aposição do carimbo, com a anotação do apoio concedido, o ICS refere que irá adoptar esse procedimento.

De acordo com os art.os 30.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, o incentivo à edição de obras sobre comunicação social traduz-se no financiamento parcial, a fundo perdido, das respectivas despesas de edição, podendo candidatar-se os autores ou as entidades editoras de obras de investigação, teses do ensino superior, ensaios e actas de congressos, seminários e encontros sobre temas de comunicação social. Em 2002, a verba a disponibilizar (€ 60.000) e o valor máximo do incentivo a atribuir a cada obra (€ 3.000), foram fixadas pelo Despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social n.º 4827/2002 (2.ª série), de 30 de Janeiro (publicado no DR, II Série, n.º 54, de 5/03/2002), que nomeia também o júri, tendo sido objecto de apoio as obras que seleccionou.

Da verificação efectuada, constatou-se que apenas um dos cinco editores apresentou os correspondentes recibos dos incentivos recebidos, conforme solicitado pelo ICS.

5.2.3.5 – Publicitação dos apoios

Nos termos do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto "*é obrigatória a publicitação das transferências correntes e de capital que os ministérios (…) efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas*". Nos termos do art.º 3.º da mesma lei, a publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante, desde que, nos termos do n.º 1 do art.º 2.º exceda o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional" (o que, em 2002, correspondia a € 12.528).

Reanalisadas as listagens referentes aos dois semestres de 2002, publicadas no *Diário da República,* II Série, de 30 de Setembro de 2002 e 31 de Março de 2003, discriminando os subsídios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social, verificou-se, tal como refere o ICS na sua resposta, que foram publicitados todos os apoios concedidos em 2002, tendo sido dado cumprimento à citada legislação.

5.2.4 – Acção de verificação junto de beneficiários

No seguimento da auditoria realizada junto do Instituto da Comunicação Social, foi realizada uma acção junto de três beneficiários, abrangendo, no conjunto, os incentivos directos (IMT, ICCI e IIDE) e o porte pago, tendo como objectivos: *a)* proceder à verificação física e documental do investimento realizado, *b)* verificar a contabilização do apoio recebido e das despesas do investimento; *c)* verificar a realização dos objectivos constantes do projecto, *d)* verificar a manutenção das condições a que correspondeu o porte pago atribuído, sendo de salientar o seguinte:

- relativamente a um projecto IIDE: *a)* apenas houve lugar à criação líquida de um posto de trabalho, contra os três que tinham sido propostos na candidatura e foram considerados na aprovação do projecto; *b)* das facturas não constavam os correspondentes n.^{os} de série dos equipamentos e de licença do software, prejudicando a identificação dos bens objecto de apoio; *c)* o promotor procedeu à alteração parcial de fornecedores e equipamentos informáticos, que diferem substancialmente dos apresentados na candidatura, sem a autorização prévia do ICS a que estava obrigado pelo regulamento;

- relativamente aos três projectos verificou-se o incumprimento das regras do POC relativas à contabilização do incentivo ao investimento e à transferência da correspondente parcela anual para Resultados, devendo o Instituto zelar também pelo seu cumprimento.

O ICS, na sua resposta, refere que: "*No tocante à contabilização dos incentivos IMT e ICCI, apenas em sede de fiscalização é possível a verificação da sua correcta classificação segundo o POC*". Embora seja essa a via privilegiada, uma vez que o Instituto, por limitação de meios, não procede a acções de fiscalização junto de todos os beneficiários, deve exigir a apresentação de documentos contabilísticos que confirmem o cumprimento dessas regras, à semelhança do que sucede em sistemas de incentivos com co-financiamento comunitário.

5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência

5.3.1 – Enquadramento

Em 2002, o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT), nos termos do Decreto-Lei n.º 90/2000, de 18 de Maio (que alterou a sua Lei Orgânica e extinguiu o Projecto VIDA, afectando ao Instituto o seu património, as receitas atribuídas[1] e responsabilidades), era uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, tendo como atribuições, nomeadamente: *"Promover, coordenar e apoiar as iniciativas de entidades públicas e privadas no domínio da prevenção do consumo de droga e da toxicodependência"*[2].

Os apoios financeiros pagos pelo IPDT sob a classificação económica *04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares* tiveram, nesse ano, o seguinte enquadramento:

a) Conclusão ou continuação de programas de prevenção primária e de reinserção social lançados em 1997 e 1998

- ◊ *Programa Quadro Prevenir (PQP I)* – iniciado em 1997, tendo sido aprovados nesse ano (PQP/97) e em 1998 (PQP/98), mediante concursos de selecção, 517 projectos plurianuais na área da prevenção primária[3].
- ◊ *Programa Quadro Reinserir (PQR)* – iniciado em 1998, tendo sido aprovados, também mediante concurso, 24 projectos plurianuais no âmbito da reinserção social.
- ◊ *Projectos de Continuidade do PQP I e do PQR* – para além do prazo previsto, a título excepcional, foram concedidos apoios financeiros a projectos considerados mais relevantes para a sua continuação durante o segundo semestre de 2001 (41 projectos) e o primeiro trimestre de 2002 (3 projectos), até ao lançamento do PQP II.

b) Programas de prevenção primária previstos no "Plano de Acção Nacional Contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004", aprovado pela RCM n.º 39/2001, de 13 de Março.

- ◊ *Programa Quadro Prevenir II (PQP II)* – destinado a *"projectos específicos bianuais de prevenção primária"*, promovidos por entidades particulares sem fins lucrativos, *"nas diferentes vertentes: familiar, jovens em situação de abandono escolar, escola, prevenção precoce em grupos específicos, espaços recreativos de lazer e desportivos, meio prisional e Programa Escolhas"*.

[1] Pelo Decreto-Lei n.º 412/93, de 21 de Dezembro, foi consignado ao Projecto VIDA 25% dos resultados líquidos da exploração do "JOKER" e, nos termos da legislação sobre o combate à droga, foram consignadas determinadas percentagens do valor de bens declarados perdidos a favor do Estado e de coimas aplicadas. Essas verbas constituíram as principais receitas próprias do IPDT.

[2] Pelo Decreto-Lei n.º 269-A/2002, de 29 de Novembro, foi criado o Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT), que resultou da fusão do IPDT e do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT).

[3] O tratamento e a reinserção social (durante ou após o tratamento) são também designados, respectivamente, por prevenção secundária e prevenção terciária.

O período de apresentação de candidaturas decorreu de Novembro de 2001 a Janeiro de 2002, tendo sido homologada a concessão de apoios financeiros a 121 projectos, por despacho da tutela, de 7/08/2002.

◊ *Planos Municipais de Prevenção Primária da Toxicodependência (PMPs)* – implementados a partir do segundo semestre de 2001, estavam em curso, no final de 2002, 51 PMPs, abrangendo 100 projectos, igualmente promovidos por instituições particulares sem fins lucrativos. Com uma duração anual, renovável, os projectos enquadrados nos PMPs distinguem-se dos apoiados no âmbito do PQP II pelo envolvimento institucional da respectiva câmara municipal na sua implementação, avaliação e financiamento.

c) Planos integrados de prevenção, de redução de riscos e minimização de danos, e de reinserção social

Foram também concedidos apoios financeiros na área da redução de riscos e minimização dos danos[1], especialmente através de planos integrados:

◊ *Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso* – criado em 1996 e que, em 2002, integrava as seguintes estruturas: Gabinete de Apoio (GAT), Centro de Abrigo, Centro de Acolhimento, Ponto de Contacto/Unidades Móveis e uma Equipa de Rua, geridas por instituições particulares, nos termos de um Acordo de Cedência de Gestão, celebrado em 5/02/2002, com o IPDT, a Câmara Municipal de Lisboa e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

◊ *Contrato de Cidade Porto* – em curso desde 1996, com base num protocolo celebrado, em 27/11/1996, entre o Governo e a Câmara Municipal do Porto, abrangendo várias vertentes de intervenção, designadamente um Centro de Apoio e Motivação a Toxicodependentes.

◊ *Plano Integrado de Vila Franca de Xira* – criado a título experimental em Abril de 2000, em parceria entre o Município, o IPDT, o SPTT, os Centros de Saúde e todas as instituições locais que já desenvolviam projectos no âmbito do PQP I.

◊ *Equipas de rua (Madeira)* – projecto de estruturas sanitárias na área da redução de riscos.

Em 2002, além dos tipos de apoios financeiros com o enquadramento antes referido, por conta da classificação económica *04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares* foram concedidos apoios financeiros que ascenderam a € 87.804, para a realização de iniciativas promovidas por 14 entidades, designadamente para a realização de seminários e encontros sobre toxicodependências.

Nesse ano, por conta da classificação económica *08.03.01-Transferências de capital/Instituições particulares*, do Cap.º 02 - "Despesas de Investimentos do Plano" do orçamento privativo do IPDT, foi também pago o montante de € 89.025, referente a apoios financeiros destinados a Apartamentos de Reinserção e a Centros de Motivação.

[1] O regime geral das políticas de prevenção e redução de riscos e minimização de danos foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho.

5.3.2 – Execução financeira

5.3.2.1 – Execução do orçamento privativo do IPDT

No quadro seguinte evidencia-se a execução do orçamento privativo do IPDT, em 2002, relativamente às despesas de classificação económica *04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares* (tendo os pagamentos ascendido a € 5.968.926) e *08.03.01-Transferências de capital/Instituições particulares* (totalizando os pagamentos o montante de € 89.025), as fontes de financiamento (Orçamento do Estado e receitas próprias), bem como saldos repostos das verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas:

Quadro V.11 – Apoios concedidos pelo IPDT. Execução orçamental

(em euros)

Rubricas de classificação e económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Orçamento final	Pagamentos efectuados	Saldos repostos de verbas orçamentais
Cap.º 01 – Despesas de funcionamento normal					
Divisão 01 (Financiamento pelo Orçamento do Estado)					
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	3 237 195	+ 2 284 171	5 521 366	5 319 747	(a) 61 489
Divisão 02 (Financiamento por receitas próprias)					
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	1 750 781	+ 980 775	2 731 556	649 179	-
Subtotal	**4 987 976**	**+ 3 264 946**	**8 252 922**	**5 968 926**	**61 489**
Cap.º 02 – Despesas de Investimentos do Plano, Div. 01, Subdiv. 02 – Apoio à inserção social e toxicodependência *(Financiamento pelo Orçamento do Estado)*					
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	99 759	- 98 701	1 058	-	-
08.03.01 – Transf. de Capital/Instituições Particulares (*)	498 798	- 399 399	99 399	89 025	(b) 10 275
Subtotal	**598 557**	**- 498 100**	**100 457**	**89 025**	**10 275**
Total	**5 586 533**	**+ 2 766 846**	**8 353 379**	**6 057 951**	**71 764**

(a) Valor integrado na reposição de saldos de verbas orçamentais destinadas a "despesas de funcionamento", requisitadas e não utilizadas, no montante total de € 340.812 (através de reposição não abatida nos pagamentos, entregue em 24/02/2003);

(b) Valor integrado na reposição de saldos de verbas orçamentais destinadas a "investimentos do plano" no montante total de € 15.172 (através de reposição não abatida nos pagamentos, entregue em 28/01/2003).

(*) Verbas destinadas a Apartamentos de Reinserção e Centros de Motivação.

Fonte: Conta de gerência do IPDT remetida ao Tribunal e resumo que consta da CGE/2002.

Na execução do orçamento privativo destaca-se a requisição de verbas orçamentais em excesso (não utilizadas) que, no total, conforme se explicita nas notas ao quadro anterior, ascenderam a € 355.984, constituindo uma sobrevalorização da despesa contabilizada na CGE/2002 (Subsector Estado) e um acréscimo da receita do OE/2003, de reposições não abatidas nos pagamentos. Em tais situações, de requisições de verbas orçamentais em excesso, tem o Tribunal salientado as consequências – quanto à falta de rigor nas contas públicas e ao prejuízo para a tesouraria do Estado – do incumprimento da disposição orçamental que obriga os organismos a requisitar as verbas estritamente indispensáveis ao seu funcionamento[1]. Actualmente essa situação já não se verificará, uma vez que o novo Instituto (IDT), resultante da fusão do IPDT e do SPTT, foi dotado de autonomia apenas administrativa e integrado no regime de administração financeira do Estado (RAFE) regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, processando as suas despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística).

[1] Relativamente a 2002, cfr. o art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para esse ano).

5.3.2.2 – Apoios financeiros a instituições particulares por tipo de apoio

Conforme se evidenciou no quadro anterior, de acordo com a "conta de gerência" do IPDT, em 2002, o total dos pagamentos com a classificação económica *04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares* ascendeu a € 5.968.926.

No quadro seguinte, com base num mapa extra-contabilístico elaborado já pelos serviços do IDT, discrimina-se os montantes pagos por tipo de apoio antes referido, embora o total correspondente a essa classificação económica apresente uma divergência em relação à "conta de gerência" (mais € 3.214, ou seja totaliza € 5.972.140), que não foi possível esclarecer completamente; sobre essa divergência, o IDT, na sua resposta, refere que *"(…) resulta da incorrecta classificação da despesa constante das respectivas propostas"*, detectada e corrigida tardiamente, e que *"(…) os valores apresentados na Conta de Gerência reflectem o valor efectivamente pago"*.

Quadro V.12 – Apoios pagos pelo IPDT, por tipo de incentivo

(em euros)

Programas	Montantes	Estrutura (%)	Observações
Programa Quadro Prevenir (PQP I) (a)	131 945,13	2,2	Pagamentos finais
Programa Quadro Reinserir (PQR) (a)	120 279,43	2,0	Pagamentos finais
Projectos de continuidade (2.º Semestre de 2001 e 1.º Trimestre de 2002) (b)	188 670,97	3,1	Parcela final (20%) do incentivo (projectos do 2.º Semestre de 2001), e 1.ª parcela (80%) ou o total do incentivo (projectos do 1.º Trimestre de 2002)
Programa Quadro Prevenir II (PQP II) (b)	2 476 896,73	41,5	Primeira parcela, de 50% do incentivo
Programas Municipais de Prevenção de 2001 (PMP 2001) (b)	58 683,89	1,0	Parcela final, de 20% do incentivo
PMP 2001 (Renovação em 2002) (b)	390 302,72	6,5	Parcela inicial, de 80% do incentivo
PMP 2002 (b)	261 186,63	4,4	Parcela inicial, de 80% do incentivo
Plano Integrado de Prevenção Casal Ventoso (b)	1 663 097,90	27,8	
Contrato de Cidade Porto (a)	302 683,62	5,1	
Plano Integrado Vila Franca de Xira	238 369,44	4,0	
Equipas de Rua (ADERAM - Madeira)	51 113,00	0,9	
Subsídios diversos (b)	(*) 88 910,69	1,5	
Total	**5 972 140,15**	**100**	

(a) Apoios financeiros objecto de auditoria anterior (cfr. ponto 5.3 do Parecer sobre a CGE/99, Volume II).

(b) Apoios financeiros objecto da presente auditoria.

(*) Inclui o valor de € 1.606,50 referido nesse mapa como respeitante à "SIC-Radical", relativamente ao qual não se obteve evidência do seu pagamento. Relativamente a outro beneficiário (Associação Ares do Pinhal) inclui um valor de € 1.000,00, quando foi efectivamente pago € 1.500,00

Fonte: Mapa, extra-contabilístico, do IDT "Relação das verbas transferidas para instituições particulares e serviços e fundos autónomos pelo IPDT em 2002".

5.3.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros

Para o exame da atribuição, pagamento e controlo dos apoios, foi seleccionada uma amostra com base nos seguintes critérios: a) o tipo de apoio financeiro – privilegiando os de maior relevância financeira (PQP II, PMPs e Plano Integrado do Casal Ventoso) e excluindo os programas que foram objecto da anterior auditoria (PQP I e PQR); b) os beneficiários de apoios financeiros através de vários programas (com vista a verificar a eventual duplicação de apoios com a mesma finalidade) ou de "subsídios diversos"; c) o montante do apoio. Relativamente a projectos que se encontravam em curso, como é o caso dos projectos bianuais do PQP II apenas pôde ser examinado o processo de atribuição dos incentivos. Aos beneficiários que constituíram a amostra foi pago o montante de € 2.392.198, o que representa 40,1% das importâncias pagas por conta da classificação económica *04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares*.

5.3.3.1 – Programa Quadro Prevenir II (PQP II)

No *"Plano de Acção Nacional contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004"*, aprovado pela RCM n.º 39/2001, de 9 de Abril, foi previsto: *"Criar, em 2001, o Programa Quadro Prevenir II, de âmbito nacional, destinado a projectos específicos bianuais de prevenção primária*[1]*, encerrando o primeiro Programa Quadro Prevenir, depois de devidamente avaliado, de modo a retirar conclusões que permitam aprofundar e melhorar o novo PQP"*.

Podiam candidatar-se ao PQP II *"as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), misericórdias, mutualistas e outras entidades particulares sem fins lucrativos cujas finalidades estatutárias incluam a promoção da saúde, o desenvolvimento social, a cultura e o desporto"*, cumprindo várias condições de acesso, das quais se destaca: estarem regularmente constituídas nos termos da lei; disporem de capacidade organizativa para desenvolver as acções a que se propunham (recursos humanos, materiais e apoios logísticos), devendo o responsável técnico pelo projecto possuir formação equivalente a licenciatura na área das ciências sociais ou humanas ou curriculum profissional relevante na área psicossocial e a equipa envolvida no projecto possuir formação técnica adequada[2].

O regulamento do concurso do PQP II definiu sete "eixos de intervenção", devendo cada projecto actuar exclusivamente em cada um deles. Esta orientação, que confere maior homogeneidade a cada projecto (por regra constituído por várias acções, podendo estas envolver várias actividades), está em consonância com a selecção das candidaturas por eixo de intervenção por distintas Comissões de Selecção (ou Júris de Avaliação).

Em contrapartida, no caso de diferentes projectos de um mesmo promotor, havendo uma afectação dos mesmos recursos humanos e materiais a vários projectos, pode dificultar o apuramento e o controlo das respectivas despesas apoiáveis, questão a que o Instituto está atento, referindo na sua resposta, nomeadamente, que os documentos de despesa são *"(…) devidamente carimbados, com as respectivas taxas de afectação por projecto"*.

No quadro seguinte, por eixo de intervenção, evidencia-se o número de candidaturas apresentadas e aprovadas, a verba orçamentada e a atribuída[3] e o valor médio dos apoios financeiros.

[1] Esse Plano, na sequência do Plano de Acção da União Europeia de Luta Contra a Droga (aprovado pelo Conselho Europeu de 19 e 20 de Junho de 2000), além da prevenção primária, estabeleceu as seguintes áreas de intervenção: prevenção de redução de riscos e de danos; tratamento; reinserção social; combate ao tráfico ilícito de drogas e ao branqueamento de capitais; investigação e informação; avaliação de políticas; e cooperação internacional.

[2] Um dos aspectos negativos diagnosticados em anteriores intervenções na área da prevenção fora a deficiente formação dos técnicos envolvidos; outros aspectos, a evitar, eram intervenções predominantemente inespecíficas, escassez de materiais preventivos adaptados e/ou adequados, fraca realização de investigação, ausência de procedimentos de avaliação, recurso frequente a acções sem continuidade, e deficiente coordenação das acções.

[3] Em cada eixo de intervenção os incentivos foram atribuídos com base em listagens hierarquizadas dos projectos de acordo com a pontuação atribuída a critérios de avaliação, correspondendo às situações de *muito bom*, *bom* e *satisfaz* (projectos apoiáveis) e *não satisfaz* (projectos não apoiáveis). Quando, num dado eixo de intervenção, o valor dos incentivos atribuídos aos projectos apoiáveis foi inferior ao valor orçamentado, o respectivo saldo foi redistribuído por outros eixos, para permitir o apoio a projectos na situação de suplentes (i. é, apoiáveis, mas de menor pontuação), o que justifica as diferenças entre as verbas orçamentadas (previstas no regulamento do concurso) e as atribuídas.

Quadro V.13 – Candidaturas ao PQP II, por eixo de intervenção

(em euros)

Eixos	Número de candidaturas	Número de candidaturas aprovadas	Verba orçamentada	Total dos apoios atribuídos	Valor médio dos apoios
I Prevenção na família	58	44	1 767 241,06	1 773 099,85	40 297,72
II Prevenção junto de jovens em situação de abandono escolar	16	8	441 436,17	441 024,28	5 128,04
III Prevenção em meio escolar	96	21	810 546,64	790 400,60	37 638,12
IV Prevenção precoce em grupos específicos	51	17	441 436,17	481 188,01	28 305,18
V Prevenção em espaços recreativos de lazer e desportivos	63	16	589 080,36	730 967,14	45 685,45
VI Prevenção em meio prisional	17	8	589 080,36	408 197,54	51 024,69
VII Prevenção da criminalidade e inserção dos jovens – Programa "Escolhas".	10	7	349 158,53	347 852,62	49 693,23
Total	**311**	**121**	**4 987 979,29**	**4 972 730,04**	**41 096,94**

Conforme evidencia o quadro, em resultado do processo de selecção das candidaturas e por limitação orçamental (nos eixos de intervenção em que a verba não foi suficiente para financiar todos os projectos apoiáveis), foram concedidos incentivos financeiros a 121 (ou seja, 38,9%) dos 311 projectos apresentados a concurso. Em relação às candidaturas apresentadas registaram menor percentagem de aprovação as do eixo "Prevenção em meio escolar" (21,9%) por, nomeadamente, a respectiva Comissão de Selecção considerar que as acções propostas se sobrepunham às competências do Centro Educativo do Ministério da Educação[1].

Na metodologia de instrução e de selecção das candidaturas salientam-se os seguintes aspectos:

1) A apresentação do formulário de candidatura em suporte informático permitindo, nomeadamente, calcular automaticamente o orçamento do projecto e as respectivas fontes de financiamento a partir dos valores de cada uma das acções que o integram.

2) A análise técnica de cada candidatura e elaboração do correspondente parecer pelo respectivo Núcleo Distrital do IPDT.

3) A análise das candidaturas por Equipas Técnicas dos serviços centrais do IPDT, constituídas por eixo de intervenção, que elaboraram a correspondente "grelha de análise" e de pontuação. A Equipa Técnica elaborou também um "relatório técnico e financeiro" para a Comissão de Selecção no qual se pronunciou sobre as despesas que, pela sua natureza, não deveriam ser objecto de apoio financeiro, ou sendo elegíveis, deveria ser corrigido o correspondente montante orçamentado.

4) A decisão sobre a aprovação ou exclusão das candidaturas, bem como sobre o respectivo montante de apoio financeiro, é tomada pela respectiva Comissão de Selecção (constituída

[1] De referir que o mencionado "Plano de Acção Nacional contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004" prevê outras formas de intervenção em meio escolar, através da colaboração entre os Ministérios da Educação e da Saúde, designadamente no apoio técnico à formação de professores e no funcionamento da Rede Nacional de Escolas Promotoras de Saúde que, em 2002, abrangia 3.407 escolas.

por representantes do IPDT e de outros organismos públicos) em duas fases: 1.ª) avaliação das candidaturas e elaboração de parecer técnico e de proposta financeira (mantendo ou alterando o proposto pela Equipa Técnica), que foram comunicados ao promotor para efeitos de audiência prévia, devendo este pronunciar-se por escrito; 2.ª) apreciação das respostas e elaboração das listas de classificação final homologadas por despacho da tutela do IPDT.

Salienta-se que essa comunicação do IPDT ao promotor, para efeitos de audiência prévia, ao anexar o parecer técnico da Comissão de Selecção e, no aspecto financeiro, os cálculos detalhados justificativos das diferenças entre o valor do apoio solicitado e o proposto pela Comissão de Selecção, corrige deficiências que haviam sido detectadas relativamente ao PQP I e vai ao encontro da recomendação do Tribunal então formulada: *"(…) a relação discriminada das despesas elegíveis e, portanto, das despesas inelegíveis, bem como outras condicionantes que porventura sejam aprovadas relativamente à execução do projecto, deverão ser comunicadas ao promotor e por ele aceites, visto que constituem um meio necessário para a apreciação da execução dos projectos"*.

Em relação às deficiências apontadas na anterior auditoria relativa ao PQP I, verificaram-se assinaláveis melhorias no processo de avaliação e aprovação das candidaturas, resultantes quer da experiência entretanto adquirida, quer do reforço das estruturas organizativas em relação às do Projecto VIDA. De referir, contudo, que, estabelecendo o regulamento a data limite para a apresentação das candidaturas (até 11 de Janeiro de 2002), não foi possível confirmar o cumprimento desse prazo relativamente a quatro (das dezasseis) candidaturas objecto de exame, por não constar dos processos evidência da data de sua recepção; uma vez que o montante disponível para a concessão dos apoios financeiros pode ser insuficiente para todas as candidaturas apoiáveis, como se verificou em 2002, e sendo considerado relevante o cumprimento do prazo fixado para a sua apresentação, essa data deve estar devidamente evidenciada nos respectivos processos. O IDT, na sua resposta, reconhece *"(…) o lapso da falta de registo do prazo de entrega das candidaturas"*.

Embora, à data da auditoria, apenas estivesse concluída a fase de atribuição dos incentivos, verificou-se ainda que os instrumentos previstos para o acompanhamento e controlo da execução dos projectos observam anteriores recomendações do Tribunal, designadamente quanto à apresentação dos documentos comprovativos das despesas do projecto, à sua identificação como tendo sido objecto de apoio IPDT (através da aposição de carimbo), à identificação de outras fontes de financiamento, bem como, para a conclusão dos projectos, a elaboração de um "termo de encerramento" (evidenciando, designadamente, as despesas elegíveis realizadas e o apoio pago).

5.3.3.2 – Projectos de continuidade do PQP I e do PQR – 2.º semestre de 2001 e 1.º trimestre de 2002

Para assegurar a continuidade de diversos projectos do PQP I e do PQR até a implementação do PQP II e dadas as disponibilidades financeiras do IPDT foi, excepcionalmente, concedido apoio financeiro a 41 projectos, para acções a realizar no 2.º semestre de 2001, e a 3 projectos, para acções a realizar no 1.º trimestre de 2002.

Relativamente ao controlo da execução dos projectos, salienta-se a apresentação pelos promotores do Relatório de Execução Final e dos respectivos documentos justificativos de despesa[1], aspecto que

[1] Relativamente a um projecto, o que aponta para uma deficiente organização do respectivo processo, não constavam os documentos de despesa (cópias). Os originais desses documentos de despesa foram, contudo, examinados pela equipa de auditoria na acção realizada junto do promotor

tinha sido recomendado pelo Tribunal, os quais foram objecto de análise pelo Núcleo Distrital, bem como pelos serviços centrais do Instituto.

Observando também uma recomendação do Tribunal formulada na auditoria anterior, verificou-se que em relação aos projectos concluídos, após a análise do relatório final foi elaborado o "Termo de encerramento"[1], remetido à entidade beneficiária para ser devolvido, devidamente assinado. Após o despacho do Conselho de Administração do IPDT, proferido nesse "Termo de encerramento", foi efectuado o pagamento da última parcela do incentivo.

5.3.3.3 – Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs)

Constituindo um objectivo do citado "Plano de Acção Nacional da Luta contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004", a implementação de PMP's em todos os municípios, em 2002, estavam em curso em 51 (18,3%) dos 278 municípios do continente, abrangendo 100 projectos:

Quadro V.14.– Planos Municipais de Prevenção Primária, por município

Ano	PMPs	Projectos abrangidos
2001	36	56
2002 (*)	51	100

(*) Inclui renovações de PMPs de 2001.

No aspecto financeiro, o "Guia de Planeamento e Elaboração dos PMPs" prevê que o apoio público (do IPDT e da autarquia local) não ultrapasse 80% do custo total do projecto, ou seja, cabe ao promotor financiar ou obter o financiamento junto de outros parceiros no valor correspondente a, pelo menos, 20% desse custo; relativamente ao apoio público, cabe à autarquia local comparticipar em pelo menos 20%[2], ou seja, o apoio financeiro do IPDT não deverá ultrapassar 80% do apoio público ou 64% do custo total do projecto.

Sem prejuízo das formas de acompanhamento e controlo implementadas autonomamente pelo IPDT e pela Câmara Municipal, o acompanhamento e avaliação de cada PMP e dos projectos que o integram é da responsabilidade da respectiva Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação, constituída por um elemento da autarquia, pelo Coordenador do Núcleo Distrital do IPDT e pelos responsáveis técnicos de cada projecto integrante do PMP.

Relativamente aos projectos concluídos objecto de exame (PMP 2001), verificou-se que as entidades promotoras elaboraram fichas de acompanhamento trimestrais, bem como relatório de avaliação intermédia (primeiro semestre) e relatório final, acompanhados dos respectivos documentos de despesa, os quais foram objecto de parecer pelo Coordenador do Núcleo Distrital e da referida Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação, tendo os serviços centrais do IPDT

[1] Onde consta, nomeadamente, o orçamento elegível, o apoio atribuído, o investimento elegível realizado e o apoio financeiro correspondente.

[2] Esse apoio pode ser de carácter financeiro e logístico, nomeadamente a afectação de pessoal ao projecto ou a disponibilização de espaços ou de material.

(Departamento de Intervenção na Comunidade) procedido ao controlo dos documentos de despesa e à análise da correspondência entre as despesas previstas na candidatura e as realizadas, bem como à determinação do valor da última parcela do incentivo a pagar[1].

De referir que, ao contrário do que se encontra previsto para os projectos do PQP II, nos documentos de despesa dos projectos do PMP não foi aposto carimbo identificador do apoio financeiro do IPDT, o que não se compreende, dada a similitude das situações. Visando essa identificação impedir uma eventual duplicação de apoios públicos para as mesmas despesas, recomenda-se que também para os projectos do PMP se proceda à identificação do apoio nos respectivos documentos de despesa. O Instituto, na sua resposta, confirma a falta de carimbo identificador do apoio financeiro do IDT nos projectos inseridos nos PMP *"(…) durante o primeiro ano de vigência do projecto"*, acrescentando que essa prática foi entretanto implementada.

Para a comprovação da realização da comparticipação da autarquia nos custos totais do projecto, a Câmara Municipal emitiu a correspondente declaração, anexando a listagem desses custos.

Os PMPs são objecto de renovação anual mediante proposta do IPDT, o que implica a realização de avaliações da execução dos projectos durante o ano em curso que permitam introduzir eventuais correcções para o ano seguinte.

5.3.3.4 – Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso

Para o financiamento e funcionamento das estruturas então existentes (Gabinete de Apoio, Centro de Abrigo, Centro de Acolhimento, Ponto de Contacto/Unidades Móveis e uma Equipa de Rua), em 25/02/2002, foi celebrado um Acordo de Cedência de Gestão entre, por um lado, o IPDT, a Câmara Municipal de Lisboa, e o Ministério do Trabalho e Solidariedade e, por outro as Associações Ares do Pinhal, Centro da Fonte de Prata e Vitae, para a gestão das referidas estruturas. Nos termos desse Acordo, as referidas entidades públicas transfeririam para as associações as importâncias previstas em orçamentos, comprometendo-se estas a apresentar, até ao dia 10 de cada mês, o relatório de execução mensal, bem como a totalidade dos originais dos documentos justificativos de despesa.

Foi objecto de exame o processo da Associação Ares do Pinhal, à qual foi paga a importância de € 1.536.182 (representando 92,4% do montante pago pelo IPDT às referidas associações). Para efeitos de pagamento do apoio a entidade promotora apresentou relatórios de actividade e relatórios de execução das diversas acções realizadas, bem como certidões/declarações da sua situação contributiva regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal.

De referir que a prestação de contas foi efectuada à Câmara Municipal de Lisboa, não constando no processo documentos justificativos das despesas financiadas, devendo o agora IDT zelar pela obtenção de informação sobre essa prestação de contas. O Instituto, na sua resposta, refere que: *"Nas reuniões de acompanhamento e avaliação do Plano foi sempre solicitado à CML o relatório financeiro relativo ao ano de 2002. Não tendo sido cumprido, foi este pedido reiterado" por ofício de 24/06/2004, "que junto se anexa. A fim de evitar constrangimentos futuros, entendeu o IDT, a partir do ano de 2003, proceder à avaliação técnico-financeira das estruturas apoiadas no âmbito deste Plano."*

[1] A parcela final prevista, de 20%, foi reduzida em função das despesas elegíveis comprovadas.

5.3.3.5 – Apoios não incluídos em programas – Subsídios diversos

Não abrangidos em programas, em 2002, foram pagos apoios no montante de € 87.804, a 13 beneficiários. Relativamente a estes "Subsídios Diversos", os serviços do IPDT, conforme já referido na auditoria relativa a 1999, ao contrário do que seria exigível, não constituíram processos com toda a documentação referente a cada apoio, tendo sido essa documentação entregue à equipa de auditoria de forma fragmentada.

Na maior parte dos casos não constava dos respectivos processos quaisquer elementos que permitissem evidenciar o critério utilizado para a determinação da comparticipação atribuída.

No que se refere à comprovação das despesas, apenas um beneficiário apresentou comprovativo da realização das despesas apoiadas. Em relação aos restantes pagamentos não foi exigida qualquer prestação de contas, isto é, o IPDT desconhece se as despesas a que se destinavam os apoios concedidos foram integralmente realizadas e se as mesmas não foram sobre financiadas através de apoios concedidos por outras entidades públicas.

Assim, considera-se necessário que o apoio atribuído a este tipo de acções seja devidamente fundamentado, atendendo a prioridades e critérios previamente estabelecidos, que sejam explicitadas as despesas consideradas elegíveis e o cálculo do apoio, devendo ser exigida informação sobre a existência de eventuais financiamentos de outras entidades e a prestação de contas pelos beneficiários, com a comprovação das despesas realizadas.

O IDT, na sua resposta refere que *"(…) se tratou, à data, de um lapso de organização processual entretanto reparado", designadamente através da "(…) efectivação de uma regular organização processual – pedido de candidatura com entrega de formulário de candidatura para apoio pontual, parecer técnico e financeiro e elaboração de protocolo de colaboração e relatório de execução com cópias de comprovativos de despesa".*

Num caso particular, foi pago ao beneficiário o valor do apoio financeiro que havia solicitado (€ 1.500) e não o valor aprovado pelo Conselho de Administração do IPDT (€ 1.000), devendo o Instituto proceder à regularização dessa situação. O pagamento da importância a mais é também susceptível de responsabilidade financeira, nos termos dos art.os 59.º e 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Sobre esta questão, o IDT, na sua resposta, comunicou que os seus serviços *"irão de imediato pedir à instituição a devolução da verba"* através de guia de reposição não abatida, e à remessa dos comprovativos ao Tribunal.

5.3.4 – Publicitação dos apoios concedidos pelo IPDT

Examinadas as listagens publicadas no Diário da República, discriminando os apoios pagos pelo IPDT em 2002, verificou-se que algumas importâncias não foram objecto de publicação ou o montante pago não correspondia ao publicitado, pelo que não foi dado cumprimento integral ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicação dos apoios concedidos pela Administração Pública a particulares). O IDT, na sua resposta, refere que: *"As publicações em falta irão ser inseridas na próxima listagem a remeter para publicação"* e que *"actualmente é cumprido na íntegra o disposto na referida Lei"*.

5.3.5 – Acção junto de entidades beneficiárias

No seguimento da auditoria realizada junto do IDT, foram realizadas acções junto de três entidades promotoras dos apoios, tendo como objectivo a verificação documental e contabilística das despesas realizadas e a verificação da realização dos objectivos constantes dos projectos no sentido de avaliar a eficácia do subsídio atribuído, sendo de salientar o seguinte:

- da análise dos dossiers técnico/pedagógico e contabilístico/financeiro pode concluir-se que continham todos os elementos obrigatórios estipulados nos regulamentos do PQP e PMP;
- relativamente aos documentos de despesas todos tinham aposto anotação de que as despesas foram financiadas ao abrigo dos respectivos programas/projectos;
- de acordo com os elementos existentes nos dossiers, os objectivos previstos foram de uma maneira geral alcançados.

5.4 – Benefícios fiscais

5.4.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou a matéria referente aos benefícios fiscais tendo em conta o disposto na legislação respectiva, especialmente quanto à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos envolvendo perda de receita.

Visando avaliar o grau de acolhimento das recomendações formuladas em anteriores pareceres, o Tribunal continuou a acompanhar a evolução registada quanto ao sistema de controlo interno de algumas modalidades de benefícios fiscais, em particular os relativos às contas poupança-habitação e aos planos poupança-reforma.

Por outro lado, tendo em conta os resultados da acção realizada no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2001 relativamente aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, procedeu-se à realização de nova auditoria sobre a mesma matéria, de que se apresenta no presente capítulo uma síntese das principais conclusões.

5.4.2 – Quantificação da despesa fiscal

Tal como no ano anterior, foram apresentados na CGE do ano em análise os valores das receitas tributárias cessantes.

Na apreciação relativa à quantificação da despesa fiscal, o Tribunal de Contas teve em conta, para além dos valores constantes da CGE, os apresentados nas propostas de leis dos OE para 2002, 2003 e 2004, respectivamente, previsões, estimativas e valores considerados definitivos, relativamente a 2002, bem como dados fornecidos pela DGCI e DGAIEC ao Tribunal, na sequência de solicitações expressas directamente a estas entidades.

No quadro seguinte apresentam-se os totais da despesa fiscal dos impostos para que foi possível obter informação – imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das

pessoas colectivas, imposto sobre o valor acrescentado, imposto automóvel e imposto sobre os produtos petrolíferos.

Quadro V.15 – Despesa fiscal total

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	565,7	470,2	484,4	464,5	46,2	484,4	43,7	19,9	4,3
IRC	1.009,0	767,3	279,0	199,0	19,8	279,0	25,1	80,0	40,2
IVA	72,8	74,3	72,8	66,8	6,6	72,8	6,6	6,0	9,0
IA	99,7	93,7	83,1	119,5	11,9	83,1	7,5	-36,4	-30,5
ISP	151,2	171,7	190,3	155,2	15,4	190,3	17,2	35,1	22,6
Total	**1.898,4**	**1577,2**	**1.109,6**	**1.005,0**	**100,0**	**1.109,6**	**100,0**	**104,6**	**10,4**

Conforme se observa, a despesa fiscal atingiu 1.109,6 milhões de euros em 2002, o que representa um crescimento de 10,4% relativamente ao ano anterior. As variações mais acentuadas, tanto em termos absolutos como relativos, ocorreram em IRC, ISP e IA, sendo que, dos cinco impostos considerados, apenas neste último se registou um decréscimo da despesa fiscal

Tal como tem vindo a ser salientado pelo Tribunal em anteriores Pareceres sobre as CGE, os valores patenteados continuam a não abranger todas as modalidades de benefícios que originam despesa fiscal, como é o caso das isenções temporárias em IRC a que adiante se fará menção especial em sede da apreciação deste imposto.

Nos pontos seguintes procede-se à análise particularizada da despesa fiscal dos cinco referidos impostos.

5.4.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Quadro V.16 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas, NATO e Outros	3,5	6,0	1,7	5,6	1,2	1,7	0,4	-3,9	-69,6
Rendimentos de desportistas	16,0	13,0	11,4	11,1	2,4	11,4	2,4	0,3	2,7
Deficientes	94,2	105,8	111,8	94,6	20,4	111,8	23,1	17,2	18,2
Propriedade intelectual	4,8	5,5	4,7	5,2	1,1	4,7	1,0	-0,5	-9,6
Planos poupança-reforma (PPR)	168,1	132,1	146,6	119,4	25,7	146,6	30,3	27,2	22,8
Contas poupança-habitação (CPH)	202,5	145,5	142,9	139,3	30,0	142,9	29,5	3,6	2,6
Ofertas públicas de venda (OPV)	11,8	5,0	4,1	28,4	6,1	4,1	0,8	-24,3	-85,6
Habitação sem recurso ao crédito	1,8	0,9	1,2	0,8	0,2	1,2	0,2	0,4	50,0
Rendas – senhorios	3,2	6,5	4,8	5,9	1,3	4,8	1,0	-1,1	-18,6
Donativos	18,5	12,0	13,9	15,6	3,4	13,9	2,9	-1,7	-10,9
Contas poupança-condomínio (CPC)	5,3	-	-	4,2	0,9	-	-	-4,2	-100,0
Planos de poupança em acções (PPA)	6,6	3,9	4,4	5,2	1,1	4,4	0,9	-0,8	-15,4
Aquisição de equipamento informático	24,4	15,1	15,6	13,6	2,9	15,6	3,2	2,0	14,7
Energias renováveis	4,0	5,1	5,4	4,6	1,0	5,4	1,1	0,8	17,4
Despesas de aconselhamento jurídico	1,0	1,1	1,3	1,0	0,2	1,3	0,3	0,3	30,0
Prémios de seguros de saúde	-	12,7	14,5	10,0	2,2	14,5	3,0	4,5	45,0
Total	**565,7**	**470,2**	**484,4**	**464,5**	**100,0**	**484,4**	**100,0**	**19,9**	**4,3**

De acordo com os dados constantes da CGE, evidenciados no quadro supra, no ano de 2002 a despesa fiscal neste imposto situou-se em 484,4 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 4,3% relativamente ao ano anterior.

Verifica-se que as principais rubricas continuaram a ser as dos planos poupança-reforma (PPR), contas poupança-habitação (CPH) e Deficientes, que, no seu conjunto, representaram mais de quatro quintos (82,9%) do total em 2002. Em termos da variação de 2001 para 2002, os PPR e Deficientes registaram taxas de crescimento bastante superiores à média (22,8% e 18,2%, respectivamente), enquanto as CPH apresentaram um crescimento moderado (2,6%) – em resultado destas evoluções, os PPR passaram a ser a rubrica de maior peso (30,3% do total), superando a das CPH (29,5%) que nos últimos anos tinham assumido maior importância.

Relativamente às restantes rubricas da despesa fiscal, embora algumas apresentem variações percentuais acentuadas não assumem todavia grande expressão em termos de valores absolutos, com excepção da referente às OPV que registou uma diminuição significativa (-24,3 milhões de euros).

Assinale-se que os valores publicados na CGE são praticamente coincidentes com os fornecidos pela DGCI ao Tribunal e com os publicados na Lei do OE/2004 (valores considerados definitivos). No tocante às previsões publicadas na Lei do OE/2002, observam-se diferenças que estão relacionadas com a sobrevalorização de várias rubricas, com destaque para a das CPH, situação que já se verificava em relação a 2001 e que foi corrigida aquando da elaboração da estimativa para o OE/2003.

Instada a pronunciar-se em sede do contraditório, a DGCI assinalou que *"Concorda-se, genericamente, com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas, …"*.

5.4.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	110,0	73,6	39,0	40,0	20,1	39,0	14,0	-1,0	-2,5
Deduções ao lucro tributável	1,0	0,0	4,0	9,0	4,5	4,0	1,4	-5,0	-55,6
Deduções à colecta	130,0	26,6	131,0	111,0	55,8	131,0	47,0	20,0	18,0
Reduções de taxa	31,0	55,7	62,0	30,0	15,1	62,0	22,2	32,0	106,7
Isenções definitivas e/ou não sujeição	81,0	11,4	43,0	9,0	4,5	43,0	15,4	34,0	377,8
Isenções temporárias	656,0	600,0	-	-	-	-	-	-	-
Total	**1.009,0**	**767,3**	**279,0**	**199,0**	**100,0**	**279,0**	**100,0**	**80,0**	**40,2**

Observa-se que, de acordo com os valores publicados na CGE/2002 e no relatório do OE/2004, a despesa fiscal em sede do IRC foi de 279,0 milhões de euros, o que corresponde a um crescimento de 40,2% relativamente ao ano anterior. Porém, de acordo com a informação prestada pela DGCI ao Tribunal, o total da despesa fiscal em IRC foi de 1.396 milhões de euros em 2001 e de 1.452 milhões de euros em 2002 (+4,0%).

As referidas divergências resultam principalmente do facto de, tanto para 2001 como para 2002, não estarem considerados na CGE/2002 e no OE/2004 os valores das "Isenções temporárias" – os quais, de acordo com a informação da DGCI, atingiram 1.201 e 1.172 milhões de euros, respectivamente, representando em qualquer dos anos mais de 80% da despesa fiscal do imposto.

Assinale-se que a CGE/2002 não apresenta qualquer justificação para o facto de não serem quantificadas as isenções temporárias, referindo-se contudo no relatório do OE/2004 que tal rubrica foi excluída, porquanto *"…em termos rigorosos, não há uma efectiva receita fiscal cessante. Na verdade, a eliminação do actual regime tributário de que beneficia a Zona Franca da Madeira não conduziria, certamente, à obtenção dessa receita"* e, na CGE/2001, que *"…trata-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"*. Porém, o Tribunal mantém o entendimento, já expresso no Parecer sobre a CGE/2001, de que tal pressuposto pode conduzir a negligenciar o apuramento da despesa fiscal.

Os valores das restantes rubricas da despesa fiscal fornecidos pela DGCI não divergem substancialmente dos publicados na CGE/2002 e no OE/2004.

Quanto às previsões e estimativas da despesa fiscal de 2002, apresentadas nos relatórios dos OE para 2002 e 2003, observam-se alguns desvios que resultam de dificuldades da DGCI no tratamento da informação estatística de base e de mudanças de metodologia.

Com efeito, aquela entidade informou que *"… no seguimento de alguns reparos já antes efectuados pelo Tribunal de Contas…"* e *"Por se terem entendido como oportunas as observações efectuadas, e por forma a introduzir maior rigor e estabilidade nas contas apresentadas, a DSIRC passou a tomar como base de cálculo os valores liquidados em cada ano, independentemente do ano a que respeitam, o que também representa uma maior aderência ao conceito de despesa fiscal adoptado em sede da Conta Geral do Estado."*

No entanto, a mesma entidade sublinha que este método acarreta dificuldades adicionais no tocante ao cruzamento de informação entre os valores constantes das Declarações de Rendimento modelo 22 e os da Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal, não especificando no que consistem, exactamente, essas dificuldades.

Sobre este ponto, no exercício do contraditório a DGCI assinalou que:

> *"Os comentários elaborados pelo Tribunal de Contas, no capítulo da despesa fiscal em IRC, reflectem os constrangimentos relativos ao apuramento rigoroso da despesa fiscal em sede de IRC.*
>
> *…Tais dificuldades explicam-se pelo facto de o prazo de entrega da declaração anual ser posterior ao da declaração de rendimentos, e a complexidade e extensão da declaração fazer com que apenas vários meses depois se possa considerar a operação de recolha e tratamento da informação como concluída (esta situação, no entanto, tem vindo a ser ultrapassada com crescente adesão dos contribuintes à entrega via Internet); por outro lado, a existência de declarações de substituição, quer da modelo 22 quer da declaração anual e a liquidação de declarações de vários exercícios num mesmo ano, torna difícil a conexão entre a Modelo 22 e Declaração Anual para cada um dos sujeitos passivos e, finalmente, porque um número considerável de entidades, que indicam usufruir de benefícios fiscais na Declaração Modelo 22, não entregam a Declaração Anual."*

Assinale-se que idênticas dificuldades já tinham sido mencionadas pela DGCI a propósito do Parecer sobre a CGE de 2001, considerando então aquela Direcção-Geral que a experiência no preenchimento, recolha e tratamento das declarações, deveria conduzir no futuro a dados com maior fiabilidade.

O Tribunal continua a recomendar à DGCI que envide esforços no sentido de suprir as aludidas dificuldades, com vista a que a informação sobre a despesa fiscal em IRC se torne mais abrangente, desagregada e fiável.

5.4.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.18 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações diplomáticas e consulares	5,5	5,4	6,3	4,7	7,0	6,3	8,7	1,6	34,0
Igreja Católica	8,5	9,9	7,3	8,9	13,3	7,3	10,0	-1,6	-18,0
Instituições partic. de solidariedade social	27,4	32,4	36,4	27,7	41,5	36,4	50,0	8,7	31,4
Forças Armadas, Forças e Serv. Segurança	28,4	23,9	20,0	22,9	34,3	20,0	27,5	-2,9	-12,7
Associações e Corporações de Bombeiros	3,0	2,7	2,3	2,6	3,9	2,3	3,2	-0,3	-11,5
Partidos políticos e campanhas eleitorais	-	-	0,5	-	-	0,5	0,7	0,5	-
Total	**72,8**	**74,3**	**72,8**	**66,8**	**100,0**	**72,8**	**100,0**	**6,0**	**9,0**

A despesa fiscal deste imposto situou-se em 2002 em 72,8 milhões de euros (mais 9,0% do que 2001), não se registando diferenças entre os valores fornecidos pela DGCI ao Tribunal e os publicados na CGE e no relatório do OE/2004.

Relativamente às previsões publicadas no relatório do OE/2002 verificam-se alguns desvios ao nível das diferentes rubricas que todavia se compensam em termos do total. Quanto às estimativas constantes do relatório do OE/2003, as mesmas aproximam-se dos valores definitivos apurados.

As rubricas de maior peso no conjunto da despesa fiscal deste imposto continuaram a ser as referentes a restituições emitidas a favor de instituições particulares de solidariedade social, forças armadas e forças e serviços de segurança, com mais de três quartos do total.

Assinale-se que, tal como no ano anterior, a CGE não contempla as isenções concedidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 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) as quais, de acordo com informação prestada pela DGAIEC ao Tribunal, atingiram 8,7 milhões de euros de despesa fiscal em 2002 (mais 0,1 milhões de euros do que em 2001).

No âmbito do contraditório a DGAIEC confirmou as observações supra, tendo a DGCI referido que:

> *"Nada há a comentar na medida em que não mereceu reparos ou recomendação do Tribunal de Contas, esclarecendo que a competência para a apreciação dos pedidos de isenção, nos termos do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA, pertence à DGAIEC."*

5.4.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Corpo diplomático – Conv. de Viena	1,0	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	-0,1	-12,5
Diplomatas portugueses	1,1	0,9	1,2	0,9	0,8	1,2	1,4	0,3	33,3
Deficientes	16,1	12,0	10,8	12,0	10,0	10,8	13,0	-1,2	-10,0
Emigrantes de terceiros países	22,4	20,0	17,7	21,7	18,2	17,7	21,3	-4,0	-18,4
Táxis	11,5	9,4	8,3	8,8	7,4	8,3	10,0	-0,5	-5,7
Instituições de Utilidade Pública	3,5	3,0	2,7	3,0	2,5	2,7	3,2	-0,3	-10,0
Transferências de residência na UE	25,4	28,0	24,8	28,9	24,2	24,8	29,8	-4,1	-14,2
Automóveis antigos	0,7	1,0	1,0	1,3	1,1	1,0	1,2	-0,3	-23,1
Deficientes das Forças Armadas	1,1	0,8	0,8	0,7	0,6	0,8	1,0	0,1	14,3
Abates	14,7	7,0	5,1	9,6	8,0	5,1	6,1	-4,5	-46,9
Uso profissional	-	6,5	6,5	27,4	22,9	6,5	7,8	-20,9	-76,3
Outras	2,2	4,5	3,5	4,4	3,7	3,5	4,2	-0,9	-20,5
Total	**99,7**	**93,7**	**83,1**	**119,5**	**100,0**	**83,1**	**100,0**	**-36,4**	**-30,5**

Observa-se pelo quadro supra que a despesa fiscal deste imposto registou uma quebra acentuada de 2001 para 2002, passando de 119,5 milhões de euros para 83,1 milhões de euros (-30,5%), o que ficou a dever-se à evolução da generalidade das rubricas (com excepção das de "Diplomatas portugueses" e "Deficientes das Forças Armadas", que tiveram aumentos, ainda que pouco relevantes em termos absolutos).

Refira-se que os valores fornecidos pela DGAIEC ao Tribunal não diferem substancialmente dos patenteados na CGE, porquanto apontam para totais da despesa fiscal de 121,0 e de 84,5 milhões de euros, em 2001 e 2002, respectivamente.

Também as razões justificativas para a evolução dos valores das diferentes rubricas apresentadas na CGE e pela DGAIEC são, regra geral, concordantes.

Em traços gerais, é de referir que a despesa fiscal em IA acompanhou a quebra da receita do imposto, que, por sua vez, terá sido consequência do abrandamento da actividade económica e da redução de vendas do sector.

No que concerne à rubrica que sofreu maior redução em termos absolutos e relativos, respeitante ao regime de isenção de IA em razão do uso profissional dos veículos atribuído a certas categorias de sujeitos passivos, refira-se que tal regime, criado pela Lei do OE para 2001, apenas vigorou neste ano tendo sido revogado pela Lei do OE para 2002. Segundo a DGAIEC, a despesa fiscal que ocorre nesta rubrica em 2002 corresponde a isenções concedidas em 2001, mas cujos veículos apenas naquele ano foram efectivamente introduzidos no consumo com a consequente atribuição da matrícula nacional.

Quanto à segunda maior redução, também em termos absolutos e relativos, observa-se que corresponde ao benefício fiscal por abate de veículos em fim de vida útil, sendo normal que após uma certa procura inicial, subsequente à implementação do regime, a despesa fiscal tenha baixado substancialmente num período de menor procura de veículos novos.

Assinale-se igualmente que nas isenções do IA mais significativas em termos de despesa fiscal, ou seja, "Transferências de residência na UE", "Emigrantes de terceiros países" e "Deficientes", se observam reduções que, segundo a DGAIEC, são justificadas pelo abrandamento das correntes migratórias, nos dois primeiros casos, e pela menor procura de veículos pelos deficientes, que terá acompanhado a redução de vendas de veículos sofrida pelo mercado.

Em sede do contraditório, se bem que concordando genericamente com as observações efectuadas sobre o IA, a DGAIEC assinalou que:

> *"…embora seja feita menção à despesa fiscal em IA de 2001 e 2002, indicada oportunamente por esta Direcção-Geral através do mail de 16.02.04 (121,0 e 84,5 milhões de euros), constata-se que o quadro V.5 apresenta outros totais, respectivamente de 119,5 e 83,1 milhões de euros."*

Refira-se que os aludidos totais são os constantes da CGE de 2002, bem como do relatório do OE para 2004. Acrescente-se que da referida informação prestada pela DGAIEC em 16.02.04, não consta justificação para as divergências entre os valores da CGE e os fornecidos por aquela Direcção-Geral directamente ao Tribunal e que, em sede de contraditório, a DGO informou que:

> *"…tomou como válidos os dados que constam do relatório do "Orçamento do Estado para 2004", tendo tido o cuidado de, na altura da elaboração da CGE/2002 os validar junto da DGCI e da DGAIEC, que nos informaram que todos os dados de despesa fiscal apresentados estavam em conformidade. Assim sendo, é nosso entendimento que os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas deverão ser esclarecidos junto daquelas Direcções-Gerais."*

Assim, o Tribunal reitera a recomendação, formulada no Parecer sobre a CGE de 2001, de que *"…a CGE deve reflectir os valores definitivos da despesa fiscal apurados pela entidade responsável, neste caso a DGAIEC."*

5.4.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	40,9	64,6	57,2	42,2	27,2	57,2	30,1	15,0	35,5
Pesca costeira	23,9	22,1	20,4	24,8	16,0	20,4	10,7	-4,4	-17,7
Navegação costeira	2,0	7,6	8,0	9,4	6,1	8,0	4,2	-1,4	-14,9
Produção de energia	57,4	45,0	61,3	49,4	31,8	61,3	32,2	11,9	24,1
Organizações internacionais	0,5	0,6	0,7	0,6	0,4	0,7	0,4	0,1	16,7
Caminhos de ferros	11,5	10,0	11,0	10,3	6,6	11,0	5,8	0,7	6,8
Motores fixos / Outros	15,0	21,8	31,7	18,5	11,9	31,7	16,7	13,2	71,4
Total	**151,2**	**171,7**	**190,3**	**155,2**	**100,0**	**190,3**	**100,0**	**35,1**	**22,6**

A despesa fiscal em ISP elevou-se em 2002 a 190,3 milhões de euros, o que representa um aumento de 22,6% relativamente ao ano anterior e um desvio, para mais, em relação às previsões iniciais insertas no relatório do OE daquele ano, de 39,1 milhões de euros (25,9%).

Os sectores que beneficiaram das isenções de maior relevo foram, à semelhança de anos anteriores, os da agricultura e da produção de energia, representando cada um dos mesmos, mais de 30% do total da despesa fiscal no ano em apreço. Porém, a maior variação em termos relativos, de 2001 para 2002, ocorreu na rubrica "Motores fixos/Outros" (71,4%).

No que se refere à "Agricultura", que registou o maior crescimento em valores absolutos, segundo a DGAIEC o mesmo justifica-se essencialmente pelo efeito "taxa", ou seja, pelo aumento do diferencial entre as taxas do gasóleo rodoviário e do gasóleo colorido e marcado utilizado no sector e, quanto à rubrica "Motores fixos/Outros", além daquele efeito terá ocorrido também acréscimo nas quantidades consumidas resultando de forte crescimento dos pedidos de benefício fiscal para efeitos de aquecimento.

Relativamente ao benefício fiscal associado à "Produção de energia", a DGAIEC reafirma o carácter algo errático da rubrica, tendo em conta que uma parte da produção de energia destina-se à rede eléctrica nacional, cuja variação depende de diferentes factores, tais como, os níveis de actividade económica e de pluviosidade verificados.

Por último, refira-se que os valores da despesa fiscal em ISP fornecidos pela DGAIEC ao Tribunal coincidem com os publicados na CGE.

No âmbito do exercício do contraditório a DGAIEC confirmou as observações supra.

5.4.2.6 – Outros impostos

Conforme foi referido, não consta da CGE a quantificação da despesa fiscal de outros impostos para além dos cinco mencionados. A DGCI também não apresentou elementos informativos sobre a despesa fiscal dos restantes impostos que administra, enquanto a DGAIEC informou que, à semelhança de anos anteriores, não procedeu ao apuramento relativo aos impostos sobre o consumo de tabaco e sobre o álcool e as bebidas alcoólicas por considerar insignificantes tais valores.

Em sede do contraditório, a DGCI referiu:

> *"…quanto ao facto de não constar a quantificação da despesa fiscal da área em análise…, refere-se que a Contribuição Autárquica, actualmente Imposto Municipal sobre Imóveis… mantendo a DGCI a competência para a liquidação e cobrança do IMI… sendo toda a receita transferência para os respectivos municípios, a qual não é, assim, contabilizada no OE nem na CGE…;*
>
> *… o imposto municipal de sisa e o imposto municipal sobre veículos são impostos locais pelo que a respectiva receita não tem natureza orçamental. …a receita do ICi e do ICa é consignada ao Instituto de Estradas de Portugal … e às regiões autónomas…*
>
> *Diferente é a situação das contribuições especiais. Trata-se de uma receita do Estado… Porém não contemplam normas de isenção, pelo que não existe despesa fiscal com as referidas contribuições especiais.*
>
> *…no que diz respeito ao imposto do selo, apesar de informatizado desde 1 de Março de 2000, … a despesa fiscal é difícil de quantificar face às características do imposto, à natureza estrutural das isenções, cuja verificação compete a entidades estranhas à DGCI, como sejam os bancos e os notários…No entanto o anexo Q da declaração anual do IS … fornece ajuda na determinação da receita cessante…Uma nota final para referir a impossibilidade de quantificação das isenções das operações realizadas na Zona Franca da Madeira...."*

O Tribunal de Contas esclarece que não foi feito qualquer reparo sobre a quantificação da despesa fiscal dos impostos cuja receita não é inscrita no OE nem na CGE, embora considere que possa existir interesse na mesma e que a DGCI, com os elementos de que dispõe, poderá contribuir para que tal passe a suceder. Relativamente aos impostos que constituem receita inscrita na CGE e cuja despesa fiscal continua a não ser quantificada, o Tribunal, embora compreendendo as dificuldades assinaladas pela DGCI, continua a entender que a CGE deverá reflectir os valores da despesa fiscal de todos os impostos que integram a receita.

5.4.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Visando a análise da evolução da despesa fiscal nos últimos anos e da sua importância face às receitas dos impostos respectivos, elaboraram-se os quadros seguintes que passam a comentar-se sucintamente.

Quadro V.21 – Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de euros)					Variações percentuais			
	1999	2000	2001	2002	Total	2000/99	2001/00	2002/01	Média
Despesa fiscal									
IRS	403,0	405,4	464,5	484,4	1.757,3	0,6	14,6	4,3	6,3
IRC	199,2	173,0	199,0	279,0	850,2	-13,2	15,0	40,2	11,9
IVA	63,8	66,3	66,8	72,8	269,7	3,9	0,8	9,0	4,5
IA	85,0	76,5	119,5	83,1	364,1	-10,0	56,2	-30,5	-0,7
ISP	137,2	157,0	155,2	190,3	639,7	14,4	-1,1	22,6	11,5
TOTAL	**888,2**	**878,2**	**1.005,0**	**1.109,6**	**3.881,0**	**-1,1**	**14,4**	**10,4**	**7,7**
Receita fiscal									
IRS	5.993,9	6.739,5	7.163,5	7.258,4	27.155,3	12,4	6,3	1,3	6,6
IRC	3.942,5	4.469,7	4.077,0	4.430,8	16.920,0	13,4	-8,8	8,7	4,0
IVA	7.906,1	8.672,8	8.966,0	9.956,6	35.501,5	9,7	3,4	11,0	8,0
IA	1.204.2	1.205,0	1.193,2	1.150,4	4.752,8	0,1	-1,0	-3,6	-1,5
ISP	2.484,2	2.114,5	2.145,9	2.745,4	9.490,0	-14,9	1,5	27,9	3,4
Total	**21.530,9**	**23.201,5**	**23.545,6**	**25.541,6**	**93.819.6**	**7,8**	**1,5**	**8,5**	**5,9**

Fontes: CGE de 2001 e 2002 e DGAIEC.

Quadro V.22 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

(em percentagem)

Designação	2000	2001	2002	Média
IRS	6,0	6,5	6,7	6,4
IRC	3,9	4,9	6,3	5,0
IVA	0,8	0,7	0,7	0,7
IA	6,3	10,0	7,2	7,9
ISP	7,4	7,2	6,9	7,2

Assim, pelo primeiro quadro, verifica-se que nos últimos três anos a despesa fiscal apresenta uma taxa média de crescimento nominal de 7,7%, que é superior em 1,8 pontos percentuais à da receita correspondente dos mesmos impostos.

Em relação à evolução da despesa fiscal dos diferentes impostos, não obstante a quebra registada no IRC de 1999 para 2000, é neste imposto que se verifica a maior taxa média de crescimento (11,9%), seguida de perto pela do ISP (11,5%), sendo o IA o único que regista taxa média negativa (-0,7%).

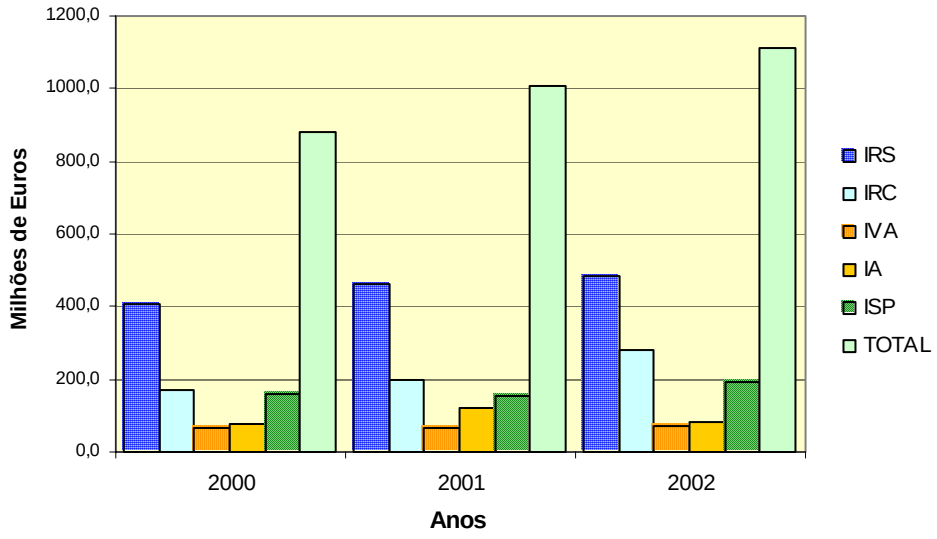
Observa-se pelo segundo quadro que o peso da despesa fiscal na receita do imposto respectivo, se apresenta, por ordem decrescente, tanto na média do período como em qualquer dos anos considerados, da seguinte forma: IA, ISP, IRS, IRC e IVA, oscilando entre um valor máximo de 7,9% no IA e um mínimo de 0,7% no IVA.

Refira-se que o IVA apresenta o valor mais baixo do rácio porquanto, em todos os anos é o que apresenta menor numerador (despesa fiscal) e maior denominador (receita do imposto), situação que se mantém mesmo considerando a despesa fiscal apurada pela DGAIEC a que atrás se fez alusão e que não está contemplada nos valores publicados na CGE.

Por outro lado, considerando os valores da despesa fiscal correspondentes às isenções temporárias de IRC, fornecidos pela DGCI e também não incluídos na CGE, este imposto surge com o valor mais elevado (cerca de 30%) no rácio despesa fiscal/receita do imposto, bastante destacado de todos os restantes.

Com base nos dados apresentados, elaborou-se o gráfico seguinte que evidencia a evolução da despesa fiscal nos últimos três anos.

Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal



5.4.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

À semelhança dos anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação e fundamentação dos actos administrativos que envolveram perda de receita fiscal, tendo em conta a legislação em vigor, em especial o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

No Anexo I do Volume III do presente Parecer são enumerados os seguintes actos administrativos e os respectivos diários da república de 2002 onde os mesmos se encontram publicados:

- Art.º 10.º, n.º 2 do Código do IRC – Isenções a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 145 actos;
- Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do mecenato: 26 actos;
- Art.º 39.º do EBF – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 6 actos.

Além destes, foram ainda publicitados, no diário da república, II Série, de 3 de Janeiro de 2002, através do Aviso n.º 32/2002 (2.ª série) da DGCI, os seguintes actos administrativos sobre benefícios fiscais:

- art.º 36.º do EBF (art.º 27.º após o Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho) – Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados: 14 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: 131 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: 7 actos.

5.4.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O Tribunal de Contas continuou a acompanhar o processo de concessão, verificação e controlo, dos benefícios fiscais previstos no art.º 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), tendo como principais objectivos apreciar a evolução registada, bem como avaliar o grau de acolhimento das recomendações antes formuladas.

Para o efeito, foi desenvolvida nova auditoria junto da Direcção-Geral dos Impostos / Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DGCI/DSBF), e analisada a informação fornecida pelas entidades gestoras dos projectos de investimentos – Agência Portuguesa para o Investimento (API), Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e ICEP Portugal (ICEP).

Com vista à verificação do cumprimento do disposto nos diplomas legais que regulam esta matéria, procedeu-se à identificação de todas as candidaturas apresentadas e da fase em que se encontrava a respectiva análise junto das referidas entidades. Por outro lado, prosseguiu-se a apreciação particularizada dos processos já seleccionados em anteriores auditorias.

5.4.4.1 – Enquadramento normativo

Aos contratos de concessão de benefícios fiscais relativos a investimentos iniciados após 01/01/99 aplica-se o regime jurídico previsto no art.º 39.º do EBF e nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, sendo os anteriores regulados pelos regimes em vigor às datas das respectivas celebrações, em especial o referido artigo do EBF nas redacções anteriores à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

Assim, embora o Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro, que criou a Agência Portuguesa para o Investimento (API), e o Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de Setembro, que aprovou um regime especial de contratação de apoios e incentivos exclusivamente aplicável a grandes projectos de investimento, tivessem introduzido modificações substanciais quanto às competências de análise das candidaturas e de acompanhamento e verificação do cumprimento dos contratos, o regime essencial da concessão dos benefícios fiscais em apreço continua a ser o constante dos diplomas supra referidos.

Apurou-se que os Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99 não foram objecto de quaisquer alterações e que apenas o primeiro dos diplomas foi objecto de duas propostas de alteração do ICEP, as quais, não contemplando as recomendações do Tribunal de Contas e tendo obtido pareceres desfavoráveis da DGCI e do SEAF, aguardavam decisão superior.

Deste modo, o Tribunal mantém as apreciações críticas formuladas em anteriores relatórios de auditoria e Pareceres sobre a CGE, nomeadamente:

- divergências de entendimento no processo de análise e apreciação das candidaturas, quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos, derivadas de a lei recorrer a conceitos e expressões não suficientemente claros e objectivos;
- não indicação de critérios de imputação de custos e proveitos, que permitam às entidades fiscalizadoras validar ou contestar as opções tomadas pelos promotores nos casos em que a autonomização dos efeitos dos projectos tenha de se efectuar de forma indirecta;
- no que concerne ao Decreto-Lei n.º 401/99, omissão dos elementos que devem ser ponderados em ordem à avaliação do contributo positivo dos projectos para os resultados das empresas promotoras e à demonstração do interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa.

No exercício do contraditório, a Unidade de Controlo e Fiscalização dos Quadros Comunitários de Apoio do IAPMEI e do ICEP (UCF) pronunciou-se quanto a esta última questão nos seguintes termos:

> *"A demonstração do interesse estratégico para internacionalização da economia portuguesa, é um factor avaliado em cada projecto atendendo ao enquadramento da estratégia da empresa operacionalizada no projecto em análise, ao sector, ao mercado de destino e à estratégia de marketing delineada.*
>
> *Sempre que necessário, a análise destes aspectos poderá ser enquadrada com o apoio das Delegações do Icep, ou das Unidades do Icep com conhecimento específico dos sectores/produtos/mercados em questão."*

Não pondo em causa os comentários produzidos, que com certeza reflectirão a acção desenvolvida pela UCF, o Tribunal de Contas chama a atenção de que o que está em causa é a omissão, no respectivo decreto-lei, dos elementos que devem ser ponderados para se proceder à avaliação quer do contributo dos projectos para os resultados das empresas promotoras, quer para a demonstração do interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa.

- a redacção do n.º 1 do art.º 3.º daquele diploma – *"São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura…"* –, não coincidente com a expressão homóloga utilizada no Decreto-Lei n.º 409/99, poder conduzir ao entendimento desconforme da elegibilidade de projectos iniciados antes das candidaturas e não abrangidos pelas excepções previstas no mesmo preceito;

No exercício do contraditório a DGCI/DSBF referiu que:

> *"Efectivamente, a expressão não é clara, pelo que, na Informação n.º 1814/03, de 12/09/2003, elaborada nesta Direcção de Serviços (…) foi sugerido que "…face às recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas nos relatos de auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual se poderão introduzir as alterações e clarificações propostas…""*

- no Decreto-Lei n.º 409/99, a não especificação de quais os sectores considerados de *"interesse estratégico para a economia nacional"*, a não identificação dos critérios e indicadores para aferir se os projectos são relevantes para a *"redução das assimetrias regionais"* e se a expressão *"indução à criação de postos de trabalho"* se reporta à empresa promotora ou ao todo nacional.

Sobre esta questão pronunciou-se também DGCI/DSBF no sentido de que:

> *"Parece-nos que, se assim for entendido superiormente, se poderá acatar a recomendação do Tribunal de Contas, tendo em vista a uniformidade de critérios."*

Assinale-se que, embora no âmbito do Parecer sobre a CGE/2001 a DGCI/DSBF se tenha pronunciado nos mesmos termos, não foram ainda tomadas iniciativas visando o acolhimento das recomendações do Tribunal.

5.4.4.2 – Procedimentos de controlo

O IAPMEI dispõe de um Manual de Procedimentos que é utilizado na análise das candidaturas aos benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, e que contempla a verificação das condições de acesso e de elegibilidade dos projectos e os modelos dos formulários que devem ser preenchidos pelos promotores.

Aquele Instituto procede à verificação física, documental, contabilística e financeira dos investimentos realizados recorrendo a subcontratação de entidades externas e para a realização do acompanhamento e controlo dos objectivos contratuais está prevista a elaboração de relatórios anuais a partir dos anos cruzeiro. Embora o citado Manual preveja o envio à DGCI de cópia destes relatórios, tal não tem sucedido com regularidade.

O ICEP dispõe também de um Manual idêntico, aplicável à análise das candidaturas aos benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 401/99; porém, quanto à verificação, acompanhamento e controlo, não são indicados quais os procedimentos previstos, o que se entende constituir lacuna importante. Assim, o Tribunal recomenda ao ICEP que promova a revisão do seu Manual, contemplando os procedimentos a adoptar quanto à verificação e acompanhamento dos projectos de que é entidade gestora.

Sobre esta matéria, a UCF referiu no exercício do contraditório:

> *"…serão registados os procedimentos de acompanhamento e verificação no manual de procedimentos existente por forma a completá-lo."*

A API tem em preparação um Manual de Procedimentos que deverá abranger toda a vida dos projectos, desde a candidatura ao encerramento.

No que concerne à DGCI, distinguem-se os seguintes procedimentos:

- apreciação das candidaturas remetidas pelas entidades gestoras, a cargo da DSBF;
- acções de controlo levadas a cabo pela Inspecção Tributária (IT), no exercício das suas competências; e
- acompanhamento e quantificação da despesa fiscal.

A apreciação das candidaturas suporta as decisões de concessão dos benefícios, sendo o resultado do acompanhamento da despesa fiscal reflectido em fichas por projecto, elaboradas pela DSBF, que evidenciam os montantes dos benefícios concedidos e utilizados (no caso destes últimos, tendo em conta as correcções fiscais efectuadas pela IT).

Constatou-se que nem sempre as fichas de acompanhamento da despesa fiscal se encontravam actualizadas e distinguiam os valores declarados pelos promotores dos corrigidos pela IT. Por outro lado, é de registar o esforço da DSBF no sentido de acolher as recomendações do Tribunal, tendo implementado uma nova base de dados para os contratos assinados a partir de 01/01/2000.

Para o exercício do controlo da IT foi aprovado um "Manual de Procedimentos Recomendados", que contém a "Metodologia do Acompanhamento Permanente" aplicável aos benefícios fiscais em apreço.

No exercício do contraditório a DGCI/DSBF referiu que:

> *"Dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido (prazo limite: 12.03.04, despacho do Exmº Senhor Subdirector-Geral, exarado sobre o ofício n.º 3001, de 5.Mar.04, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas), 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, essencialmente, nas observações e conclusões, bem como nas recomendações constantes do Sumário, que eventualmente venham a suscitar, por parte desta Direcção de Serviços, qualquer comentário".*

No entanto, relativamente à conclusão do Tribunal de Contas de que nem sempre as fichas de acompanhamento da despesa fiscal se encontravam actualizadas e distinguiam os valores declarados pelos promotores dos corrigidos pela IT, aquela entidade acrescentou não concordar com a mesma, justificando que:

> *"- nas fichas de acompanhamento das empresas que obtiveram benefícios fiscais ao abrigo do ex-art.º 49.º-A do EBF (anterior legislação), evidenciam-se as correcções efectuadas pela IT;*
>
> *- para as fichas de acompanhamento das empresas que obtiveram benefícios fiscais ao abrigo da actual legislação, foi desenvolvida uma nova base de dados em "acess", que contempla toda a informação relevante, nomeadamente: comunicação dos contratos assinados à IT, consulta às aplicações informáticas, verificação e correcções propostas pela IT. Nesta data, não estão contempladas estas correcções, dado que, como é referido no relato elaborado pelo Tribunal de Contas, "a IT não efectuou ainda acções inspectivas relativamente aos contratos celebrados ao abrigo do diploma…".*
>
> *Quanto à actualização das fichas, elas contêm toda a informação que esta Direcção de Serviços dispunha à data da sua elaboração."*

Sobre a aludida limitação de tempo, refira-se que não foi solicitada ao Tribunal de Contas prorrogação do prazo e que algumas das questões suscitadas na análise particularizada de processos, a que não foi dada resposta, já tinham sido colocadas em anterior relatório de auditoria remetido àquela entidade há mais de um ano. Acresce que também em relação àquele relatório de auditoria a DGCI/DSBF invocou *"…a reduzida disponibilidade de tempo concedido"*, muito embora o contraditório tenha sido remetido ao Tribunal antes de esgotado o prazo.

Quanto à desactualização das fichas da despesa fiscal, trata-se de uma conclusão base da auditoria resultante da apreciação particularizada dos projectos de investimento e que se encontra suportada na documentação constante dos anexos do relatório. Sublinhe-se que esta conclusão já tinha sido formulada no anterior relatório de auditoria em relação a alguns projectos, cujas fichas se mantêm desactualizadas. Esclareça-se que o Tribunal se refere apenas às fichas dos contratos regulados pela legislação anterior à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE para 1999), porquanto ainda não existem relatórios de acções inspectivas sobre os da actual legislação – o que é referido no relatório do Tribunal e deriva de só em 05/09/2003 a DSBF ter remetido cópia dos contratos à IT.

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

Constatou-se que, para além dos 27 processos de candidatura que à data da conclusão da anterior auditoria do Tribunal de Contas tinham sido remetidos para apreciação da DSBF, e de que se deu conta no Parecer sobre a CGE de 2001, foram identificados mais 7 processos, não tendo contudo sido celebrados outros contratos além dos dois então mencionados. Refira-se que todas as 34 candidaturas correspondem a projectos que têm por entidade gestora o ICEP.

Verificou-se um acentuado desfasamento temporal entre as datas de candidatura indicadas pelo ICEP e o envio para apreciação da DSBF. Em relação às 7 "novas" candidaturas observou-se um tempo médio superior a 2 anos dispendido na análise (quando a lei estabelece 60 dias). O Tribunal recomenda que seja dada atenção ao cumprimento dos prazos previstos na lei para a análise das candidaturas.

No âmbito do contraditório, a UCF acrescentou:

> *"Importa referir que para os atrasos verificados, em muito contribuiu o grande pico de apresentação de candidaturas na sua fase inicial, não só no âmbito dos Benefícios Fiscais, mas também noutros programas de apoio à internacionalização (POE).*
>
> *Relativamente aos prazos previstos na Lei para análise e apreciação das candidaturas, e na sequência das recomendações anteriores, foi efectuado um esforço de recuperação das análises em atraso, no âmbito do qual foram emitidos por este Instituto, todos os pareceres em falta.*
>
> *Será efectuado um esforço no sentido de assegurar o cumprimento dos prazos de análise para as candidaturas que venham a ser apresentadas ao Icep."*

O Tribunal mantém as reservas quanto às datas de candidatura posto que, nos formulários e demais documentação dos processos, são por vezes referenciadas datas divergentes, recomendando que da documentação remetida à DSBF pelo ICEP conste, de forma clara e inequívoca, a indicação das datas de candidatura aos benefícios fiscais.

Em relação à maioria dos processos, a documentação remetida pelo ICEP à DSBF não esclarece também sobre as datas, previstas ou efectivas, do início da realização dos investimentos. Assinale-se que, nos termos do diploma em epígrafe, a data do início da realização dos investimentos é condição de elegibilidade dos projectos.

Continua também a verificar-se que os processos não são, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à apreciação da DSBF. O Tribunal recomenda que os processos remetidos pelo ICEP à DSBF sejam instruídos com todos os documentos necessários, por forma a permitir uma maior celeridade na sua apreciação.

Sobre estas matérias a UCF referiu que:

> *"…Relativamente à indicação das datas de candidatura e datas de início de investimento, estas estão já a ser devidamente identificadas no âmbito da análise dos processos, o que já se reflectiu nos últimos processos remetidos à DSBF. No âmbito do processo de verificação, será aferida a data de início do investimento e a verificarem-se situações de inobservância do disposto na Lei, serão desencadeadas as medidas adequadas."*
>
> *"Nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei 401/99, compete ao Icep "Verificar o cumprimento das condições gerais de acesso e de elegibilidade dos projectos…" situação que ocorre no âmbito da análise efectuada, e como tal é reflectida no parecer emitido por este Instituto.*
>
> *O Icep Portugal remete os projectos para análise da DSBF, devidamente instruídos e de acordo com o estabelecido no seu Manual de Procedimentos.*
>
> *Nos termos do mesmo art.º, o Icep procede ao esclarecimento de todas as questões levantadas pela DSBF, incluindo o envio de toda a documentação que aquela entenda como necessária à emissão dos respectivos pareceres."*

Quanto à afirmação relativa à indicação e confirmação das datas de candidatura e de início dos projectos o Tribunal de Contas congratula-se com as melhorias que a UCF refere estarem a ocorrer, mantendo porém as observações atinentes à insuficiente instrução dos processos as quais são suportadas nos documentos que constituem os processos da DSBF objecto de análise pelos auditores deste Tribunal.

O ICEP e a IT não elaboraram ainda relatórios de verificação e acompanhamento dos dois projectos com contratos assinados e a DSBF não tinha também elaborado as correspondentes fichas de acompanhamento da despesa fiscal nem dado conhecimento dos contratos à IT.

A UCF no âmbito do contraditório salientou que:

> *"…o Icep enviará anualmente à DGCI os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos previstos nos contratos de concessão, definidos nas suas cláusulas 3.ªs.*
>
> *Assim, na sequência dos fechos de contas anuais das entidades beneficiárias, o Icep está a identificar e a recolher junto dos promotores os elementos necessários para a verificação da cláusula 3.ª do contrato de concessão, após o qual elaborará e remeterá à DSBF os respectivos relatórios de verificação e acompanhamento relativos ao ano de 2003."*

O Tribunal congratula-se também com esta informação da UCF.

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

Com o Decreto-Lei n.º 225/02, de 30 de Outubro, que criou a API, foram transferidas para esta entidade todas as competências que estavam cometidas ao ICEP, bem como parte das que estavam cometidas ao IAPMEI, nos termos do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro.

Com efeito, a API passou a ser a entidade gestora de todos os grandes projectos de investimento em território nacional, quer de origem nacional quer estrangeira, como tal definidos no art.º 5.º do citado diploma, ficando ainda incumbida de assegurar a recepção e o acompanhamento de todos os projectos de investimento directo estrangeiro não incluídos na aludida definição de grandes projectos. Assim, transitaram para a API todos os projectos que tinham por entidade gestora o ICEP bem como um número considerável de projectos que antes eram da competência do IAPMEI.

Constatou-se que após a conclusão da anterior auditoria do Tribunal, cujo relatório foi aprovado em 12/06/2003, foram celebrados 4 contratos ao abrigo do diploma em epígrafe e submetidas a apreciação da DSBF 17 novas candidaturas.

Não se afigura uniforme o procedimento adoptado pelo IAPMEI quanto ao envio dos processos de candidatura à DSBF com pareceres desfavoráveis do mesmo Instituto, porquanto de 10 identificados nessa situação apenas foram remetidos 2.

Relativamente às candidaturas enviadas para apreciação da DSBF após a última auditoria do Tribunal, verificou-se que o tempo médio dispendido pelo IAPMEI na análise de cada candidatura foi de cerca de 2 anos, o que não só ultrapassa em muito os 60 dias preceituados na lei como evidencia um acentuado agravamento da situação já antes relatada. Acresce que foram ainda identificados 39 processos em fase de análise no IAPMEI, dos quais 13 com candidaturas que remontam a 2001.

No exercício do contraditório, referiu a UCF que:

> *"O prazo médio de análise identificado no relatório decorreu sobretudo do elevado número de candidaturas entradas sobretudo ao abrigo do Programa Operacional de Economia durante 2000 e 2001 (cerca de 20 000 candidaturas recepcionadas só no âmbito do POE), o que, atendendo aos escassos recursos disponíveis, tornou impossível ao IAPMEI cumprir os prazos de análise estabelecidos nos vários sistemas de incentivos da sua responsabilidade, incluindo os definidos no quadro do regime de benefícios fiscais.*
>
> *Com a recente reestruturação do IAPMEI, foram estabelecidas novas competências internas e prioridades de actuação, estando o IAPMEI a proceder presentemente ao levantamento de todos os processos ainda em análise com vista à sua conclusão e envio à DGCI.*
>
> *O objectivo é passar a garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos.*
>
> *Neste contexto, o IAPMEI fixou o final do primeiro semestre como limite para a emissão e envio de todos os seus pareceres (elegíveis e não elegíveis) à DGCI, regularizando as situações identificadas."*

Quanto à emissão dos pareceres da DSBF, considerando-se aplicável o prazo de 6 meses fixado no art.º 57.º da Lei Geral Tributária (LGT), (uma vez que o Decreto-Lei n.º 409/99 é omisso quanto à matéria), apurou-se que em relação a 22 dos projectos foi também ultrapassado este prazo, pelo que o Tribunal chama a atenção para a necessidade do cumprimento dos prazos previstos na lei para a análise e apreciação das candidaturas por parte do IAPMEI e da DSBF.

Quando instada a pronunciar-se sobre a matéria em apreço, a DGCI/DSBF referiu que:

> *"Não sendo possível proceder à consulta dos processos, dada a limitação de tempo, podemos afirmar que, de uma forma geral e após o reforço de meios humanos nesta área, os processos passaram a ser objecto de análise em prazos mais curtos, devendo sempre ter-se em atenção que, como refere o Tribunal de Contas "… os processos não são, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à apreciação da DSBF", pelo que se torna necessário solicitar elementos e esclarecimentos adicionais às entidades gestoras dos processos. Assim, o referido prazo só começa a decorrer após a recepção desses elementos ou esclarecimentos."*

Não obstante a argumentação aduzida, verificou-se que, em relação a alguns dos aludidos 22 processos, o primeiro pedido de esclarecimentos adicionais às entidades gestoras ocorreu já próximo ou decorrido o prazo de 6 meses fixado no art.º 57.º da LGT. Refira-se, por outro lado, que a afirmação da DGCI/DSBF de que o referido prazo só começa a decorrer após a recepção dos esclarecimentos adicionais, não se afigura consentânea com o disposto no artigo em apreço, em especial o seu n.º 4 que estabelece que *"os prazos suspendem-se no caso de a dilação do procedimento ser imputável ao sujeito passivo"*. Por maioria de razão, considera-se não haver também lugar a interrupção do prazo nas situações não imputáveis ao sujeito passivo.

Continuam a suscitar reservas algumas datas de candidatura e de início da realização dos projectos dado que, nas listagens do IAPMEI, formulários e demais documentação dos processos, são por vezes indicadas datas divergentes e nos pareceres da DSBF não são em regra indicadas. O Tribunal de Contas reitera a recomendação de que, da documentação remetida à DSBF pelas entidades gestoras dos projectos, conste, de forma clara e inequívoca, a indicação das datas de candidatura aos benefícios fiscais e das previstas para a realização dos investimentos.

Uma vez que nem o IAPMEI nem a DSBF podem assegurar que as datas de início dos projectos indicadas pelos promotores sejam as efectivas, incumbe àquele Instituto e à IT, aquando da realização de acções de fiscalização junto das empresas, verificarem as mesmas e, em caso de inobservância do disposto na lei, considerar sem efeito os benefícios fiscais concedidos.

Sobre as matérias contidas nos parágrafos anteriores, a UCF referiu que:

> *"…em sede de análise, o IAPMEI valida a data correcta prevista, indicando sempre no seu parecer as datas de calendarização previstas, atendendo a que esta apreciação se enquadra na apreciação das condições de elegibilidade.*
>
> *Relativamente às datas constantes das listas fornecidas ao TC as mesmas resultaram dos formulários de candidatura, pelo que é natural que existam diferenças face às datas indicadas no parecer. As datas válidas são, portanto, as indicadas nos pareceres do IAPMEI."*

O Tribunal de Contas chama a atenção para ao facto de aquelas observações resultarem do confronto das datas indicadas nos formulários de candidatura a benefícios fiscais, que integram os processos da DSBF, com as das listas fornecidas pelo IAPMEI a este Tribunal, sendo que estas, de acordo com o solicitado, deveriam também reportar-se às candidaturas aos benefícios fiscais.

Salientou a UCF que:

> *"… em sede de acompanhamento e verificação final, será aferida a data de início do investimento e de conclusão efectivas, momento no qual, a verificarem-se situações de inobservância do disposto na Lei, serão desencadeadas as medidas adequadas.*
>
> *Face ao exposto, e tendo em conta os procedimentos estabelecidos no manual, conclui-se que em sede de acompanhamento e verificação o IAPMEI garante a observância*

do estipulado na legislação quanto ao cumprimento das condições de elegibilidade relativa ao início do investimento."

Continuando a observar-se que alguns processos são remetidos à DSBF com deficiências de instrução, não se afigura consentâneo com o art.º 7.º do diploma em epígrafe o entendimento do Instituto de que não necessita enviar os documentos comprovativos. O Tribunal recomenda que os processos remetidos pelo IAPMEI à DSBF sejam melhor instruídos, de forma a permitir uma maior celeridade na sua apreciação.

Por sua vez, a UCF referiu que:

"Nos termos do n.º 2 do art.º 7 do Decreto-Lei 409/99, compete ao IAPMEI "Verificar o cumprimento das condições de acesso e de elegibilidade dos projectos…" situação que ocorre no âmbito da análise efectuada, e como tal é reflectida detalhadamente na ficha do parecer emitido por este Instituto.

O IAPMEI remete à DSBF, para além da ficha de parecer, o processo completo devidamente instruído e de acordo com o estabelecido no seu Manual de Procedimentos.

Por exemplo, no que diz respeito à condição de situação regularizada para com as Finanças e a Segurança Social, o IAPMEI valida as declarações originais emitidas pelas respectivas entidades, o que reflecte adequadamente na ficha de parecer, pelo que não se considera necessário enviar os documentos em causa à DSBF, até porque os mesmos vão ser exigidos novamente para as fases subsequentes de contratação e pagamentos…"

Não obstante os comentários da UCF, o Tribunal de Contas reitera o entendimento de que o n.º 6 do art.º 7.º do diploma em questão, ao determinar que *"O ICEP e o IAPMEI submetem o processo devidamente instruído, acompanhado do respectivo parecer técnico (…) à DGCI…"*, implica que devem ser remetidos todos os documentos que a DGCI considera necessários para emitir fundamentadamente o seu parecer, o que aliás é reforçado pelo n.º 7 do mesmo artigo que dispõe que esta entidade pode, se for caso disso, solicitar esclarecimentos complementares aos promotores, através do IAPMEI.

Quanto ao acompanhamento dos contratos de que o IAPMEI é entidade gestora, em número de 6, apurou-se que se encontravam em elaboração naquele Instituto relatórios de verificação dos objectivos contratuais referentes a 3 projectos.

O Tribunal de Contas considera que, tendo em conta o princípio da boa colaboração e o disposto no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 409/99, o IAPMEI deve facultar à Administração Fiscal cópia dos referidos relatórios.

No exercício do contraditório, a UCF informou que:

"…o IAPMEI enviará anualmente à DGCI os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos previstos nos contratos de concessão de benefícios fiscais. Assim, só após a conclusão dos projectos, o IAPMEI recolhe junto dos promotores os elementos necessários para o cumprimento daquela exigência..."

O Tribunal congratula-se com as perspectivas de melhoria da colaboração entre o IAPMEI e a DGCI, esperando que os relatórios em apreço venham a ser tempestivamente remetidos a esta Direcção-Geral.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro, a API passou a ser a entidade gestora de 35 outros projectos com contratos, dos quais 3 assinados já após a constituição daquela Agência, respeitando todos a candidaturas apresentadas no ICEP ou IAPMEI e transferidas por força do mesmo diploma.

No exercício do contraditório, a API confirmou a observação supra relativamente aos três contratos assinados após a sua constituição.

No tocante à gestão da API, concluiu-se que não foram ainda efectuados relatórios de acompanhamento dos contratos, estando no entanto esta entidade a proceder ao encerramento dos investimentos com base em auditorias subcontratadas.

Em sede do contraditório, a API pronunciou-se nos seguintes termos:

> *"Está em perfeita consonância com a informação transmitida pela API. Em todo o caso, é de salientar que os promotores foram contactados para avaliação da situação em curso e que se mantém um relacionamento estreito através dos gestores de cliente. Para o ano de 2004 está prevista a realização dos relatórios de acompanhamento dos contratos."*

À semelhança do referido para as outras entidades gestoras, o Tribunal considera que também a API deve facultar à DGCI cópia dos relatórios de acompanhamento dos contratos.

Dada a recente criação da API, é prematuro extrair conclusões sobre o cumprimento dos prazos estabelecidos para a análise das candidaturas, observando-se porém que alguns processos mais recentes foram desenvolvidos com maior celeridade do que outros com datas de candidatura bastante anteriores.

Refira-se que, relativamente a alguns processos, a API solicitou especial celeridade na apreciação da DSBF, assinalando que *"…a captação de investimento de elevado valor e mérito está sujeita a grande concorrência internacional. Para a capacidade competitiva de Portugal releva, e muito, o contexto de eficiência adequado ao investimento, designadamente a redução de "custos de contexto" da responsabilidade da Administração Pública. A imagem de Portugal será melhorada com o aumento da eficiência da administração pública, que se reflectirá na competitividade da economia…"*.

Porém, o Tribunal considera que o grau de eficiência da Administração Pública não deverá ser aferido desta forma e que, em harmonia com o princípio da igualdade, não havendo critérios que definam quais os processos de importância superior à média, nenhum deverá ser preterido em favor de outro mais recente e ver protelada a respectiva análise, apreciação e decisão superior.

Em relação a estas questões, no âmbito do exercício do contraditório, a API argumentou que:

> *"O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 225/2002 refere que: "com a criação da API nos termos descritos, concretizar-se-á uma profunda mudança…"*
>
> *O art.º 5.º dos Estatutos cria a segmentação de "grandes projectos". E a criação da API é, em si mesma, discriminatória. É também o Decreto-Lei n.º 203/2003 (art.º 2.º) que estabelece tratamento desigual ao criar o regime contratual de investimento apenas aplicável a determinados projectos e ao atribuir à API a avaliação do seu mérito.*
>
> *Ainda nos termos do art.º 7.º do Estatuto, "A API tem como função contribuir para um contexto de eficiência e de competitividade…"*
>
> *Para cumprir a sua missão estatutária, a API carece de um contexto de eficiência na Administração Pública que seja competitivo comparativamente com o de outros países. É num ambiente de forte concorrência internacional que se disputa a captação de grandes projectos de investimento. Esses projectos contribuem de forma desigual para o crescimento e desenvolvimento da economia portuguesa e para o aumento do bem-estar dos portugueses. Torna-se necessário tratar de forma desigual o que é desigual.*

A Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais da DGCI é uma das entidades públicas que pode contribuir positivamente para criar um contexto mais propício ao investimento."

Não obstante a argumentação aduzida pela API, o Tribunal reitera o entendimento de que todos os projectos qualificados de acordo com a lei como "grandes projectos" deverão ter tratados em harmonia com o princípio da igualdade, sendo que a discriminação de alguns deverá ser suportada por critérios claros e objectivos que a justifiquem.

Apurou-se que se encontravam em análise na API 23 candidaturas, das quais 12 apresentadas em 2001 e 9 posteriormente à criação da Agência. De acordo com o IAPMEI, foram ainda transferidas para a API mais 11 candidaturas que, todavia, não foram referenciadas nas listagens fornecidas por esta entidade.

Sobre a matéria contida no parágrafo anterior, a API pronunciou-se nos seguintes termos:

"Das onze candidaturas referidas, quatro ainda não foram efectivamente transferidas, outras três não têm candidatura a benefícios fiscais e as restantes quatro estão na API, embora três dos respectivos dossiers, não se encontrassem na API à data da auditoria (Nov.03).

No que respeita às transferências de projectos e processos do IAPMEI e do ICEP para a API parece pertinente referir o seguinte:

- não está em causa o espírito da lei – art.º 3.º do DL 225/2002.

- o prazo fixado pelo referido DL foi excessivamente apertado, o que só a experiência poderia demonstrar. Acresce que a equipa da API é muito restrita e só entrou em funcionamento pleno já depois de decorrido aquele prazo.

- ocorreram, e ainda ocorrem, dificuldades quanto à identificação dos casos enquadráveis no âmbito da API pelo critério "dimensão do investidor"; à medida que se vão identificando projectos do âmbito da API, tomam-se as medidas adequadas à sua transferência.

Também, acautelando o essencial, isto é, o interesse do investidor e a eficiência da gestão dos projectos, o IAPMEI e a API acordaram, informando disso o promotor, que, em função da fase em que os projectos se encontravam no momento de criação da API, alguns continuassem no IAPMEI até à conclusão dessa fase. (Esta nota aplica-se a situações idênticas, à frente)."

Não pondo em causa as informações da API contidas no primeiro parágrafo, o Tribunal esclarece que a observação relativa às 11 candidaturas em questão se encontra suportada na documentação fornecida pelo IAPMEI, em 27/11/2003, de onde consta que todas respeitam a benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99 e que tinham já sido transferidas para a API. Os restantes comentários da API, relativos ao processo de transferência dos processos do IAPMEI e do ICEP para aquela entidade, não contrariam as observações e conclusões da auditoria, apenas confirmando as questões assinaladas no relatório do Tribunal quanto ao cumprimento dos prazos fixados no Decreto-Lei n.º 225/2002 para a transferência dos processos.

A Inspecção Tributária não efectuou ainda acções inspectivas relativamente aos contratos celebrados ao abrigo do diploma em epígrafe, estando porém planeado que em 2004 venham a ser realizadas 37 acções (envolvendo 38 contratos). O Tribunal considera que, com vista à confirmação do direito aos benefícios fiscais deduzidos em IRC e às utilizações em contribuição autárquica, sisa e imposto do selo, deve ser verificado se os objectivos e obrigações contratuais estão a ser cumpridos, e que os resultados das acções inspectivas devem ser comunicados tempestivamente à DSBF para que esta proceda ao acompanhamento da despesa fiscal.

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

Em relação aos 20 contratos celebrados ao abrigo da legislação em epígrafe, que não tinham atingido o seu termo e ou não tinham o respectivo acompanhamento concluído, apurou-se que todos transitaram do ICEP para a API, com excepção de dois cujo controlo continua a competir exclusivamente à DGCI.

Quanto ao ICEP, nada informou subsequentemente à auditoria a que se refere o relatório do Tribunal n.º 21/03-2.ªS, sendo de admitir que não tenha continuado o acompanhamento posto que, à data da conclusão daquela auditoria, decorria já a transferência dos processos para a API.

Em sede do contraditório a API assinalou que:

> *"A API não conhece o relatório em questão, admitindo como correcto o que está referido".*

A API informou não ter ainda efectuado relatórios formais de acompanhamento dos contratos e que está a proceder ao encerramento dos investimentos com base em relatórios de auditoria subcontratados a entidades independentes.

Em relação a esta questão a API pronunciou-se nos seguintes termos:

> *"Está em perfeita consonância com a informação transmitida pela API. Em todo o caso, é de salientar que os promotores foram contactados para avaliação da situação em curso e que se mantém um relacionamento estreito através dos gestores de cliente. Para o ano de 2004 está prevista a realização dos relatórios de acompanhamento dos contratos."*

O Tribunal reitera o entendimento de que a API deverá facultar à DGCI os relatórios em questão, assim que os mesmos se encontrem concluídos.

Relativamente à Administração Fiscal, verificou-se que a DSBF não tinha ainda elaborado fichas de acompanhamento da despesa fiscal de dois contratos e as restantes nem sempre se encontravam actualizadas. De acordo com a informação constante das aludidas fichas, a IT tem vindo a efectuar acções de fiscalização, havendo porém casos em relação aos quais se justificaria que já tivessem sido realizadas outras acções.

5.4.4.6 – 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 26 processos que foram objecto de análise particularizada no anterior relatório do Tribunal, em relação a 14 ficaram esclarecidas as dúvidas então suscitadas, mantendo-se quanto aos restantes 12 algumas questões relacionadas, essencialmente, com a concretização de liquidações adicionais de imposto e com a actualização das fichas de acompanhamento da despesa fiscal.

5.4.5 – Acatamento das recomendações do Tribunal de Contas

Como atrás foi referido, o Tribunal procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas nos últimos Pareceres sobre as CGE, no que concerne às matérias que foram objecto de auditorias no âmbito do controlo dos benefícios fiscais dos planos poupança-reforma (PPR), poupança-educação (PPE) e poupança-reforma/educação (PPR/E) (art.º 21.º do EBF) e das contas poupança-habitação (art.º 18.º do EBF).

Relativamente ao acompanhamento efectuado no domínio dos benefícios do art.º 21.º do EBF, concluiu-se que, embora não tenham ainda sido acolhidas todas as recomendações formuladas pelo Tribunal, foram tomadas medidas importantes que deverão permitir à DGCI instituir gradualmente um sistema de controlo eficaz baseado em indícios de risco de evasão e fraude fiscal.

Com efeito, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, o novo regime jurídico aplicável a estas modalidades de benefícios fiscais, e publicadas as portarias regulamentares n.ºs 1451, 1452 e 1453, de 11 de Novembro de 2002. Destaque-se também que a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, alterou a redacção do art.º 122.º do CIRS estabelecendo novas obrigações declarativas para as empresas gestoras de PPR, PPE e PPR/E, e que a Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, aprovou o modelo destinado ao cumprimento das mesmas (modelo 32).

Apurou-se também que na DGITA, em colaboração com a DGCI, se encontram em fase de desenvolvimento aplicações informáticas destinadas ao tratamento dos dados contidos nos modelos 32 e ao respectivo cruzamento com outras fontes de informação (designadamente, a contida no modelo 3 e nos anexos E e H do IRS) que, de acordo com aquelas Direcções-Gerais, irão possibilitar igualmente a constituição de uma base de dados dos sujeitos passivos subscritores de PPR, PPE e PPR/E, e das respectivas entidades gestoras.

No que concerne aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, tendo-se procedido ao acompanhamento da evolução registada quanto ao sistema de controlo destes benefícios, apurou-se que, embora não tenham também sido cabalmente acatadas as recomendações do Tribunal quanto a esta matéria, foram igualmente tomadas algumas medidas no sentido de dar cumprimento às mesmas.

Assinale-se que a Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, veio estabelecer a obrigatoriedade das instituições depositárias de CPH remeterem à DGCI, até 30 de Junho de cada ano, a informação a que se refere o art.º 18.º, n.º 6, do EBF, aprovando para o efeito um novo modelo 15 com informação mais completa que o anterior.

De acordo com o preceituado nos referidos diplomas, a generalidade das instituições depositárias procedeu ao envio dos elementos relativos ao exercício de 2002 no decurso do mês de Junho de 2003. Porém, de acordo com a DGCI, tais elementos não se encontram ainda tratados, desconhecendo-se por isso quais as instituições que remeteram a informação com deficiências ou não deram cumprimento à referida exigência legal.

À semelhança do assinalado a propósito dos planos poupança-reforma, estão em desenvolvimento na DGITA aplicações informáticas visando a criação de uma base de dados contendo a identificação dos sujeitos passivos beneficiários e das instituições depositárias de CPH, que irá permitir o tratamento, análise e cruzamento, com outras fontes de informação.

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2002

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

O artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo; a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos; a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos; a limitação dos riscos; e o 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 artigo 12.º 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 IGCP, 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 Instituto, 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"[1].

A carteira de dívida pública óptima, ou carteira de referência, é caracterizada em termos de maturidade média, prazo médio de refixação da taxa de juro, perfis temporais de reembolso e perfis temporais de refixação da taxa de juro.

As Orientações para a gestão da dívida pública estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito[2].

[1] Através dos Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 1084/2000-SETF a n.º 1087/2000-SETF, de 18.07.00, que alteraram o *benchmark* e Orientações para a gestão que vigoraram inicialmente, em 1999, para aplicação a título experimental.

[2] Consistindo este tipo de risco na 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. De referir que as normas específicas relativas à gestão do risco de crédito foram alteradas pelo Despacho n.º 1360-A/2001-SETF, de 24.09.01, de forma a contemplarem a possibilidade do IGCP passar a obter garantia na cobertura deste risco.

Estas normas impõem assim 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 Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas, definindo esta última os instrumentos financeiros a utilizar na construção da carteira de referência e respectivas percentagens de utilização, com relação às necessidades de financiamento do Estado.

Desta forma, tais termos de referência devem orientar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida 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 referência (*benchmark*), bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

No final de 2001, conforme referido no Parecer sobre a CGE desse ano[1], tornou-se necessário proceder à alteração das Orientações para a gestão, de forma a corrigir a trajectória de convergência da carteira de referência para a carteira estabelecida como óptima, tendo esta alteração sido aplicada a partir do início do ano em análise[2].

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2002 teve ainda que observar os limites fixados na LOE para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 68.º daquela lei fixou em € 4.786 milhões, mas que a alteração introduzida pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, elevou para € 8.629,98 milhões. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 69.º, no valor de € 1.444 milhões, para financiamento das assunções de passivos e regularizações de responsabilidades. Para além destes, a LOE estabeleceu também as condições gerais para a emissão de empréstimos (artigo 70.º), bem como os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 71.º) e dívida flutuante (artigo 72.º).

Ainda pela LOE, e tal como sucedeu no ano anterior, o IGCP foi também autorizado a efectuar operações de recompra ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, forem 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.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2002

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública elaborado pelo IGCP foi aprovado pela tutela em Dezembro de 2001, tendo a alteração, em Maio, da LOE de 2002, aumentando o volume das necessidades de financiamento do ano, dado origem à sua revisão pelo IGCP, que foi aprovada pela tutela no final desse mês.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado estabelecidas nas versões inicial e revista do programa de financiamento para 2002, bem como os valores que à data se encontravam estimados para 2001:

[1] Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, ponto 6.5.2.

[2] A alteração em causa, proposta pelo IGCP, foi aprovada pelo Despacho n.º 1954-A/2001-SETF, de 19.12.01.

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento	2001	2002	Variação (s/estimativa)		2002	Variação (s/previsão inicial)	
	Estimativa	Previsão inicial	Valor	%	Previsão revista	Valor	%
1. Necessidades líquidas decorrentes do Orçamento	6 201	5 604	-597	-9,6	9 509	3 905	63,0
Défice orçamental e activos financeiros	4 618	4 720	103	2,2	8 625	3 905	84,6
Regularização de situações do passado	1 863	1 444	-419	-22,5	1 444	0	0,0
Receitas de privatizações afectas à amortização de dívida (-)	280	560	280	100,0	560	0	0,0
2. Amortizações e anulações de dívida (fundada e certificados de aforro)	7 708	8 252	543	7,0	9 338	1 087	14,1
3. Necessidades brutas decorrentes do Orçamento	13 909	13 856	-53	-0,4	18 847	4 992	35,9
4. Necessidades do Orçamento do ano anterior a satisfazer no período complementar (+)	515	600	85	16,5	303	-297	-57,7
5. Necessidades do Orçamento a satisfazer no período complementar (-)	600	600	0	0,0	300	-300	-50,0
6. Necessidades brutas de financiamento a satisfazer no ano civil	13 824	13 856	32	0,2	18 851	4 996	36,1
7. Financiamento no ano civil	13 826	13 860	34	0,2	18 907	5 047	36,5

Fonte: IGCP

Na versão inicial do programa, as necessidades brutas de financiamento para 2002 atingiriam um nível idêntico às estimadas para a execução orçamental de 2001, crescendo cerca de 0,2%, em resultado, essencialmente, da diminuição que se previa das necessidades líquidas de financiamento (- € 597 milhões), conjugada com o aumento das amortizações de dívida fundada (+ € 543 milhões).

Com a revisão do programa em Maio, as necessidades líquidas de financiamento previstas passaram a situar-se em cerca de € 9.509 milhões, sofrendo um aumento significativo de € 3.905 milhões (+63%) relativamente à previsão inicial, em consequência dos aumentos previstos para o défice orçamental e variação de activos financeiros.

Por seu lado, o montante revisto das amortizações de dívida fundada, cerca de € 9,3 mil milhões, passou a reflectir os resultados até então alcançados na execução do programa de troca de dívida, aumentando € 1.087 milhões (14%) relativamente à previsão inicial. Deste modo, as necessidades brutas de financiamento previstas para 2002 passaram a situar-se em cerca de € 18,9 mil milhões, aumentando cerca de € 5.000 milhões (37%) relativamente à previsão inicial.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes da versão inicial do programa de financiamento e de gestão da dívida pública:

- Criação de duas novas séries de OT com as maturidades de 10 e 5 anos, como principais componentes do financiamento a efectuar em 2002, procedendo-se ao seu lançamento por via sindicada, seguindo-se posteriormente o seu aumento, através de leilões, até cada uma das séries atingir um total de € 5.000 milhões; a OT a 10 anos seria lançada no final de Janeiro/início de Fevereiro, com uma tranche inicial de € 2.000 a € 2.500 milhões, e a OT a 5 anos durante a primeira metade do ano, com uma tranche inicial de € 1.500 a € 2.000 milhões;

- Reabertura, em Janeiro, para satisfação das necessidades de financiamento do início do ano, da "OT 5,25% - 2005", através de um leilão com um montante próximo de € 700 milhões, ultrapassando assim este título o limiar de € 5.000 milhões;

- Reabertura de séries de OT antigas, nomeadamente a "OT 5,375% - 2008" e a "OT 5,45% - 2013", para satisfação das necessidades adicionais de financiamento que decorram da recompra de dívida;

- Acomodação das necessidades de financiamento remanescentes, na parte não satisfeita pela emissão de certificados de aforro e CEDIC, pelo recurso à emissão de papel comercial, pela reabertura de séries de OT antigas e, eventualmente, pela emissão pontual de obrigações no âmbito do programa de *Medium Term Notes*, destinando-se também a emissão de papel comercial à satisfação das necessidades de tesouraria intra-anuais;

- Continuação da execução do programa de troca de dívida em moldes semelhantes aos usados no ano anterior, com o objectivo de aumentar a dimensão e liquidez do mercado das obrigações do Tesouro (OT) e, também, como instrumento de gestão do risco de refinanciamento, admitindo-se a realização de operações de troca directa no caso de ser aberta uma nova linha de OT numa maturidade em que já exista uma outra não líquida;

- Renegociação das condições do programa *Euro Commercial Paper*, tendo em atenção o reposicionamento dos instrumentos de curto prazo na estratégia de financiamento da República, procedendo-se também à renegociação das linhas de crédito *stand-by*, por ocorrer em 2002 a sua maturidade;

- Continuação do recurso ao mercado de derivados de forma a prosseguir os objectivos e limites definidos nas Orientações e no *benchmark*; no âmbito da gestão dos riscos, perspectivava-se também a efectivação da negociação de contratos de garantia do risco de crédito com as contrapartes e a implementação de mecanismos de gestão de garantia, de forma a minimizar o risco de crédito e a acomodar algum alargamento da dimensão da carteira de derivados.

Na versão revista do programa mantiveram-se, no essencial, as linhas de actuação anteriormente definidas, tendo o acréscimo previsto das necessidades de financiamento para 2002 sido preenchido, em termos de programa, pelo recurso ao aumento das emissões da série "OT 5,45% - 2013", de forma a esta linha atingir também um montante de € 5 mil milhões, e pela utilização de outros instrumentos de dívida envolvendo, nomeadamente, financiamento de curto prazo.

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 73.º da LOE, foi aprovado pela tutela em Fevereiro de 2002, tendo no mesmo ficado previsto que, em ligação com a estratégia de financiamento definida para este ano, seria dada prioridade às recompras a efectuar no mercado das OT, em particular aos títulos que se encontrassem em maturidades que fossem objecto de emissões *benchmark* neste ano e aos títulos que não estivessem sujeitos a obrigações de cotação em MEDIP ou que, por atingirem uma maturidade residual, deixassem de estar sujeitos a essas obrigações.

No programa foram discriminados os instrumentos de dívida sobre os quais poderiam incidir as operações de compra ou troca, fixando-se o limite das necessidades financeiras decorrentes da sua execução em € 3,5 mil milhões. Os métodos de recompra a utilizar foram também elencados, em moldes idênticos aos do ano anterior, tendo ficado previsto que a sua escolha teria em consideração as características dos títulos, o seu grau de liquidez e as condições do mercado, bem como o comportamento esperado dos investidores.

Tal como disposto na LOE, ficou definido no programa que as operações a realizar deveriam respeitar os princípios e objectivos gerais da gestão da dívida pública directa do Estado, bem como o valor e equivalência de mercado dos títulos objecto de compra ou troca.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2002

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos (programa de financiamento revisto) e realizados em 2002 das emissões e amortizações de dívida, expressos em valores nominais e não incluindo dívida flutuante:

Quadro VI.1 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Ano 2002		Variação	
	Previsão (revista)	Realizado	Valor	%
Emissões				
OT	13 157,0	12 998,0	-159,0	-1,2
Certificados de aforro	2 350,0	2 200,9	-149,1	-6,3
Outros instrumentos	3 400,0	(a) 1 904,3	-1 495,7	-44,0
Total	**18 907,0**	**17 103,2**	**-1 803,8**	**-9,5**
Amortizações e anulações				
Obrigações do tesouro (OT e OTRV)	(b) 4 147,5	(c) 4 529,1	381,6	9,2
Certificados de aforro	1 391,0	1 407,9	16,9	1,2
Instrumentos de curto prazo	2 772,0	(d) 2 793,1	21,1	0,8
Outros instrumentos	(e) 1 140,5	(f) 1 026,1	-114,4	-10,0
Total	**9 451,0**	**9 756,2**	**305,2**	**3,2**
Emissões líquidas (emissões – amortizações)	**9 456,0**	**7 347,0**	**-2 109,0**	**-22,3**

(a) Respeita a emissões de dívida fundada (não amortizada no próprio ano) representada por ECP em moeda estrangeira, no montante de € 288,8 milhões, e por CEDIC, no valor de € 1.423,3 milhões, e ainda por empréstimos do BEI no valor de € 192,2 milhões.

(b) Não engloba prémios de reembolso líquidos no montante de € 52,5 milhões, incluídos na versão revista do programa e subjacentes à execução do programa de troca de dívida até Maio.

(c) Respeita a amortizações de OT e de OTRV, nos valores de € 2.858,7 e € 1.670,4 milhões, respectivamente.

(d) Respeita a amortizações de ECP em moeda nacional e estrangeira e de CEDIC, relativamente a dívida fundada no ano anterior, nos valores de € 2.229,8 e € 563,3 milhões, respectivamente.

(e) Não engloba prémios de reembolso no montante de € 3,5 milhões, incluídos na versão revista do programa e subjacentes à execução do programa de troca de dívida até Maio, bem como não engloba o valor negativo de € 169 milhões relativo à previsão dos fluxos líquidos de capital de *swaps* para 2002.

(f) Por instrumentos de dívida, engloba MTN em moeda nacional e estrangeira, dívida assumida em moeda nacional e outra dívida de M/L prazos em moeda nacional e estrangeira.

Pela análise do quadro constata-se que as emissões realizadas em 2002 ficaram aquém das previstas em cerca de € 1.803,8 milhões (-9,5%), tendo as amortizações de dívida, em contrapartida, superado as previsões em cerca de € 305,2 milhões (+3,2%). Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de € 7.347 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento revisto, em cerca de € 2.109 milhões (-22,3%).

O menor volume de emissões face ao previsto no programa de financiamento revisto decorreu fundamentalmente da diminuição das necessidades líquidas de financiamento, relacionando-se o acréscimo de amortizações de dívida com a execução do programa de troca de dívida, na segunda metade do ano.

No âmbito do contraditório, o IGCP acrescentou, relativamente às emissões de dívida realizadas em 2002, que se verificou *"…um excesso de financiamento de cerca de EUR 1,3 mil milhões, que se encontrou reflectido nas disponibilidades do Tesouro no final do ano" e que "Este facto decorreu de se ter verificado a concentração de um elevado volume de receitas extraordinárias do Orçamento de 2002 junto ao final do ano (parte da qual já com liquidação financeira já em 2003)"*.

Em comparação com o ano anterior, as emissões realizadas em 2002 sofreram um aumento de € 3.278,6 milhões (+23,7%), tendo as amortizações registado um aumento de € 2.009 milhões (+25,9%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida fundada tinham-se situado em € 13.824,6 e € 7.747,2 milhões, respectivamente.

Os instrumentos de dívida utilizados para fazer face às necessidades de financiamento de 2002 foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), os certificados de aforro e também os instrumentos de curto prazo representados por ECP e CEDIC.

Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro

No ano de 2002 foram lançadas duas novas séries de obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), uma a 10 anos – a "OT 5% Junho de 2012" – e a outra a 5 anos – a "OT 4,875% Agosto de 2007" -, através das quais se efectuaram emissões nos valores globais, respectivamente, de € 5.036 e € 5.117 milhões. Foram também reabertas duas outras séries anteriormente emitidas – a "OT 5,25% Outubro de 2005" e a "OT 5,45% Setembro de 2013" -, através das quais se efectuaram emissões, respectivamente, de € 700 e € 2.145 milhões.

A reabertura da série "OT 5,25% Outubro de 2005" ocorreu em Janeiro de 2002, através de um leilão, no referido montante de € 700 milhões, tendo este título, que passou a dispor de um *outstanding* de € 5.137,591 milhões, adquirido assim o estatuto de *benchmark* da área de referência do euro.

Inserida no leilão acima indicado da série "OT 5,25% Outubro de 2005", a emissão do montante de € 335 milhões foi ainda realizada ao abrigo da LOE/2001, tendo todas as restantes emissões se efectuado ao abrigo da LOE do ano em análise.

As novas OT a 10 e a 5 anos foram lançadas em Fevereiro e Março de 2002, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de € 2.500 milhões na emissão a 10 anos e de € 2.332 milhões na de 5 anos, tendo a realização posterior de leilões mensais alternados entre as duas séries, de Abril a Outubro, permitido que ambas atingissem o limiar de € 5.000 milhões (a primeira em Agosto e a segunda em Outubro), passando também estas OT a integrar o grupo de títulos *benchmark* da área do euro.

De referir que o lançamento da nova OT a 5 anos foi acompanhado pela realização, em simultâneo, de uma operação de troca da antiga "OT 6,625% Fevereiro de 2007" pelo novo título lançado, que conduziu ao aumento do montante colocado de € 2.000 para € 2.332 milhões.

Com o objectivo de promover a construção de uma curva de rendimentos com OT líquidas nas diferentes maturidades e em ligação, também, com o programa de troca de dívida, procedeu-se ainda à reabertura da série "OT 5,45% Setembro de 2013", através de leilões mensais realizados em Julho, Outubro e Novembro, que aumentaram o *outstanding* desta OT para € 5.042,696 milhões, tendo este

título, tal como os anteriores, passado a ser negociado em mercado secundário, com obrigações de cotação, na plataforma Euro-MTS.

O volume total das emissões de OT realizadas em 2002 (€ 12.998 milhões) ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento revisto em cerca de € 159 milhões (-1,2%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE/2002:

Quadro VI.2 - Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE/2002

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante Máximo Autorizado	Montantes Subscritos (valor nominal)
OT 5,25% - Outubro de 2005	RCM n.º 9-A/2002, de 10.01.2002 (DR, I-B, de 12 de Janeiro) RCM n.º 113/2002, de 01.08.2002 (DR, I-B, de 24 de Agosto)	OEVT, OMP e Sindicatos bancários	14 000,0	(a) 365,0
OT 5% - Junho de 2012				5 036,0
OT 4,875% - Agosto de 2007				5 117,0
OT 5,45% - Setembro de 2013				2 145,0
Total			**14 000,0**	**12 663,0**

(a) Não engloba a emissão de € 335,0 milhões realizada ao abrigo da LOE/2001.

As emissões foram inicialmente autorizadas pela RCM n.º 9-A/2002, de 12 de Janeiro, que estabeleceu o limite máximo de € 13.000 milhões, o qual foi, posteriormente, aumentado pela RCM n.º 113/2002, de 24 de Agosto, para € 14.000 milhões, na sequência do aumento que a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, introduziu no limite de endividamento para financiamento da execução orçamental.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 9-A/2002, de 12 de Janeiro, foi estabelecido em € 2.700 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro.

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a € 2.200,901 milhões, montante que inclui € 578,331 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, da capitalização dos juros.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento revisto, que incluíam também a capitalização de juros, as emissões de certificados de aforro realizadas em 2002 ficaram aquém das previsões em cerca de € 149,1 milhões (-6,3%).

O encaixe das emissões efectuadas em 2002 ascendeu assim a € 1.622,570 milhões, valor que, comparado com os € 1.772,144 milhões registados no ano anterior, representa uma diminuição de 8%. As amortizações em 2002, no montante de € 1.407,863 milhões, registaram um aumento de 3% relativamente às observadas no ano anterior, que se tinham situado em € 1.368,871 milhões.

De referir ainda a aprovação no ano em análise do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, que permite a criação de uma nova série de certificados de aforro, mas que não teve ainda efeitos práticos em virtude de não ter sido publicada a Portaria do Ministro das Finanças, prevista no artigo 4.º deste diploma, para a criação de nova série deste título de dívida.

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional

No início do ano em apreço, procedeu-se à renegociação do programa *Euro Commercial Paper* (ECP) multidivisas, contratado em 1995, onde se ajustaram algumas das suas características, tendo em conta a introdução da moeda única e a experiência recolhida ao longo dos últimos anos. O montante de referência do programa foi aumentado de USD 2.000 milhões para EUR 4.000 milhões, tendo também se procedido ao aumento do seu número de *dealers*, com o objectivo de alargar a base de investidores e tornar mais competitivos os níveis de custo do financiamento.

Em 2002, no âmbito daquele programa ECP, foram emitidos 15 empréstimos em moeda nacional, no montante total de € 1.144,205 milhões, valor que reflecte um aumento de 2% relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que tinham ascendido a € 1.116,908 milhões. As amortizações efectuadas, no montante de € 1.962,267 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que atingia € 818,062 milhões, e sobre a totalidade dos empréstimos emitidos no ano, assumindo assim estas emissões a natureza de financiamento intra-anual.

Relativamente 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 destes títulos no ano em apreço, no montante total de € 5.271,410 milhões, representando 414 transacções, registaram um aumento muito significativo relativamente às observadas no ano anterior, que se tinham situado em € 2.494,244 milhões, tendo este aumento se relacionado com o facto de em 2002 ter finalizado o período transitório de aplicação do regime de tesouraria do Estado, quanto à centralização das disponibilidades dos fundos e serviços autónomos junto do Tesouro. As amortizações efectuadas atingiram o montante total de € 4.411,349 milhões, incidindo sobre € 3.848,053 milhões de emissões do próprio ano e sobre € 563,296 milhões de saldo em dívida no final do ano anterior, pelo que no final de 2002 o saldo em dívida ascendia a € 1.423,357 milhões.

Em termos de financiamento de muito curto prazo, sobre as duas linhas de crédito *stand-by* contratadas em 2000 com bancos nacionais, no montante total de € 250 milhões, foram efectuados dois saques, em Abril e Julho, cada um no montante de € 80 milhões, para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado.

Embora sem efeitos imediatos no movimento da dívida, há ainda a registar, no âmbito deste tipo de financiamento de muito curto prazo, a contratação em Setembro de uma nova linha de crédito *stand-by* de € 1.000 milhões, com o prazo de 3 anos e incorporando uma opção de *swingline* de € 300 milhões que permite saques com liquidação no próprio dia, em substituição das referidas linhas de crédito contratadas em 2000 e de uma outra de € 1.500 milhões, contratada em 1999 com bancos estrangeiros.

6.2.1.4 – Outros empréstimos em moeda nacional

No final do ano, sobre dois empréstimos do BEI que permaneciam por utilizar, contratados em 1998 e 1999 com os valores de € 673,079 e € 127,193 milhões, foram efectuados saques no montante total de € 192,193 milhões, compreendendo € 65 milhões do primeiro empréstimo e a totalidade do montante disponível do segundo, depois de em Julho de 2002 terem sido renegociadas com aquele banco as condições financeiras para a utilização destes empréstimos.

Os saques foram efectuados para fazer face às necessidades de financiamento que se estimavam ainda por satisfazer até ao final do ano, depois de em Novembro se ter dado por concluído o programa de emissões de OT previsto para 2002, tendo o recurso a este financiamento do BEI, efectuado no regime de taxa de juro variável com margem variável, sido considerado atractivo em termos de nível de custo esperado.

Acresciam ainda, em termos de factores que justificavam a utilização destes empréstimos, a possibilidade de os mesmos poderem ser reembolsados antecipadamente sem indemnização, no caso das condições financeiras deixarem de ser favoráveis, bem como o interesse que revestia, do ponto de vista da gestão do financiamento, que se mantivesse aberta a possibilidade de utilizar este tipo de financiamento, uma vez que o mesmo requeria alguma utilização efectiva, sob pena de vir a ser cancelado.

No programa de financiamento revisto ficou aberta a possibilidade de se recorrer a este tipo de financiamento, para fazer face às necessidades de financiamento que não fossem preenchidas pela emissão de OT.

6.2.1.5 – Emissões em moeda estrangeira

No âmbito do programa ECP referido no anterior ponto 6.2.1.3, procedeu-se à emissão de 13 empréstimos de curto prazo em moeda estrangeira, denominados em USD, no montante global de € 1.362,168 milhões, valor que representa uma diminuição de 47% relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que tinham ascendido a € 2.564,759 milhões.

As referidas 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.

A maior parte daquelas emissões de ECP, no montante de € 1.073,370 milhões, foi objecto de amortização no decurso do próprio ano, assumindo a natureza de financiamento intra-anual. O total de amortizações efectuadas no ano ascendeu a € 2.465,768 milhões.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida

No ano em apreço, dando continuidade ao programa de troca de dívida iniciado em 2001, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de € 1.888,053 milhões, abrangendo dívida representada por obrigações do Tesouro de reduzida liquidez e dimensão ou com cupões desalinhados das *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 nas modalidades de troca directa, leilão de recompra e negociação bilateral.

Em simultâneo com o lançamento em Março da nova OT a 5 anos, realizou-se uma operação de troca directa (*exchange offer*) entre este novo título e a antiga "OT 6,625% Fevereiro de 2007", que consistiu na recompra de € 332 milhões desta antiga OT contra a entrega do equivalente valor nominal do novo título. Posteriormente, em Outubro, quando a nova OT a 5 anos passou a integrar o grupo de títulos de referência da área do euro, efectuou-se um leilão de recompra da referida "OT 6,625% Fevereiro de

2007", através do qual foram recomprados mais € 115 milhões do seu *outstanding*, elevando assim as recompras efectuadas sobre este título para € 447 milhões.

Em Fevereiro, após a "OT 4,8125% Abril de 2003" ter deixado de estar sujeita a obrigações de cotação no MEDIP, realizaram-se dois leilões de recompra sobre esta OT, tendo do segundo resultado a recompra de € 115 milhões do *outstanding* deste título. No primeiro leilão não se efectuou qualquer recompra por se ter considerado que os preços apresentados excediam o *fair price* histórico do título.

No segundo e terceiro trimestres não se procedeu ao anúncio de nenhuma operação específica de recompra de dívida, em consequência do aumento das necessidades de financiamento do Estado entretanto verificado. Manteve-se porém a possibilidade de serem efectuadas recompras bilaterais de OT e OTRV não líquidas, através de negociação directa com os OEVT.

Ao longo do ano foram ainda efectuadas recompras bilaterais de títulos que já anteriormente tinham sido objecto de recompra no âmbito do programa de 2001, envolvendo as séries "OT 8,875% Janeiro de 2004", "OT 11,875% Fevereiro de 2005" e "OT 9,5% Fevereiro de 2006", que ascenderam ao montante global de € 414,403 milhões. Na mesma modalidade, foram também realizadas recompras das séries "OTRV Agosto de 2003" e "OTRV Julho de 2004", no montante total de € 365,563 milhões, bem como da série "OTRV Julho de 2002", no valor de € 375,762 milhões, tendo esta última sido efectuada com o objectivo de reduzir o risco de financiamento ao longo do ano e de assegurar uma gestão eficiente da posição de tesouraria do Estado. Em Março, foram também efectuadas recompras bilaterais envolvendo dois títulos emitidos ao abrigo do programa MTN – a "BND NLG 8,13% Fevereiro de 2003" e a "BND NLG 6,64% Dezembro de 2005" -, no valor total de € 68,067 milhões.

Em Novembro, procedeu-se ainda à amortização antecipada do empréstimo "FRN DEM Novembro de 2007", no valor de € 102,258 milhões, através do exercício de *call option*.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra e amortização antecipada de dívida realizadas em 2002, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo de aquisição em mercado que foram suportados com a sua realização:

Quadro VI.3 - Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	*Outstanding* no início do ano (títulos objecto de recompra)	Valores recomprados (valor nominal)	% recompras sobre *Outstanding*	Prémios (+)/ Descontos (-) de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
Recompras					
OT	8 008,378	976,403	12,2	111,551	1 087,954
OTRV	2 994,533	741,325	24,8	-1,219	740,106
MTN (moeda nacional)	113,445	68,067	60,0	3,519	71,586
Subtotal	**11 116,356**	**1 785,795**	**16,1**	**113,851**	**1 899,646**
Amortizações antecipadas					
Outra dívida (moeda nacional)	102,258	102,258	100,0	-	102,258
Subtotal	**102 258**	**102,258**	**100,0**	**-**	**102,258**
Total	**11 218,614**	**1 888,053**	**16,8**	**113,851**	**2 001,904**

No ano em análise, as recompras e amortizações antecipadas de dívida excederam em € 270,343 milhões (+16,7%) as efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em € 1.617,710 milhões. Sem considerar as recompras de títulos que não conduziram ao aumento das necessidades de financiamento nestes anos – a "OTRV Julho de 2002", no caso de 2002, e a "OTRV Julho de 2001", no ano anterior –, os totais nominais de recompras e amortizações antecipadas efectuadas em 2002 e 2001 ascenderam, respectivamente, a € 1.512,291 e € 1.569,771 milhões.

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 artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, de títulos de dívida consolidada, no montante de € 130 milhares, bem como uma diminuição, no valor de € 835 milhares, 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 2002 as emissões deste empréstimo, no montante global de € 15,710 milhões, 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 total de cerca de € 52,422 milhões, a favor das seguintes entidades:

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	7 080 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	44 393 359
BERD - Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	240 050
Total	**52 422 159**

As promissórias a favor do BASD-Banco Asiático de Desenvolvimento foram emitidas na sequência da RCM n.º 57/2002, de 13 de Março[1], tendo as restantes promissórias sido emitidas com base em autorizações de anos anteriores.

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu € 38,628 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de € 15,089 milhões.

[1] Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 15-N/2002, de 30 de Março.

6.2.3.4 – Dívida assumida

A Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho (primeira alteração à Lei de Finanças das Regiões Autónomas), alterou a redacção do artigo 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas)[1], o qual passou a prever que o Governo da República comparticipasse, em 2002, num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, assegurando, em conformidade com a programação a acordar com cada Região, a amortização ou assunção de dívida pública garantida, ou, na sua falta, de dívida não garantida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no montante máximo de € 32.421.863 para cada uma das regiões, equivalendo a um total de € 64.843.726.

Ao abrigo desta norma foram assumidos passivos daquelas regiões no valor total de € 66.572.636, repartidos da seguinte forma:

- Região Autónoma dos Açores: um empréstimo de € 32.421.863, denominado em moeda nacional e sem garantia do Estado[2];
- Região Autónoma da Madeira: dois empréstimos no valor total de € 34.150.773, sendo um de € 30 milhões, denominado em moeda nacional, e outro de € 4.150.773, englobando componentes com denominações em moeda nacional e em moeda estrangeira, no valores, respectivamente, de € 2.913.752 e € 1.237.021, empréstimos estes que beneficiavam de garantia do Estado.

Por os passivos assumidos da Região Autónoma da Madeira excederem em € 1.728.910 o valor máximo fixado na referida Lei Orgânica, esta Região procedeu à entrega desse montante em excesso à República, quando os respectivos empréstimos foram assumidos. Estas operações serão objecto de análise detalhada no ponto 6.6.

Em termos de movimento da dívida directa do Estado, o montante em excesso entregue pela Região Autónoma da Madeira foi registado como se tratando de emissões de dívida, afectas à componente denominada em moeda nacional do segundo empréstimo assumido desta Região. Como assunções de passivos de ambas as Regiões, registaram-se os empréstimos que foram assumidos pela República até perfazerem o montante máximo fixado na Lei Orgânica n.º 1/2002. Os referidos três empréstimos deram entrada na carteira da dívida directa do Estado no final do ano, não tendo os mesmos sido objecto de qualquer amortização posterior, ainda no próprio ano.

No que respeita às amortizações efectuadas em 2002, decorrentes de assunções de passivos realizadas em anos anteriores, ascenderam a € 42,629 milhões.

[1] Na sua redacção original, este art.º 47º previa que o Governo da República participasse, em 1998 e 1999, num programa de redução das dívidas públicas regionais, programa esse que fora já executado nesses anos.

[2] À data não existiam quaisquer empréstimos da Região Autónoma dos Açores com garantia do Estado.

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 2002, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal:

Quadro VI.4 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31/12/01	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/02	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	**67.533,958**	**22.036,570**	**63,612**	**22.100,182**	**12.784,208**	**39,593**	**12.823,802**	**76.810,339**	**9.276,381**	**13,7**
Consolidada	17,645	-	-	-	-	(a) 0,965	0,965	16,680	-0,965	-5,5
OT – Nacionalizações e expropriações	-	15,710	-	15,710	15,710	-	15,710	-	-	-
OT	41 563,019	12 998,000	-	12 998,000	2 858,741	-	2 858,741	51 702,278	10 139,259	24,4
OTRV	2 994,533	-	-	-	1 670,403	-	1 670,403	1 324,130	-1 670,403	-55,8
MTN	514,330	-	-	-	97,414	-	97,414	416,916	-97,414	-18,9
Global bonds	1 403,261	-	(b) 0,005	0,005	-	-	-	1 403,266	0,005	0,0
Euro bonds	2 391,964	-	-	-	-	-	-	2 391,964	-	-
Certificados de Aforro	14 743,467	(c) 2 200,901	-	2 200,901	(d) 1 407,863	-	1 407,863	15 536,505	793,038	5,4
Linhas crédito	-	160,000	-	160,000	160,000	-	160,000	-	-	-
CEDIC	563,296	5 271,410	-	5 271,410	4 411,349	-	4 411,349	1 423,357	860,061	152,7
ECP	818,062	1 144,205	-	1 144,205	(e) 1 962,267	-	1 962,267	-	-818,062	-100,0
Empréstimos BEI	1 245,869	192,193	-	192,193	-	-	-	1 438,062	192,193	15,4
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	49,605	52,422	-	52,422	-	(f) 38,628	38,628	63,399	13,794	27,8
Dívida assumida	570,615	(g) 1,729	(h) 63,607	65,336	(i) 42,586	-	42,586	593,365	22,750	4,0
Outra	658,293	-	-	-	(j) 157,876	-	157,876	500,417	-157,876	-24,0
Dívida em moeda estrangeira	**4.917,249**	**1 362,168**	**198,259**	**1 560,427**	**3 193,957**	**619,292**	**3 813,249**	**2 664,428**	**-2 252,821**	**-45,8**
MTN	1 394,811	-	-	-	85,339	(l) 195,002	280,341	1 114,470	-280,341	-20,1
ECP	1 391,302	1 362,168	(l) 26,233	1 388,401	(m) 2 465,768	(l) 28,153	2 493,921	285,782	-1 105,520	-79,5
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	40,528	-	-	-	-	(n) 20,915	20,915	19,613	-20,915	-51,6
Dívida assumida	0,097	-	(o) 1,248	1,248	(p) 0,043	(l) 0,012	0,055	1,290	1,193	1.235,3
Outra M/L prazos	2 090,512	-	(q) 170,778	170,778	(r) 642,808	(s) 375,210	1 018,017	1 243,273	-847,239	-40,5
Total	**72.451,207**	**23 398,738**	**261,871**	**23 660,609**	**15 978,165**	**658,885**	**16 637,051**	**79 474,767**	**7 023,560**	**9,7**

(a) Deste montante € 0,130 milhões respeitam a anulações de dívida efectuadas pelo FRDP e € 0,835 milhões a diminuição resultante da variação da taxa legal para a determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Valor relacionado com a redenominação efectuada no início do ano de um empréstimo *Global bond* denominado em francos franceses.

(c) Inclui juros capitalizados no valor de € 578,331 milhões.

(d) Inclui € 29 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(e) Inclui € 246,995 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(f) Resgate de promissórias.

(g) Montante entregue à República pela Região Autónoma da Madeira, relacionado com a assunção de passivos desta Região (vide ponto 6.2.3.4).

(h) Assunção de passivos das Regiões Autónomas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho.

(i) Inclui € 22,866 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(j) Inclui € 1,671 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(l) Diferenças de câmbio.

(m) Inclui € 83,948 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(n) Deste montante € 15,089 milhões respeitam ao resgate de promissórias e € 5,826 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

(o) Deste montante € 1,237 milhões respeitam à assunção de passivos das Regiões Autónomas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho, e € 0,011 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

(p) Inclui € 0,021 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(q) Deste montante € 6,439 milhões referem-se a diferenças de câmbio e € 164,339 milhões respeitam à integração do empréstimo com o Código IGCP 489-1 no empréstimo com o Código IGCP 442-1.

(r) Inclui € 13,131 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(s) Deste montante € 210,871 milhões referem-se a diferenças de câmbio e € 164,339 milhões respeitam à integração do empréstimo com o Código IGCP 489-1 no empréstimo com o Código IGCP 442-1.

No ano em apreço, verificou-se um aumento do endividamento global de € 7.023,560 milhões (+9,7%), valor que excede em € 747,586 milhões o acréscimo de endividamento registado no ano anterior, que se situara em € 6.275,974 milhões (+9,5%). Em termos percentuais, o aumento de endividamento em 2002 situou-se num nível idêntico ao registado no ano anterior.

Ao contrário do ano anterior, em 2002 o IGCP não apresentou, no seu Relatório de Gestão da Dívida Pública, o "ratio" da dívida directa do Estado no final do ano sobre o PIB. Procedeu-se, assim, ao cálculo desse valor, que se situou em 61,5%, contra 58,5% em 2001[1].

No âmbito do contraditório, o IGCP referiu que *"… tem vindo a publicar nos seus Relatórios de Gestão da Dívida Pública, para além do saldo da Dívida Directa do Estado (na óptica da contabilidade pública), e do quadro explicativo do seu movimento, o valor do stock em rácio do PIB. O indicador da percentagem da dívida no produto tem assumido uma importância particular já que ele pertence aos critérios previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para a análise da sustentabilidade das finanças públicas. Porém, o conceito de dívida relevante para tal análise é relativo à Dívida das Administrações Públicas (na sua definição "Maastricht") e não à Dívida Directa do Estado (óptica da contabilidade pública). Note-se que em 2002 a percentagem da Dívida Directa do Estado ultrapassou 60% do produto, o mesmo não sucedendo com a Dívida das Administrações Públicas. Assim, no seu relatório de 2002 esse apuramento não foi efectuado para evitar a possibilidade de uma interpretação incorrecta que pudesse ser efectuada, entre Dívida Directa do Estado (na óptica da contabilidade pública) e a Dívida das Administrações Públicas (na sua definição "Maastricht"), que levasse a concluir, erradamente, que Portugal havia violado um dos critérios do PEC."*

A evolução do endividamento global resultou do aumento da dívida denominada em moeda nacional, que se situou em € 9.276,381 milhões (+13,7%), tendo-se registado, em contrapartida, uma diminuição de € 2.252,821 milhões (-45,8%) na dívida denominada em moeda estrangeira, reforçando-se deste modo o peso da dívida em moeda nacional, que passou a representar cerca de 97% do total da dívida directa, quando no ano anterior se situara em 93%.

O aumento da dívida em moeda nacional resultou, no essencial, do excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo preponderante das obrigações do Tesouro (OT), onde o acréscimo de dívida se situou em € 10.139,259 milhões (+24,4%). No ano anterior, o aumento de dívida representada por OT tinha atingido € 6.669,502 milhões (+19,1%).

No que respeita à variação negativa da dívida em moeda estrangeira, resultou, essencialmente, do maior volume de amortizações sobre emissões, conjugado com a existência de variações de câmbio líquidas favoráveis. Por instrumentos de dívida, destaca-se o contributo do *Euro Commercial Paper* (ECP), onde a diminuição de dívida se situou em € 1.105,520 milhões (-79,5%), tendo esta evolução resultado do menor volume de emissões de dívida fundada registado em 2002, bem como da amortização de dívida emitida no final do ano anterior.

Em 2002, as obrigações do Tesouro (OT) reforçaram o seu peso como principal fonte de financiamento do Estado, passando a representar 65% do total da dívida directa e 83% da dívida de médio/longo prazo, continuando os certificados de aforro a representar cerca de 20% do total da dívida.

[1] Por dívida directa entende-se o "stock" da dívida ajustado pelo efeito de cobertura cambial resultante de derivados financeiros (valores do Relatório de Gestão da Dívida Pública de 2002); os valores do PIB foram retirados do *site* www.ine.pt.

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 euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Aumentos				
Emissões	**17 413,566**	**23 398,739**	**5 985,173**	**34,4**
Empréstimos de médio e longo prazo	8 695,534	13 207,632	4.512,098	51,9
Certificados de Aforro	2 439,946	2 200,901	-239,045	-9,8
Empréstimos de curto prazo	6 275,912	7 937,784	1.661,872	26,5
Emissão de promissórias	2,174	52,422	50,248	2311,0
Outros aumentos	**119,711**	**64,844**	**-54,868**	**-45,8**
Dívida assumida	119,711	64,844	-54,868	-45,8
Diminuições				
Amortizações	**11 288,137**	**15 978,165**	**4 690,028**	**41,5**
Orçamento do Estado	11 017,812	15 580,533	4.562,721	41,4
Fundo de Regularização da Dívida Pública	270,325	397,632	127,307	47,1
Outras diminuições	**24,412**	**54,682**	**30,270**	**124,0**
Anulações	0,983	0,130	-0,853	-86,8
Resgate de promissórias	23,234	53,717	30,484	131,2
Outras	(a) 0,195	(a) 0,835	0,640	327,6
Outras variações líquidas	**55,246**	**-407,176**	**-462,422**	**-837,0**
Redenominação/reestruturação de dívida	0,001	0,005	0,005	823,6
Diferenças de câmbio líquidas	55,245	-407,181	-462,426	-837,0
Variação da Dívida	**6 275,974**	**7 023,560**	**747,586**	**11,9**

(a) Resultantes da variação da taxa legal que serve para a determinação do valor actual da renda perpétua.

Pela análise do quadro, verifica-se que relativamente ano anterior se registou um aumento significativo das emissões, no valor de € 5.985,173 milhões (+34,4%), para o qual contribuíram, essencialmente, as emissões de empréstimos de médio e longo prazo representados por obrigações do Tesouro (OT), que em 2002 atingiram € 12.998 milhões, quando no ano anterior se tinham cifrado em € 8.643,506 milhões, e também as emissões de empréstimos de curto prazo representados por CEDIC.

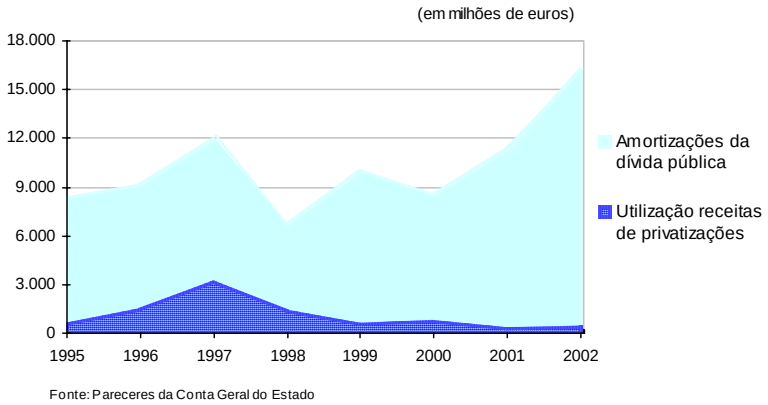
No que respeita às amortizações, verificou-se também um aumento significativo, no valor de € 4.690,028 milhões (+41,5%), relativamente às observadas ano anterior, tendo este sido motivado, essencialmente, pelo acréscimo que se registou em 2002 nas amortizações de dívida de curto prazo representada por ECP em moeda nacional e estrangeira e por CEDIC, que se situou, para o conjunto destes instrumentos, no montante total de € 4.588,082 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2002 ascendeu a € 16.092,016 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de € 15.978,165 milhões acrescido do valor líquido de € 113,851 milhões referente aos prémios (€ 115,070 milhões) e descontos (€ 1,219 milhões) de reembolso incorridos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca, conforme atrás se indicou (ponto 6.2.2).

Quanto às amortizações efectuadas pelo FRDP com a utilização de receitas das privatizações, em 2002 ascenderam a € 397,632 milhões, representando um acréscimo de € 118,580 milhões (+42,5%) relativamente às observadas em 2001, que tinham atingido € 279,052 milhões[1].

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução das amortizações globais (a valores de custo) e das que foram efectuadas através do FRDP com a utilização de receitas das privatizações.

Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações



Fonte: Pareceres da Conta Geral do Estado

Pela sua análise, constata-se a tendência, verificada desde 1998, de diminuição das receitas das privatizações afectas à amortização de dívida pública, em contraponto ao crescimento que se registou nos últimos anos de 2001 e 2002 nas amortizações globais de dívida, tendo assim este tipo de receitas deixado de contribuir de forma significativa para o financiamento de tais amortizações.

Quanto às diferenças de câmbio registadas, favoráveis, em termos líquidos, no montante total de € 407,181 milhões, respeitaram, na sua grande maioria, como a seguir se indica, à apreciação do euro face ao dólar americano (16%), que foi também acompanhada pela apreciação face ao iene (7,3%) e à libra esterlina (6,5%).

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.

[1] Em 2002, ao contrário do sucedido no ano anterior, não foram afectas verbas do FRDP à amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca de dívida, coincidindo ambos os valores das amortizações efectuadas por este Fundo, expressos a valores de custo e nominais. Relativamente ao montante de € 279,052 milhões registado em 2001, encontra-se expresso a valores de custo, englobando € 270,325 milhões de valor nominal de dívida amortizada e € 8,727 milhões de prémios de reembolso pagos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca desse ano, conforme referido no Parecer sobre a CGE/2001, ponto 6.3.

Quadro VI.5 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	2001		2002		Apreciação/ depreciação (%) em relação ao Euro de 31.12.01 a 31.12.02
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	3 783,443	76,9	2 272,111	85,3	-16,0
JPY	867,077	17,6	160,772	6,0	-7,3
GBP	246,508	5,0	230,297	8,6	-6,5
CHF	20,197	0,4	1,248	0,0	2,1
ZAR	0,024	0,0	-	-	15,8
Total	**4 917,249**	**100,0**	**2 664,428**	**100,0**	

Cotações: Fonte BP

De salientar a predominância da dívida denominada em dólares americanos (USD), que no final de 2002 representava 85,3% do total da dívida denominada em moeda estrangeira.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 71.º da LOE/2002, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, 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, por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas:

Quadro VI.6 – Estrutura da dívida total (*) após *swaps*, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31/12/01 após *swaps*		Dívida em 31/12/02 após *swaps*	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Moedas Euro	71 561,479	99,4	79 458,209	99,9
Moedas não Euro	459,932	0,6	95,808	0,1
USD	261,373	0,4	78,595	0,1
JPY	-1,951	0,0	0	0,0
GBP	184,881	0,3	0	0,0
CHF	15,605	0,0	17,213	0,0
ZAR	0,024	0,0	-	-
Total	**72 021,411**	**100,0**	**79 554,017**	**100,0**

(*) Incluindo promissórias

Fonte: IGCP

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2002, uma vez que a dívida em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio, através de operações *swap*, não ultrapassou 0,1% do total.

Relativamente ao limite para o aumento do endividamento do Estado, o artigo 68.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de € 4.786 milhões, 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 € 8.629,98 milhões (+80,3%), pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2002 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no artigo 70.º, 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.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2002 deverá também ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2001, uma vez que as mesmas, tendo integrado o stock da dívida em 2002, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior. No período complementar da LOE do ano em apreço não foram efectuadas quaisquer emissões de dívida, pelo que não se torna necessário introduzir a respectiva operação a acrescer.

Do mesmo modo, deverá também ser considerado o endividamento dos fundos e serviços autónomos, em consequência do referido no artigo 68.º da LOE, que no ano em apreço, de acordo com informação da DGO, diminuiu € 9,8 milhões.

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 assunção de passivos das Regiões Autónomas e, no segundo, a emissão de dívida para fazer face aos encargos com regularizações de situações do passado, efectuadas ao abrigo do artigo 60.º.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, por as emissões líquidas de resgates terem atingido no ano em apreço um valor negativo, deverá o respectivo valor ser somado ao acréscimo de endividamento. De forma idêntica, as diferenças de câmbio registadas em 2002, por terem sido favoráveis em termos líquidos, fazendo diminuir o valor da dívida, deverão também ser adicionadas àquele acréscimo.

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 euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2002		**7 023,6**
2. A acrescer:		**806,2**
Operações de redução dívida efectuadas pelo FRDP:	397,7	
Amortizações	397,6	
Anulações	0,1	
Valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais	1,3	
Variações cambiais líquidas favoráveis	407,2	
3. A deduzir:		**979,7**
Emissões efectuadas no período complementar 2001	335,0	
Endividamento dos FSA	9,8	
Dívida emitida para financiamento de regularização de responsabilidades	554,4	
Emissões de OT - Nacionalizações e Expropriações	15,7	
Dívida assumida	64,8	
Acréscimo de endividamento destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		**6 850,1**

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de € 8.629,98 milhões estabelecido no artigo 68.º da LOE/2002, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que, no referido quadro, não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios e descontos de reembolso incorridos, em consequência do disposto no referido artigo 68.º 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.

Relativamente ao artigo 70.º da LOE, "Condições gerais do financiamento", o n.º 1 deste artigo autorizou o Governo a contrair empréstimos, "cujo produto da emissão, líquido de mais e de menos-valias, não exceda, na globalidade, o montante resultante da adição dos seguintes valores:

a) Montante dos limites para o acréscimo de endividamento líquido global directo estabelecidos nos termos dos artigos 68.º e 69.º;
b) Montante das amortizações da dívida pública realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida, calculado no primeiro caso, segundo o valor contratual da amortização e, no segundo caso, segundo o respectivo custo de aquisição em mercado;
c) Montante de outras operações que envolvam redução de dívida pública, determinado pelo custo de aquisição em mercado da dívida objecto de redução."

Sobre este artigo, importa referir a nova redacção dada à alínea a) do n.º 1, que passou a referir-se ao *"montante dos limites para o acréscimo de endividamento líquido global directo"* destinado a fazer face às necessidades decorrentes da execução orçamental e dos encargos com as assunções de passivos e regularização de responsabilidades (estabelecidos nos artigos 68.º e 69.º), deixando assim de existir a incongruência anteriormente apontada no Parecer sobre a CGE de 1999[1], quando esta alínea se referia ao "montante dos financiamentos contraídos" nos termos dos artigos correspondentes aos 68.º e 69.º,

[1] Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, ponto 6.1.1.1.

que residia no facto de a disposição assim estabelecida implicar uma duplicação do montante das emissões de empréstimos que se destinavam ao financiamento das amortizações.

No entanto, a perspectiva adoptada no n.º 1 deste artigo, de aferição dos empréstimos contraídos através do respectivo produto das emissões, líquido de mais e menos valias, continuou a coexistir, tal como vem sucedendo desde 1999, com a perspectiva distinta, de endividamento, que os artigos 68.º e 69.º consagram, onde os empréstimos contraídos correspondem ao capital nominal dos empréstimos que passam a integrar a carteira de dívida do Estado, tornando assim o cálculo do limite a que faz referência este artigo desprovido de significado. Desde modo, tal como tem sucedido em anteriores pareceres, apenas foram tidos em conta os limites de endividamento estabelecidos pelos artigos 68.º e 69.º da LOE.

De referir ainda, relativamente àquele quadro, que, ao contrário do que sucedia em anos anteriores, a DGO, por indicação do IGCP, deixou de deduzir ao acréscimo de endividamento as emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais, bem como as emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", o que não se afigura consentâneo com o disposto no artigo 68.º da LOE, na medida em que estas operações não se destinaram ao financiamento da execução orçamental. Ainda no mesmo quadro, as flutuações cambiais favoráveis foram incorrectamente quantificadas em € 408,0 milhões, dado que o seu valor, conforme resulta do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2002" anexo à CGE, ascendeu a € 407,2 milhões.

No que se refere ao limite previsto no artigo 72.º da LOE para o montante acumulado, em cada momento, de emissões vivas de dívida flutuante, que era de € 4.000 milhões[1], apenas se aferiu do cumprimento do mesmo em relação ao último dia do ano, tendo-se constatado que não tinha sido ultrapassado.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.4 e os anteriores, a DGO comunicou não ter quaisquer comentários a fazer, não tendo o IGCP proferido quaisquer outros comentários para além dos já atrás inseridos nos pontos 6.2.1 e 6.3.

[1] Este valor foi introduzido pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, e não abrange o valor a emitir ao abrigo do n.º 2 do artigo 74º da LOE para suporte das operações de reporte.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2002 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento, 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:

- Novas linhas de obrigações do Tesouro (OT) emitidas ao abrigo da LOE para 2002, abrangendo as duas novas OT lançadas com as maturidades de 10 e 5 anos, atendendo ao facto de as mesmas terem constituído a componente principal do financiamento utilizado pela República;
- Operações de *swap* de maior montante contratadas em 2002, incluindo fecho de posições, tendo como activo subjacente as novas linhas de OT lançadas no ano e o stock da carteira do Estado de certificados de aforro; a análise incidiu sobre 11 novos contratos e 5 fechos de posições, num universo de 47 novos contratos e 24 cancelamentos de *swaps* associados aos referidos activos;
- Operações de recompra de OT executadas no âmbito do programa de troca de dívida aprovado para 2002, seleccionadas de modo a abranger as diversas modalidades de recompra utilizadas no ano; a análise incidiu sobre a única operação de troca directa realizada no ano, sobre um leilão de recompra, num universo de 3 leilões, e sobre uma operação de recompra bilateral, num universo de 36 operações deste tipo realizadas no ano.

Procedeu-se também à averiguação da ocorrência de alterações às Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP, bem como à análise dos riscos e dos custos associados à dívida pública, comparando-se os valores assumidos em 2002 pela carteira real com os correspondentes para a carteira *benchmark*.

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

No final de 2001, conforme referido no Parecer sobre a CGE desse ano[1], tornou-se necessário proceder à alteração destas Orientações, de forma a corrigir a trajectória de convergência da carteira de referência para a carteira *benchmark* estabelecida como óptima, tendo os novos termos aprovados pela Tutela[2] consubstanciado o modelo de gestão que foi aplicado no decorrer do ano em análise.

[1] Vide Parecer sobre a CGE de 2001, ponto 6.5.2.

[2] Através de Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 19.12.2001.

As referidas alterações consistiram na reestruturação da carteira de referência de partida para 2002, através da realização de conjunto pré-determinado de transacções (simuladas) sobre esta carteira; na adopção de uma nova estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* a aplicar em 2002, reflectindo as necessidades efectivas de financiamento verificadas no ano anterior e as que passaram a estar previstas para 2002; na criação de um mecanismo de ajustamento "automático" da estratégia de convergência do *benchmark* para 2002, para o caso de se verificarem alterações significativas no montante previsto das necessidades líquidas de financiamento do Estado; e na adopção de novos tipos de limites para o risco de refinanciamento, tendo em conta a generalização das operações de recompra no mercado da dívida soberana em euros e os resultados positivos obtidos na execução do programa de recompra de dívida em 2001.

No que respeita às transacções (simuladas) de reestruturação da carteira de referência de partida, foram efectuadas de acordo com um programa previamente aprovado pelo Conselho Directivo do IGCP, onde se estabeleceram determinadas condições a observar na sua realização[1], de forma a eliminar o impacto destas transacções sobre o desempenho da carteira de referência, em termos de valor de mercado de partida.

Na construção, ao longo do ano, da carteira de referência, foi aplicada, até ao final de Maio, a estratégia de convergência aprovada, correspondente ao cenário de necessidades líquidas de financiamento que inicialmente se previa no Orçamento do Estado para 2002. Com o aumento dessas necessidades decorrente da aprovação do Orçamento rectificativo, procedeu-se ao ajustamento da estratégia de convergência, recorrendo-se, para tal, ao mecanismo criado nas Orientações para fazer face a alterações no montante previsto das necessidades líquidas de financiamento. Até ao final do ano, a estratégia de financiamento de convergência foi ajustada mais uma vez, em Dezembro, de forma a fazer corresponder a estratégia aplicada às necessidades líquidas de financiamento então apuradas para 2002.

O IGCP perspectivava finalizar, ainda em 2002, uma proposta de alteração de fundo na metodologia de definição do *benchmark*, incorporando os resultados da experiência adquirida, bem como os desenvolvimentos ocorridos na utilização deste tipo de instrumento de gestão ao nível de outros Tesouros. Contudo, decidiu-se adiar a finalização deste projecto para 2003, por não estarem ainda reunidas as condições para fundamentar uma proposta de revisão estrutural do modelo adoptado, o que significa que em 2003 se aplicou ainda a metodologia actual.

Nessa sequência, tornou-se necessária nova revisão das Orientações para a gestão, para definição da estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* a aplicar em 2003, dado que as normas em vigor contemplavam apenas estratégias de financiamento de convergência para o período de 2000 a 2002[2].

[1] Que consistiram em assegurar que as transacções (simuladas) seriam efectuadas ao preço calculado pelo Finance-Kit para a data pré-estabelecida; que o valor de mercado da carteira benchmark, antes e depois das transacções, seria exactamente igual; e que o encaixe agregado das transacções seria igual a zero.

[2] Os novos termos das Orientações, a aplicar a partir do início de 2003, foram aprovados por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 30.12.2002.

6.5.3 – Operações de financiamento e de recompra

No que respeita às novas OT a 10 e 5 anos, inicialmente colocadas por via sindicada e alimentadas, posteriormente, através de leilões, foram emitidas em conformidade com o previsto no programa de financiamento aprovado pela Tutela, tendo o seu lançamento se inserido na estratégia de orientação para o mercado que tem sido seguida nos últimos anos, que privilegia a liquidez das emissões e aponta para a construção de uma curva de rendimentos com obrigações líquidas nas diferentes maturidades.

Quanto à opção de colocação inicial das OT através de sindicato bancário, segundo o IGCP, justificou-se, mais uma vez, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de entidades e também pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço da emissão.

Em ambos os casos, o sindicato foi integralmente constituído pelos 13 bancos que detinham à altura o estatuto de OEVT, sendo formado por 4 *joint-leads managers* e por 9 *co-leads*. Na selecção dos OEVT que integraram cada um destes níveis, consideraram-se, em termos de critérios, a remuneração relativa auferida por cada banco em anos anteriores, bem como as diferentes capacidades dos bancos de forma a assegurar uma colocação diversificada dos títulos.

No que respeita às operações de recompra de dívida analisadas, abrangendo recompras de OT nas modalidades de troca directa, leilão de recompra e negociação bilateral, o IGCP, na determinação dos seus preços, teve em consideração os níveis de cotação dessas OT em mercado secundário ou, no caso do título com menor liquidez, recomprado na modalidade de negociação bilateral, os níveis de cotação das OT líquidas, para maturidade equivalente ao título objecto de recompra, bem como os níveis indicativos fornecidos pelas agências de informação financeira.

Na análise dos processos referentes quer às emissões das novas OT lançadas no ano e às operações de recompra de dívida, quer às operações de *swap* a que se refere o ponto seguinte, concluiu-se que, na sua realização, foram observadas as normas internas de procedimentos aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo do IGCP, tendo-se verificado que as operações foram autorizadas pela entidade competente; foram emitidos e assinados os respectivos *trade-tickets*[1]; foram emitidas e enviadas as confirmações às contrapartes[2]; e, no caso das emissões e das operações de recompra de dívida, foi verificada a liquidação financeira das transacções.

No que respeita à liquidação financeira das operações, na emissão sindicada da nova OT a 5 anos, bem como nos últimos dois leilões de emissão desta OT, os montantes recebidos através da central de liquidação *Euroclear* não foram na sua totalidade transferidos para o Tesouro, por as datas de liquidação coincidirem com as datas de pagamento de outras operações de recompra, efectuadas no âmbito do programa de troca, e cujas liquidações também se processam através dessa central. Assim, relativamente às operações em causa, os montantes transferidos para o Tesouro corresponderam às emissões recebidas através dessa central líquidas dos pagamentos de recompras, não se tendo, consequentemente, nestes casos, solicitado ao Tesouro as transferências financeiras que se destinariam ao *Euroclear* para pagamento dessas recompras.

[1] Documento interno onde constam os elementos essenciais da operação realizada.

[2] No caso das operações de *swap*, foram efectuadas e assinadas as confirmações formais de ambas as partes, conforme prescrevem as normas internas de procedimentos aplicáveis.

Ouvido sobre a questão, o IGCP referiu que a alteração deste procedimento, quando se trate de pagamentos na mesma data e na mesma central de liquidação, implicaria *"…um aumento dos custos e do risco operacional"*, afirmando também, relativamente às operações em causa, que o seu registo *"… e a respectiva contabilidade reflecte correctamente a natureza e dimensão de cada um dos fluxos"*, o que se havia confirmado durante a auditoria.

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros

No ano em apreço, os objectivos das operações envolvendo instrumentos financeiros derivados foram, em síntese, os seguintes:

- Actuação sobre o posicionamento da carteira face ao *benchmark* em termos de duração, tendo em conta a exposição ao risco de taxa de juro, bem como os programas de financiamento de ambas as carteiras, para prossecução dos objectivos de custo e cumprimento dos limites de risco definidos nas Orientações para a gestão aprovadas;
- Realização de *swaps* associados à contracção de empréstimos em moeda estrangeira, tendo em vista a obtenção de condições financeiras mais vantajosas do que as que seria possível conseguir através de emissões directas em euros;
- Diminuição da exposição da carteira ao risco cambial.

Na prossecução destes objectivos, o IGCP, em 2002, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 122 operações envolvendo derivados financeiros, das quais 102 foram *swaps* de taxa de juro (IRS), tendo as restantes transacções envolvido 13 *swaps* de moeda e 7 *swaps* de taxa de juro e de moeda (CIRS). Do total de transacções efectuadas, 83 respeitaram a novos contratos, tendo 39 se referido a resgates de contratos, envolvendo, na sua maior parte, *swaps* de taxa de juro.

Em termos de *portfolio*, 104 operações foram consideradas como derivados estratégicos, associados, quase na totalidade, à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento face ao *benchmark*, tendo as restantes 18 operações sido consideradas como derivados primários, associados, na sua maior parte, à cobertura do risco cambial na emissão de ECP´s denominados em moeda estrangeira.

Nas operações de resgate de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de € 134,502 milhões, respeitando ao cancelamento de *swaps* de taxa de juro.

Relativamente aos *swaps* de natureza estratégica contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2002, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a República um prejuízo potencial de € 111,005 milhões, para o qual, em termos de operações, contribuíam, essencialmente, os *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao stock da carteira do Estado de certificados de aforro.

Incluindo-se nas operações de *swap* de natureza estratégica acima referidas, no ano em apreço, foram efectuados 21 novos contratos de *swap* sobre a carteira de certificados de aforro, com um valor nocional total de € 3,87 mil milhões, tendo os 6 fechos de posição realizados no ano incidido sobre um valor nocional total de € 1,05 mil milhões.

Em termos de condições específicas estabelecidas pelo IGCP para a realização de *swaps* de taxa de juro sobre o stock da carteira do Estado de certificados de aforro, verificou-se, relativamente à totalidade de operações efectuadas no ano, que o valor tomado como activo subjacente não excedeu em cada momento 50% do *outstanding* da carteira de certificados de aforro, incluindo juros capitalizados, conforme prescrevem tais condições.

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, risco de refinanciamento, medido pelo perfil de maturidades, risco de taxa de juro, medido pelo perfil de refixação e pela duração modificada, e risco de crédito, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP[1].

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira *benchmark*, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas Orientações para a gestão aprovadas pela Tutela.

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.7 – 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	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	3%
JPY	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	10%
USD	4,6%	3,8%	4,1%	3,5%	10%
ZAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
Total	**5,4%**	**4,5%**	**4,7%**	**4,1%**	**20%**
Exposição cambial líquida					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
USD	0,4%	0,6%	0,2%	0,1%	10%
ZAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2%
Total	**0,7%**	**6,0%**	**0,2%**	**0,1%**	**10%**

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, quer a exposição cambial primária, quer a exposição líquida, ficaram bastante aquém dos limites fixados nas Orientações para a gestão.

[1] A análise não abrangeu a validação do sistema informático que produz a informação de gestão.

[2] A carteira de dívida ajustada engloba o conjunto de todos os empréstimos que constituem a carteira de dívida total e os contratos de derivados financeiros que sobre ela tenham sido contratados, com exclusão da dívida referente aos certificados de aforro. 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.

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:

Quadro VI.8 – Perfil de maturidades da dívida o*utstanding*

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	4,6%	3,3%	1,3%	10,2%	10,3%	-0,1%	11,8%	12,5%	-0,6%	13,4%	14,6%	-1,2%	[-12%, +12%]
2 A	13,7%	15,0%	0,0%	6,8%	7,7%	-1,0%	14,1%	12,4%	1,1%	12,2%	10,6%	0,3%	[-12%, +12%]
3 A	13,5%	11,4%	2,1%	14,6%	12,7%	0,9%	3,7%	4,0%	0,8%	11,5%	6,8%	5,1%	[-12%, +12%]
4 A	12,6%	7,6%	7,2%	10,6%	5,5%	6,0%	11,9%	7,3%	5,4%	3,3%	9,1%	-0,7%	[-10%, +10%]
5 A	6,1%	12,6%	0,7%	7,3%	16,3%	-3,0%	12,4%	15,4%	2,4%	13,1%	10,9%	1,5%	[-10%, +10%]
6 A	6,5%	4,5%	2,6%	11,7%	6,8%	1,9%	6,3%	6,6%	2,2%	5,7%	6,0%	1,3%	[-8%, +8%]
7 A	5,8%	5,9%	2,5%	0,4%	0,5%	1,8%	8,4%	8,4%	2,2%	8,1%	8,1%	1,3%	[-8%, +8%]
8 A	9,1%	9,2%	2,4%	17,1%	18,6%	0,4%	8,4%	9,7%	0,8%	8,1%	9,4%	0,0%	
9 A	9,0%	10,6%	0,8%	8,9%	10,8%	-1,6%	8,5%	10,3%	-0,9%	8,2%	10,0%	-1,8%	
10 A	9,2%	11,2%	-1,2%	7,0%	5,4%	0,1%	8,2%	8,3%	-1,1%	7,9%	9,5%	-3,3%	
+10 A	9,9%	8,7%	0,0%	5,4%	5,4%	0,0%	6,3%	5,2%	0,0%	8,3%	5,0%	0,0%	

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, os limites do risco de refinanciamento, medido em termos de perfil de maturidades da dívida *outstanding*, foram respeitados.

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.9 – 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	4,6%	10,2%	11,8%	13,4%	<=20%
2 A	18,3%	17,0%	25,9%	25,6%	<=35%
3 A	31,8%	31,6%	29,6%	37,1%	<=45%
4 A	44,5%	42,2%	41,5%	40,4%	
5 A	50,6%	49,5%	53,9%	53,6%	
6 A	57,1%	61,2%	60,2%	59,3%	
7 A	62,9%	61,6%	68,7%	67,5%	
8 A	71,9%	78,7%	77,0%	75,5%	
9 A	80,9%	87,6%	85,5%	83,7%	
10 A	90,1%	94,6%	93,7%	91,7%	
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que, em termos acumulados, também foram respeitados os limites constantes das Orientações para a gestão.

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 (no caso de dívida a taxa fixa) em cada um dos anos:

Quadro VI.10 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações
	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	(limites desvios cumulativos)
1 A	13,2%	14,8%	-1,6%	17,8%	21,2%	-3,5%	19,1%	21,6%	-2,5%	19,7%	22,2%	-2,5%	<=10%
2 A	13,9%	12,2%	0,1%	6,4%	5,8%	-2,8%	11,3%	10,0%	-1,3%	10,0%	9,5%	-2,1%	<=15%
3 A	10,5%	9,8%	0,8%	11,6%	9,7%	-0,9%	5,8%	6,1%	-1,5%	9,2%	8,2%	-1,0%	<=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 *benchmark* 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 *benchmark* registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.11 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	*Benchmark*	Diferença
31-Dez-01	3,69	3,76	-0,07
31-Mar-02	3,86	3,9	-0,04
30-Jun-02	4,01	3,87	0,14
30-Set-02	3,94	3,89	0,05
31-Dez-02	3,89	3,75	0,14

Fonte: IGCP

Como se pode observar, a duração da carteira real acompanhou a duração da carteira de referência ao longo do ano, tendo-se cumprido os limites constantes das Orientações para a gestão, 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 associado à carteira de instrumentos derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas Orientações apresentou a seguinte evolução:

Quadro VI.12 - Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

Datas	31-Mar-02	30-Jun-02	30-Set-02	31-Dez-02
Carteira real	40%	29%	24%	15%

Fonte: IGCP

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2002 respeitou os parâmetros aplicáveis.

De referir que, relativamente à negociação de contratos de garantia para cobertura do risco de crédito associado a operações de derivados financeiros, prevista no programa de financiamento e de gestão aprovado para o ano em apreço, foi estudada a adaptação da componente jurídica deste tipo de contrato[1] ao IGCP e iniciadas as negociações com as contrapartes, sem que, em 2002, se tivesse ainda procedido à assinatura de qualquer contrato.

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2002, aferido através da taxa interna de rentabilidade, e pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira *benchmark*, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo IGCP.

No quadro seguinte evidencia-se o desempenho global da carteira de dívida ajustada, aferido através do indicador taxa interna de rentabilidade:

Quadro VI.13 – Desempenho global da carteira – Taxa interna de rentabilidade anualizada

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total 2002
Carteira real	-1,27%	9,98%	16,65%	8,28%	8,41%
Benchmark	-1,00%	10,05%	16,52%	8,20%	8,44%
Diferença (pontos base)	**-27**	**-7**	**13**	**8**	**-3**

Fonte: IGCP

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte da República e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano, o custo da carteira ficou a um nível inferior ao do *benchmark* em 3 pontos base, sendo o desempenho da carteira real mais favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

De acordo com a informação obtida, o IGCP, no que respeita ao custo total de 8,41% apurado para carteira, destaca que *"… este valor, significativamente superior quer ao apurado em anos anteriores quer ao nível das taxas de juro de mercado, reflecte a queda das yields de médio e longo prazo ao longo do ano e o consequente aumento do valor de mercado da carteira", referindo ainda que "(…) a apreciação do euro contrariou esta tendência e teve uma influência positiva no custo total embora pouco significativa devido à fraca exposição cambial da carteira"*.

[1] Contrato CSA (Credit Support Annex).

Relativamente às condições de financiamento obtidas pela República, apresentam-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*:

Quadro VI.14 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		*Benchmark*		Carteira real		*Benchmark*	
	Montante	*Spread* (pb)	Montante	*Spread* (pb)	Montante	*Spread* (pb)	Montante	*Spread* (pb)
Curto Prazo	**1 355**	**-7,6**	**892**	**-7,2**	**1 839**	**-8,4**	**273**	**-6,3**
BT 12 meses	-		892	-7,2	-	-	273	-6,3
CEDIC	775	-8,9	-	-	1 084	-8,9	-	-
ECP	579	-5,9	-	-	675	-7	-	-
Linha crédito interna	-	-	-	-	80	2,8	-	-
M/L Prazos	**5 532**	**-0,7**	**2681**	**0**	**2 436**	**-2,4**	**2 126**	**-1,1**
OT médio prazo	3 032	-1,9	954	-1,2	750	-3,1	650	-2
OT longo prazo	2 500	0	1727	0,3	1 686	-2	1 476	-0,9
Total	**6 887**	**-0,7**	**3573**	**-0,1**	**4 275**	**-2,5**	**2 399**	**-1,1**

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		*Benchmark*		Carteira real		*Benchmark*	
	Montante	*Spread* (pb)	Montante	*Spread* (pb)	Montante	*Spread* (pb)	Montante	*Spread* (pb)
Curto Prazo	**1 940**	**-7,7**	**1 000**	**-6,1**	**2 748**	**-7**	**1 433**	**-8,9**
BT 12 meses	-	-	1 000	-6,1	-	-	1 433	-8,9
CEDIC	883	-8,6	-	-	2 455	-6,8	-	-
ECP	977	-7	-	-	293	-9,1	-	-
Linha crédito interna	80	2,8	-	-	-	-	-	-
M/L Prazos	**3 050**	**-3,3**	**3 029**	**0**	**2 172**	**-3,2**	**1 503**	**-1,6**
OT médio prazo	1 500	-4,9	1 085	-3,9	535	-6,3	578	-5,5
OT longo prazo	1 550	-2,6	1 944	1,1	1 445	-2,3	925	-0,5
BEI	-	-	-	-	192	-6	-	-
Total	**4 990**	**-3,4**	**4 029**	**-0,2**	**4 920**	**-3,3**	**2 936**	**-2,2**

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, em termos de financiamento total, foram obtidos melhores níveis de custo nas emissões efectuadas pela carteira real.

Deste modo, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2002 conduziu a um desempenho mais favorável face ao apresentado pela carteira *benchmark*.

No ano em apreço, o IGCP apresentou ainda, pela primeira vez, nos relatórios de acompanhamento enviados à Tutela, o cálculo do valor de custo orçamental[1] e custo *cash-flow*[2] para a carteira de dívida ajustada e para o *benchmark*, conforme previsto nas Orientações para a gestão, cuja não elaboração em anos anteriores tinha sido objecto de reparo no Parecer sobre a CGE de 2000. Neste ano de 2002, foram ainda apresentadas, para o período de 2003 a 2007, estimativas do indicador de risco orçamental CaR-*Cost at Risk*, apuradas de acordo com um modelo desenvolvido internamente pelo IGCP.

[1] Montante dos encargos com juros, comissões e outros encargos, liquidados num dado período, relativamente a uma carteira de dívida.

[2] Montante dos encargos com juros, prémios, descontos de emissão e comissões, incorridos num dado período (calculados numa base de *accruals*), relativamente a uma carteira de dívida.

De acordo com dados do IGCP, o custo orçamental e o custo *cash-flow* das carteiras foram, em 2002, os seguintes:

Quadro VI.15 – Custo orçamental e custo *cash-flow* em 2002

(em milhões de euros)

Ano 2002	Carteira real	*Benchmark*	Diferença
Custo orçamental	3 093,3	3 153,4	-60,1
Custo cash-flow	3 145,3	3 208,9	-63,7

Fonte: IGCP

Da análise do quadro supra resulta que, em ambas as ópticas, o custo da carteira de dívida ajustada em 2002 situou-se num nível inferior ao do *benchmark*, sendo o desempenho da carteira real, também nestas perspectivas de custo, mais favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

No âmbito do contraditório, o IGCP não proferiu qualquer outro comentário para além do já atrás inserido no ponto 6.5.3.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

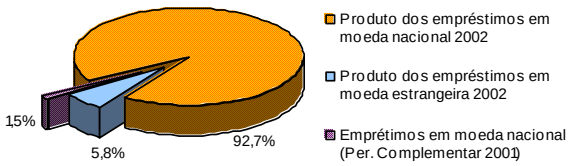
6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos em 2002

O produto dos empréstimos emitidos em 2002, ao abrigo da Lei do Orçamento respectiva, totalizou € 23.129.477.798,49 dos quais € 21.767.309,4 milhares, 94,1%, são provenientes de emissão de dívida em moeda nacional e cerca de € 1.362.168,4 milhares, 5,9%, de dívida em moeda estrangeira[1]

Ao valor indicado anteriormente, acrescem cerca de € 345.715.000 do produto das emissões realizadas no início de 2002, ao abrigo da LOE/2001, tendo sido depositados na conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2001". Nestes termos, o produto de empréstimos públicos depositados em 2002 na tesouraria do Estado totalizou € 23.475.192,8 milhares.

No gráfico seguinte dá-se conta do peso relativo do produto de empréstimos em moeda nacional e estrangeira, bem como do período complementar de 2001.

Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos



[1] De referir que no ano em apreço não houve emissões no período complementar da receita orçamental.

No entanto, no início de 2002, ainda durante o período complementar da LOE/2001, conforme se referiu no Parecer sobre a CGE/2001[1], parte do produto resultante das emissões realizadas naquele período foi utilizado em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, tendo transitado, em saldo, para aplicação no ano de 2002, cerca de € 16.256,4 milhares.

Considerando o valor que transitou em saldo de 2001, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na Tesouraria do Estado em 2002, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2002 ascendeu a € 23.145.734.178,29, como se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se por contas de operações específicas do Tesouro:

Quadro VI.16 – Produto dos empréstimos públicos susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2002

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto das emissões depositado na tesouraria do Estado em 2002
Produto da Venda de Certificados de Aforro	2 219 423 600,65
Produto de empréstimos em moeda nacional 2002	19 547 885 804,28
Produto de empréstimos em moeda estrangeira 2002	1 362 168 393,56
Produto de empréstimos em moeda nacional 2001	345 715 000,00
Total (1)	**23 475 192 798,49**
Parte do produto de empréstimos em moeda nacional de 2001 utilizado ao abrigo da LOE/2001 (2)	329 458 620,20
Total (3)=(1)-(2)	**23 145 734 178,29**

Comparando os valores das emissões realizadas em 2002, inscritos no mapa da CGE "5.2 - Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2002", que totalizam € 23.398.738.616,34, com os valores do produto apurado, € 23.475.192.798,49, registado nas contas do Tesouro, apuraram-se diferenças no montante global de € 76.454.182,15.

Essas diferenças resultam, 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:

[1] Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.6.2.

Quadro VI.17 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2002 e respectivo período complementar

(em euros)

Designação	Mapa do movimento da dívida pública			Valores		Produto em 2002
	2001	2002	Total (3)=(1)+(2)	A deduzir	A acrescer	
	Período complementar (1)	Emissões (2)				
Dívida em moeda nacional (1)	**335 000 000,0**	**21 701 570 222,8**	**22 036 570 222,8**	**143 248 619,1**	**219 702 801,3**	**22 113 024 404,9**
OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações		15 709 599,8	15 709 599,8	(a) 15 709 599,8		0,0
Obrigações do Tesouro	335 000 000,0	12 663 000 000,0	12 998 000 000,0	(b) 75 116 860,0	(c) 201 180 100,0	13 124 063 240,0
ECP		1 144 205 234,0	1 144 205 234,0			1 144 205 234,0
CEDIC		5 271 409 956,9	5 271 409 956,9			5 271 409 956,9
Outros	-	193 922 373,4	193 922 373,4			193 922 373,4
Certificados de Aforro		2 200 900 899,4	2 200 900 899,4		(d) 18 522 701,3	2 219 423 600,7
Linhas de crédito		160 000 000,0	160 000 000,0			160 000 000,0
Promissórias		52 422 159,3	52 422 159,3	(a) 52 422 159,3		0,0
Dívida em moeda estrangeira (2)	**0,0**	**1 362 168 393,6**	**1 362 168 393,6**	**0,0**	**0,0**	**1 362 168 393,6**
ECP		1 362 168 393,6	1 362 168 393,6			1 362 168 393,6
Total (1+2)	**335 000 000,0**	**23 063 738 616,3**	**23 398 738 616,3**	**143 248 619,1**	**219 702 801,3**	**23 475 192 798,5**

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Menos-valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão, sendo que € 190.465.100 corresponde a mais-valias apuradas nas emissões realizadas ao abrigo da LOE/2002 e o remanescente, € 10.715.000, a mais-valias apuradas nas emissões realizadas no período complementar de 2001, ao abrigo da respectiva LOE.

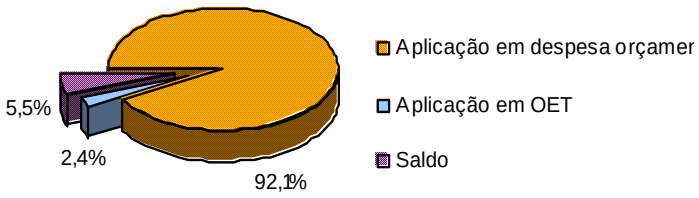
(d) Produto de emissão de Certificados de Aforro em 2001, só entregues em 2002.

Apuradas as diferenças entre a emissão e o produto de empréstimos, apresenta-se no ponto seguinte a respectiva aplicação, no ano 2002.

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos em 2002

No gráfico e quadro seguintes apresenta-se o produto depositado na tesouraria do Estado, disponível para aplicação em 2002, os montantes utilizados em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, bem como o montante não utilizado que transitou, em saldo, para 2003.

Gráfico VI.3 – Aplicação do produto dos empréstimos



Quadro VI.18 – Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2002 e respectiva aplicação

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto depositado na tesouraria do Estado em 2002	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2003
		Despesa orçamental	OET	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)-(4)
Produto da Venda de Certificados de Aforro	2 219 423 600,7	2 219 423 600,7		2 219 423 600,7	0,0
Produto de empréstimos em moeda nacional 2002 (a)	19 547 885 804,3	17 712 151 144,8	554 441 607,8	18 266 592 752,6	1 281 293 051,7
Produto de empréstimos em moeda estrangeira 2002	1 362 168 393,6	1 362 168 393,6		1 362 168 393,6	0,0
Produto de empréstimos em moeda nacional 2001 (saldo)	16 256 379,8	16 256 379,8		16 256 379,8	0,0
Total	**23 145 734 178,3**	**21 309 999 518,9**	**554 441 607,8**	**21 864 441 126,6**	**1 281 293 051,7**

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2002, resultante dos seguintes títulos: OT's, ECP, CEDIC's, duas linhas de crédito e outros (ver quadro VI.2).

Como se pode observar no quadro anterior, do montante depositado na Tesouraria do Estado em 2002, susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2002, € 23.145.734.178,29, 92,1%, foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a € 21.309.999.518,85 e 2,4% daquele produto foi ainda utilizado ilegalmente, à margem do orçamento, por Operações Específicas do Tesouro, na "Regularização de responsabilidades" previstas em algumas alíneas do artigo 60.º da Lei n.º 109-B/2001, 27 de Dezembro, operações que totalizaram € 554.441.607,78.

De referir que do montante aplicado em operações específicas do Tesouro, € 554.372.275,41 corresponde a operações autorizadas/regularizadas em 2002 e o remanescente, € 69.332,37, corresponde a parte das indemnizações pagas a ex-trabalhadores da extinta EPDP, ao abrigo do artigo 60.º da LOE/2002, cujas autorizações de pagamento foram concedidas em Dezembro de 2002[1], mas cujo pagamento só ocorreu em Janeiro de 2003.

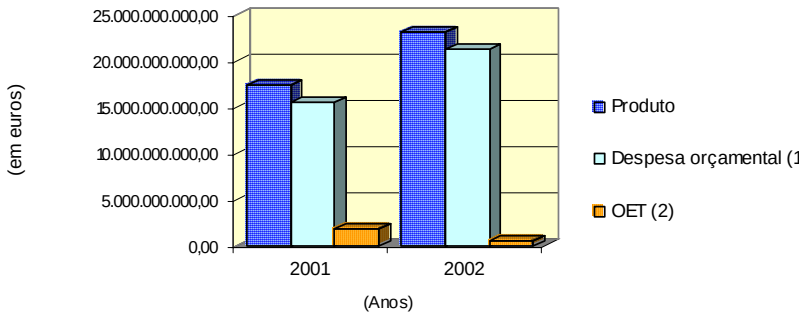
O montante utilizado ascendeu assim a € 21.864.441.126,63, tendo transitado, em saldo, para 2003 cerca de € 1.281.293 milhares, o equivalente a 5,5% do produto depositado em OET durante o ano de 2002, como se demonstrou anteriormente.

6.6.3 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos, bem como a sua aplicação em despesa orçamental e operações específicas do Tesouro, nos anos de 2001 e 2002.

[1] Sobre esta matéria ver ponto 6.6.4.2.8

Gráfico VI.4 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação



Quadro VI.19 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação

(em euros)

		Produto	Aplicação do produto		
			Despesa orçamental (1)	OET (2) [a]	Total (3)=(1)+(2)
Anos	2001	[b] 17 450 398 381,26	15 604 140 459,53	1 830 001 541,92	17 434 142 001,46
	2002	[c] 23 145 734 178,29	21 309 999 518,85	554 441 607,78	21 864 441 126,63
Variação	Valor	5 695 335 797,03	5 705 859 059,32	-1 275 559 934,14	4 430 299 125,17
	%	32,6%	36,6%	-69,7%	25,4%

(a) Valores utilizados, em OET, ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento do Estado. Inclui montantes pagos no período complementar.

(b) Produto susceptível de utilização em 2001; inclui € 168.882.851 do produto de empréstimos públicos emitidos ao abrigo da LOE/2000, não utilizado nesse ano, tendo transitado em saldo para 2001.

(c) Produto susceptível de utilização em 2002; inclui € 16.256.379,8 do produto de empréstimos públicos emitidos ao abrigo da LOE/2001, não utilizado nesse ano, tendo transitado em saldo para 2002.

Como se pode observar, o produto dos empréstimos públicos disponível para utilização no ano em análise foi superior, relativamente ao ano 2001, em cerca de € 5.695.336 milhares. A mesma evolução positiva verificou-se nas necessidades brutas de financiamento, que foram superiores às do ano anterior, +36,6%, cifrando-se em € 21.309.999,5 milhares. De referir que deste montante, € 15.436.579,4 milhares foram requisitados para amortização de dívida pública[1].

Nestes termos, em 2002, o produto dos empréstimos públicos foi superior ao ano anterior em +32,6%, tendo sido aplicado em despesa orçamental e OET mais € 4.430.299 milhares que no ano de 2001, o equivalente a um acréscimo de 25,4%.

No ponto seguinte dá-se conta, para além dos passivos que foram assumidos pelo Estado, das operações realizadas ao abrigo do artigo 60.º da LOE/2002.

[1] Sobre esta matéria ver ponto 6.7.

6.6.4 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Lei do Orçamento para 2002, no seu artigo 59.º ("Aquisição de activos e assunção de passivos"), autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, e sujeito ao limite estabelecido no artigo 69.º:

> *"a adquirir créditos e a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas públicas e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas, designadamente no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro, no âmbito da decisão de dissolução ou extinção daquelas entidades, ou ainda no âmbito da conclusão dos respectivos processos de liquidação".*

Por sua vez o artigo 60.º - " Regularização de responsabilidades", autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

a) *Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 2002;*
b) *Cumprimento de obrigações assumidas pelas sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e pelas empresas públicas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, total ou parcialmente, através da Direcção-Geral do Tesouro;*
c) *Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;*
d) *Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei 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 n.º 324/88, de 23 de Setembro;*
e) *Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991 e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;*
f) *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;*
g) *Regularização de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 2000 decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Lei n.º 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
h) *Cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado até 31 de Dezembro de 2000 em relação ao porte pago, até ao montante de 11.500.000 euros;*
i) *Cumprimento de obrigações decorrentes do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 867/96, de 4 de Outubro, que declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90, de 3 de Janeiro, até ao limite de 1.500.000 euros;*
j) *Regularização perante a CGA e a CNP (SS) de responsabilidades decorrentes da contagem de tempo de serviço dos ex-militares para efeito de reforma ou aposentação;*
l) *Cumprimento de obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde, até ao limite de 444.000.000 de euros;*
m) *Regularização perante a CP, E.P., de responsabilidades assumidas pelo Estado decorrentes da concessão de reduções tarifárias pelo transporte ferroviário de militares e forças militarizadas, contraídas até 31 de Dezembro de 2000, até ao limite de 25.000.000 de euros.*

Pelo artigo 69.º da LOE, ficou o Governo autorizado, para financiamento das operações referidas nos seus artigos 59.º e 60.º e nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 68.º do referido diploma, até ao limite de € 1.444 milhões.

As operações efectuadas em 2002 ao abrigo dos referidos artigos 59.º e 60.º ascenderam ao montante total de cerca de € 554,4 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido, sendo de salientar que tal limite apenas foi utilizado em 38%.

No período de 1998 a 2002, os encargos assumidos/regularizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento apresentaram a seguinte evolução:

Quadro VI.20 – Evolução dos valores assumidos/regularizados

(em euros)

Anos	1998	1999	2000	2001	2002
Montantes assumidos, excluindo SNS	179 773 621	275 457 523	459 047 439	503 199 136	110 441 608
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	-	1 381 665 351	-	1 446 513 902	444 000 000
Total	**179 773 621**	**1 657 122 874**	**459 047 439**	**1 949 713 038**	**554 441 608**

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, mas tal não sucedeu em 2002. Não tendo em conta a regularização de encargos relativos ao SNS, o valor pago em 2002 foi o menor do período considerado e representa um significativo decréscimo (78%) relativamente ao ano precedente.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que a regularização de encargos relativos ao SNS representaram 80% do total das regularizações realizadas no ano.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2002 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise e apreciação.

Quadro VI.21 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	Montantes Regularizados
Lei n.º 3-B/2000 (LOE/2002) art.º 60º	
... alínea b) - Obrigações assumidas por sociedades anónimas de capitais públicos e por empresas públicas	
1. Portugal Frankfurt 97, SA	20 345,82
2. ENDAC – Empresa Nac. de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA	39 289,63
3. CRCB - Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	4 331,01
... alínea c) - Encargos com a descolonização	
1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	26 112 162,34
2. Banco Comercial Português, S.A	
2.1. - Ex-Banco Mello Comercial, S.A	3 767 942,53
2.2. - Ex-Banco Português do Atlântico, S.A	36 659,81
... alínea d) - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	10 751 400,92
... alínea e) - Alterações nos vencimentos dos magistrados	6 742,37
... alínea f) - Actualizações das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT	22 094 049,91
... alínea g) - EDP - Electricidade de Portugal, SA	(a) 10 726 220,13
... alínea h) - Porte Pago	11 448 457,55
... alínea i) - EPDP – Empresa Pública do Diário Popular, EP	831 527,74
... alínea l) - Serviço Nacional de Saúde	444 000 000,00
... alínea m) - CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EPE	24 602 478,03
Total	**554 441 607,79**

(a) Deste montante € 886.497,13 respeitam a juros.

Relativamente às *regularizações* realizadas ao abrigo do artigo 60.º da LOE/2002, convêm referir que 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 tratarem 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 60.º, como é o caso:

- Dos reembolsos relativos a encargos com descolonização que respeitam ao ano de 2001 e, em alguns casos, ao próprio ano de 2002, além de se tratarem de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- Das dívidas do SNS 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;
- 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;

[1] O que não significa que tais despesas não devam ser orçamentadas, como tem sido a prática corrente.

- Os 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;
- Também as dívidas liquidadas relativamente à ENDAC, à Portugal Frankfurt97 e à CP incluem quantias respeitantes a anos recentes, designadamente o ano de 2000.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 60.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.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 60.º não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano, ao abrigo do artigo 69.º da Lei do Orçamento.

6.6.4.1 – Assunção de passivos das Regiões Autónomas

Ao contrário do sucedido em anos anteriores, no conjunto de passivos cuja assunção foi autorizada pela LOE/2002 não estava incluída qualquer dívida referente às Regiões Autónomas. No entanto, através da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho, foi alterada a redacção do artigo 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas) e estabelecido que o Governo da República comparticiparia em 2002 num programa especial de redução da dívida pública das regiões autónomas, amortizando ou assumindo dívida de cada Região no montante máximo de € 32.421.863, e que tal comparticipação incidiria preferencialmente sobre dívida garantida.

É certo que o artigo 47.º da Lei n.º 13/98 estabelecera um programa especial de redução da dívida pública das regiões autónomas, mas tal programa seria realizado nos anos de 1998 e 1999 e, por conseguinte, deve considerar-se, desde logo, de duvidosa técnica legislativa a alteração de uma disposição transitória de uma lei publicada em 1998 e cuja execução já se tinha esgotado em 1999, para nela introduzir uma medida exequível em 2002.

Em segundo lugar, se a assunção de passivos carece de previsão expressa na lei orçamental vigente, é, pois, de questionável legalidade que a autorização concedida pela Lei Orgânica n.º 1/2002 fosse idónea para o fim em causa. Com efeito, estabelecendo a Constituição que o Orçamento deverá prever as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público (artigo 105.º, n.º 4), a que a Lei do Enquadramento Orçamental então vigente (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro) acrescentou a indicação do montante (artigo 11.º, n.º 3) exigindo ainda esta Lei que o Orçamento contenha todas as outras medidas indispensáveis à correcta gestão orçamental do Estado (artigo 11.º, n.º 6), sempre se considerou que o Orçamento deveria autorizar expressamente o Governo a assumir passivos, como aliás sucedeu no OE/2002 em relação a determinados passivos, embora não os das regiões autónomas.

Assim, por acordo datado de 27 de Dezembro de 2002, a República Portuguesa assumiu dívida da Região Autónoma dos Açores (RAA) no montante de € 32.421.863, correspondente ao saldo em dívida de um empréstimo contraído por aquela Região junto do Banco Dexia Crédit Local em 19/11/2001[1].

Na mesma data foi celebrado um acordo para assunção de dívida da Região Autónoma da Madeira (RAM), no montante de € 34.150.772,63, correspondente ao saldo em dívida de dois empréstimos contraídos por aquela Região Autónoma que beneficiavam de garantia do Estado. Um dos empréstimos fora contraído em 20/3/2002 junto do Bankgesellschaft Berlin e do Banco Espírito Santo de Investimento, em consórcio, e o respectivo saldo em dívida era de € 30.000.000. O segundo empréstimo, que apresentava um saldo em dívida de € 4.150.772,63, fora contraído em 1990 junto do Banco Europeu de Investimentos (BEI). Uma vez que o limite da dívida a assumir pelo Estado em relação a cada Região era de € 32.421.863, a Região Autónoma da Madeira entregou à República a diferença entre o valor assumido no empréstimo do BEI e aquele limite[2], de € 1.728.909,63.

A DGO e a DGT, chamadas a pronunciar-se sobre o projecto inicial do acordo de assunção de dívida relativo à RAM, consideraram que não existia enquadramento legal que permitisse ao Estado assumir as referidas dívidas[3], tendo ainda a DGT alertado para a existência de dívida daquela Região Autónoma ao Estado, que era de € 80,8 milhões em Julho/2002 e respeitava a execução de garantias e taxas de aval.

Quanto ao IGCP, que também acompanhou a celebração dos acordos, procedeu à integração da dívida assumida no stock de dívida da República, sendo que o valor relativo ao empréstimo BEI entregue pela RAM foi considerado no produto da emissão de empréstimos.

6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.4.2.1 – Obrigações assumidas por sociedades anónimas de capitais públicos

6.6.4.2.1 1 – Portugal Frankfurt 97, SA

Ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 60.º da LOE/2002 foram também efectuados pagamentos decorrentes da extinção da sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos denominada Portugal Frankfurt 97, S.A. – Sociedade Promotora da Presença de Portugal na Feira do Livro de Frankfurt 97, criada pelo Decreto-Lei n.º 177/96, de 21 de Setembro.

Torna-se interessante referir alguns dados relacionados com a liquidação desta sociedade, bem sintomáticos da forma incorrecta como estes processos são conduzidos. Assim:

- O artigo 1.º dos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 177/96 estabelecia expressamente que a sociedade duraria até ao dia 31 de Dezembro de 1998; o artigo 14.º dos mesmos estatutos estabelecia que a liquidação da sociedade se iniciaria em 1 de Abril de 1998 (n.º 1) e que essa liquidação deveria estar encerrada até 30 de Junho de 1998, e a partilha aprovada até à mesma data (n.º 2);

[1] Este empréstimo não beneficiava de garantia do Estado, mas, à data, não existia qualquer dívida da Região Autónoma dos Açores que beneficiasse dessa garantia.

[2] Tendo ainda em conta o valor já assumido no outro empréstimo.

[3] Embora à data da elaboração dessas informações já tivesse sido publicada a LO n.º 1/2002, de 29 de Junho, a mesma não é referida.

- Na Assembleia Geral da sociedade realizada em 25/9/97 foi deliberado a alteração do artigo 14.º dos Estatutos, o qual passava a referir que a sociedade se dissolveria em 31 de Janeiro de 1998, entraria em liquidação em 1 de Fevereiro de 1998 e que a liquidação seria encerrada e a partilha apurada até 30 de Abril de 1998;
- Porém, na Assembleia Geral realizada em 30/3/98, foi deliberado dar sem efeito a alteração do artigo 14.º dos Estatutos anteriormente aprovado, mantendo-se as datas para início e termo da liquidação inicialmente previstas;
- O Decreto-Lei n.º 91/99, de 23 de Março, estabelecia que a dissolução da sociedade produzia efeitos reportados a 31 de Março de 1998, e que o património activo e passivo da sociedade seria liquidado por transmissão global para o Estado, através da DGT;
- Só em 18 de Agosto de 2001, através de deliberação social unânime, foram aprovadas as contas reportadas a 31/12/98 e a conta final de liquidação;
- Em 11 de Dezembro de 2001 foi efectuado o registo final da liquidação;
- Em 28 de Janeiro de 2002 ocorreu a transferência para a DGT do património da sociedade extinta.

Verifica-se assim que:

- Embora a liquidação estivesse prevista logo desde a constituição da sociedade, esta demorou mais três anos e meio do que o prazo estabelecido;
- Embora o Decreto-Lei 91/99 estabelecesse que a dissolução produzia efeitos a 31/3/98, as últimas contas aprovadas reportam-se a 31/12/98, ou seja, abrangem um período que deveria estar englobado na conta do liquidatário.

A verdade é que, não obstante o longuíssimo processo de liquidação[1], nem todos os assuntos da sociedade ficaram resolvidos. Assim, em 2002, a DGT propôs o pagamento das seguintes despesas relativas à Portugal Frankfurt 97, S.A.:

- € 4.633,69 respeitantes aos honorários do Presidente do Conselho Fiscal da sociedade de Dezembro de 1997 a Março de 1998, autorizado pelo Despacho n.º 711/2002-SETF, de 27 de Março;
- € 1.496,39 respeitantes a honorários da contabilista, autorizado pelo Despacho n.º 92/2002-SETF, de 3 de Junho;
- € 14.215,74, respeitantes a emolumentos do Tribunal de Contas[2], autorizado pelo Despacho 185/2002-SETF, de 20 de Junho;

[1] Recorde-se que em 1999, o Estado, através da DGT, assumira e liquidara um passivo da sociedade junto do Banco Comercial Português no valor de € 1,86 milhões, e em 2001 liquidara € 3.254,66 de passivos da sociedade através do Capítulo 60 (05-activos financeiros).

[2] Os emolumentos respeitam a uma auditoria realizada à sociedade e o respectivo pagamento foi solicitado pela DGTC em Fevereiro/2000.

Todos estes valores, num total de € 20.345,82, foram pagos pela DGT por débito na conta de Operações Específicas do Tesouro "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

Ouvida no âmbito do contraditório, a DGT salienta que, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, as tarefas inerentes à liquidação cabem exclusivamente aos liquidatários, os quais respondem perante as tutelas sectoriais. Refere ainda que, embora não possuindo responsabilidade na condução desses processos, tem insistido junto das comissões liquidatárias para que finalizem as suas actividades, uma vez que é preocupação da DGT evitar o arrastamento das liquidações, algumas das quais se prolongam há mais de 10 anos, tendo alertado a tutela financeira para algumas situações (ENDAC, SNAPA, CRCB, CTM/CNN, TNSC, FA, IROMA, etc.).

Sobre a Portugal Frankfurt 97, SA, a DGT, refere ainda que *"… tomou conhecimento do processo de liquidação da sociedade em Julho de 1998, tendo assumido o passivo da mesma sociedade para a Banca, em Julho de 1999, ainda no decurso da liquidação, considerando os elevados juros que se venciam diariamente"* e que, para que tal passivo pudesse ser assumido durante a liquidação, *"…, foi necessário concentrar … a totalidade do capital social … e, posteriormente fazer publicar um decreto-lei que previsse a transmissão para o Estado…"*, através da DGT, de todo o património daquela sociedade, referindo ainda que *"… a assunção de passivos no decurso da liquidação só é permitida em casos devidamente fundamentados"*.

6.6.4.2.1.2 – ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA

A extinção da ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, S.A.[1], foi deliberada em Assembleia Geral da Empresa realizada em 27/3/96, entrando em liquidação. Em 5/12/97 o Estado, como accionista único, deliberou proceder à partilha em espécie do património da empresa, o que foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 64/98, de 17 de Março.

Este diploma previa (artigo 7.º) que seriam "transferidos para a DGT (…) todas as funções, poderes, deveres e responsabilidades da Comissão Liquidatária da ENDAC". Não obstante, só em 5/11/2001 a Assembleia Geral votou favoravelmente os relatórios e contas dos anos de 1997 a 2001[2] e o relatório e contas finais de liquidação e só em 29/1/2002 se procedeu à entrega do património residual da ENDAC à DGT, conforme auto de entrega e recepção elaborado nesta data, sendo o saldo em dinheiro transferido de € 777,51.

Não deixa, assim, de ser extraordinário constatar que uma empresa que, após ter sido criada, funcionou normalmente durante menos de três anos (Junho 93 a Março de 96), tendo permanecido em regime de liquidação durante mais de 5 anos (Abril de 96 a Dezembro de 2001).

Refira-se, ainda, que as contas aprovadas em 2001 apresentaram prejuízo em todos os exercícios, não obstante a empresa ter auferido receitas da ordem das centenas de milhares de contos, designadamente da venda de cortiça das propriedades rústicas que lhe estavam afectas[3].

Os pagamentos efectuados pela DGT ao abrigo da alínea b) do artigo 60.º da LOE/2002 relativamente à ENDAC, com data-valor de 18/04/02, num total de € 39.289,63, referem-se a:

[1] Criada pelo Decreto-Lei n.º 229/93, de 25 de Junho.

[2] As contas de 2001 abrangiam o período de 1/1 a 28/2.

[3] Além de herdades situadas nos concelhos de Moura, Santiago do Cacém, Palmela e Setúbal, estava afecta à ENDAC a Tapada de Mafra.

- € 28.649,75 relativos a "honorários" da administradora liquidatária dos anos de 1999 e 2000, dos quais apenas € 27.872,24 foram pagos, por contrapartida de conta de Operações Específicas do Tesouro "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002", sendo o remanescente (€ 777,51) liquidado por débito da Conta de Operações Específicas do Tesouro "Saldos de liquidação nos termos do artigo 68.º da Lei n.º 52-C/96, Subconta ENDAC".
- € 11.417,39 relativos a honorários do assessor da administradora liquidatária, também pagos por contrapartida da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

6.6.4.2.1.3 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA

Como já foi referido em Pareceres anteriores, a dissolução, liquidação e extinção das Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, S.A. (CRCB), sociedade integralmente detida pelo Estado, foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho. No entanto, o termo do processo de liquidação com a consequente transmissão do património da sociedade extinta para o Estado (DGT) apenas se verificou em 3/10/2001.

Em Julho de 2002, a DGT foi notificada pelo 2º Serviço de Finanças de Braga para efectuar o pagamento de € 4.331,01 respeitantes a contribuição autárquica dos anos de 1992 e 1994, juros de mora, taxa de justiça e outros encargos, devida pela CRCB em virtude de ter sido indeferida a oposição que a empresa deduzira no correspondente processo de execução fiscal.

Inexistindo quaisquer valores resultantes da liquidação que permitissem efectuar o pagamento em causa, a DGT propôs que a quantia em causa fosse liquidada ao abrigo da alínea b) do artigo 60.º da LOE/2002, o que foi autorizado pelo Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças, pelo despacho n.º 465/2002-SETF, de 10 de Setembro.

Com data-valor de 20/9/02, a DGT procedeu ao pagamento em causa, por contrapartida da conta "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

Considerando os pagamentos efectuados em 1997 e 1998 através da assunção de passivos, e as regularizações de dívidas da CRCB efectuadas pela DGT, verifica-se que, no processo de liquidação desta Companhia, as despesas do Estado ascendem já a € 9.171.932,59, até final de 2002.

6.6.4.2.2 – Encargos com a descolonização

6.6.4.2.2.1 – Instituto de Gestão Financeira da 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].

[1] O art.º 8º do Decreto-Lei n.º 335/90, 29/10, 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.

Com base nestes diplomas, foi transferido em 2002 para o IGFSS, o montante total de € 26.112.162,34, para reembolso daqueles encargos referentes ao período de Julho/01 a Maio/02. O reembolso foi realizado ao abrigo do disposto no artigo 60.º, alínea c), da LOE/02, conforme proposto pela DGT, tendo obtido despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças em 18/07/02 (Despacho n.º 295/2002-SETF) e realizado por OET, utilizando a conta "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

Deste modo, o IGFSS é reembolsado desde 1993[1], de encargos desta natureza, sem cobertura orçamental, e, considerando os pagamentos efectuados no ano em apreço, o valor total dos reembolsos efectuados ascende a € 325,6 milhões.

Parte do valor reembolsado em 2002 (€ 3.397.398,20) refere-se a pensões pagas pela segurança social a beneficiários da ex-Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (CPP/CFB).

Estes beneficiários auferiram, consoante o tempo, uma ou duas pensões de reforma. No período em que auferiram duas pensões, uma era calculada de acordo com os descontos para a CPP/CFB e a outra de acordo com os descontos para a Segurança Social portuguesa. Neste período, que decorreu de 1/1/87 a 31/12/93, as pensões que eram devidas pela CPP/CFB foram pagas pela Segurança Social portuguesa, com direito de regresso sobre a República de Angola. A partir de 1/1/94 e até Agosto/2001 os beneficiários passaram a receber uma única pensão, calculada de acordo com o somatório dos períodos contributivos para a CPP/CFB e para a Segurança Social de Portugal. Em cada um destes períodos, a DGT reembolsou a Segurança Social dos valores que seriam devidos pela CPP/CFB, cujos montantes ficariam a constituir dívida da República de Angola para com a República Portuguesa.

A partir de Setembro/2001, e em execução de Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1ª. Secção, de 25/1/01, foram novamente processadas duas pensões, tendo ainda sido pagos retroactivos, de forma a repor a situação existente em 31/12/93.

Tais retroactivos foram pagos pela Segurança Social em Setembro de 2001 e, por isso, incluídos no montante cujo reembolso foi solicitado pelo IGFSS à DGT. Esta Direcção-Geral, contudo, solicitou esclarecimentos e, na pendência destes, optou por não incluir, no montante a reembolsar, o valor de Setembro de 2001 relativo aos pensionistas da CPP/CFB (€ 3.196.331,84)[2].

Recorde-se que, as pensões abonadas aos beneficiários da CPP/CFB a partir de 1/1/94 incluíam, quer o período contributivo para esta Caixa, quer os períodos contributivos para a segurança social portuguesa, e que o Ministério das Finanças (DGT) apenas estaria obrigado a reembolsar a parte dessas pensões que resultasse daquele primeiro período.

Acontece que não só o valor dos retroactivos pagos em Setembro de 2001 cujo reembolso foi solicitado à DGT incluía valores que eram da responsabilidade da Segurança Social, como se confirmou pelo ofício do IGFSS de 28/3/03, mas também relativamente aos valores que a DGT efectivamente reembolsou, relativos ao período de Julho/01 a Maio/02, se verificou que incluíam montantes da responsabilidade da Segurança Social, embora, refira-se, tal não fosse detectável através dos elementos inicialmente enviados.

[1] 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.

[2] Este valor refere-se às pensões do mês de Setembro e aos retroactivos.

Assim, através do quadro elaborado pela segurança social em 21/3/2003 constatou-se que, relativamente ao período de Julho a Novembro[1] de 2001, fora reembolsado a mais € 125.648.

Através do quadro elaborado pela Segurança Social em 3/5/2002, constatou-se que, relativamente ao período Dezembro de 2001 a Maio de 2002, o reembolso efectuado pela DGT a solicitação do IGFSS incluía € 394.781, que deveriam ter sido suportados pelo Orçamento da Segurança Social.

Estas conclusões foram comunicadas aos responsáveis da DGT no decurso da auditoria, sendo de imediato encetadas diligências para confirmar a situação e proceder à sua regularização, eventualmente através de compensação em futuros reembolsos.

Verificou-se, ainda, que, no reembolso efectuado no ano seguinte, a DGT já tinha detectado que o pedido efectuado pelo IGFSS incluía valores a suportar pelo Orçamento da Segurança Social, tendo deduzido esses valores na quantia transferida para aquele Instituto. A questão coloca-se, no entanto, em relação ao ano de 2002 e aos anos anteriores, pelo que a DGT deve esclarecer se já obteve os elementos necessários e se os reembolsos relativos a esses anos enfermam, ou não, da mesma deficiência.

A este respeito, a DGT na sua resposta refere que *"… a importância de € 394.781, correspondente ao Orçamento da Segurança Social, foi já deduzida no reembolso efectuado ao IGFSS, em 31 de Dezembro de 2003"*, acrescentando que através de 2 ofícios, datados de 14 de Agosto de 2003 e 7 de Janeiro de 2004, tinha solicitado *"…ao IGFSS informação sobre os montantes dos encargos suportados com a Caixa de Previdência de Benguela, desde Janeiro de 1994, que deveriam eventualmente ter sido suportados pelo Orçamento da Segurança Social, com vista à sua validação e posterior acerto de contas..."* estando a aguardar resposta.

6.6.4.2.2.2 – 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 2002, os casos seguintes serão analisados separadamente por corresponderam a processos distintos.

6.6.4.2.2.2.1 – 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 BCP (no qual foi integrado o ex-Banco Mello, sucessor legal da ex-União de Bancos Portugueses, por sua vez, sucessora do ex-Banco de Angola), de encargos suportados com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados do ex-Banco de Angola ou aos seus familiares.

O reembolso em causa realiza-se ao abrigo do disposto no n.º 1 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20/06, e, como se relatou no Parecer sobre a CGE/2001[2], o montante despendido pelo Estado Português até ao final desse ano ascendia a € 22.687.329,21. A este montante acrescem em 2002 os pagamentos de € 759.215,21, referente ao 2º semestre de 2001, e de € 775.266,64, referente ao 1º

[1] Não incluindo o mês de Setembro de 2001, que não foi reembolsado em 2002, vindo a sê-lo em 2003 pelo valor correcto (€ 815.123).

[2] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.7.2.1.

semestre de 2002, autorizados pelos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.os 712/2002 e 343/2002, de 27 de Março e 29 de Julho, respectivamente.

Relativamente ao reembolso de diuturnidades, contribuições para os SAMS e outros benefícios sociais, sucessivamente reclamado pelo Banco, a DGT não tinha efectuado o seu reembolso, por considerar não se encontrarem abrangidos pelo Despacho Normativo n.º 185/79. No entanto, um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido em 2002 reconheceu o direito do BCP a receber o valor das diuturnidades.

Face a esta decisão favorável[1], o BCP propôs o pagamento das diuturnidades reclamadas até Novembro de 2002, sem juros moratórios, desde que efectuado até ao final do ano de 2002, proposta esta que a DGT considerou favorável.

O pagamento daquelas diuturnidades em atraso (1.429.795,09 euros), bem como o valor das prestações relativas ao período de Julho a Novembro de 2002[2] (803.665,59 euros), foi autorizado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 994/2002, de 17 de Dezembro.

Deste modo o montante despendido pelo Estado Português, até final do ano em apreço, ascende a 26.455.271,74 euros. Em 2002, à semelhança de anos anteriores, estas operações foram realizadas à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, utilizando para o efeito a conta de Operações Específicas do Tesouro "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

Importa, ainda, referir que nos termos do n.º 2 do citado Despacho Normativo n.º 185/79, de 20/06, 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, comunicando a DGT os pagamentos realizados à Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

6.6.4.2.2.2.2 – 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-BPA (actual BCP) referente a encargos com pensões, a reformados e pensionistas, do ex-Banco Comercial de Angola.

Na sequência de pedidos do BCP à DGT, solicitando o pagamento de € 19.738,31 e € 16.921,50, verbas correspondentes ao 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, respectivamente, aquela Direcção-Geral propôs superiormente o pagamento das referidas quantias, ao abrigo da alínea c) do artigo 60.º e do artigo 69.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, tendo obtido autorização pelos Despachos n.os 128/2002-SETF, de 6/2/02 e 342/2002-SETF, de 29/7/02.

Os reembolsos em causa ao Banco Comercial Português (ex-BPA) ocorreram com data-valor de 22/2/02 e 17/9/02, respectivamente, por contrapartida da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

[1] O acórdão em questão referia-se apenas ao período Outubro/95 a Junho/97, mas considerou-se que o mesmo entendimento seria aplicável a outros períodos.

[2] O BCP propôs ainda que o reembolso passasse a ser efectuado mensalmente, em vez de semestralmente.

Tendo em conta os montantes pagos entre 1989 e 2001, bem como os valores regularizados em 2002, o valor despendido pelo Estado Português, em encargos com pensões de reformados e pensionistas do Montepio de Moçambique e do ex-Banco Comercial de Angola, ascende a € 545.243,92.

Como foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001[1], o Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção-Geral do Tesouro 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 recolhida na DGT, durante o ano de 2002 continuaram a não se verificar desenvolvimentos no processo.

6.6.4.2.3 – 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 44.ª e 45.ª fases de emissão do empréstimo interno amortizável "OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações", resultantes do recálculo dos valores definitivos daquelas indemnizações, o IGCP apurou e pagou aos interessados em 2002, o montante total de € 10.751.400,92, a título de juros vencidos.

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.

O referido pagamento foi autorizado, pelo Despacho n.º 901/2002-SETF, de 29 de Novembro, ao abrigo da alínea d) do artigo 60.º da LOE/2002, tendo a DGT transferido em 12.12.02 o respectivo valor da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002" para o IGCP.

6.6.4.2.4 – Alterações nos vencimentos dos magistrados

Ao abrigo da alínea i) do artigo 60.º da LOE de 2002 deu-se continuidade ao processo iniciado em 2000 de regularização de diferenças de vencimento devidas a magistrados, relativamente ao período de 1 de Janeiro de 1991 a 31 de Dezembro de 1992[2].

Nessa sequência e conforme metodologia superiormente aprovada[3], a 5ª Delegação da DGO remeteu ao longo de 2002 novos pedidos de autorização de pagamento, no montante total de € 6.742,37.

Sobre três Informações da DGT, que integraram os pedidos que foram sendo recebidos, foram autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças os pagamentos das quantias de € 3.428,74, € 2.448,28 e € 865,35, através dos Despachos n.º 202/2002, de 13 de Fevereiro, n.º 188/2002, de 20 de Junho, e n.º 804/2002, de 7 de Novembro, respectivamente.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.7.2.2.

[2] Ver Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.5 e de 2001, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.9.

[3] Através da qual coube à DGO centralizar os requerimentos dos magistrados, confirmar os valores das dívidas e instruir devidamente o respectivo processo, enviando os elementos à DGT, para pagamento.

Com data-valor de 27/02/02, 28/06/02 e 21/11/02, a DGT procedeu às transferências, respectivamente, dos montantes indicados da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002" para as contas dos magistrados, conforme os números de identificação bancária indicados, 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 e 2001, ascendem já ao valor global de € 651.388,26.

No ano transacto referiu-se como a DGT, através de Informação da 5ª Delegação da DGO, tomou conhecimento de que tinham sido pagos directamente pela CGA, contrariando a metodologia superiormente aprovada, os abonos dos magistrados que se encontravam na situação de aposentados. Posteriormente, na sequência de parecer elaborado pelo Gabinete do Auditor Jurídico do Ministério das Finanças, foi exarado despacho do Secretário de Estado do Orçamento, em 25.02.02, que determinou que a CGA accionasse o processo de reposição, após o que a DGT abonaria as importâncias devidas, caso não tivesse já processado a respectiva diferença. Assim, os valores pagos em 2002 dizem respeito a este tipo de situações e, também, a casos em que, por alterações da categoria dos Magistrados, se constatou a necessidade de proceder a rectificações.

De qualquer modo, constatou-se a existência, nos pagamentos ocorridos em 2002, de dois casos de abonos superiores aos devidos, por não terem sido tidos em linha de conta nos cálculos efectuados pela DGO todos os abonos já anteriormente pagos, sendo o montante pago a mais de € 657,58, pelo que a DGT deverá esclarecer se já providenciou pela reposição das quantias indevidamente abonadas.

Ao que a DGT respondeu alegando que *"… não teve conhecimento do montante pago a mais aos magistrados em apreço, na medida em que os valores pagos por estes serviços corresponderam aos indicados pela 5ª Delegação da DGO, conforme metodologia superiormente aprovada"*, acrescentando que *"em face do esclarecimento deste Tribunal …"* iria *"… diligenciar junto da 5ª Delegação da DGO pela necessária informação, por forma a ser solicitada a devolução da importância paga a mais."*

6.6.4.2.5 – Actualizações das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT

No Parecer sobre a CGE/2001[1] referiram-se as condições em que o Estado, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23/03, se obrigou à cobertura do défice do Fundo de Pensões dos CTT, não só através de um aumento de capital de € 89,474 milhões, repartido por 6 anos (1998-2003), mas também através do pagamento das actualizações das responsabilidades desse Fundo[2], já que aquele aumento de capital respeitou unicamente às responsabilidades existentes em 31 de Dezembro de 1996, não entrando em consideração com as respectivas actualizações.

Para regularização dessas actualizações em causa, optou-se, na sequência do Despacho n.º 1758-A/2000-SETF, de 13 de Novembro, por fazer incluir, nas LOE de 2001 e de 2002, normas autorizando o Governo a regularizar os correspondentes encargos através da utilização de dívida pública emitida.

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.

[1] Cfr. Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.1.1.

[2] Que resultavam da aplicação de uma taxa subjacente ao estudo actuarial de avaliação dessas responsabilidades, efectuado segundo metodologia internacional aceite pelo Instituto de Seguros de Portugal, e calculada com referência à data da entrega de cada "tranche" do aumento de capital.

Em Janeiro de 2002, o Conselho de Administração dos CTT enviou à DGT uma factura respeitante às actualizações do ano de 2001, no valor de € 22.094.049,91.

O pagamento da quantia em causa foi autorizado pelo Despacho n.º 696/2002 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 22/3/02. Com data-valor de 9/4/02, a DGT procedeu à respectiva transferência da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002" para os CTT.

Pelo facto de não ter sido realizada em 2002 a correspondente parcela do aumento de capital dos CTT, o Estado terá que suportar, em anos futuros, um acréscimo de encargos no âmbito deste processo de regularização de responsabilidades actuariais[1].

6.6.4.2.6 – EDP – Electricidade de Portugal, S.A.

No anterior parecer foi já explicitado a forma como Estado assumiu determinadas obrigações pecuniárias em relação aos produtores independentes de energia eléctrica[2], salientado o facto de tais obrigações, por inexistência ou insuficiência de dotação orçamental não terem sido pagas pelo Estado nos anos em que foram liquidadas e o modo como a EDP, tendo liquidado aos produtores as quantias apuradas, se tornou credora do Estado[3].

O pagamento efectuado em 2002 ao abrigo da alínea g) do artigo 60.º da LOE reporta-se à dívida no final de 2000, não regularizada em anos anteriores (€ 9.839.723), acrescida dos juros previstos no protocolo celebrado entre o Estado e a EDP (€ 886.497,13), num total de € 10.726.220,13. O referido pagamento foi autorizado por Despacho n.º 1052/2002-SETF, de 30/12/02 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e processado por débito da Conta "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002".

O total pago à EDP ascendia, no final de 2002, a € 50.326.052,38, incluindo assim, os pagamentos efectuados em 2001 e no ano em análise.

6.6.4.2.7 – Porte Pago

Em conformidade com o disposto na alínea j) do artigo 60.º da LOE de 2002, procedeu-se ao pagamento de € 11.448.457,55 aos CTT – Correios de Portugal, SA, regularizando as dívidas do Estado relativas ao porte pago, contraídas até 31 de Dezembro de 2000. A dívida respeita aos anos de 1999 e 2000, tendo sido reclamada pelos CTT e confirmada pelo Instituto de Comunicação Social.

Pelo Despacho n.º 1009/2002-SETF, de 26/12, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou este pagamento, tendo a DGT, com data-valor de 30/12/2002, procedido à respectiva transferência da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002" para os CTT.

[1] Por força do disposto no Decreto-Lei n.º 246/2003, de 8 de Outubro, cessou a responsabilidade assumida pelo Estado relativamente à cobertura das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT, prevendo o mesmo diploma a transferência para a Caixa Geral de Aposentações da responsabilidade dos CTT pelos encargos de pensões do respectivo pessoal subscritor daquela Caixa.

[2] Cfr. Decretos-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, 186/95, de 27 de Julho e 313/95, de 24 de Novembro.

[3] Cfr. Protocolo de Julho de 1996 e respectivos termos adicionais.

Considerando os pagamentos efectuados em anos anteriores 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 2002, ascenderam a € 153.782.587,46.

6.6.4.2.8 – EPDP – Empresa Pública do Diário Popular, EP

O processo de extinção e liquidação da Empresa Pública do Diário Popular, E.P. (EPDP) foi reaberto, em cumprimento do Acórdão 867/96 do Tribunal Constitucional, o qual declarou com força obrigatória geral a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90, de 3/01.

Esta norma fixara as regras com base nas quais seria calculada a indemnização compensatória que substituiria os complementos de pensão de reforma que estavam a ser pagos aos ex-trabalhadores da EPDP e fora oportunamente executada, isto é, tinham sido pagas indemnizações de acordo com aquelas regras e cessara o pagamento dos complementos.

Em alguns casos que lhe foram submetidos, o Tribunal Cível entendeu que a declaração de inconstitucionalidade implicava que fosse retomado o pagamento dos complementos de pensão de reforma, desde 1 de Janeiro de 1990 e até ao falecimento dos beneficiários[1].

Uma vez que o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90, que não fora declarado inconstitucional, continuava a prever que os complementos de reforma atribuídos aos ex-trabalhadores da EPDP seriam substituídos por uma indemnização compensatória, colocava-se também a questão de fixar, por via administrativa, um critério para cálculo das referidas indemnizações que não enfermasse das ilegalidades que o Tribunal Constitucional apontara ao critério inicialmente definido na lei[2].

Pelo Despacho n.º 1132-A/2001, de 24 de Julho, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com a proposta da DGT no sentido de o critério para atribuição das indemnizações ser o proposto pela Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social, a qual indicara que se deveria utilizar o regime previsto para a remição das pensões vitalícias atribuídas por acidentes de trabalho, cujas bases técnicas constavam da Portaria n.º 11/2000, de 13 de Janeiro.

Posteriormente, a LOE/2002, na alínea i) do seu artigo 60.º, veio permitir o cumprimento das obrigações decorrentes da declaração, com força obrigatória geral, de inconstitucionalidade do referido n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90 até ao limite de € 1.500.000.

Tendo por base os cálculos e listagens elaborados pelo Administrador Liquidatário da EPDP, a DGT propôs que o montante total de € 831.527,74, que incluía complementos de reforma até 30/11/2002 e indemnizações compensatórias fosse pago ao abrigo da citada alínea i) do artigo 60.º, o que foi autorizado pelo Despacho n.º 902/2002, de 2.12 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Com data-valor de 5/12/02 e 20/12/02, a DGT emitiu os meios de pagamento da quantia em causa, por contrapartida da conta "Produto dos Empréstimos em moeda nacional 2002"[3].

[1] Ao valor a receber seria deduzido o valor da indemnização recebida.

[2] O dever de pagar o complemento de reforma só se extinguiria na data em que se procedesse ao pagamento da indemnização compensatória.

[3] O pagamento das indemnizações aos ex-trabalhadores foi efectuado através de cheque, tendo-se constatado que cinco deles, no valor total de € 69.332,37, só foram levantados em 2003.

Através do contraditório, foi questionada a forma como, no apuramento das indemnizações compensatórias, se compatibilizara a legislação e regulamentação aplicáveis com o reporte das indemnizações compensatórias a Novembro de 2002 e com a situação dos ex-trabalhadores falecidos entre 1990 e aquela data, uma vez que a respectiva fórmula de cálculo obrigava a ter em conta a idade dos ex-trabalhadores à data em que a indemnização se reportava.

Na sua resposta, a DGT referiu que:

- a intervenção da Direcção-Geral no processo decorrente do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 867/96 cingiu-se à criação dos instrumentos legais e financeiros adequados ao cumprimento desse Acórdão;
- foi a DGT que solicitou o envolvimento do então Ministério do Trabalho e da Solidariedade na definição do critério indemnizatório, que veio a ser o indicado pela Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social (Gabinete Técnico-Actuarial);
- a Direcção-Geral não interferiu no apuramento dos valores a pagar, já que a identificação dos beneficiários e dos montantes devidos foi assegurada pelo Administrador Liquidatário da EPDP, com o qual manteve, não uma relação de tutela, mas de colaboração, já que à DGT competia disponibilizar os valores a pagar.

A DGT juntou ainda um parecer do Administrador Liquidatário da EPDP, no qual, em síntese, e em relação às indemnizações relativas a beneficiários falecidos, se refere que:

- o critério de cálculo das indemnizações a aplicar em substituição do previsto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90 aplicar-se-ia ao universo de sujeitos que na data da entrada em vigor do diploma preenchiam os pressupostos do n.º 1 do mesmo artigo, não sendo de aplicar, neste ponto, o regime das pensões por acidentes de trabalho;
- a decisão de pagamento da indemnização repercute os seus efeitos à data da extinção da EPDP e é neste momento temporal que importava verificar se tratava de trabalhadores reformados, não podendo ser excluídos os que, posteriormente a essa data tivessem falecido, sendo que os valores pagos às viúvas o foram na qualidades de herdeiras desse direito à indemnização;
- o facto de, nestes casos, a indemnização ter sido calculada com base na idade à data do falecimento dos ex-trabalhadores da EPDP resultou numa indemnização menor do que se tivesse sido calculada com base na idade à data da publicação do Decreto-Lei n.º 1/90;
- a obrigatoriedade do pagamento dos complementos de reforma, desde 1/1/90 até à data do pagamento da indemnização decorria da decisão do Tribunal Constitucional, e foi reafirmada pelos tribunais comuns.

Não obstante a argumentação expendida, o Tribunal de Contas considera que não é compatível com o regime aplicável o facto de as indemnizações compensatórias relativas aos ex-trabalhadores da EPDP falecidos antes de Novembro de 2002 terem sido calculadas com base na idade dos respectivos cônjuges sobrevivos.

6.6.4.2.9 – Serviço Nacional de Saúde

Nos termos da alínea l) do artigo 60.º da LOE/2002, o Governo ficou autorizado a regularizar obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS) até ao limite de € 444 milhões.

Para execução daquela norma, os Ministros das Finanças e da Saúde, pelo Despacho Conjunto n.º 455/2002, de 22/03, publicado no DR, II Série, de 27/04/2002, determinaram a transferência para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), até 30/3/2002, daquela verba para ser afecta aos vários serviços integrados no SNS, para regularização de dívidas a fornecedores externos, assumidas até 31/12/2001. A transferência seria iniciada logo após a apresentação do IGIF de proposta devidamente quantificada, com explicitação dos montantes atribuídos a cada instituição. O 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*".

O Despacho em questão veio, no entanto, a ser revogado pelo Despacho Conjunto n.º 521-A/2002, de 31/05, assinado pelos novos Ministros das Finanças e da Saúde, publicado no DR, II Série, de 14/6/02 (2º Suplemento), cujo teor é idêntico ao do despacho anterior, à excepção de conter uma nova alínea prevendo a liquidação prioritária dos créditos mais antigos, e estabelecendo que a transferência para o IGIF se realizaria até 28 de Junho.

Em 24.06.2002, o IGIF remeteu à DGT os mapas com os montantes a atribuir aos serviços do SNS, no montante global de € 444 milhões, que tinham sido aprovados por despacho de 21.06.02 do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde.

O Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 206/2002, de 26/06, autorizou o pagamento, tendo a DGT, com data-valor de 28.06.02, procedido à correspondente transferência da conta OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002" para o IGIF.

Considerando os pagamentos efectuados em 1995, 1996, 1999 e 2001, através da utilização do mecanismo de regularização de situações do passado, as regularizações de dívidas do SNS efectuadas pelo Estado até final de 2002 ascendem a € 3.824 milhões.

Por último cabe referir que, embora os despachos conjuntos referidos prevejam o envio à DGT das listagens dos pagamentos efectuados pelos organismos do SNS em cumprimento dos citados despachos, à mesma direcção-geral não foram atribuídas quaisquer competências de fiscalização nesse âmbito, pelo que o referido envio carece de sentido.

Não obstante, a DGT confrontou as listagens recebidas com as propostas apresentadas pelo IGIF e detectou algumas divergências, designadamente que o montante aplicado ascendeu a € 438.269.929, ou seja, menos € 5.730.071 do que o valor transferido, devendo tais divergências ser transmitidas à DGO e à IGF. Quanto a acções de auditoria a realizar pela DGO e IGF, as quais, conforme previsto no Despacho Conjunto acima referido, seriam comunicadas à DGT, à data da auditoria, esta Direcção-Geral não dispunha de qualquer informação sobre a sua existência.

6.6.4.2.10 – CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP

Pela alínea m) do artigo 60.º da LOE/2002, foi autorizada a regularização, perante a CP, E.P., das responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de reduções tarifárias pelo transporte ferroviário de militares e forças militarizadas, contraídas até 31/12/2000, até ao limite de € 25.000.000.

Face às solicitações dirigidas pela CP aos Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna para obter o pagamento das diferenças tarifárias em questão, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 294-A/2001, de 11/09, autorizara a inclusão da norma em causa no OE para 2002, explicitando que a assunção dessa dívida dependeria da clarificação da Portaria n.º 471/78[1], de 19/08, para que fosse possível proceder a uma imputação dos correspondentes encargos a cada um dos Ministérios envolvidos.

A DGT, na sua informação n.º 207/DRR, de 26/9/2002, através da qual propôs a regularização das quantias reclamadas pela CP, considerou que a condição imposta pelo citado despacho se deveria considerar cumprida, uma vez que a empresa informara que *"a partir de 2001 a facturação foi estabelecida separadamente entre o MDN e o MAI, mediante controlo informático e em função dos títulos de transporte adquiridos por cada uma das entidades"*, não obstante não se ter verificado a alteração da Portaria preconizada no despacho referido[2].

O valor reclamado pela CP, de € 24.602.478,03, respeitava ao período de 1996 a 2000. Em Março de 2002, a DGT solicitou à CP a imputação deste valor aos Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna, o que a empresa fez, embora essa imputação não tivesse tido qualquer utilidade e não decorresse do Despacho 294-A/2001-SETF o qual, preconizando a alteração da Portaria, apenas abrangeria os efeitos posteriores a essa alteração.

Pelo Despacho n.º 768/2002, de 29 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou o pagamento da quantia em causa, ao abrigo da alínea da LOE citada, determinando ainda que *"a partir de Janeiro de 2001, esta indemnização não será assumida pelo Ministério das Finanças"*.

A DGT, com data-valor de 15/11/2002, procedeu à transferência da quantia de € 24.602.478,03 da conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2002" para a CP.

6.6.4.3 – Outras situações

A LOE de 2002, artigos 59.º e 60.º, contém diversas disposições que não foram aplicadas, relativamente às quais importa destacar os seguintes aspectos:

- Não se verificou a assunção de quaisquer passivos previstos no artigo 59.º, como já se referiu.
- Para além de não se ter verificado qualquer pagamento relativo à alínea a) do artigo 60.º (contratos de garantia ou outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 2002), também não foi

[1] A Portaria em questão regulamenta o n.º 1 do art.º 10º do DL 80/73, de 2 de Março, sobre concessão de reduções tarifárias no transporte ferroviário de passageiros militares e das forças militarizadas.

[2] Existia já um projecto de alteração do n.º 7 da Portaria n.º 417/78 elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 1997.

executado o disposto na alínea j) do mesmo artigo, que se referia à regularização, perante a CGA e o Centro Nacional de Pensões de responsabilidades decorrentes da contagem de tempo de serviço dos ex-militares para efeito aposentação ou de reforma. Na LOE para 2003 não foi incluída norma idêntica.

Ouvidos sobre este ponto a DGO e o IGCP, nas suas respostas, referem não ter quaisquer comentários a fazer.

6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida

6.7.1 – Análise comparativa entre os valores constantes da CGE e os da conta de gerência do IGCP

No ano económico em análise, a Conta Geral do Estado evidencia no Capítulo 06 do Orçamento do Ministério das Finanças, despesas com amortizações, juros e outros encargos com a dívida, no valor total de € 19.264,2 milhões.

No entanto, o valor daquelas despesas constantes da conta de gerência do IGCP, relativa a encargos com a dívida pública, é de € 19.781,4 milhões, existindo portanto uma diferença de cerca de € 517,2 milhões, em relação ao valor 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.22 – Amortizações e encargos correntes da dívida

(em euros)

Amortizações/ Encargos 2002	Cap. 06 Ministério das Finanças "Encargos c/ dívida pública" CGE – Vol. II (1)	Mapa 5.2 "Movimento da dívida directa do Estado" CGE – Vol. I (2)	Montantes		
			Conta de gerência do IGCP (3)	Diferenças (1) – (3)	Diferenças (2) – (3)
Amortizações	15 436 579 381,6	15 978 164 928,7	15 834 170 762,4	-397 591 380,8	143 994 166,3
Juros	3 804 761 222,8	n.a.	3 925 882 516,6	-121 121 293,8	n.a.
Outros encargos	22 844 000,0	n.a.	21 341 687,1	1 502 312,9	n.a.
Total	**19 264 184 604,4**	**15 978 164 928,7**	**19 781 394 966,0**	**-517 210 361,7**	**143 994 166,3**

As diferenças resultam, no essencial, para além de algumas situações pontuais que adiante se dará conta, de, nos valores apresentados pela DGO, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta de operações específicas do Tesouro denominada "IGCP - Encargos com a dívida pública", por conta das dotações orçamentais, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, de não serem tidos em conta os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), como aplicação das receitas das reprivatizações, e as despesas realizadas, utilizando saldos de dotações de anos anteriores.

No que respeita aos juros há ainda a assinalar a utilização de juros corridos[1] e juros recebidos ao abrigo da alínea d) do artigo 60.º LOE/02[2], valores que apenas constam do mapa da conta de gerência do IGCP.

Em virtude de só no OE de 2003 terem sido inscritas rubricas para evidenciar correctamente as despesas com amortizações e juros relativos aos CEDIC's, em 2002 aquelas despesas continuaram a estar incluídas em rubricas com a designação "Títulos Médio e longo prazo – outros sectores", o que para além de contrariar o quadro geral da classificação económica das despesas, pode gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

No tocante à comparação entre os valores registados na conta de gerência e no mapa 5.2 - "Movimento da dívida directa do Estado", resultam de neste mapa as amortizações serem inscritas pelo seu valor nominal, não contemplando as mais e menos valias, consideradas na conta de gerência. Foram ainda encontradas outras diferenças relativas ao facto de na conta de gerência serem também registados os fluxos líquidos de *swaps* e ainda as amortizações utilizando saldos afectos a "encargos pagáveis"[3].

6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas para pagamento de amortizações e encargos correntes da dívida pública

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, entre 1999 e 2002, por conta das dotações inscritas no OE[4] para fazer face a despesas com amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.23 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	1999	2000	2001	2002
Amortizações (1)=(2)-(3)	**9 543 557 570,25**	**7 779 103 937,32**	**11 131 558 992,10**	**15 436 461 275,98**
Valores requisitados (2)	9 710 939 852,63	7 781 816 671,98	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57
Valores a repor (3)	167 382 282,38	2 712 734,66	2 746 875,76	118 105,59
Juros (4)=(5)-(6)	**2 902 146 371,84**	**3 499 990 158,91**	**3 743 940 473,96**	**3 804 676 637,46**
Valores requisitados (5)	2 927 234 312,64	3 504 681 882,38	3 748 019 487,21	3 804 761 222,80
Valores a repor (6)	25 087 940,80	4 691 723,47	4 079 013,25	84 585,34
Outros encargos (7)=(8)-(9)	**19 755 825,79**	**17 803 159,53**	**16 892 359,03**	**21 341 687,09**
Valores requisitados (8)	21 499 186,96	20 949 761,08	17 562 354,73	22 844 000,00
Valores a repor (9)	1 743 361,17	3 146 601,55	669 995,70	1 502 312,91
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	**12 659 673 352,23**	**11 307 448 315,44**	**14 899 887 709,80**	**19 264 184 604,37**
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	**194 213 584,35**	**10 551 059,68**	**7 495 884,71**	**1 705 003,84**

Como se apresenta no quadro anterior, os valores requisitados nos respectivos anos pelo IGCP para fazer face às despesas com amortizações e encargos da dívida não foram totalmente utilizados, tendo o

[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] Esta situação é desenvolvida no ponto 6.6.4.2.3 deste Parecer.

[3] Saldos dos montantes de títulos vencidos cujos subscritores não requereram a liquidação, estando os encargos de juros e amortizações a pagamento pelo prazo de cinco e dez anos após a data dos respectivos vencimentos, prescrevendo a favor do FRDP após esses prazos.

[4] Inscritos na CGE – Cap. 06 – Encargos com a dívida pública, do Ministério das Finanças.

Instituto procedido ao apuramento das verbas requisitadas em excesso, e não susceptíveis de utilização nos fins para que foram requisitadas, a repor nos cofres do Estado.

Muito embora as dotações orçamentais requisitadas sejam cada vez mais elevadas, excepção feita ao ano 2000 – ano em que os valores referentes às amortizações sofreram uma descida muito significativa o que se ficou a dever em grande parte, e como se deu conta no respectivo Parecer sobre a CGE[1], à diminuição dos empréstimos com a faculdade de amortização antecipada, por parte dos investidores, que obrigavam o IGCP a requisitar valores a mais para fazer face a eventuais amortizações, verifica-se que, em termos globais, os valores requisitados a mais, a repor, têm vindo a diminuir de ano para ano.

Contudo, o comportamento de cada uma das componentes não é uniforme, verificando-se reduções muito significativas nos montantes a repor relativos a amortizações e juros, enquanto que os referentes a outros encargos têm tido um comportamento irregular.

Como se pode verificar no quadro anterior, no ano de 1999, os valores a repor referiam-se, quase na totalidade às amortizações, com 86,2%, situação que, pela razão apontada anteriormente, se inverteu em 2000. No ano em apreço houve uma acentuada descida nos montantes a repor relativos a amortizações e juros, passando de 36,6% para 6,9% e de 54,4% para 5,0%, respectivamente. Por outro lado, é a rubrica "Outros encargos", que no ano em análise possuiu o maior peso relativo, com 88,1% do total a repor.

De referir que os valores requisitados a mais, que no ano de 2002 ascenderam a € 1.705.003,84, foram apenas repostos por ordem do IGCP em 9 de Maio de 2003, excedendo largamente o prazo fixado no n.º 9 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que é de 14 de Fevereiro do ano seguinte. Esta situação, de atraso na reposição das verbas requisitadas a mais, é recorrente, tendo já merecido reparo por parte deste Tribunal, em sede dos Pareceres sobre as CGE's de 2000 e 2001, devendo o IGCP pronunciar-se sobre esta matéria.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

A análise das amortizações e encargos da dívida pública, a que se procede de seguida, é realizada com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP. Todavia, pelas razões a seguir expostas, os valores ali contabilizados relativos às amortizações e encargos correntes da dívida, desvirtuam os encargos efectivos.

Como tem sido referido nos últimos Pareceres, o IGCP desde 1999 que reflecte indevidamente nos juros, os resultados (negativos e positivos) das operações de *swaps* realizadas, e, desde 2001, que reflecte nas amortizações, os pagamentos e recebimentos decorrentes da contratação, execução ou liquidação de contratos de *swap* que não tenham natureza de juros, procedimentos que desvirtuam os valores efectivamente pagos aos investidores.

Sobre a questão suscitada, o IGCP na sua resposta refere que:

> *"Os fluxos de operações swaps (Juros e amortizações) incluem-se devidamente nos encargos de juros e amortizações ocorridos durante o ano, o que corresponde ao estabelecido no n.º 4, do artigo 6.º, 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, e clarificado pelo estipulado no n.º 3 do artigo 66.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro".*

[1] Ver Parecer sobre a CGE/2000, Cap. VI, ponto 6.7.2.

Relativamente à resposta do IGCP, importa salientar que as regras de contabilização dos fluxos de *swaps* referidas no n.º 4, do artigo 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, clarificado pelo estipulado no n.º 3 do artigo 66.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento para 2003), não se aplicam à execução orçamental de 2002, face ao disposto no artigo 94.º da Lei 91/2001, com a nova redacção dada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto[1] e por a nova forma de contabilização só ter sido estabelecida na Lei do Orçamento para 2003.

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, nos anos de 2001 e 2002, os resultados dos *swaps* registados nos referidos anos, bem como os montantes pagos aos investidores, corrigidos daqueles resultados.

Quadro VI.24 – Amortizações e juros e resultados de swaps em 2002 e respectiva variação

(em euros)

Valores pagos e resultados dos swaps	Amortizações		Variação		Juros		Variação	
	2001	2002	Valor	%	2001	2002	Valor	%
Em Moeda Nacional (1)=(2)-(3)	**9 743 500 224,9**	**12 812 989 267,8**	**3 069 489 042,9**	**31,5**	**3 644 039 647,0**	**3 754 466 076,0**	**110.426.429,0**	**3,0**
Pagamento aos investidores (2)	9 769 319 580,3	12 898 092 748,0	3 128 773 167,7	32,0	3 709 888 216,8	(a) 3 838 528 156,9	128.639.940,1	3,5
Resultados líquidos dos *swaps* (3)	25 819 355,4	85 103 480,1	59 284 124,7	229,6	65 848 569,8	84 062 080,9	18.213.511,0	27,7
Em Moeda Estrangeira (4)=(5)-(6)	**1 667 988 866,1**	**3 021 181 494,5**	**1 353 192 628,5**	**81,1**	**198 035 131,7**	**171 416 440,6**	**-26.618.691,1**	**-13,4**
Pagamento aos investidores (5)	1 609 157 817,5	3 194 001 628,6	1 584 843 811,2	98,5	223 734 076,3	(a) 204 893 039,8	-18.841.036,5	-8,4
Resultados líquidos dos *swaps* (6)	-58 831 048,6	172 820 134,1	231 651 182,7	393,8	25 698 944,6	33 476 599,2	7.777.654,5	30,3
Total(1)+(4)	**11 411 489 091,0**	**15 834 170 762,4**	**4 422 681 671,4**	**38,8**	**3 842 074 778,7**	**3 925 882 516,6**	**83.807.737,9**	**2,2**

(a) Valores alterados, na sequência da resposta do IGCP. O valor em moeda nacional estava subavaliado em € 56,20, estando o valor em moeda estrangeira sobreavaliado nesse montante[2]

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público

Como se pode observar no quadro anterior, os resultados obtidos nas operações em causa, têm sido de um modo geral positivos, tendo, no ano em apreço, o procedimento adoptado pelo IGCP conduzido, em termos globais, a uma subavaliação das despesas com amortizações no valor de € 257,9 milhões bem como dos juros em € 117,5 milhões.

Como se referiu no anterior Parecer, o IGCP criou, na sua contabilidade, para o registo do resultado das operações de *swaps*, subcontas para os fluxos de juros[3], bem como para as despesas de passivos financeiros[4] associadas a *swaps* que não tenham a natureza de juros. 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.

[1] 1.ª Alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

[2] Por lapso, o IGCP refere na sua resposta, o valor de € 3.383.528.100,7 e não € 3.838.528.100,7 que era o valor que constava do anteprojecto de parecer, remetido para efeitos do exercício do contraditório.

[3] 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).

[4] 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).

Embora se reconheça o empenho do IGCP na contabilização dos fluxos associados às operações de *swaps*, não se pode deixar de referir, que também em 2002, como se demonstra no quadro anterior, não foram respeitadas as regras do orçamento bruto e da especificação das receitas e despesas públicas.

De referir que no ano em apreço, como se desenvolve mais adiante[1], o IGCP voltou de novo a registar em "Outros encargos da dívida", as diferenças resultantes da variação entre a taxa de câmbio utilizada na data de processamento das operações, indicada pelo Banco de Portugal, e a que posteriormente foi indicada pela DGT, pelo pagamento dos juros e amortizações. Deste procedimento resultou, em 2002, a subavaliação das despesas com amortizações e juros, no valor de € 448,2 milhares.

No que respeita ao valor dos "Outros encargos da dívida", à semelhança do que acontecera em anos anteriores, o mesmo inclui, indevidamente, a comissão de gestão do IGCP no valor de € 7.230.000, afecta a despesas de funcionamento do Instituto.

O referido montante está registado como "Transferências para Despesas de Funcionamento", representando cerca de 35% dos outros encargos registados na mesma rubrica e corresponde à comissão de gestão anual prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro a qual é fixada anualmente 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.

Pelo Despacho n.º 1055/2002 (2ª. série), de 16 de Janeiro, o Ministro das Finanças, tendo em conta o valor estimado para o stock da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 2001, cerca de € 72,3 mil milhões[2], fixou a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para o ano em apreço em € 7,23 milhões, devendo integrar *"o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 2002, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental"*.

Não obstante o referido despacho e os procedimentos seguidos respeitarem as normas citadas, as opções adoptadas pelo legislador quanto a esta matéria continuam a suscitar algumas reservas por parte do Tribunal.

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.

[1] Ver ponto 6.7.3.2.2., deste Capítulo.

[2] O valor da dívida pública directa do Estado, em 31/12/01, ascendeu a € 72.451 milhões.

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 nos Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

No que respeita à inclusão da comissão de gestão do IGCP no valor dos "Outros encargos da dívida", o IGCP limita-se a referir que *"(…) a mesma é devida e encontra-se de acordo com o enquadramento legal descrito"*.

Pelas razões apontadas, nos valores que se apresentam de seguida não são tidos em linha de conta os montantes relativos às comissões de gestão.

Efectuadas as correcções relativas aos resultados de *swaps* nas amortizações e nos juros, bem como nos "outros encargos", apresenta-se no quadro seguinte a evolução do valor das amortizações e encargos correntes da dívida.

Quadro VI.25 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

(em milhares de euros)

Amortizações/Encargos	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	(a) 11 378 477	74,2	(a) 16 092 094	79,8	4 713 617	41,4
Juros	(b) 3 933 622	25,7	(b) 4 043 421	20,1	109 799	2,8
Outros encargos da dívida	(c) 10 258	0,1	(c) 14 112	0,1	3 853	37,6
Total	**15 322 357**	**100,0**	**20 149 627**	**100,0**	**4 827 269**	**31,5**

(a) Valor inferior ao inscrito na conta de gerência "IGCP – Encargos com a dívida pública" de 2001 em cerca de € 33.011,7 milhares, e superior em 2002, em cerca de € 257.923,6 milhares, referente ao resultado líquido das operações de *swaps*.

(b) Valor superior ao inscrito na conta do "IGCP – Encargos c/a dívida pública", de 2001 e 2002, em cerca de € 93.895,3 milhares e € 117.538,7 milhares, respectivamente, valores referentes aos resultados líquidos das operações de *swaps*1.

(c) Valor inferior ao inscrito na conta "IGCP – Encargos com a dívida pública", de 2001e 2002, em cerca de € 6.634 milhares e € 7.230 milhares, 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 em termos globais aumentaram, em relação ao ano anterior, em cerca de € 4.827,3 milhões (31,5%), mantendo-se a tendência observada no ano anterior, em que o acréscimo foi de 25,1%.

[1] Relativamente aos resultados das operações de swaps do ano de 2001, ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI ponto 6.7.3.

6.7.3.1 – Amortizações

Em 2002, o aumento significativo das despesas com amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior, foi devido essencialmente ao acréscimo das amortizações, em cerca de € 4.713,6 milhões, (41,4%), conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.26 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	9.769.319.580,33	85,9	12.898.092.747,98	80,2	3.128.773.167,65	32,0
Em moeda estrangeira	1.609.157.817,48	14,1	3.194.001.628,63	19,8	1.584.843.811,15	98,5
Total	**11.378.477.397,81**	**100,0**	**16.092.094.376,61**	**100,0**	**4.713.616.978,80**	**41,4**

Verifica-se um aumento do valor das amortizações da dívida em moeda nacional, que passou, em valores aproximados, de € 9.769,3 milhões em 2001 para € 12.898,1 milhões em 2002, o que representa um acréscimo de € 3.128,8 milhões (32%), assim como em moeda estrangeira que assinalou um aumento de 98,5%, cifrando-se em € 3.194 milhões.

De referir que o aumento da despesa com amortizações, se observa desde 2000, ano em que se registou um aumento das amortizações em moeda estrangeira. Em 2001, esta tendência acentuou-se, registando-se um acréscimo global das despesas com amortizações de 33,3%[1] relativamente a 2000.

Esta evolução da despesa com amortizações está associada ao Programa de Troca de Dívida, objecto de referência no ponto 6.2.2.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, desagregados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 2001 e 2002:

Quadro VI.27 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3.709.888.217,00	94,3	3.838.528.156,82	94,9	128.639.939,82	3,5
Em moeda estrangeira	223.734.076,30	5,7	204.893.039,82	5,1	-18.841.036,48	-8,4
Total	**3.933.622.293,30**	**100**	**4.043.421.196,64**	**100**	**109.798.903,34**	**2,8**

[1] Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.7.3.1.

Estes encargos mantêm a tendência observada em 2001 para o seu acréscimo, embora o aumento registado no ano em apreço, cerca de 2,8% (€ 109,8 milhões), tenha sido inferior ao observado no ano anterior, em que o acréscimo foi de cerca de 6,2% (€ 229 milhões).

À semelhança do ano anterior, verifica-se um forte predomínio dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 94,9% do total destes encargos, o que, naturalmente, está associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, 93% em 31.12.01 e 97% em 31.12.02.

Conforme se tem vindo a referir nos pareceres anteriores, o IGCP passou a contabilizar como "despesa efectuada" a totalidade dos juros dos certificados de aforro vencidos no ano, tendo como contrapartida o registo, como receita fiscal, do IRS retido e, como receita creditícia, do valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto.

De referir que os juros brutos dos certificados de aforro vencidos no ano em apreço ascenderam a € 708,5 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano precedente uma diminuição significativa no valor de € 109,2 milhões.

No que concerne aos juros em moeda estrangeira, continuou-se a observar uma diminuição que no ano em apreço foi de € 18,8 milhões (8,4%).

6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

Em 2002, as despesas com "Outros encargos da dívida" aumentaram cerca de € 3,9 milhões o que corresponde a um aumento de 37,6%, em relação ao ano anterior, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.28 – "Outros encargos da dívida"

(em euros)

Outros encargos	2001	%	2002	%	Variação	
					Valor	%
Alínea A)"Diferenças de Câmbio"	273.583,35	2,7	448.236,98	3,2	174.653,63	63,8
Alínea B) "Despesas c/ serviços da dívida pública"	9.984.763,64	97,3	13.663.450,11	96,8	3.678.686,47	36,8
Total	**10.258.347,00**	**100**	**14.111.687,09**	**100**	**3.853.340,09**	**37,6**

Em despesas cambiais processadas pela alínea A) "Diferenças de Câmbio" foram inscritos € 448,2 milhares, o que representa um aumento muito significativo, uma vez que em 2001, cifraram-se em € 273,6 milhares. Este aumento, tal como acontecera no ano transacto, deve-se ao facto do IGCP registar nesta alínea as diferenças de câmbio relativas a toda a dívida em moeda estrangeira, valores que até ao ano 2000 estavam incluídos na despesa com juros e amortizações.

Quanto aos encargos processados pela alínea B) "Despesas com serviços da dívida pública" ascenderam em 2002, a cerca de € 13,7 milhões, sendo superior ao apurado no ano transacto em cerca de € 3,7 milhões (+36,8%).

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição destas despesas no último triénio, discriminadas por dívida em moeda nacional e estrangeira e "Outros":

Quadro VI.29 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Outros encargos da dívida	Valor			Variação (de 2001 para 2002)	
	2000	2001	2002	Valor	%
Dívida em moeda nacional	**11 196 212,49**	**9.048.064,35**	**13.206.799,82**	**4.158.735,47**	**46,0**
Comissões - Tesouro Familiar	43 205,64	5.402,34		-5.402,34	-100,0
Comissões - Pagamento de encargos	605 161,38	556.488,23	1.108.400,43	551.912,20	99,2
Comissões pagas à CVM (b)	1 606 718,76	1.397.208,41	1.612.203,38	214.994,97	15,4
Comissões por emissão de dívida	5 762 157,52	3.750.000,00	6.082.000,00	2.332.000,00	62,2
Encargos decorrentes do protocolo c/CTT	3 083 237,66	3.077.449,49	4.019.656,89	942.207,40	30,6
Despesas c/expedição de extractos de CA's pelos CTT	93 736,33	249.544,73	384.539,12	134.994,39	54,1
Despesas com a emissão de CA's		11.971,15		-11.971,15	-100,0
Visto do Tribunal de Contas, relativo ao Protocolo c/CTT	1 995,20				
Dívida em moeda estrangeira	**152 042,15**	**25.639,12**	**27.626,12**	**1.987,00**	**7,7**
Comissões por pagamento de encargos	152 042,15	25.639,12	27.626,12	1.987,00	7,7
Outros	286 531,52	911.060,17	429.024,17	-482.036,00	-52,9
Emolumentos do Tribunal de Contas		4.339,54	3.103,30	-1.236,24	-28,5
Despesas com juros de mora	60,89	495,76		-495,76	-100,0
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	372,19	-5.731,78	-1.582,89	4.148,89	-72,4
Despesas c/depósitos por TPA	970,7	1.407,62	2.446,72	1.039,10	73,8
Despesas c/Euroclear	2 438,50	345.067,53	24.882,67	-320.184,86	-92,8
Despesas c/Clearstream	2 792,40	24.063,49	5.599,91	-18.463,58	-76,7
Despesas diversas (Bolsa, anúncios…)	184 387,46	115.895,44	80.133,42	-35.762,02	-30,9
Despesas de rating	95 509,38	399.951,64	272.453,63	-127.498,01	-31,9
Despesas c/SPGT		12,97		-12,97	-100,0
Despesas com liquidações		25.557,96		-25.557,96	-100,0
Despesas com a emissão de dívida			41.987,41	41.987,41	100,0
Total	(a) **11 634 786,16**	(a) **9.984.763,64**	(a) **13.663.450,11**	**3.678.686,47**	**36,8**

(a) Os totais apresentados neste quadro diferem dos que constam das contas de gerência do IGCP, devido a não terem sido considerados os montantes correspondentes à "comissão de gestão", pelos motivos expostos no ponto 6.7.3.

(b) Face ao esclarecimento prestado pelo IGCP, na sua resposta, de que "as comissões pagas à Central de Valores Mobiliários, respeitam a despesas por pagamento de encargos com dívida em moeda nacional", procedeu-se à sua integração neste grupo de despesas e ao recálculo dos respectivos subtotais ("Dívida em moeda nacional" e "Outros").

Fonte: Mapas do "Desenvolvimento dos encargos da dívida pública", dos respectivos anos.

Continua a verificar-se uma forte predominância das despesas associadas à dívida em moeda nacional, cerca de 96,7% do total em 2002, situação esta que se justifica pelo peso relativo desta dívida no stock da dívida, enquanto a menor parcela destas despesas, cerca de € 27,6 milhares, com um peso relativo de 0,2%, respeita às despesas imputadas à dívida em moeda estrangeira. Por seu turno, os encargos incluídos em "Outros", ascenderam no ano em análise a cerca de € 429 milhares, cerca de 3,1% do total.

Analisando as despesas imputadas à dívida em moeda nacional, observa-se que o montante mais elevado, cerca de € 6.082 milhares, respeita às comissões por emissão de dívida das OT's 5% - Junho

de 2012 e 4.875% - Agosto de 2007, de 13/02/02 e 15/03/02, no montante de € 3.750.000,00 e € 2.332.000,00, respectivamente, despesas que registaram um acréscimo de 62,2% em relação ao ano anterior.

As comissões pagas à CVM e as restantes comissões por pagamento de encargos[1] totalizaram € 2.720,6 milhares, cerca de 20,6% do total dos encargos imputados à dívida em moeda nacional, valor superior em cerca de € 766,9 milhares, ao registado no ano anterior, representando um acréscimo de 39,3%.

No que respeita aos encargos decorrentes do protocolo com os CTT, observa-se um aumento, em relação ao ano anterior, em cerca de € 942,2 milhares, cifrando-se, no ano em apreço, em € 4.019,7 milhares, valor que resulta das comissões pagas aos CTT, abatidos os juros compensatórios recebidos e a comissão de serviço recebida, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VI.30 – Comissões pagas aos CTT/juros recebidos

(em euros)

Descrição	Montantes		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Comissão fixa	2 061 032,91	2 147 596,28	86 563,37	4,2
Comissão variável	3 234 175,80	3 209 738,05	-24 437,75	-0,8
Total (1)	**5 295 208,71**	**5 357 334,33**	**62 125,62**	**1,2**
Juros compensatórios recebidos	2 217 759,22	1 325 004,94	-892 754,28	-40,3
Comissão de serviço recebida	0 0	12 672,50	12 672,50	100,0
Total (2)	**2 117 759,22**	**1 337 677,44**	**-880 081,78**	**-39,7**
Total (1) - (2)	**3 077 449,49**	**4 019 656,89**	**+942 207,40**	**+30,6**

Fonte: IGCP – "Mapas da descrição dos Outros encargos da dívida", dos respectivos anos.

No que concerne aos juros compensatórios, o protocolo[2] prevê o seu pagamento pelos CTT caso o saldo médio mensal[3] registado na conta corrente de movimentos com os CTT, apresente um valor superior a € 2.493,99, sendo calculado, sobre o montante que exceder aquele limite, de acordo com uma fórmula, também contemplada no protocolo.

No tocante ao valor de € 12.672,50, respeitante à "Comissão de serviço recebida" inscrito como valor a abater, apurou-se que se trata da soma de vários montantes, que ao longo do ano foram sendo cobrados aos CTT, por o IGCP ter procedido a diversas correcções dos dados introduzidos pelos CTT[4] no Sistema de Produtos de Aforro (SPA).

No que respeita às despesas com "Expedição de extractos de CA's pelos CTT", no montante de € 384.539,12, verificou-se que se trata do pagamento das despesas com o envio dos extractos de certificados de aforro, compreendendo o custo do correio normal nacional (€ 295.448,57) e os serviços de impressão, envelopagem e entrega para expedição postal (€ 89.090,55), cujas facturas foram emitidas mensalmente pelos CTT e pela Telepost, respectivamente.

[1] Comissões cobradas pelas instituições bancárias (nacionais ou estrangeiras) para efectuar o pagamento aos investidores das amortizações e juros vencidos.

[2] Celebrado entre o IGCP e os CTT, em Março de 2000.

[3] O saldo médio mensal é calculado pela média dos saldos diários apurados em fim de dia com base nas datas valor dos movimentos registados na conta.

[4] Os CTT dispõem de determinados prazos para introduzir no SPA, os elementos das operações que efectuam relativamente aos certificados de aforro, após o que a introdução desses dados já só pode ser efectuada pelo IGCP.

Quanto ao montante de € 27.626,12, relativo a despesas de "Comissões por pagamento de encargos" em moeda estrangeira, que registou uma ligeira subida em relação ao ano anterior, verificou-se que o valor está conforme aos documentos analisados.

No que concerne às despesas inscritas em "Outros", as "Despesas c/Depósitos por TPA"[1], no montante de € 2.446,72, respeitam ao pagamento à CGD de uma comissão por cada operação realizada nos terminais de pagamento automático existentes no Balcão do IGCP. Esta comissão é de 0,7% do valor da transacção, mas não pode ultrapassar € 0,75.

Relativamente às despesas realizadas com a Euroclear e a Clearstream, verificou-se que os valores estão conforme os documentos analisados nos montantes de € 24,9 milhares e € 5,6 milhares, registando-se uma diminuição significativa de € 320,2 milhares e €18,5 milhares, respectivamente, em relação ao ano de 2001. De realçar que o Euroclear e a Clearstream são centrais europeias de valores mobiliários, particularmente vocacionadas para a liquidação de operações relacionadas com títulos e que IGCP recorre aos seus serviços em muitas operações que envolvem contrapartes estrangeiras.

Quanto às despesas de avaliação do rating, sofreram uma diminuição passando de € 400 milhares para € 272,5 milhares, em relação ao ano transacto.

No que respeita ao valor registado em "Despesas com a emissão de dívida", no valor de € 41.987,41, trata-se do contravalor de GBP 26.481,46 pago ao BNP PARIBAS em Outubro de 2002, resultante de despesas com a contratação de uma linha de crédito "revolving", no valor de € 1.000 milhões, para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado, de muito curto prazo, não utilizada em 2002.

No que concerne ao pagamento de emolumentos ao Tribunal de Contas, o montante de € 3.103,3, resulta de dois pagamentos de € 1.551,65 cada, devidos por homologação da verificação interna das contas de gerência do IGCP - Encargos da dívida pública dos anos económicos de 1998 e 1999. 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.

O IGCP, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta questão.

Foram também ouvidas sobre o presente ponto 6.7 a Ministra das Finanças e a DGO, que não se pronunciaram.

[1] TPA (Terminal de pagamento automático).

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 público – e as responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações 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

Em 2002, na ordem interna, foram prestadas pelo Estado, através da DGT, duas garantias pessoais, no montante total de € 202.777.777,50. No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, foram prestadas pelo Estado, através da DGT, dez garantias pessoais, no montante total de € 803.330.128,39.

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos caracterizadores destas operações.

Quadro VI.31 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2002

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante	Mutuário	Finalidade da operação subjacente
Na ordem interna						
Metropolitano de Lisboa, E.P.	Desp. SETF n.º 21 319/02 (2.ª série), de 19/09/02 (DR, II, de 02/10)	105 555 555,5	105 555 555,5	CGD, S.A.; BSP, S.A.; Caixa - Banco de Investimento, S.A.; e CPP, 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.
Metro do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 21 177/02 (2.ª série), de 12/12/02 (DR, II, de 26/12)	97 222 222,0	97 222 222,0	BTA, S.A.; e BSNP, S.A.	NORTREM – Aluguer de Material Ferroviário, ACE.	Fiança do MP às obrigações do mutuário contraídas no contrato de mútuo. Com este contrato visou-se o financiamento da aquisição de 28 veículos de metro ligeiro pelo mutuário, a locar por este ao MP, no âmbito do projecto sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto.
Subtotal		**202 777 777,5**	**202 777 777,5**			

(…)

(…)

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante	Mutuário	Finalidade da operação subjacente
Na ordem externa						
Metropolitano de Lisboa, E.P.	Desp. SETF n.º 25 757/01 (2.ª série), de 28/11/01 (DR, II, de 18/12)	80 000 000,0	80 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	Metropolitano de Lisboa, E.P.	Financiamento da tranche B do projecto "Metropolitano de Lisboa V – expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa".
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 6148/02 (2.ª série), de 21/02 (DR, II, de 20/03)	25 000 000,0	25 000 000,0	ABN AMRO Bank (Deutschland), AG	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento de investimentos, em especial do projecto de implementação de um novo sistema de apoio à exploração, na base de tecnologia GPS, e ainda do projecto de renovação das infra-estruturas de apoio à rede de tracção eléctrica, no âmbito da requalificação urbana em curso na cidade do Porto.
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Desp. SETF n.º 7074/02 (2.ª série), de 14/03 (DR, II, de 06/04)	47 400 000,0	47 400 000,0	Bankgesellschaft Berlin, AG	ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento da ampliação do Aeroporto do Funchal.
Região Autónoma da Madeira	Desp. SETF n.º 7073/02 (2.ª série), de 14/03 (DR, II, de 06/04)	30 000 000,0	30 000 000,0	Bankgesellschaft Berlin, AG	Região Autónoma da Madeira	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento do Plano de Investimento da RAM.(1)
IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.	Desp. SETF n.º 7724/02 (2.ª série), de 22/03 (DR, II, de 15/04)	18 000 000,0	18 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.	Financiamento do projecto "Madeira Water and Environment II" – tranche A.
Metro do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 21 474/02 (2.ª série), de 23/09	243 930 128,4	243 930 128,4	Banco Europeu de Investimento	Metro do Porto, S.A.	Financiamento do sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto – tranche D.
REFER, E.P.	Desp. SETF n.º 21 472/02 (2.ª série), de 23/09 (DR, II, de 04/10)	30 000 000,0	30 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P.	Financiamento da concepção e da construção de obras ferroviárias de modernização da linha do Algarve – parcela B.
REFER, E.P.	Desp. SETF n.º 21 473/02 (2.ª série), de 23/09 (DR, II, de 04/10)	100 000 000,0	100 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P.	Financiamento da concepção e da construção de obras ferroviárias de modernização da linha do Norte – CP III/2 parcela A.
REFER, E.P.	Desp. SETF n.º 21 475/02 (2.ª série), de 23/09 (DR, II, de 04/10)	200 000 000,0	200 000 000,0	WestLB AG	REFER, E.P.	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento de investimentos relativos a projectos em curso.
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 24 265/02 (2.ª série), de 29/10 (DR, II, de 14/11)	29 000 000,0	29 000 000,0	BBVA, S.A.(2)	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Empréstimo obrigacionista com vista ao refinanciamento de investimentos de interesse público.
Subtotal		**803.330.128,4**	**803 330 128,4**			

(1) Importa referir que previamente à celebração do empréstimo obrigacionista a RAM contratou um empréstimo intercalar, sem garantia do Estado, junto do Banco Totta & Açores, S.A., no montante de € 30.000.000, sendo que o mesmo seria amortizado após a emissão do empréstimo garantido. A razão para esta situação deveu-se, segundo a RAM, ao facto de a autorização conferida pelo artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, e pelo artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, para o aumento do endividamento líquido em 2001 - 6 milhões de contos - se esgotar em 31.12.2001, não se compadecendo este limite temporal com o prazo necessário para montar a operação referente ao empréstimo no mercado Schuldschein.

(2) A esta entidade compete a organização e montagem da operação financeira, bem como a tomada firme do empréstimo obrigacionista.

A garantia concedida ao financiamento contratado pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., foi ainda autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2001.

A acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto da Direcção-Geral do Tesouro visou, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado, nomeadamente as contidas nos artigos 6.º, 8.º, 9.º, 12.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se concluído que de um modo geral foram observadas.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas, nomeadamente no tocante às taxas de juro, verificou-se que as mesmas se situaram entre a Euribor 6m flat e a Euribor 6m com um spread de 10 p.b. até 20 p.b. No caso das operações contratadas com o Banco Europeu de Investimento (BEI), a taxa de juro é aberta, assumindo um dos regimes praticáveis por esta entidade[1].

Relativamente a estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, salvo no caso das operações envolvendo a RAM e a ANAM, relativamente às quais entendeu não haver razões que justificassem o eventual encarecimento destas operações em termos de spread sobre a Euribor, face às condições que inicialmente lhe tinham sido apresentadas para efeitos de parecer[2].

Ainda no que concerne às operações envolvendo o Metro do Porto (contratada na ordem interna) e a STCP (financiamento de € 29 milhões), aquele Instituto considerou que se tratavam de financiamentos com um all-in-cost[3] *"…de Euribor + 21 p.b…."* e *"…de Euribor + 11.6 p.b…."*, respectivamente, concluindo que se situavam em níveis elevados face ao custo de financiamento obtido por outras empresas públicas do mesmo sector (no caso do Metro do Porto)[4], bem como para uma operação a ser garantida pelo Estado e para a qual era requerido regime fiscal idêntico ao das obrigações do Estado (no caso da STCP)[5]. Nestes casos, e para emissão de parecer favorável à concessão da garantia, a DGT considerou procedente a argumentação das empresas no sentido de que as condições em causa eram as melhores possíveis. Considera-se que a DGT deverá assegurar que as condições dos financiamentos garantidos são compatíveis com o risco existente, que, na prática, é inexistente, uma vez que o Estado garante o cumprimento das respectivas obrigações.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano, salvo no caso da operação envolvendo a RAM em que a taxa de garantia foi nula.

No ano 2002 não ocorreram quaisquer concessões de garantias pessoais por parte de outras pessoas colectivas de direito público.

[1] Os montantes desembolsados poderão ficar submetidos ao regime de taxa fixa, ao regime de taxa variável ou ao regime de taxa fixa revisível.

[2] Em ambas as situações, o IGCP foi confrontado com revisões das propostas inicialmente apresentadas, e que implicavam agravamentos dos custos.

[3] Representa os custos totais de uma operação, nomeadamente os juros, as comissões e outros encargos.

[4] No entanto, cumpre referir que relativamente a esta operação o IGCP se pronunciou sobre uma proposta de financiamento em que a taxa de juro a aplicar seria a *Euribor* 6m com um *spread* de 20 p.b.. Contudo, na versão final das condições do financiamento estabeleceu-se que a taxa de juro a aplicar se cifrava na *Euribor* 6m com um *spread* de 10 p.b.

[5] Esta posição manteve-se, nesta operação, mesmo em relação à proposta final, a qual, relativamente à proposta inicial, implicava redução dos custos.

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

De acordo com os elementos fornecidos pela DGT no decurso da auditoria realizada, o Estado, com recurso a dotações do OE/2002, teria efectuado pagamentos, em execução de garantias, que totalizariam a quantia de € 5.506.195,11, dos quais € 5.298.775,82 na ordem interna e € 207.419,29 na ordem externa.

No entanto, importa salientar que o valor constante da CGE/02, a título de pagamentos efectuados na ordem externa se cifra em € 211.597,33, divergindo do apresentado pela DGT.

Na sua resposta, a DGT informou *"(…) que a referida divergência diz respeito a um pagamento efectuado em 2002, relativo à execução de garantias na ordem externa, no âmbito da Convenção de LOMÉ, que foi objecto de estorno em 2003, através da emissão de uma guia de reposição não abatida nos pagamentos, no valor de EUR 4.178,05 (…)"*, concluindo que, por esse facto, não haveria *"(…) lugar a qualquer alteração dos valores globais das responsabilidades do Estado na ordem externa"*.

Face ao teor da resposta daquela Direcção-Geral, e apesar de nos mapas fornecidos pela mesma não constar o referido pagamento, impossibilitando a análise adequada do mesmo no decurso da auditoria, teve-se em consideração a rectificação operada pela DGT, pelo que o valor global dos pagamentos de capital e juros ocorridos em 2002 se cifrou em € 5.510.373,16.

Ainda relativamente à resposta da DGT, importa esclarecer que, ao contrário do seu entendimento, qualquer pagamento, mesmo que o Estado venha a ser ressarcido, tem implicações nos valores globais das responsabilidades do Estado, porquanto, em virtude do pagamento efectuado deixa de figurar como dívida garantida, implicando o seu abatimento ao valor das responsabilidades assumidas e efectivas, independentemente de, pelo facto do pagamento, ser criado um direito creditício na esfera jurídica do Estado.

Nos pontos seguintes, de acordo com os elementos obtidos, apresenta-se uma síntese dos pagamentos realizados e dos motivos que lhes subjazem.

6.8.2.1 – Na ordem interna

Na ordem interna foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de € 5.298.775,8, processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales – Outras garantias, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, os quais se encontram evidenciados no quadro seguinte:

Quadro VI.32 – Pagamentos em execução de garantias ocorridos em 2002 na ordem interna

(em euros)

Mutuário/Emitente/Expropriante	Capital	Juros remuneratórios	Juros de mora	Total
CNEMA – Centro Nacional de Exp. e Mercados Agrícolas, S.A.	207 832,5	65 586,7	347,2	273 766,4
	207 832,5	70 993,1	1 062,2	279 887,8
GESTNAVE – Serviços Industriais, S.A.	1 495 855,2	231 625,7	-	(a) 1 727 480,9
	997 595,1	175 526,9	-	(a) 1 173 121,9
Empresa Têxtil Bellino & Bellino, S.A.	321 982,6	8 701,4	-	330 683,9
BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda.	1 329 243,9	132 924,4	51 666,6	1 513 835,0
Total	**4 560 341,7**	**685 358,1**	**53 076,0**	**5 298 775,8**

(a) Destes valores, os quais respeitam ao pagamento de dois empréstimos, foram devolvidos à DGT pelo BCP, ainda em 2002, por não terem sido reclamados pelos obrigacionistas, os montantes de € 11.464,74 (inclui capital e juros) e € 9.279,18 (inclui capital e juros). No entanto, segundo a GESTNAVE, em 31.12.2002 o valor de capital por reclamar cifrava-se em € 405,69 e em €15,83.

Os pagamentos acima identificados derivaram do incumprimento por parte dos mutuários/emitentes cujos financiamentos beneficiaram da garantia do Estado (CNEMA, GESTNAVE, Empresa Têxtil Bellino & Bellino e BEIRAFRIO).

Relativamente ao incumprimento do CNEMA, importa destacar o seguinte:

- desde 1997 que o CNEMA não satisfez qualquer pagamento, quer de capital, quer de juros, ascendendo os pagamentos efectuados pela DGT até final de 2002 a € 2.349.419,37;
- embora a dívida do CNEMA ao Estado esteja garantida por hipoteca, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo seu despacho n.º 733/2002-SETF, de 2 de Abril, autorizou, a pedido da devedora, que os imóveis que garantiam a dívida fossem substituídos por outros, após confirmação de que estes estavam livres de ónus e encargos.

Contudo, este processo de substituição de garantias protelou-se ao ponto do SETF, pelo despacho n.º 845/2002, de 18 de Novembro, ter estabelecido que deveriam ser tomadas as medidas legais para que o Estado recuperasse os montantes pagos em execução da garantia, implicando a reapreciação do processo, nomeadamente a obtenção de confirmação por parte da Direcção-Geral do Património no que se refere à avaliação anteriormente efectuada aos bens hipotecados.

Por seu turno, o SETF, pelo Despacho n.º 182/2003, de 9 de Maio, na sequência da autorização para o pagamento do serviço da dívida respeitante ao financiamento contraído pela CNEMA vencido em 13 de Maio de 2003, estabeleceu que se deveria proceder à execução das contra-garantias existentes para recuperação dos montantes garantidos e já pagos pelo Estado à mutuante.

Tendo por referência a data da realização da auditoria e o seu âmbito temporal, desconhecem-se quais os posteriores desenvolvimentos desta situação.

Constata-se assim que, em relação a uma situação de incumprimento que dura já há cinco anos, não só não se concretizaram quaisquer medidas para a sua resolução, designadamente a execução das garantias, mas também que, em 2002 e por determinação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o Estado se envolveu num processo de substituição de garantias, solicitado pela devedora, processo esse que apenas serviu para prolongar o incumprimento do CNEMA, com prejuízo do interesse público.

Na sua resposta, a DGT entende não ser aceitável a conclusão de que o Estado não concretizou medidas para a resolução da situação de incumprimento do CNEMA, designadamente a execução das contragarantias por este prestadas, alegando que *"(…) para uma decisão sobre a execução do património do CNEMA havia necessidade de se possuir uma avaliação realista do mesmo, o que só recentemente se conseguiu"* e que *"(…) a execução de qualquer dos prédios dados em garantia só fará sentido quando o crédito constituído tiver um valor próximo do da avaliação efectuada"*.

Em comentário à resposta da DGT, reitera-se que não é justificável a morosidade verificada para a resolução desta questão, implicando a continuação do esforço financeiro do Estado para fazer face ao serviço da dívida do CNEMA, em especial quando se verifica que o Estado, para fazer face aos seus compromissos nacionais e internacionais, tem-se pautado por uma política de contenção orçamental, com os inerentes "sacrifícios" exigidos aos contribuintes.

Quanto aos pagamentos relativos à GESTNAVE, constata-se que se trata de empréstimos obrigacionistas contraídos em 1991 e 1992 quando a empresa (então denominada Lisnave) se encontrava sob gestão privada e que as garantias do Estado foram prestadas posteriormente, no âmbito dos protocolos de reestruturação celebrados em 1993 e 1997, representando verdadeiros custos em que o Estado incorreu na tentativa frustrada de recuperação da Lisnave[1].

No que respeita aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução das garantias prestadas no âmbito dos financiamentos contraídos pela BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda., e pela Empresa Têxtil Bellino & Bellino, S.A., importa destacar que constituem o segundo e terceiro casos de incumprimento[2] verificado nas garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), num total de nove concessões[3].

6.8.2.2 – Na ordem externa

Na ordem externa foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de € 211.597,3, correspondendo € 201.607,7 a capital e € 9.989,6 a juros de mora, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação e que se devem, na sua totalidade, à execução de garantias no âmbito da Convenção de Lomé.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

Com referência ao final de 2001 e de 2002, procedeu-se à circularização da maior parte das entidades que beneficiaram da garantia pessoal do Estado[4], bem como ao confronto dos elementos obtidos desta forma com os fornecidos pela DGT.

[1] A execução destes protocolos até 1999 foi acompanhada pelo Tribunal de Contas – Cfr. Parecer sobre a CGE de 1996 (Vol. II, ponto 8.9) e de 1999 (Vol. II, ponto 7.5).

[2] O primeiro caso de incumprimento verificou-se em 2000, envolvendo a empresa João Pimentel & Companhia (vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Capítulo VI, ponto 6.8.6.1).

[3] No que se refere ao regime jurídico aplicável, vide o Parecer sobre a CGE/1998, Capítulo VI, ponto 6.7.2.1.

[4] Num total de 47 entidades, representando 90,4% do universo.

De referir que três entidades não prestaram a informação solicitada, e que a informação prestada por outra entidade foi apresentada de forma agregada. Acresce, ainda, que a informação fornecida por uma outra entidade suscitou reservas quanto à sua correcção.

Assim, não foi possível confrontar os valores referentes a cinco entidades com os fornecidos pela DGT.

Para além de outras divergências encontradas, em relação às quais se encontrou explicação e se concluiu serem os valores da DGT os correctos, outras há que contrariam os dados fornecidos por aquela Direcção-Geral, envolvendo 9 entidades (19,1% da amostra).

Apresenta-se, de seguida, as divergências entre os valores fornecidos pela DGT e os declarados pelas entidades, de grandeza igual ou superior a mil euros, que devem merecer esclarecimentos por parte daquela Direcção-Geral:

QuadroVI.33 – Divergências entre a DGT e as entidades beneficiárias relativamente às responsabilidades assumidas

(em euros)

Entidade	31.12.2001		31.12.2002		Diferenças (DGT)	
	Entidade	DGT	Entidade	DGT	31.12.2001	31.12.2002
Na ordem interna						
Hidro. Cahora Bassa	38 806 476,4	64 843 726,6			26 037 250,2	
Na ordem externa						
Amtres	2 466 330,4	3 517 131,8	1 688 766,6	2 543 256,8	1 050 801,3	854 490,2
Brisa	555 339 349,7	555 294 693,4	526 428 476,8	526 372 748,4	-44 656,3	-55 728,3
E. Elect. Madeira	10 169 930,3	14 529 408,5	8 460 488,9	11 058 531,0	4 359 478,3	2 598 042,1
INH	91 549 680,0	100 703 506,2	74 646 391,6	79 264 804,0	9 153 826,2	4 618 412,5
Tap	199 941 938,0	199 582 780,1	136 090 975,0	135 866 647,1	-359 157,9	-224 328,0

Quadro VI.34 – Divergências entre a DGT e as entidades beneficiárias relativamente às responsabilidades efectivas

(em euros)

Entidade	31.12.2001		31.12.2002		Diferenças (DGT)	
	Entidade	DGT	Entidade	DGT	31.12.2001	31.12.2002
Na ordem interna						
Carmona & Irmãos	316 614,5	400 474,1			83 859,6	
Na ordem externa						
Amtres	2 466 330,4	3 517 131,8	1 688 766,6	2 543 256,8	1 050 801,3	854 490,2
Brisa	555 339 349,7	555 294 693,4	526 428 476,8	526 372 748,4	-44 656,3	-55 728,3
E. Elect. Madeira	10 169 930,3	14 529 408,5	8 460 488,9	11 058 531,0	4 359 478,3	2 598 042,1
Edia	135 000 000,0	115 000 000,0			-20 000 000,0	
INH	91 549 680,0	100 703 506,2	74 646 391,6	79 264 804,0	9 153 826,2	4 618 412,5
Tap	199 941 938,0	199 582 780,1	136 090 975,0	135 866 647,1	-359 157,9	-224 328,0

Quanto a algumas divergências referenciadas nos quadros supra identificados, importa tecer algumas considerações:

- Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB)

  A divergência verificada nas responsabilidades assumidas, em 31.12.2001, resulta de uma diferença de valores entre a HCB e a DGT no que concerne a um dos financiamentos garantidos, no montante € 34.915.852,79. Atendendo a que a divergência mencionada representa a diferença entre aquele valor e o referente às utilizações do mesmo - € 8.878.602,57 - suscitam-se as seguintes hipóteses:

  - ou o valor relativamente ao qual se verifica a divergência nunca foi utilizado e o valor correcto é o da DGT, até acabar o período de utilização;
  - ou o período de utilização já terminou, ou o referido montante já foi utilizado e pago, sendo que, verificando-se algum destes casos, o valor correcto corresponde ao da entidade.

  Pela análise dos elementos constantes do arquivo existente sobre esta operação, afigura-se que o valor em questão não terá sido utilizado e que o período para a sua utilização terá terminado em meados de Dezembro de 2001.

  A DGT, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta divergência, pelo que, face aos elementos existentes, se adopta o valor apresentado pela HCB.

- Carmona & Irmãos

  Quanto à divergência verificada nas responsabilidades efectivas, em 31.12.2001, afigura-se que o valor da DGT está sobrevalorizado, porquanto engloba, incorrectamente, no valor das utilizações uma verba de € 83.859,61, e que não foi utilizada.

  Relativamente a esta divergência, a DGT, na sua resposta, confirma que o valor por si apresentado encontra-se sobrevalorizado, devendo-se tal facto a informação incorrecta prestada por aquela Sociedade.

Por último, apesar da DGT incluir a Imobiliária Construtora Grão-Pará, S.A., no universo das entidades beneficiárias de garantias pessoais concedidas pelo Estado, aquela Sociedade, através dos seus mandatários, informou que *"(…) não tem presente, nem no exercício de 2002, nem em 31 de Dezembro de 2001, quaisquer financiamentos que sejam garantidos, por qualquer forma, pelo Estado"*.

Na sua resposta, a DGT não se pronunciou sobre esta questão.

Relativamente às divergências envolvendo a AMTRES, BRISA, E. Electricidade da Madeira, INH e TAP, a DGT, na sua resposta, alega que dizem respeito a variações cambiais, porquanto, segundo a mesma, as entidades beneficiárias ao comunicarem-lhe as utilizações, amortizações ou pagamentos de juros, efectuados no âmbito dos respectivos financiamentos externos, *"(…) fazem-no ao câmbio da data em que efectuaram o pagamento/recebimento, enquanto os mapas da DGT reflectem o montante das responsabilidades assumidas e efectivas, por garantias prestadas, no último dia de cada mês. Só por coincidência o câmbio utilizado será o mesmo"*.

Atendendo ao teor da resposta da DGT, são considerados, para efeitos do presente Parecer, os valores apresentados por aquela Direcção-Geral.

Por seu turno, relativamente à divergência no valor das responsabilidades do Estado referentes à EDIA, a DGT informou que a mesma não foi comprovada pelos seus serviços, concluindo que *"(…) o valor das responsabilidades efectivas do Estado, por garantias prestadas à EDIA cifrava-se em 31/12/2001 em EUR 115 milhões, tendo ocorrido posteriormente, em 5/2/2002, uma utilização de EUR 20 milhões, conforme comunicação da EDIA"*.

Relativamente a esta resposta, importa salientar que, de acordo com os elementos enviados pela DGT, a informação prestada pela EDIA àquela Direcção-Geral data de 14.03.2002 e 07.01.03, confirmando os valores por esta registados. Contudo, face aos novos elementos obtidos pelos Serviços de Apoio do Tribunal em Dezembro de 2003, os quais foram comunicados à DGT no âmbito do contraditório, aquela Direcção-Geral deveria ter diligenciado junto da EDIA o esclarecimento desta questão, o que parece não se ter verificado, atendendo ao teor da sua resposta.

Em suma, face às divergências acima referidas e à não obtenção de elementos suficientes que permitam sustentar definitivamente quais os valores correctos relativamente a algumas das operações em questão, se os apresentados pela DGT ou pelas entidades em questão, adopta-se, embora com reservas, para efeitos do presente Parecer, os valores apresentados por aquela Direcção-Geral.

No entanto, relativamente a essas divergências, aquela Direcção-Geral deve adoptar, com a maior brevidade possível, os procedimentos e efectuar as diligências necessárias para o esclarecimento cabal dos valores das responsabilidades do Estado, nomeadamente junto das entidades beneficiárias ou das entidades financiadoras.

Importa, ainda, salientar que mantêm-se, na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a ausência de sanção legal para o incumprimento dos deveres de informação, por parte dos beneficiários de garantias pessoais do Estado, relativos ao pagamento de capital e de juros, bem como para o não envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, pelo que se reitera a recomendação exarada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no sentido de o diploma mencionado ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar as referidas lacunas.

Sem prejuízo do acima exposto, apresenta-se a evolução das responsabilidades do Estado na ordem interna e na ordem externa.

6.8.3.1 – Na ordem interna

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem interna:

Quadro VI.35 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem interna

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.01	Aumentos			Diminuições				Responsabilidades em 31.12.02
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Utili. não efectuadas	Execuções	Outros	
Assumidas								
1 464 167 970,1	202 777 777,5	-	481,4	25 110 608,2	31 029,8	4 560 341,7	85 892 997,9	1 551 351 251,4
Efectivas								
1 438 109 944,4	-	202 777 777,5	481,4	25 110 608,2	-	4 560 341,7	59 949 861,6	1 551 267 391,8

A coluna "Aumentos – Outros" inclui o valor de € 421,52, correspondente ao montante global de capital não reclamado pelos obrigacionistas no âmbito das operações contratadas pela GESTNAVE, bem como inclui o valor de € 59,84, correspondente ao montante global de diferenças por redenominação e arredondamentos relativos às operações supra mencionadas.

No que se refere à coluna "Diminuições – Utilizações não efectuadas", na parte respeitante às responsabilidades assumidas, inclui o valor de € 31.029,76, correspondente ao montante não utilizado no âmbito da operação contratada pela BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda..

Por seu turno, na coluna "Diminuições – Outros", no que concerne às responsabilidades assumidas, incluiu-se o valor de € 59.855.747,65, correspondente a dívida da RAM assumida pelo Estado em 2001, mas cuja garantia pessoal do Estado só caducou em 2002, bem como inclui o valor de € 26.037.250,23, correspondente a acertos no valor das responsabilidades assumidas do Estado no âmbito de uma operação contratada pela Hidroeléctrica de Cahora Bassa, em virtude de no decorrer da circularização mencionada no ponto anterior se ter obtido elementos que indicam que o valor referente a 2001 é inferior, naquele montante, ao registado pela DGT e ao constante no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano.

No respeitante às responsabilidades efectivas, na coluna "Diminuições – Outros" incluiu-se o referido valor de € 59.855.747,65, acrescido do valor de € 83.859,61, correspondente a acertos no valor das utilizações efectuadas, no que concerne à operação contratada pela sociedade Carmona & Irmãos, S.A., em virtude de se ter obtido elementos que indicam que o valor das utilizações efectuadas é inferior, naquela medida, ao registado pela DGT e ao constante em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Em virtude do pagamento efectuado pelo Estado em execução da garantia prestada à operação contratada pela BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda., nesta coluna incluiu-se, ainda, o valor de € 10.254,36, correspondente à diferença entre o valor apurado pelos Serviços de Apoio do Tribunal a título de responsabilidades efectivas do Estado no âmbito da referida operação, face ao valor constante da Conta Geral do Estado de 2001.

Importa referir que os valores apurados no âmbito da auditoria, a título de responsabilidades assumidas e efectivas, e que constam do quadro anterior (€ 1.551.351.251 e € 1.551.267.392, respectivamente), divergem do valor que é idêntico para ambos os tipos de responsabilidade fornecido pela DGT (€ 1.551.270.549,56).

Esta discrepância de valores deve-se, por um lado, a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI[1], bem como, por outro lado, no que concerne às responsabilidades assumidas, ao facto da DGT, ter considerado, no âmbito da operação contratada pela sociedade Carmona & Irmãos, S.A., como utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas o valor de € 83.859,61.

Quanto a esta última divergência, para além do referido no ponto anterior, importa referir que a DGT efectuou acertos, naquele valor, no montante das responsabilidades assumidas e efectivas. No entanto, atendendo a que o valor em causa se refere ao montante utilizado, implicando a sobreavaliação das responsabilidades efectivas, a correcção a efectuar terá de incidir somente sobre este tipo de responsabilidades, salvo se tivesse terminado o período de utilização do financiamento, o que não se afigura ter verificado.

[1] Vide Ponto 6.8.2.1.2 do referido Parecer.

Na sua resposta, a DGT informou que, estando o financiamento envolvendo a sociedade Carmona & Irmãos, S.A., a ser amortizado desde 25.04.1999, *"(…) indicia que, pelo menos desde essa data, o período de utilização estava terminado, implicando que qualquer reembolso afecte os dois tipos de responsabilidade do Estado"*.

Em comentário à resposta daquela Direcção-Geral, importa esclarecer que, dentro dos limites estabelecidos na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a delimitação do período de utilização decorre do contrato de financiamento, pelo que, no caso em apreço, não tendo o montante financiado sido totalmente utilizado e desconhecendo-se qualquer declaração das partes contratantes sobre a alteração do período de utilização contratualmente estabelecido, o abatimento das referidas utilizações às responsabilidades assumidas só poderia ter ocorrido após o *terminus* do referido período de utilização.

6.8.3.2 – Na ordem externa

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresenta-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem externa:

Quadro VI.36 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem externa

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.01	Aumentos			Diminuições				Responsabilidades em 31.12.02
	Garantias Concedidas	Utilizações	Variações Cambiais	Amortizações	Execução de Garantias	Variações Cambiais	Outros	
Assumidas								
5 091 379 357,4	803 330 128,4	-	11 483 249,1	115 091 602,5	201 607,7	53 633 490,7	1 261 502,9	5 736 004 531,1
Efectivas								
4 615 331 365,2	-	946 677 611,0	11 483 249,1	115 091 602,5	201 607,7	53 633 490,7	653 002,5	5 403 912 521,9

O valor constante da coluna "Diminuições – Execuções de garantias" refere-se aos pagamentos efectuados pelo Estado no âmbito da Convenção de Lomé.

A coluna "Diminuições – Outros", no que se refere às responsabilidades assumidas e efectivas, inclui os valores referentes a diminuições de responsabilidades no âmbito da Convenção de Lomé.

Relativamente aos valores das responsabilidades do Estado no âmbito da referida Convenção, constatou-se que a DGT tem diligenciado junto do BEI para a obtenção de valores actualizados, conforme recomendado pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades ocorridas em 2002

Apresenta-se, de seguida, uma síntese comparativa das variações ocorridas no ano em análise e no ano transacto, com reflexo nas responsabilidades efectivas do Estado, na ordem interna e na ordem externa:

Quadro VI.37 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado

(em euros)

Operações	Empréstimos Internos				Empréstimos Externos			
	2001	2002	Variação		2001	2002	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	161 289 826,5	202 777 777,5	41 487 951,0	25,7	1 045 354 395,9	946 677 611,0	-98 676 784,9	-9,4
Outros Aumentos	0,0	481,4	481,4		574 226,4	0,0	-574 226,4	-100,0
Amortizações	35 904 013,4	25 110 608,2	-10 793 405,2	-30,1	108 182 705,7	115 091 602,5	6 908 896,8	6,4
Execução de Garantias	415 664,9	4 560 341,7	4 144 676,8	997,1	317 954,4	201 607,7	-116 346,7	-36,6
Assunção de Passivos	0,0	59 855 747,7	59 855 747,7		0,0	0,0	0,0	
Outras Diminuições	5,0	94 114,0	94 109,0	1 885 951,5	490 162,4	653 002,5	162 840,1	33,2
Dif. de Câmbio Líquidas	0,0	0,0	0,0		17 769 961,7	-42 150 241,5	-59 920 203,3	-337,2

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- Na ordem interna, em 2002, verificou-se um acréscimo nas "utilizações" no montante de € 41.488 milhares e nas "execuções de garantias" no montante de € 4.145 milhares, representando, respectivamente, aumentos de 25,7% e de 997,1%. Por outro lado, é de assinalar o decréscimo verificado nas "amortizações" no montante de € 10.793 milhares, representando uma diminuição de 30,1%.
- Na ordem externa, em 2002, verificou-se um acréscimo nas "amortizações" no montante de € 6.909 milhares e nas "outras diminuições" no montante de € 163 milhares, representando, respectivamente, aumentos de 6,4% e de 33,2%. Por outro lado, é de assinalar o decréscimo verificado nas "utilizações" no montante de € 98.677 milhares e nas "diferenças de câmbio" no montante de € 59.920 milhares, representando, respectivamente, diminuições de 9,4% e de 337,2%.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das variações, relativamente ao ano anterior, das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades efectivas do Estado por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.01		31.12.02		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	1 438 109 944,4	23,8	1 551 267 391,8	22,3	113 157 447,3	7,9
Fundos e Serviços Autónomos	704 989,9	0,1	704 989,9	0,1	0,0	0,0
Empresas de outros sectores	1 087 994 960,9	75,7	1 261 008 155,9	81,3	173 013 195,0	15,9
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	346 210 531,4	24,1	286 354 783,8	18,5	-59 855 747,7	-17,3
Outros	2 694 170,0	0,2	2 694 170,0	0,2	0,0	0,0
Empréstimos externos	4 615 331 365,2	76,2	5 403 912 521,9	77,7	788 581 156,7	17,1
Fundos e Serviços Autónomos	193 443 111,8	4,2	170 594 086,6	3,2	-22 849 025,2	-11,8
Instituições Financeiras	6 148 628,1	0,1	5 323 812,1	0,1	-824 816,1	-13,4
Empresas de outros sectores	4 401 696 761,9	95,4	5 185 405 111,6	96,0	783 708 349,7	17,8
Região Autónoma da Madeira	4 758 968,1	0,1	34 160 226,6	0,6	29 401 258,5	617,8
Convenção de Lomé	9 283 895,3	0,2	8 429 285,1	0,2	-854 610,2	-9,2
Total	**6 053 441 309,6**	**100,0**	**6 955 179 913,7**	**100,0**	**901 738 604,1**	**14,9**

Salienta-se o acréscimo das responsabilidades, no montante de € 901.739 milhares, representando um aumento de 14,9%, o qual se deveu, essencialmente, ao acréscimo das responsabilidades no que se refere ao sector "Empresas de outros sectores", quer na ordem interna, no montante de € 173.013 milhares, quer na ordem externa, no montante de € 783.708 milhares.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

No ano 2002 não ocorreram quaisquer concessões de garantias pessoais por parte de outras pessoas colectivas de direito público.

Uma síntese das variações ocorridas em 2002, consta do quadro seguinte:

Quadro VI.39 – Variações das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.01	Responsabilidades em 31.12.02	Variação	
			Valor	%
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo				
Arquitur – Soc. e Tur. Arq. Atl., S.A.	1 385 514,6	1 385 514,6	0,0	0,0
Sosul – Soc. Hoteleira do Sul, Lda.	274 338,8	274 338,8	0,0	0,0
Subtotal	1 659 853,5	1 659 853,5	0,0	0,0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Anguiol – Soc. Ind. A. do Oeste, Lda.	17 956,7	0,0	-17 956,7	-100,0
Frami – F. A. Caiado, S.A.	139 663,4	139 663,4	0,0	0,0
Uniagri	582 509,2	582 509,2	0,0	0,0
Subtotal	**740 129,3**	**722 172,6**	**-17 956,7**	**-2,4**
Total	**2 399 982,8**	**2 382 026,0**	**-17 956,7**	**-0,8**

Apenas há a destacar o decréscimo das responsabilidades do IFADAP, no montante de € 18 milhares, representando uma diminuição de 2,4%.

Esta diminuição das responsabilidades indirectas deveu-se a um pagamento efectuado pelo IFADAP em execução de garantia no âmbito da operação envolvendo a ANGUIOL.

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas nos limites estabelecidos na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas nos limites fixados pelo artigo 64.º, n.º 1 e n.º 4, da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2002).

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em 2002, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 1.500.000.000, não se encontrando abrangidas neste limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr. n.º 2 do referido artigo).

Quadro VI.40 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 300 000 000
Operações na ordem interna:			
Autorizadas e concedidas em 2002	202 777 777,5	(b) 25 141 638,0	177.636.139,5
Autorizadas em 2002 e concedidas em 2003	+0,0		
	202 777 777,5		
Operações na ordem externa:			
Autorizadas e concedidas em 2002	723 330 128,4	115 091 602,5	743.238.525,9
Autorizadas em 2002 e concedidas em 2003	135 000 000,0		
	858 330 128,4		
Total	**1 061 107 905,9**	**140 233 240,5**	**920.874.665,4**
	Saldo por utilizar		**379 125 334,6**

(a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2002 - € 1.500.000.000 - deduzido do montante equivalente a € 200.000.000, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2002, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.

(b) Inclui o valor de € 25.110.608,2, a título de amortizações, e o valor de € 31.029,8, a título de utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas.

Constata-se, assim, que em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários, bem como em virtude das utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas, se registava no final do ano de 2002 um saldo não utilizado no valor de € 379.125 milhares, sendo que no final de 2001 esse valor cifrava-se em € 42.232 milhares.

Esta disparidade de valores deve-se ao aumento para 2002 do *plafond* orçamental, bem como por se ter verificado nesse ano uma diminuição do montante das garantias autorizadas e um aumento das amortizações, face ao verificado em 2001.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha também sido fixado um limite de € 10.000.000, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 64.º da LOE), conforme já se deu conta, não ocorreu qualquer concessão de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

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

Previamente à análise dos resultados obtidos sobre esta temática, importa salientar que a acção realizada junto das entidades auditadas – Direcção-Geral do Tesouro (DGT), COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A. (COSEC) e Conselho de Garantias Financeiras (CGF) - cingiu-se à análise dos seguros contratados com a garantia do Estado, bem como à matéria referente a sinistros, tendo por base a técnica da amostragem, conforme se aludirá nos pontos respectivos.

Assim, a informação constante nos pontos seguintes e que não se integrou na amostra baseou-se, exclusivamente, nos dados fornecidos por aquelas entidades, presumindo-se, de princípio, a sua veracidade.

Relativamente aos resultados apurados no âmbito da acção realizada, a DGT, na sua resposta, refere que *"Os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas respeitam a matérias da responsabilidade do Conselho de Garantias Financeiras e da COSEC, entidades a quem competirá efectuar os comentários que tiverem por convenientes"*, com excepção do referido no ponto 6.9.7, que comenta, como se verá.

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado em 2002

No ano de 2002 foram celebrados, com a garantia do Estado, vinte e um contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, sendo que três referem-se a seguros de créditos financeiros, doze a seguros-caução e seis a seguros de investimento.

No mesmo ano, no âmbito do seguro de créditos à exportação, foram, ainda, emitidas duas e renovadas dezassete actas de risco político adicionais a apólices globais.

Do universo dos seguros garantidos pelo Estado no ano, foram seleccionadas para análise duas operações contratadas "ex novo" e duas renovações de actas adicionais no âmbito de actas de risco político adicionais a apólices globais, três operações no âmbito dos seguros de crédito à exportação, envolvendo apólices individuais, seis operações no âmbito dos seguros-caução e quatro operações no âmbito dos seguros de investimento directo português no estrangeiro.

Relativamente a algumas operações analisadas importa tecer os seguintes comentários:

- Actas adicionais de risco político a apólices globais

  Segundo a informação obtida no decurso da acção, algumas renovações de actas de risco político adicionais a apólices globais, ocorridas em 2002, efectuaram-se automaticamente, ou seja, sem emissão de nova acta adicional.

  Tendo por referência o resultado da análise a duas situações de "renovação automática", face à ausência nos processos analisados junto da COSEC de informações escritas subjacentes às renovações das actas, as quais servem, em especial, como um dos meios de suporte das autorizações superiores, e à não emissão de novas actas, entende-se que estas situações de "renovação automática" obstam a um adequado controlo externo das operações contratadas com a garantia do Estado, pelo que se põe em causa a razoabilidade deste procedimento.

Na sua resposta, a COSEC e o CGF afirmam que *"(…) a emissão de actas adicionais para as situações descritas não corresponde a uma exigência contratual por não estarem em causa alterações às condições contratuais anteriormente vigentes (…)"*, informando, ainda, que, embora tal prática tenha sido adoptada durante algum tempo, actualmente a COSEC emite actas adicionais mesmo em caso de renovação automática.

Face ao teor das resposta da COSEC e do CGF, e tendo por referência o ano de 2002, mantêm-se as considerações expostas. Contudo, a confirmar-se a alteração de procedimentos, conforme é referido, importa destacar positivamente a evolução verificada.

- Seguros de investimento directo português no estrangeiro

  Relativamente a uma apólice de seguro de investimento (ap. n.º 46/50/1106), constatou-se que parte do investimento segurável se iniciou antes da apresentação ao seguro.

  Quanto a esta questão, numa Informação da COSEC (Inf.º n.º 082/01, de 25/05) alude-se a esse facto, tendo os serviços daquela Sociedade adoptado o seguinte entendimento: *"face ao reduzido montante em causa (5,67% do montante do capital social proposto para seguro) considera-se cumprido o requisito da novidade"*.

  Tendo em consideração que tanto o anterior regime legal como o actual[1] estabelecem a condição de ser "novo" como um dos requisitos para o investimento ser segurável, podendo-se considerar que, ao abrigo do anterior regime, a interpretação juridicamente mais razoável deste requisito consistia em considerar que só é "novo" o investimento que não tenha sido iniciado antes da sua apresentação ao seguro, tal como consta expressamente do novo regime, considera-se que o investimento seguro não respeitava todos os requisitos legais para que o contrato de seguro pudesse beneficiar da garantia do Estado.

  Por seu turno, relativamente a outra apólice de seguro de investimento (ap. n.º 47/07/1106), importa salientar que o investimento objecto do seguro começou em 17.10.01 e que a proposta de seguro só foi formalizada junto da COSEC em 22 desse mês. No entanto, existem alguns documentos daquela Sociedade junto ao processo que aludem a contactos entre as partes, anteriores ao início do investimento.

  Atendendo a que os factos descritos se verificaram na altura da vigência da anterior regulamentação, afigura-se razoável considerar que o requisito de ser "novo" foi preenchido, embora se entenda que seria mais adequado que a COSEC diligenciasse junto dos proponentes para que estes formalizassem as suas propostas de seguro de investimento antes de iniciarem a sua execução, nomeadamente para efeitos de um adequado controlo das operações.

  Assinale-se, que as novas condições gerais da apólice individual de seguro de investimento português no estrangeiro[2] estabelecem que para avaliar se o investimento é "novo" a data relevante é a da apresentação da proposta de seguro à COSEC, o que se considera mais conforme com as exigências de um adequado sistema de controlo.

[1] A partir do fim de Janeiro de 2002 a matéria relativa aos seguros, com garantia do Estado, de riscos de investimento português no estrangeiro contra factos geradores de sinistro de natureza política, passou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de Novembro.

[2] Aprovadas pelo Despacho Conjunto n.º 474/2002, publicado no DR, II Série, de 30 de Abril.

Relativamente a estas situações, a COSEC e o CGF referem, na sua resposta:

> *"Em termos substantivos, o requisito da «novidade» justifica-se pela necessidade de a seguradora ser previamente consultada sobre o investimento a realizar antes da sua execução e antes da sua contratação irrevogável ter ocorrido, o que em todos os casos se verificou. Sob o ponto de vista formal, o momento mais adequado para aferir a conformidade com o referido critério parece ser o da apresentação da proposta à COSEC, facto que conduziu à sua consagração nas novas apólices.*
>
> *Porém, verifica-se na prática que desde a primeira abordagem feita pelo investidor à COSEC até à definição dos precisos contornos da operação de investimento, que pode demorar vários meses, esta vai assumindo diferentes formas até se fixar em definitivo na operação a analisar. Nestas circunstâncias, parece prematura a formalização da proposta de seguro já que o seu preenchimento requer um grau de concretização do investimento que nessa fase ainda não existe.*
>
> *Nestas circunstâncias e, dado que a postura da COSEC é a de apoiar os investidores portugueses a transpor as dificuldades inerentes à complexidade de montar investimentos no estrangeiro, tem privilegiado a substância sobre a forma, uma vez que é o conhecimento prévio da operação de investimento, ainda que não formalizada pela respectiva proposta, que permite na essência acautelar as razões que subjazem ao referido critério."*

Apesar dos argumentos apresentados pela COSEC e pelo CGF, mantêm-se as considerações e conclusões acima expostas, em especial no que se refere ao seguro de investimento titulado pela apólice n.º 46/50/1106, porquanto relativamente a este os elementos obtidos indicam que parte do investimento segurável se iniciou antes da sua apresentação à COSEC, não tendo esta Sociedade apresentado elementos que obstassem a esta constatação.

Sem prejuízo das considerações suscitadas no âmbito das actas de risco político adicionais a apólices globais e tendo por referência a amostra seleccionada, verificou-se o cumprimento da recomendação efectuada pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativamente à necessidade da Comissão Executiva da COSEC se pronunciar previamente à celebração dos contratos de seguro por si celebrados, por conta e ordem do Estado, nos casos em que pode fazê-lo sem intervenção do CGF e sem necessidade de homologação ministerial[1].

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

No que se refere a esta temática, na fase de planeamento da acção constatou-se que os valores globais referentes a 2001 reportados pela COSEC nesse ano e em 2002 não eram coincidentes.

Relativamente a esta divergência, aquela entidade informou que o valor correcto corresponde ao apresentado em 2002, devendo-se a referida diferença ao facto de no valor apresentado em 2001 não ter incluído uma utilização de juros referente a uma Linha de Crédito para Angola do BTA/BNA, no montante de € 17 milhares. Este facto explica, igualmente, a divergência existente entre os valores apresentados pela COSEC e pelo CGF em 2002 referentes a 2001, dado o CGF não ter procedido à correcção dos valores.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap.º VI, ponto 6.9.2.

No que se refere aos capitais garantidos em 2002, verificou-se no decurso da auditoria que, no âmbito do contrato titulado pela apólice de seguro de créditos financeiros n.º 155/04/1309, ocorreu, nesse ano, uma utilização no montante de € 268.676,97, apesar dos relatórios de 2002 da Direcção Internacional da COSEC (DIT) e do CGF, enviados a este Tribunal, mencionarem não se ter verificado qualquer utilização.

Nesta sequência, apurou-se que a COSEC e o CGF não registaram este valor como capital garantido em 2002, pelo que o valor apresentado por aquelas entidades – € 45.985 milhares – encontra-se subavaliado naquele montante.

A COSEC e o CGF, nas suas respostas, confirmaram que a referida utilização ocorreu em 2002, não tendo sido registada nesse ano, mas sim no ano seguinte. Segundo as referidas entidades, embora a comunicação sobre a referida utilização fosse datada de 27.12.2002, *"(…) o respectivo prémio só foi comunicado pelo Banco Segurado a 02.01.2003 e, consequentemente, só nessa data foi feito o respectivo processamento (…)*", razão pela qual entenderam mais curial fazer corresponder na mesma anuidade o capital e o respectivo prémio.

Relativamente a esta questão, apesar da argumentação da COSEC e do CGF, mantêm-se as considerações expostas e, consequentemente, o valor dos capitais garantidos apurado no decurso da auditoria.

Tendo em consideração o exposto e pressupondo a correcção dos restantes dados disponibilizados pela COSEC, apresenta-se, de seguida, a evolução dos capitais garantidos pelo Estado:

Quadro VI.41 – Evolução dos capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de crédito	37 065	42,9	20 289	43,9	-16 776	-45,3
Seguro de créd. financeiros	26 726	30,9	2 549	5,5	-24 177	-90,5
Seguro de investimento	3 521	4,1	17 346	37,5	13 825	392,6
Seguro-caução	19 154	22,2	6 070	13,1	-13 084	-68,3
Total	(a) **86 466**	**100,0**	**46 254**	**100,0**	**-40 212**	**-46,5**

(a) Este valor diverge do constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 - € 86.449 milhares.

Em 2002, face ao ano de 2001, apesar de ter ocorrido um aumento significativo nos capitais garantidos envolvendo seguros de investimento (392,6%), em virtude da diminuição verificada nos restantes tipos de seguro, registou-se, em termos globais, um decréscimo nos capitais garantidos no ano na ordem de € 40.212 milhares (46,5%).

6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Como questão prévia à indicação das responsabilidades do Estado acumuladas no final de 2002, importa referir que os valores objecto de análise correspondem aos fornecidos pela COSEC e que estão espelhados no mapa elaborado pela mesma entidade, designado "Responsabilidades do Estado em vigor em 31.12.2002".

Segundo informação obtida junto da COSEC, os valores incluídos neste mapa representam, em termos acumulados, os capitais garantidos referentes a apólices individuais e os *plafonds* aprovados no âmbito de actas de risco político adicionais a apólices globais, pelo que através do mesmo não se consegue discriminar as responsabilidades assumidas e efectivas do Estado[1].

Quanto a esta questão, a COSEC informou que, relativamente a 2002 e a anos transactos, teria alguma dificuldade em efectuar este apuramento, nomeadamente em virtude de já terem sido canceladas algumas apólices.

Ainda no que se refere a esta temática, na fase de planeamento da acção constatou-se que os valores globais referentes a 2001, reportados pela COSEC nesse ano - € 326.275 milhares - não eram coincidentes com os apresentados pelo CGF - € 326.274 milhares - tendo a COSEC informado que o valor correcto seria o por si apresentado.

Contudo, quando disponibilizou os valores referentes a 2001 por tipo de seguro, na sequência de solicitação feita nesse sentido pelos serviços de apoio do Tribunal no decurso da auditoria, a referida Sociedade indicou como valor global daquelas responsabilidades a quantia € 326.273 milhares, valor que posteriormente alterou para € 326.272 milhares, quando confrontada com aquela diferença, informando que este seria o valor correcto.

Nas suas respostas, a COSEC e o CGF justificam as diferenças mencionadas alegando haver *"(…) discordância dos valores dos arredondamentos de Escudo para o Euro e de outras divisas em que as apólices estão tituladas para o Escudo e seguidamente para o Euro, bem como a existência de arredondamentos matemáticos resultantes de se terem apresentado valores globais e valores por tipo de produtos"*.

Ainda quanto a esta questão, aquelas entidades entendem que *"(…) os valores que reflectem a posição das responsabilidades do Estado no final do ano deverão ser os valores globais agregados, pelo que se deverá ter em conta o valor de 326.275 milhares de Euros, e não os que resultaram das somas parciais e arredondadas dos valores por tipo de produto"*.

Tendo em consideração o exposto, considera-se, para efeitos do presente Parecer, o valor agora apresentado por aquelas entidades.

No que se refere ao valor acumulado das responsabilidades no final de 2002, atendendo a que COSEC e o CGF não registaram nos capitais garantidos desse ano uma utilização no valor de € 268.676,97, conforme referido no ponto anterior, presumiu-se que não registaram, igualmente, este valor nas responsabilidades acumuladas.

Assim sendo, o valor das responsabilidades acumuladas em 2002 ter-se-á cifrado em € 312.463 milhares e não em € 312.194 milhares, conforme referem aquelas entidades.

Face às divergências supra-mencionadas, seja no que se refere à constante alteração dos valores das responsabilidades do Estado em 2001, comunicadas aos serviços de apoio do Tribunal, seja no que se refere à incorrecção dos valores reportados a título de responsabilidades do Estado em 2002, recomenda-se um maior rigor na definição e reporte dos valores das responsabilidades do Estado.

[1] Em termos sintéticos, nas responsabilidades assumidas atende-se aos montantes contratados, enquanto nas responsabilidades efectivas atende-se ao montante das utilizações. O referido mapa elaborado pela COSEC agrega utilizações, mas também *plafonds* e não somente as utilizações destes, pelo que agrega aspectos referentes a responsabilidades efectivas e assumidas.

Importa, ainda, salientar que a informação referente às responsabilidades é reportada em termos acumulados por tipo de seguro e por país e não por apólice contratada, impossibilitando uma análise discriminada das variações ocorridas no ano (aumentos e diminuições), pelo que se recomenda que sejam instituídos procedimentos que obstem a esta lacuna.

Tendo em consideração o exposto e pressupondo a correcção dos restantes dados fornecidos pela COSEC, apresenta-se, de seguida, a evolução das referidas responsabilidades:

Quadro VI.42 – Evolução da posição das responsabilidades acumuladas do Estado

(em milhares de euros)

Produto	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de crédito	159.624	48,9	142.264	45,5	-17.360	-10,9
Seguro de créd. financeiros	123.791	37,9	109.853	35,2	-13.938	-11,3
Seguro de investimento	14.421	4,4	28.049	9,0	13.628	94,5
Seguro-caução	28.541	8,7	32.297	10,3	3.756	13,2
Total	(a) **326.275**	**100,0**	**312.463**	**100,0**	**-13.812**	**-4,2**

(a) Conforme referido no ponto 6.9.3 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, este valor não corresponde à soma das parcelas, porquanto foram deduzidas ao total das responsabilidades 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.

Em 2002, face a 2001, apesar de ter ocorrido um acréscimo significativo nas responsabilidades acumuladas do Estado envolvendo seguros de investimento (94,5%) e um ligeiro acréscimo envolvendo seguros-caução (13,2%), em virtude do decréscimo verificado nos restantes tipos de seguro, registou-se, em termos globais, uma diminuição das responsabilidades acumuladas do Estado na ordem de € 13.812 milhares (4,2%).

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

Tendo em conta as operações efectuadas no ano 2002, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 64.º, n.º 3, da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2002).

Nos termos deste preceito, as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2002, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, não poderão ultrapassar o montante equivalente a € 200 milhões.

Para a imputação dos valores movimentados ao limite orçamental, a COSEC considera, como regra geral, os compromissos assumidos no ano, bem como os reforços de compromissos que tenham sido assumidos durante o ano, mesmo que respeitem a operações de anos anteriores. No caso dos seguros-caução, em que não existe compromisso, é considerado o valor das apólices emitidas durante o ano. No caso dos seguros de créditos financeiros, são imputados ao limite orçamental os *"plafonds"* das linhas de crédito concedidas no ano, bem como as utilizações de linhas de crédito concedidas em anos anteriores, mas não são imputadas as renovações de linhas de crédito. Finalmente, e no que respeita aos seguros de crédito, são também considerados para efeitos do limite orçamental os *"plafonds"* de riscos políticos concedidos ao abrigo de apólices globais. Se, durante o ano, qualquer valor imputado ao limite orçamental vier a ser anulado, a respectiva imputação considera-se sem efeito.

Uma vez que é o valor das responsabilidades assumidas durante o ano (valores que o Estado se comprometeu a garantir) que releva para efeitos do limite orçamental, o respectivo apuramento é essencial, admitindo-se que os critérios acima enunciados cobrem, relativamente às várias modalidades de seguro, todas as garantias assumidas pelo Estado num determinado ano. Contudo, no que respeita aos seguros de crédito financeiros, não fará sentido incluir as utilizações de linhas de crédito concedidas em anos anteriores, porquanto o montante global já foi considerado no limite referente ao ano da contratação da mesma. Por seu turno, não se entende a razão pela qual as renovações de linhas de crédito não são imputadas no ano da renovação, porquanto esta pressupõe a caducidade do contrato existente, configurando um novo contrato.

A COSEC e o CGF, nas suas respostas, referem que: *"Até 2003, altura em que foram redefinidos pelo CGF os critérios de imputação de valores a afectar o limite orçamental, os plafonds das linhas de crédito concedidas no ano não eram registados, mas apenas as utilizações efectivamente realizadas em cada ano. Refira-se que estes critérios diferem dos utilizados nas apólices globais em que anualmente se imputam ao plafond do limite orçamental, os valores dos plafonds em vigor.*

A partir de 2003, os critérios adoptados por deliberação do CGF, foram no sentido de alocar ao plafond orçamental o valor da linha de crédito e nos anos subsequentes os montantes efectivamente utilizados".

Relativamente à imputação orçamental envolvendo linhas de crédito, conforme já referido supra, não fará sentido incluir as utilizações das mesmas quando o montante global já foi considerado no limite referente ao ano da contratação.

Refira-se ainda que o CGF, na sua resposta, admite ponderar os critérios de afectação dos *plafonds* da linha de crédito ao limite orçamental das responsabilidades do Estado.

Para a análise do cumprimento do limite orçamental, os Serviços de Apoio do Tribunal basearam-se num mapa elaborado pela COSEC designado "Responsabilidades assumidas nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2002", no qual se identifica, em termos mensais e globais, as operações imputadas ao referido limite.

Nos termos deste documento, o total imputado à execução orçamental de 2002 cifrou-se em € 121.846.964, remanescendo um saldo não utilizado de € 78.153.036.

Relativamente às operações contratadas em 2002, inseridas na amostra, algumas foram imputadas à execução orçamental de 2001 e outras à de 2002, em função da data da emissão do compromisso ou da apólice, no caso do seguro-caução, conforme as regras de cabimentação adoptadas pela COSEC.

Em resultado da análise efectuada, constatou-se que duas operações que integravam a amostra e que deveriam ser imputadas à execução orçamental de 2002 não o foram, uma pela totalidade e outra em parte do seu valor, conforme se apresenta:

Quadro VI.43 – Valores relativos a 2002 não imputados pela COSEC ao *plafond* orçamental

(em euros)

Apólice	Valor do compromisso	Valor imputado pela COSEC	Diferença
48/04/1106	(a) 2 845 445	845 455	1 999 990
223/06/2014	(b) 542	0	542
Total			**2 000 532**

(a) Contravalor de CVE 313.753.000.

(b) Contravalor de CVE 59.751,40.

Atento o descrito, e pressupondo que as restantes operações não analisadas foram devidamente imputadas ao plafond orçamental de 2002, o valor utilizado cifrou-se em € 123.847.496, remanescendo um saldo não utilizado no valor de € 76.152.504.

Relativamente a estas divergências, a COSEC e o CGF não se pronunciaram.

Por último, importa salientar que, apesar da Lei do Orçamento do Estado estabelecer um limite para as responsabilidades do Estado, os resultados da sua execução não se encontram espelhados na Conta Geral do Estado, nomeadamente as garantias concedidas no ano e as responsabilidades anuais ou acumuladas, o que é criticável, porquanto limita a função de controlo da actividade do Estado.

6.9.5 – Prémios

Os prémios processados e cobrados em 2002 cifraram-se, respectivamente, em € 678 milhares e em € 633 milhares, o que face aos valores verificados em 2001 – € 3.160 milhares e € 3.150 milhares - representa, respectivamente, um decréscimo na ordem de 78,5% e de 79,9%.

A redução dos prémios deveu-se, essencialmente, ao decréscimo dos capitais garantidos no ano e à preponderância de operações de curto prazo, bem como à emissão de uma apólice de seguro de investimento de razoável dimensão cujo pagamento dos prémios aplicáveis à 1.ª anuidade do seguro (devidos pela emissão da apólice e de uma acta adicional) foi faseado em duas semestralidades iguais, o primeiro ainda em 2002 e o segundo até 02.03.03.

Relativamente à segunda fracção do prémio referido, a última informação obtida pelos Serviços de Apoio do Tribunal, no decurso da acção, indicava que ainda não tinha sido paga e que a COSEC estava a diligenciar pela cobrança coerciva da mesma.

6.9.6 – Montantes disponibilizados pelo Estado, em 2002, para pagamento de sinistros

Em 2002, de acordo com um mapa fornecido pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), o Estado disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante de € 44.377.909,45, o qual coincide com o registado na Conta Geral do Estado (CGE) de 2002.

As verbas acima referidas destinaram-se a pagamentos de sinistros envolvendo Angola, com excepção de dois casos referentes a uma operação individual envolvendo a Argentina.

De entre o leque de disponibilizações de fundos efectuadas em 2002 pela DGT à COSEC, identificadas no referido mapa, analisaram-se dez referentes a seguros de crédito e cinco referentes a seguros de créditos financeiros, adoptando-se como critério selectivo as ocorridas no último quadrimestre de 2002 de maior montante, de forma a possibilitar a verificação do cumprimento das recomendações do Tribunal efectuadas no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000[1].

Em resultado da análise constatou-se que, no âmbito da admissão e regulação de sinistros, os pedidos indemnizatórios efectuados pela COSEC à DGT espelhavam as deliberações da sua Comissão Executiva, encontrando-se assim cumpridas as recomendações acima referenciadas.

As disponibilizações de fundos analisadas, foram suportadas pelo Orçamento do Estado de 2002, através do Capítulo 60 – Div.01 – Subd.05 – C.E.09.07.00 – B Outros Activos Financeiros – Seguros de Crédito – COSEC.

De referir, que em termos de sinistralidade registou-se um pequeno decréscimo em relação ao ano de 2001[2], aproximadamente 15,1%.

6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado em 2002

No ano de 2002, as quantias recuperadas pela COSEC, por conta do Estado, cifraram-se em € 107,7 milhares, contra € 656,1 milhares em 2001[3], representando um decréscimo na ordem dos 83,6%. De salientar, que já no ano de 2001, em relação ao ano 2000, se tinha assistido a uma diminuição na ordem dos 42,2%.

A recuperação no ano em análise respeita a indemnizações pagas no âmbito de seguros de crédito, envolvendo operações garantidas para Angola e Moçambique.

Atendendo a que a dívida de Angola a Portugal está a ser objecto de negociação entre os dois países, incluindo-se nesta, parte dos créditos decorrentes de sinistros, conforme informado pela COSEC no âmbito do contraditório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, deve a COSEC explicar a razão pela qual ocorreram recuperações de créditos em 2002, envolvendo operações garantidas para Angola.

Relativamente a esta questão, a COSEC e o CGF, nas suas respostas, informaram que *"(…) as recuperações relacionadas com exportações para Angola e referidas a 2002 foram efectuadas junto dos exportadores no âmbito das responsabilidades por eles retidas através das apólices de garantias financeiras ao exportador nacional, respeitante a uma operação especifica que envolveu uma cobertura por meio de duas apólices complementares (seguro de créditos e garantia financeira ao exportador), sistema de cobertura que era praticado na altura em que a operação foi garantida (1992). Assim os pagamentos foram directamente efectuados à COSEC pelos exportadores, que diligenciarão junto das autoridades angolanas a sua recuperação no âmbito da reestruturação da dívida de Angola às empresas privadas, em curso"*.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap.º VI, ponto 6.9.7.

[2] No ano de 2001, a DGT disponibilizou à COSEC, para efeito de pagamento de sinistros, o montante de € 52.296.389,55.

[3] Este valor diverge do constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 (€ 602,4 milhares), por se ter verificado, no decurso da auditoria, que os valores fornecidos no ano anterior relativos ao total das recuperações em 2001 e à parcela que foi contabilizada como receita desse ano estavam incorrectos.

De realçar que uma parte das recuperações obtidas pela Cosec em 2001, no valor de € 321 milhares, só deram entrada nos cofres do Estado em 2002. Deste modo, a receita contabilizada na CGE de 2002, no Capº. 10 – Activos financeiros, Grupo 15 – Outros Activos Financeiros, Artº. 02 – Subartigo 01 – Rubrica 01 – Recuperações de créditos garantidos, foi de € 428,7 milhares.

Sobre esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que os valores de receita cobrada pela COSEC apresentam sempre um desfasamento em relação à receita entregue à DGT e registada na CGE.

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, ainda não foram plenamente aplicadas pela Direcção-Geral do Tesouro que, no entanto, reportou informação sobre um conjunto de activos financeiros mais vasto do que o do ano precedente. Consequentemente, a análise que se segue continua 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 serviços e fundos autónomos. O património financeiro gerido pelas Instituições de Segurança Social é tratado no capítulo XII. Em alguns casos, foram introduzidas rectificações ou alterações de critério no apuramento da informação que serve de base ao presente capítulo. Este facto e o alargamento do âmbito da informação recolhida limitam a possibilidade de comparação directa com a que consta do Parecer sobre a CGE/2001. Tal será casuisticamente referido ao longo do texto que segue.

[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.

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 2002, relativamente às quais não foram efectuados quaisquer movimentos de consolidação.

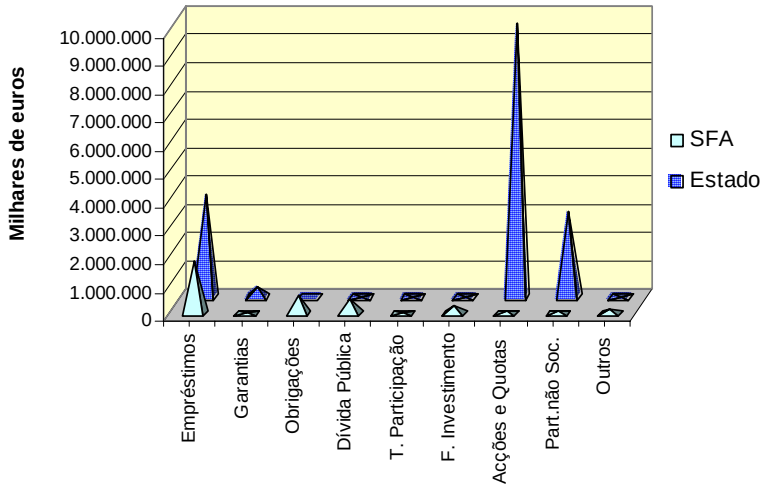
Quadro VII.1 – Repartição do Património Financeiro, por subsector e tipo de activo

(em milhares de euros)

	Subsectores			
	Estado		SFA	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Créditos por empréstimos concedidos	3 647 777,5	21,8	1 825 494,3	51,2
Créditos por execução de garantias	340 303,0	2,0	544,8	0,0
Obrigações	5,2	0,0	602 933,9	16,9
Títulos de dívida pública	504,6	0,0	533 550,9	15,0
Títulos de participação	30 202,2	0,2	924,1	0,0
Fundos de investimento	26 939,1	0,2	242 839,8	6,8
Acções e quotas	9 657 939,9	57,6	98 845,1	2,8
Participações em entidades não societárias	3 039 460,4	18,1	100 814,1	2,8
Outros activos financeiros	14 253,7	0,1	162 901,1	4,6
Total	**16 757 385,8**	**100**	**3 568 848,2**	**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, créditos decorrentes da concessão de empréstimos e participações em entidades não societárias e a do subsector dos serviços e fundos autónomos, cujo valor é de cerca de um quinto 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 2002

No quadro seguinte evidencia-se a evolução registada em 2002 no valor dos 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 euros)

	Valor Nominal		Variação	
	31.12.01	31.12.02	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	4 050 136 919	3 647 777 538	-402 359 380	-9,9
Créditos por garantias	366 858 146	340 303 034	-26 555 112	-7,2
Outros créditos	5 097 424	14 253 732	9 156 308	179,6
Obrigações	5 506	5 248	-258	-4,7
Títulos de dívida pública	504 621	504 621	0	0,0
Títulos de participação	30 202 213	30 202 213	0	0,0
Fundos de investimento	16 214 973	26 939 125	10 724 153	66,1
Acções e quotas	9 178 625 864	9 657 939 900	479 314 036	5,2
Participações não societárias	2 929 460 387	3 039 460 387	110 000 000	3,8
Total	**16 577 106 052**	**16 757 385 799**	**180 279 746**	**1,1**

Constata-se, assim, que se registaram variações negativas e significativas, quer em valor absoluto quer em percentagem, no valor nominal dos créditos por empréstimos (- € 402,4 milhões) e por garantias (- € 26,6 milhões). Por seu turno, as variações positivas, mais significativas em valor absoluto, são as que se registaram em acções e quotas (€ 479,3 milhões) e em participações não societárias (€ 110 milhões). Na sua globalidade, o valor nominal dos activos financeiros considerados apresenta uma variação positiva de cerca de 1,1% (€ 180 milhões).

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 euros e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros[1]. Em 2002, foram concedidos novos financiamentos no âmbito do Programa PAR[2] bem como os empréstimos seguintes:

- Um empréstimo às Oficinas Gerais de Material Aeronáutico no montante de € 5,0 milhões, destinado cobrir necessidades de tesouraria;

[1] Seis estados soberanos e duas empresas.

[2] Pelo Despacho Conjunto n.º 162/2002, de 5 de Março, dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e do Desenvolvimento Rural, foi fixado em € 2,9 milhões o limite máximo das operações de crédito a financiar pelo Estado ao abrigo do Programa PAR, em 2002. As utilizações efectivas foram de € 0,7 milhões.

- Um empréstimo à República Srpska da Bósnia-Herzegovina no montante de € 3,9 milhões, destinado ao financiamento da aquisição de material ferroviário, em Portugal.

Em 2002, extinguiu-se uma operação de crédito na sequência da conclusão do processo de falência da mutuária, a Supermercados Boa Ajuda Modelar[1].

Agregando por moedas de denominação as operações de crédito em análise, obtêm-se os valores inscritos nos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 2002, do valor dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado (capital vincendo e capital e juros vencidos) e do seu peso, por moedas de denominação. Assim, o crédito total passou de € 3.840,7 milhões[2] em 31 de Dezembro de 2001 para 3.439,3 milhões em 31 de Dezembro de 2002, registando uma diminuição de € 401,5 milhões (10,5%). Esta variação deve-se à valorização do euro face às outras divisas em que estão denominados este créditos, com destaque para o dólar dos EUA. Calculado a câmbios de 31 de Dezembro de 2001, o valor destes créditos aumentou € 88,1 milhões (2,3%) em 2002.

Quadro VII.3 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2002, por moeda de denominação

	Valor em 31.12.01		Valor em 31.12.02		Variação	
Divisas	**Montante**	**Estrutura**	**Montante**	**Estrutura**	**Em valor**	**Em %**
EUR	805 911 459	21,0	828 913 379	24,1	23 001 920	2,9
MET	38 409 702	0,0	38 409 702	0,0	0	0,0
USD	2 653 460 743	78,4	2 709 278 678	75,1	55 817 935	2,1
VEB	2 793 486 778	0,1	2 812 770 869	0,1	19 284 091	0,7
ZAR	207 285 562	0,5	225 066 310	0,7	17 780 749	8,6
Total (EUR)	**3 840 749 279**	**100,0**	**3 439 290 178**	**100,0**	**-401 459 101**	**-10,5**

Fonte: DGAERI e DGT

O valor global dos créditos por empréstimos concedidos compreende prestações de capital vincendas e prestações de capital e juros vencidos. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de € 1.319,0 milhões em 31 de Dezembro de 2001, 34,3% do total dos créditos, para 1.490,7 milhões em 31 de Dezembro de 2002, 43,3%. O agravamento do valor dos créditos em mora regista-se em créditos denominados em todas as moedas, com excepção dos denominados em meticais.

[1] O crédito do Estado era de € 1.377,78 e a verba recebida foi de € 134,84.

[2] Este valor não coincide com o constante do Parecer sobre a CGE/2001 porque a DGT introduziu algumas correcções no valor dos créditos sobre a HCB e a República de Angola.

Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2002, por natureza e moeda de denominação

	Divisas	Valor em 31.12.01		Valor em 31.12.02	
		Montante	Estrutura	Montante	Estrutura
Créditos vincendos	EUR	445 937 473	55,3	404 618 222	48,8
	USD	1 813 200 966	68,3	1 602 181 723	59,1
	VEB	2 793 486 778	100,0	2 510 663 855	89,3
	ZAR	149 001 294	71,9	130 376 132	57,9
	Total (EUR)	**2 521 753 181**	**65,7**	**1 948 590 900**	**56,7**
Créditos vencidos	EUR	359 973 985	44,7	424 295 157	51,2
	MET	38 409 702	100,0	38 409 702	100,0
	USD	840 259 777	31,7	1 107 096 955	40,9
	VEB			302 107 014	10,7
	ZAR	58 284 268	28,1	94 690 178	42,1
	Total (EUR)	**1 318 996 098**	**34,3**	**1 490 699 278**	**43,3**
Total (EUR)		**3 840 749 279**	**100,0**	**3 439 290 178**	**100,0**

Fonte: DGAERI e DGT

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2002, qualquer receita de juros ou amortizações, mas, um conjunto de 7 mutuários pagou prestações de capital no valor de € 9,2 milhões e 360,4 milhões de bolívares, bem como juros no valor de 1,2 milhões de euros, de 0,2 milhões de dólares americanos e 42,1 milhões de bolívares. 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, e a UNIAGRI efectuaram pagamentos de valor equivalente ao das prestações vencidas, enquanto a República de Cabo Verde e os beneficiários dos créditos para emigrantes portugueses na Venezuela apenas pagaram parte das prestações vencidas. Por outro lado, agravou-se a situação de mora dos créditos sobre a HCB e as Repúblicas de Angola e Moçambique, já assinaladas nos Pareceres anteriores. 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.

7.2.2.2 – Créditos por empréstimos de repasses 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.

Quadro VII.5 – Créditos por repasse de fundos.
Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos

(em euros)

Beneficiários/Mutuantes	CNP	FRCE	BIRD	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	4 573 471				4 573 471
C.M. Região Norte		4 553 526			4 553 526
IFADAP			17 536 684	28 420 876	45 957 560
IGAPHE		53 132 036			53 132 036
R. A. Açores		17 029 338			17 029 338
Total	**4 573 471**	**74 714 900**	**17 536 684**	**28 420 876**	**125 245 931**

Fonte: DGT

Os contratos de empréstimo em apreço, foram celebrados no período 1978/1989 e, no início de 2002, ainda estavam activos os relativos a cinco entidades do sector público. No quadro anterior, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados. Durante o ano de 2002, extinguiu-se um destes empréstimos[1] porque se concluiu a sua amortização. O crédito do Estado passou de € 209,4[2] milhões, em 31 de Dezembro de 2001, para € 208,5 milhões, em 31 de Dezembro de 2002, isto é, reduziu-se 0,4%. Esta redução abrange apenas capital vincendo, assim se mantendo todas as situações de mora que se registavam no termo do exercício anterior.

Em 2002, venceram-se prestações de capital e juros no valor de cerca de um milhão de euros, que foram pagas. A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 2002, são os resultantes de empréstimos ao IGAPHE, à RAA[3] e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês[4]), 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 2002

(em euros)

Créditos		Valor		Variação	
		Em 31.12.01	Em 31.12.02	Em valor	Em %
Vincendos	capital	10 628 020	9 727 740	-900.280	-8,5
Vencidos	capital	121 389 200	121 389 200	0	0,0
	juros	77 370 420	77 370 420	0	0,0
Total		**209.387.640**	**208 487 360**	**-900 280**	**-0,4**

Fonte: DGT

[1] Trata-se do repasse de fundos para as câmaras municipais da região Norte.

[2] Este valor não coincide com o apresentado no Parecer sobre a CGE/2001 porque a DGT introduziu algumas correcções no valor dos créditos sobre o IFADAP.

[3] Refere-se a € 21 milhões de juros, relativos a duas operações de crédito extintas no quadro do programa especial de redução da dívida das regiões autónomas.

[4] 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

No Parecer sobre a CGE/2001 foi incluída, pela primeira vez, a informação da DGT 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). A evolução registada em 2002 nos créditos desta natureza, que se reportam a cerca de quatro centenas de operações, envolvendo a concessão de garantias a empréstimos no montante de € 107,6 milhões, é apresentada no quadro seguinte. O valor relativo a 31 de Dezembro de 2001 difere do que foi apresentado no ano anterior, porque a DGT introduziu novos critérios, bem como operações que não tinham sido consideradas em 2001.

Quadro VII.7 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2002

(em euros)

Em recuperação em 31.12.01	Movimentos de 2002				Em recuperação em 31.12.02
	Capital recuperado	Juros recebidos	Anulações	Novas execuções	
97.541.616	95 320	79 877	61 311	5 298 776	102 683 761

Fonte: DGT

Como se pode constatar, o valor dos créditos por recuperar cresceu, em 2002, cerca de € 5,1 milhões (5,3%). Esta evolução é, essencialmente, explicada por um muito significativo montante de novos pagamentos em execução de garantias, € 5,3 milhões, já que as recuperações ocorridas neste ano representam apenas 0,1% do valor em recuperação e o valor dos créditos anulados foi da mesma ordem de grandeza.

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, bem como créditos de outras entidades.

Estas operações envolvem o reescalonamento de dívidas no valor de € 12.433,8 milhões e 253,0 milhões de dólares americanos. A evolução destes créditos, no ano em análise, está sintetizada no quadro seguinte. Calculado a câmbios correntes, o valor destes créditos passou de € 269,3 milhões em 31 de Dezembro de 2001, para € 237,6 milhões em 31 de Dezembro de 2002, ou seja, registou uma diminuição de 11,8%. Esta redução é significativamente influenciada pela desvalorização do dólar dos EUA uma vez que a câmbios de 31 de Dezembro de 2001 a variação é de apenas -0,4%. Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular e com a Federação Russa registaram, em 2002, uma execução regular. Por seu turno, os acordos com a Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe não registaram qualquer pagamento. Assim, em 2002, o Estado recebeu € 226.724,29 e USD 6.192.285,96.

Quadro VII.8 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2002, por natureza e moeda de denominação

Créditos		Divisas	Valor		Variação	
			Em 31.12.01	Em 31.12.02	Em valor	Em %
Vincendos	Capital	EUR	63 191 482	62.658.308	-533.174	-0,8
		USD	171 440 973	168.860.091	-2.580.882	-1,5
Vencidos	Capital	EUR	1 253 959	1.637.887	383.928	30,6
	Juros	EUR	10 339 179	12.304.588	1.965.409	19,0
Total (EUR)			**269.316.530**	**237.619.273**	**-31 697 257**	**-11,8**

Fonte: DGAERI

7.2.2.4 – Outros créditos

Diversos têm sido os processos de extinção de empresas e organismos públicos, cujo património residual, atribuído ao Estado, é transferido para a DGT. Esses patrimónios incluem, em muitos casos, créditos cuja recuperação lhe incumbe. Para o exercício de 2002 foram, pela primeira vez, reportados elementos de informação relativos a oito entidades cuja extinção originou a transferência de créditos para a DGT. São elas:

- FA – Fundo de Abastecimento
- FGRC – Fundo de Garantia de Riscos Cambiais
- CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP
- CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP
- CRCB – Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA
- ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA
- EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA
- ULTRENA – Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA

Os valores destes créditos e a evolução neles registada em 2002 são apresentados no quadro seguinte. As transmissões tiveram lugar entre 1990 e 2002. Trata-se, em todos os casos, de créditos vencidos e tinham, originalmente, naturezas muito diferenciadas. A sua recuperação, por via judicial ou extra-judicial, revela-se lenta.

Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado.
Evolução registada em 2002.

(em euros)

	Valor em 31.12.01		Movimentos em 2002		Valor em 31.12.02	
	Capital	Juros	Assunções	Recuperações	Capital	Juros
FA			9 310 241		9 310 241	
FGRC	459 249			1 958	457 291	
CNN			85 079		85 079	
CTM			10 196		10 196	
CRCB	980 236			56 277	923 959	
ENDAC			8 227		8 227	
EPAC	3 651 103	6 836		289 295	3 361 808	6 836
ULTRENA			90 095		90 095	
Total	5 090 588	6 836	9 503 839	347 530	14 246 897	6 836

Fonte: DGT

7.2.2.5 – Obrigações e títulos da dívida pública

A carteira de obrigações e títulos de dívida pública do subsector Estado repartiu-se, em 2002, pela DGT, pela Direcção-Geral do Património e pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. A cargo da DGT estavam obrigações e títulos de dívida pública cujo valor nominal[1] se manteve inalterado durante o ano. O rendimento proporcionado ascendeu a € 25.494, semelhante ao do ano anterior, e refere-se, apenas, a títulos da dívida pública. A evolução da carteira da DGT é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.10 –Obrigações e títulos da dívida pública na carteira da DGT. Evolução registada em 2002, por tipo de título.

(em euros)

Tipo de título	Valor nominal em 31.12.01	Valor nominal em 31.12.02	Variação em %
Obrigações	1 506	1 506	0,0
Títulos Dívida Pública	504 621	504 621	0,0
Total	**506 127**	**506 127**	**0,0**

Fonte: DGT

Por seu lado, a carteira da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais incluía um certificado de renda perpétua, cujos rendimentos foram de € 2,12, e a Direcção-Geral do Património tinha na sua carteira obrigações estrangeiras, no valor de £2.434, que não registaram qualquer movimento no ano em apreço e proporcionaram juros no valor de £668,14.

[1] Na sua resposta, a DGT afirma que o valor dos títulos de dívida pública, que em 2002 constavam da sua carteira, era de €438.466,22 e não os acima mencionados €504.621,00. A diferença decorre da valorização de um certificado de renda perpétua ao qual a DGT atribui o valor real fixado no Aviso n.º 1209/2002 (2.ª série), publicado no Diário da República, II série, de 29 de Janeiro de 2002, e não o seu valor nominal.

7.2.2.6 – Títulos de participação

Em 2002, este tipo de activo continuava, apenas, a estar registado na carteira a cargo da DGT, integrando unicamente os do INH[1], com valor nominal de € 30,2 milhões. O número e valor nominal destes títulos de participação não registou qualquer alteração em 2002 e o rendimento proporcionado, contabilizado como receita do Estado, foi de € 1,4 milhões, valor superior ao registado em 2001, que fora de cerca de 0,9 milhões.

7.2.2.7 – Fundos de investimento

A carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, incluía, em 2002, unidades de participação em diversos fundos de investimento, mobiliários e imobiliários. Os aumentos verificados nesta carteira em 2002 são os que decorreram da decisão de extinguir a IPE, transferindo para a Agência Portuguesa para o Investimento (API) as funções relacionadas com o capital de risco e a gestão de parques empresariais. Para tal, o Estado adquiriu a empresas do grupo IPE, por contrato de compra e venda celebrado em Outubro de 2002, um conjunto de acções e unidades de participação em fundos de investimento e, posteriormente, mobilizou-os para realização do capital estatutário da API. Os movimentos de entrada na carteira estão registados em 2002 e os de saída em 2003[2]. O quadro seguinte mostra a evolução, registada em 2002, nesta carteira, a qual não proporcionou nesse ano quaisquer rendimentos.

Quadro VII.11 – Fundos de investimento na carteira da DGT.
Evolução registada em 2002.

(em euros)

Identificação dos Títulos	Valor Nominal em 31.12.01	Outros Movimentos	Valor Nominal em 31.12.02	Variação em %
FRC IPE Capital Tecnologia		3 292 065	3 292 065	
FRIE IPE Capital I	6 234 973	5 611 475	11 846 448	90,0
FRIE IPE CAPITAL RETEX PAIEP		1 820 612	1 820 612	
FIIF Margueira Capital	9 980 000		9 980 000	0,0
Total	**16 214 973**	**10 724 152**	**26 939 125**	**66,1**

7.2.2.8 – Acções e quotas

7.2.2.8.1 – Evolução global

Em 31 de Dezembro de 2002, a carteira gerida pela DGT compreendia acções de 146 empresas e quotas de 4 empresas, com o valor nominal de € 9.657,9 milhões[3]. A evolução registada em 2002 traduziu-se num acréscimo de 40 no número de empresas representadas na carteira e de € 479,3 milhões (5,2%) no seu valor nominal. O movimento anual da carteira está sintetizado no quadro

[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] Esta operação está adiante exposta com maior detalhe no ponto 7.2.2.8.3.2. Extinção da IPE.

[3] Inclui acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa denominadas em meticais. Os câmbios utilizados foram de 20.148,0 e de 24.164,6 meticais por euro, em 31 de Dezembro de 2001 e de 2002, respectivamente.

seguinte. Para além das variações aí registadas, há a assinalar uma diminuição de cerca de € 33,7 milhões no valor nominal da carteira, decorrente da variação do câmbio do metical, e um acréscimo de cerca de 0,6 milhões, originado no processo de redenominação em euros de algumas acções integrantes da carteira.

Quadro VII.12 – Acções e na carteira da DGT. Evolução registada em 2002, por natureza dos movimentos

Movimentos	Acções Saídas		Movimentos	Acções Entradas	
	Quantidade	Valor Nominal		Quantidade	Valor Nominal
Alienação	79 009 758	395 048 790	Constituição	94 460	902 516 000
Redução de capital	6 593 259	366 530 295	Extinção da IPE	61 285 000	306 345 000
Extinção	1 291 000	6 439 481	Aumento de capital	15 003 857	69 103 821
			Outros	424 515	2 411 609
Total	**86 894 017**	**768 018 566**		**76 807 832**	**1 280 376 430**

Fonte: DGT

7.2.2.8.2 – Movimentos de redução da carteira

A evolução da carteira, positiva no número de empresas e negativa no seu valor nominal global, resulta de variações positivas e negativas, algumas das quais muito significativas. As variações negativas compreendem a alienação de títulos, a redução de capital social e a extinção de empresas.

7.2.2.8.2.1 – Alienações

Em 2002, o Estado alienou à PARPÚBLICA acções da REN – Rede Eléctrica Nacional, SA, e da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA. Ambas as operações foram efectuadas ao abrigo do disposto no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 2009/2000, de 2 de Setembro, tendo como contrapartida a transferência para o Estado de parte da receita obtida com a 5.ª fase de reprivatização da Portugal Telecom. No primeiro caso, estiveram envolvidos 26,7 milhões de acções, representando 25% do capital social da REN, e o preço foi fixado globalmente em € 200 milhões[1] pelo Despacho n.º 120/2002, de 4 de Fevereiro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. No segundo, a alienação abrangeu a totalidade do capital social da TAP, directamente detido pelo Estado, e o preço foi fixado em € 5 milhões pelo Despacho n.º 455/2002, de 8 de Março, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

7.2.2.8.2.2 – Redução de capital

Na sua qualidade de accionista único, o Estado deliberou proceder à redução do capital social da TRANSTEJO – Transportes Tejo, SA, para absorção parcial de prejuízos. Assim, o capital social da empresa foi diminuído em cerca de € 33 milhões, operação que foi acompanhada de um aumento no

[1] Corresponde a € 7,49 por acção e é equivalente ao fixado na alienação realizada em 2001.

valor de 9,1 milhões, como adiante se refere[1]. Também na PARQUE EXPO 98, o Estado decidiu proceder à redução de capital para absorver prejuízos, optando neste caso por reduzir o valor nominal de cada acção. Assim, o valor nominal dos títulos representativos do capital social da empresa passou de € 5 para € 0,82, daí resultando uma redução global de € 333,6 milhões.

7.2.2.8.2.3 – Extinção

Em 2002, concluíram-se os processos de liquidação da ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Cinegético, SA, cuja dissolução fora deliberada em Março de 1996, e da Portugal Frankfurt 97 – Sociedade Promotora da Presença de Portugal na feira do livro de Frankfurt 97, SA, dissolvida pelo Decreto-Lei n.º 91/99, de 23 de Março, empresas de que o Estado era accionista único. A extinção destas empresas traduziu-se na saída da carteira do Estado das acções representativas do seu capital social, 350.000 títulos no caso da ENDAC e 941.000 no da Portugal Frankfurt 97.

7.2.2.8.3 – Movimentos de aumento da carteira

A carteira de acções e quotas, gerida pela DGT, registou variações positivas resultantes da constituição de novas empresas, do processo de extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA, de aumentos de capital subscritos pelo Estado, para além de outros movimentos de menor relevância.

7.2.2.8.3.1 – Constituição de novas empresas

O movimento mais significativo de entrada de acções na carteira do Estado foi o que teve a sua origem na constituição de novas empresas. São elas:

- A ChavesPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Chaves, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Chaves participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PortalegrePolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Portalegre, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Portalegre participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A SilvesPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Silves, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Silves participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A TomarPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Tomar, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Tomar participam com 60% e 40%, respectivamente;
- 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos que resultaram da transformação de hospitais, centros hospitalares e outros institutos públicos da área da saúde.

[1] Na mesma ocasião, o capital foi redenominado e renominalizado, passando a ser representado por acções no valor nominal de € 5 e o capital da empresa fixou-se em € 53 milhões. Esta operação foi parcialmente realizada em numerário pelo FRDP, sendo a parte restante realizada por incorporação de reservas livres.

As cinco primeiras empresas, criadas por via legislativa, são sociedades que têm 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 os diplomas legais que as criaram, 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. Em 2002, apenas foi realizado o primeiro dos pagamentos previstos, sendo utilizadas verbas do FRDP.

Em anos anteriores, verificou-se que algumas das empresas constituídas no âmbito do programa Polis 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 legal que constituíra a sociedade[1]. Esta questão não só não foi resolvida, como se repetiu em 2002. Assim, tal como já fora referido no Parecer sobre a CGE/2001, são 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).

Em 2002, e para além das novas empresas referidas na informação produzida pela DGT[2], foram criadas 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, resultantes da transformação de hospitais públicos em empresas. A criação deste conjunto de empresas fez-se por decreto-lei. Tais diplomas fixaram o capital social das sociedades em € 897,84 milhões, declarando que o mesmo já se encontrava realizado, à data da sua entrada em vigor. No entanto, os diplomas entraram em vigor em Dezembro de 2002 e a realização, pelo Estado, do capital social subscrito só ocorreu entre Fevereiro e Março de 2003. Os diplomas legais, que procederam à constituição destas sociedades anónimas, contêm, pois, declarações incorrectas sobre a realização do capital social subscrito pelo Estado. Situações análogas já tinham sido verificadas em anos anteriores e foram objecto, por parte deste Tribunal, de recomendações de maior rigor, dirigidas a todos os intervenientes no processo de constituição de empresas por via legislativa.

7.2.2.8.3.2 – Extinção da IPE

O segundo movimento mais significativo de entrada de acções na carteira do Estado foi o que teve a sua origem na decisão de extinguir a IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA. O processo de extinção teve início em Agosto de 2002 e, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2002 (2.ª série) de 29 de Agosto, deveria estar terminado até ao final do primeiro semestre de 2003. De facto, em 16 de Dezembro de 2002, a assembleia geral da empresa deliberou a sua dissolução, com efeitos reportados a 31 desse mesmo mês, e nomeou como liquidatária uma sociedade de revisores oficiais de contas. Esta apresentou ao Governo o relatório e contas finais da liquidação, relativas ao período de 1 de Janeiro a 31 de Maio de 2003, as quais foram aprovadas em Agosto desse ano. Seguiu-se a entrega à DGT do património residual da extinta IPE, ocorrida em 29 de Agosto de 2003.

À data da decisão de extinguir a IPE, o Estado detinha, directamente, cerca de 45 % do seu capital social. Com o objectivo declarado de facilitar a tomada de decisões enquadráveis no processo de extinção, o Governo decidiu adquirir as participações que estavam na posse de terceiros. Fê-lo em

[1] Por exemplo, a BragançaPolis foi constituída com o capital social de € 5.986.000 dos quais 60% do Estado. Ora, 60% são € 3.591.600 e, como a denominação dos títulos é de mil euros, ao Estado caberiam 3.591,6 títulos.

[2] De acordo com o critério que vinha sendo seguido pela DGT, as acções destas empresas deveriam ter sido consideradas como tendo entrado na carteira em 2002. Não tendo sido adiantada qualquer razão que justifique a sua omissão ou a alteração do critério utilizado, optou-se por incluir estes títulos na carteira da DGT, em 31 de Dezembro de 2002.

duas fases. Na primeira, a PARPÚBLICA foi instruída para adquirir todas as acções da IPE na posse de terceiros, tendo-o feito mediante pagamentos em numerário, em títulos e com um financiamento obtido junto da CGD[1]. Na segunda fase, a PARPÚBLICA vendeu estas acções da IPE ao Estado, em conjunto com as que já anteriormente lhe pertenciam. Esta última transacção fez-se pelo preço de € 534,6 milhões o qual foi pago, posteriormente[2], com activos financeiros do Estado. Os movimentos de títulos associados a estas transacções estão registados nos exercícios de 2003 e 2004, pelo que a questão será retomada nos Pareceres sobre as correspondentes Contas Gerais do Estado.

Antes ainda de se ter tornado no único sucessor do património residual da extinta IPE, o Estado adquiriu-lhe alguns títulos, mediante dois contratos de compra e venda, celebrados em 2002. Um deles teve como objecto a aquisição de 65%[3] do capital da Águas de Portugal, SA (AdP). O movimento de entrada destes títulos na carteira não foi registado pela DGT em 2002. Não tendo sido possível apurar a razão em que se fundou o diferimento para 2003 do registo desta aquisição, optou-se por considerar estas acções da AdP como pertencentes à carteira da DGT em 31 de Dezembro de 2002.

O outro contrato teve por objecto a aquisição de 4,3 milhões de acções da IPE CAPITAL – Sociedade de Investimento, 5 milhões de acções da IPE – Estudos e Projectos Internacionais, 500.000 acções da ISOSCELES – Compra Venda e Exploração de Imóveis e 8 milhões de acções da FIEP – Fundo para a Internacionalização de Empresas Portuguesas, bem como de unidades de participação nos fundos de investimento FRIE IPE Capital I, FCR IPE Capital Tecnologia e FRIR IPE Capital Retex/Paiep, já referidos no ponto 7.2.2.7. Os movimentos de títulos relativos à entrada em carteira destas acções e unidades de participação foram registados no exercício de 2002, enquanto as subsequentes saídas, para realização do capital estatutário da API, o foram em 2003.

Em resumo, embora parte significativa das transacções realizadas pelo Estado no quadro da extinção da IPE tenha sido decidida em 2002, na carteira de títulos da DGT só se registam, neste ano, as entradas das acções da Águas de Portugal, da IPE CAPITAL – Sociedade de Investimento, da IPE – Estudos e Projectos Internacionais, da ISOSCELES – Compra Venda e Exploração de Imóveis e da FIEP – Fundo para a Internacionalização de Empresas Portuguesas e das unidades de participação nos fundos FRIE IPE Capital I, FCR IPE Capital Tecnologia e FRIR IPE Capital Retex/Paiep. Os movimentos relativos à liquidação dos preços de aquisição dos títulos ocorreram depois do final de 2002, razão pela qual este assunto será retomado em futuros Pareceres.

7.2.2.8.3.3 – Aumentos de capital

A subscrição de aumentos de capital social foi a segunda maior origem da entrada de acções na carteira do Estado. Estes aumentos foram total ou parcialmente realizados pelo FRDP em numerário, e reportam-se à EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto e TRANSTEJO – Transportes Tejo.

[1] A PARPÚBLICA adquiriu as participações dos pequenos accionistas e da CGD na IPE. Os pequenos accionistas foram pagos em numerário. A CGD foi paga em títulos e em numerário, mas, a parte do pagamento a realizar em numerário não teve lugar em 2002. Como consequência, a PARPÚBLICA pagou à CGD juros sobre o montante em dívida.

[2] O pagamento das acções da IPE, adquiridas pelo Estado à PARPÚBLICA, efectuou-se por mobilização de activos financeiros. A maior parte destes activos reverteu para a posse do Estado por efeito do próprio processo de extinção da IPE. Só em finais de 2003 foi definido o conjunto de activos a mobilizar para o pagamento da aquisição de acções da IPE.

[3] Os restantes 35% do capital social da AdP foram, na mesma data, adquiridos pela PARPÚBLICA.

O aumento de capital da EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA, fez-se com uma significativa alteração da proporção de capital detido pelo Estado. A empresa fora criada em 2000, com um capital de meio milhão de euros, tendo o Estado uma participação de 20%, a Associação de Municípios do Distrito de Beja 30% e o NERBE – Núcleo Empresarial da Região de Beja, a EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA, a Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, a PGS – Promoção e Gestão de Áreas Industriais e Serviços, e a Administração do Porto de Sines 10% cada. Pelo Decreto-Lei n.º 64/2003, de 3 de Abril, o capital social foi aumentado em € 1,5 milhões, dos quais o Estado subscreveu € 1,45 milhões e a Associação de Municípios do Distrito de Beja € 0,05 milhões. Assim, a participação do Estado passou a ser de 77,5%, a da Associação de 10% e a dos restantes accionistas de 2,5% cada um. O aumento subscrito pelo Estado foi realizado pelo FRDP em 2002.

Os capitais da CARRIS e da STCP também foram aumentados com utilização de verbas do FRDP. No primeiro caso tratou-se de dois aumentos de capital, realizados em 2001 e 2002, que elevaram o capital da empresa em cerca de € 44,3 milhões, e no segundo de um aumento de cerca de € 3,1 milhões, realizado em 2002.

O aumento de capital da TRANSTEJO compreende três operações distintas, todas elas deliberadas em 2001. A primeira consistiu num aumento de capital de dois milhões de contos, que foi realizado pelo FRDP em 2001, e a segunda num aumento de capital de 221.610 contos realizado por incorporação de dotações de capital, registadas nas contas da empresa. A terceira operação inseriu-se numa operação harmónio nos termos da qual o capital social foi reduzido em € 33 milhões para absorver prejuízos acumulados e, em seguida, aumentado em € 9,1 milhões e foi realizada pelo FRDP, em 2002.

7.2.2.8.3.4 – Outros movimentos

Por dação em pagamento de dívidas ao fisco e à segurança social, nos termos do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, entraram na carteira do Estado acções da Propnery – Propriedades e Equipamentos, com o valor nominal de € 2,1 milhões, e uma quota da CASO – Centro de Abate de Suínos do Oeste Ld.ª no valor de € 0,3 milhões. Entraram, ainda, acções da Comundo, da Eurominas, da Sociedade Turística da Penina e da Torralta, com um valor global de € 61, por prescrição ou herança.

7.2.2.8.4 – Receitas

As participações em análise proporcionaram ao Estado € 464,9 milhões de dividendos, em 2002, valor significativamente superior ao recebido em 2001 que fora de € 283,2 milhões. Estes rendimentos reportam-se a 10 empresas (7 em 2001): ANA, CGD, EDP, GALP, IPE, PARPUBLICA, PT, REN, SONAGI e Marconi. Ao valor referido acrescem, no caso da PARPUBLICA, cerca de € 132,4 milhões[1] de dividendos que foram contabilizados como receitas de alienação de partes sociais de empresas e transferidos para o FRDP por terem origem em mais-valias obtidas na reprivatização de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

[1] As contas do exercício de 2001, aprovadas em assembleia geral de 22 de Março de 2002, apresentaram um resultado líquido de € 228 milhões, a que corresponderam € 138,2 milhões de dividendos líquidos. Destes, 5,8 eram originados na actividade corrente da empresa enquanto 132,4 eram mais-valias em títulos recebidos do Estado, pelo que apenas estes últimos foram contabilizados como receita da alienação de partes sociais do Estado e transferidos para o FRDP.

Para além dos dividendos do exercício de 2001, no valor de € 10,5 milhões, a IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA, entregou ao Estado, em 2002, resultados transitados de exercícios anteriores, no valor de 108,2 milhões, e reservas, no valor de 46,8 milhões. A distribuição destes resultados e reservas foi deliberada em 16 de Dezembro de 2002, numa reunião da assembleia geral da empresa onde também se tomou a decisão de a dissolver. Três dias antes, a 13 de Dezembro, um despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia determinara a aquisição à PARPÚBLICA dos 55% de capital da IPE que ainda não eram detidos directamente pelo Estado. Este Despacho determinava ainda que *"A venda das acções pela PARPÚBLICA implica a perda do direito a qualquer distribuição de resultados transitados, reservas livres ou dividendos que venha a ser deliberada em Assembleia Geral da IPE, após a data do presente Despacho."*

Esta aquisição de acções da IPE fez-se sem despesa pública, porque o pagamento das acções adquiridas à PARPÚBLICA foi realizado, posteriormente, com activos financeiros do Estado. Como consequência, o Estado pôde contabilizar, em 2002, os benefícios decorrentes da posição de accionista único da IPE sem que para tanto tenha tido que incorrer em qualquer despesa[1]. Se se tivesse mantido a estrutura accionista prevalecente em Agosto de 2002, o Estado teria recebido, em 2002, apenas cerca de 45% (€ 69,6 milhões) dessas receitas extraordinárias, podendo ainda vir a receber grande parte do remanescente em 2003, sob a forma de distribuição de resultados da CGD e da PARPÚBLICA.

A verdadeira razão para a aquisição pelo Estado da totalidade do capital da IPE, que ainda não lhe pertencia, terá, pois, residido na intenção de arrecadar o maior valor possível de receitas correntes, ainda em 2002. A "facilidade" adicional imprimida ao processo de tomada de decisões, invocada como objectivo, não deverá ter sido significativa porque, já antes da operação de concentração do capital no Estado, os grandes accionistas eram a CGD e a PARPÚBLICA, que em conjunto detinham 54% do capital. Ora não se vê como estas duas empresas, totalmente detidas pelo Estado, dificultariam a tomada de decisões. Assim sendo, ao adquirir cerca de 55% do capital da IPE, o Estado adquiriu o direito a € 85,4 milhões[2] de receitas correntes imputadas ao exercício de 2002, financiando-se junto da PARPÚBLICA que, por sua vez, teve que despender seis milhões de euros, para adquirir as participações dos pequenos accionistas da IPE, e de se financiar, no curto prazo, junto da CGD em € 115 milhões.

A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita, líquida de restituições de receita da mesma natureza[3], de € 337,0 milhões[4], valor que ficou muito aquém dos 625 milhões previstos no orçamento. A receita obtida em 2002 é muito inferior à do ano precedente, € 484,0 milhões, e às registadas desde 1994. 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.

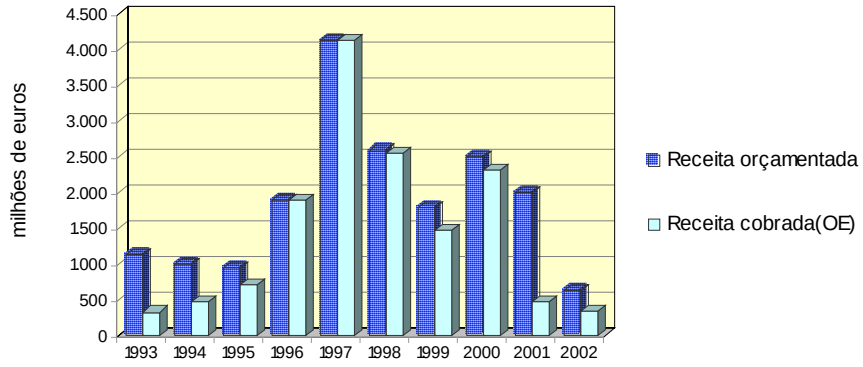
[1] Para além de ter distribuído ao Estado € 155 milhões de resultados transitados e reservas, a IPE antecipou o pagamento de € 45 milhões de IRC. Deste modo, a extinção da IPE permitiu a contabilização, em 2002, de € 200 milhões de receitas correntes.

[2] Aos 55,12% de capital da IPE, adquiridos pelo Estado, correspondem 55,12% dos cerca de € 155 milhões de reservas e resultados transitados distribuídos, ou seja, € 85,4 milhões.

[3] Em 2002, foi restituída receita da reprivatização do BFN, no valor de € 378,4 mil, relativos a IRC.

[4] Este valor inclui os dividendos da PARPÚBLICA, originados em mais-valias obtidas com a alienação de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 11/90, e é inferior ao que está contabilizado na CGE/2002, como se explica no ponto 7.4.

Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado, 1993-2002



7.2.2.8.5 – Títulos na posse de outras entidades

No subsector Estado, registam-se ainda, em 2002, acções e quotas na posse da Direcção-Geral do Património. Trata-se de participações de reduzido valor, € 254 no início do período e € 219 no seu final, que não geraram rendimentos. A variação ocorrida deve-se a uma transferência de títulos para a DGT, no valor nominal de € 35.

7.2.2.9 – Participações em entidades não societárias

Neste ponto são analisadas as participações de capital detidas pelo Estado em entidades que não revestem a forma societária. Estão neste caso as entidades públicas empresariais (EPE) a que se refere o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. Em 31 de Dezembro de 2002, existiam seis EPE com um capital estatutário global de cerca de € 3.039,5 milhões, enquanto em 31 de Dezembro de 2001 o número de EPE era de cinco e o seu capital estatutário ascendia a € 2.929,5 milhões. Tal evolução deveu-se à criação da API – Agência Portuguesa para o Investimento cujo capital estatutário foi realizado pelo Estado com activos financeiros adquiridos à IPE[1]. Em 2002, o Estado recebeu cerca de € 2 milhões, a título de remuneração de capital estatutário de uma das EPE existentes.

No subsector Estado, também o Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica[2] era detentor de uma participação em entidade não societária, sem a natureza de EPE. O valor nominal desta participação era de € 3,5 milhares e não proporcionou rendimentos em 2002.

[1] Cfr. pontos 7.2.2.7. e 7.2.2.8.3.2.

[2] O Instituto Português da Qualidade que, em 2001, integrava este subsector, está incluído no subsector dos serviços e fundos autónomos em 2002.

7.2.2.10 – 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 onze instituições. Às nove instituições reportadas em anos anteriores, juntam-se agora a Corporação Interamericana de Investimentos, CII, e o Banco Asiático de Desenvolvimento, BAsD.

A CII é uma instituição financeira do grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, banco do qual Portugal também é accionista, que tem como objecto a promoção do desenvolvimento económico dos países da América Latina e Caraíbas. A adesão de Portugal à CII teve lugar em 2002[1] e o pagamento do capital subscrito far-se-á em seis prestações, das quais duas foram pagas nesse ano. O BAsD é uma instituição financeira que tem por objecto o fomento do crescimento económico e a cooperação na região da Ásia e do Extremo Oriente. A adesão de Portugal ao BAsD teve lugar em 2002[2] e o pagamento do capital subscrito far-se-á em quatro prestações, uma das quais ocorreu nesse ano.

O valor nominal destas participações e a evolução registada em 2002 é a que, sinteticamente, se apresenta no quadro seguinte.

Quadro VII.13 – Participações em organizações financeiras internacionais.
Evolução e encargos suportados em 2002, por organização.

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31.12.02			Encargos em 2002	
	31.12.01	31.12.02	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	5.ª prestação do 1.º aumento de capital	EUR 1 118,25
SFI	8 324	8 324	USD	1 000	8 324		
MIGA	673	673	USD	10 820	7 281,9		
BEI			EUR		860 858		
BID	4 474	4 474	USD	12 063,5	53 972,0	Resgate de promissórias	USD 101,33
CII		182	USD	10 000	1 820	Subscrição de capital em numerário	USD 715,87
BAD	4.899	4 899	BUA (*)	10 000	48 990	3.ª prestação do 5.º aumento de capital	EUR 184,73
FCPB	100	100	UA (**)	7 566,5	756,6		
CEB	83 538	83 538	EUR	1 000	83 538		
BAsD		12 040	USD	12 063,5	145 244,5	Resgate de promissória e subscrição de capital em numerário	EUR 2 553,75

(*) BUA = 1 DSE

(**) UA = 1 DSE

Fonte: DGAERI

Sobre o ponto 7.2 foram ouvidos a Ministra das Finanças, a DGAERI e a DGT, apenas tendo sido recebidos comentários desta última. Na sua resposta, a DGAERI referiu nada ter a comentar. Por seu turno, a Ministra das Finanças não se pronunciou.

[1] Decreto do Presidente da República n.º 11/2002, de 25 de Fevereiro, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2002, de 3 de Abril.

[2] Decreto do Presidente da República n.º 7/2002, de 23 de Fevereiro, e Resolução do Conselho de Ministros n.º57/2002, de 13 de Março.

7.3 – Serviços e Fundos Autónomos

7.3.1 – Enquadramento

A análise efectuada, em termos de natureza, número, valor nominal[1], movimentos durante o ano e posição das carteiras dos activos financeiros no final dos anos de 2001 e 2002, recaiu sobre o património financeiro gerido por 86 serviços e fundos autónomos.

Confrontaram-se ainda os valores de receita e de despesa constantes da informação enviada pelos SFA, em cumprimento das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, com os inscritos, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), dos mapas com a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 2002, Subsector Fundos e Serviços Autónomos" da Conta Geral do Estado de 2002 (Volume II).

Foi ainda realizada uma auditoria aos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, reportada ao exercício de 2002 e direccionada à carteira de créditos por empréstimos detida por estes Serviços, de cujos resultados se dará conta ao longo do ponto 7.3.3.

No quadro seguinte encontram-se sistematizados os 86 SFA, mais quatro[2] que no anterior exercício, detentores de activos financeiros nas condições referidas nas Instruções n.º 2/00.

[1] Com excepção das unidades de participação em fundos de investimento, em que foi considerado o valor de cotação, por não existir valor nominal.

[2] O ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, os Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública, o Instituto Português de Qualidade e a Escola Superior Agrária de Elvas.

Quadro VII.14 – Composição das carteiras dos SFA, 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	X		
Comissão de Coordenação da Região do Norte							X	
Caixa Geral de Aposentações			X		X			
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	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 Elvas						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 e Humanas / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Engenharia / Universidade Porto						X		
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 Camões *			X					
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	X				X		X	
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações						X		
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X				X	X		
Ins. Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	X			X	X			
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo[2]	X				X	X	X	
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	X		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 Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	X				X	X		
Instituto Nacional de Habitação	X							
Instituto Nacional de Investigação Agrária					X	X		
Instituto Nacional de Propriedade Industrial						X		
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge						X		X
Instituto de Orientação Profissional / Universidade de Lisboa			X					
Instituto Politécnico de Beja					X			
Instituto Politécnico de Coimbra					X	X		
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil			X		X			

[1] As entidades identificadas com * são detentoras em exclusivo de certificados de renda perpétua.

[2] Nos termos do Decreto-Lei n.º 77/2004, de 31 de Março o IFT Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo passou a designar-se por ITP- Instituto de Turismo de Portugal.

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Instituto Politécnico de Portalegre						X		
Instituto Português do Património Arquitectónico					X			
Instituto Português de Qualidade						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	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 Polícia de Segurança Pública	X							
Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros		X						
Universidade do Algarve					X	X		
Universidade de Aveiro	X				X	X		
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais					X	X	X	X
Universidade da Madeira					X	X		
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria					X			
Universidade do Porto / Reitoria					X	X		
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria					X	X		

Número de SFA /Activo	26	5	22	2	46	36	9	4

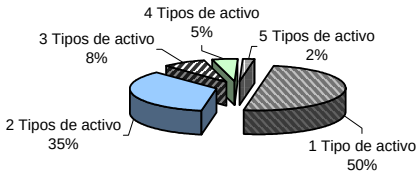
Legenda

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

Também o gráfico a seguir apresentado evidencia que cerca de 50% dos SFA analisados continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro, principalmente participações em entidades societárias e não societárias e créditos.

Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos



7.3.2– Evolução global em 2002

No final do ano de 2002, o património financeiro declarado pelos 86 SFA atingia um valor nominal de € 3.568,8 milhões[1], o que representa um acréscimo de € 85,4 milhões (+2,5%) em relação ao final de 2001, tendo proporcionado rendimentos no valor de € 60,8 milhões[2].

Quadro VII.15 – Evolução do património financeiro

(em euros)

Tipos de Activos	Valor Nominal		Variação (*)	
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%
Créditos por Empréstimos Concedidos	1 783 224 038	1 825 494 343	42 270 306	2,4
Créditos por Execução de Garantias	544 845	544 845	0	0,0
Obrigações	516 752 089	602 933 871	86 181 782	16,7
Títulos de Dívida Pública	512 712 025	533 550 908	20 838 883	4,1
Títulos de Participação	924 068	924 068	0	0,0
Fundos de Investimento	235 320 054	242 839 848	7 519 795	3,2
Participações em Entidades Societárias	154 238 234	98 845 121	-55 393 113	-35,9
Participações em Entidades Não Societárias	77 071 770	100 814 135	23 742 365	30,8
Outros	202 654 878	162 901 067	-39 753 812	-19,6
Total	**3 483 442 000**	**3 568 848 206**	**85 406 206**	**2,5**

(*) As variações constantes deste mapa e dos seguintes foram calculadas em relação ao valor original (em cêntimos) e arredondadas.

O valor global do património financeiro no início do ano em apreço difere do considerado no anterior Parecer, em virtude de alterações ao valor das participações em entidades societárias e não societárias, dos créditos por empréstimos concedidos e das obrigações, alterações essas que constam da informação relativa ao ano de 2002 remetida ao Tribunal pelos organismos.

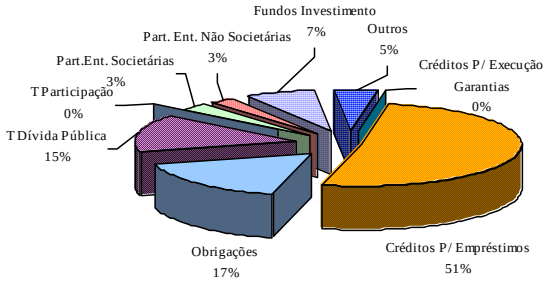
De todos os tipos de activos financeiros, só as participações em entidades societárias e os outros activos, registaram, neste ano, uma evolução negativa. De entre os restantes activos, há a destacar a evolução registada, em termos de valor, nas obrigações e nos créditos por empréstimos concedidos, que foi de € 86,2 milhões e € 42,3 milhões, respectivamente.

Quanto ao peso dos vários tipos de activos no valor global, subsiste, como se observa no gráfico seguinte, uma grande desigualdade, existindo activos que representam 51% daquele valor (caso dos créditos por empréstimos concedidos) e outros praticamente sem expressão, como é o caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias.

[1] Não inclui o montante de capital inicialmente entregue para constituição dos certificados de renda perpétua detidos em carteira por 13 SFA, em virtude de não ter sido possível apurar o seu valor.

[2] Este montante inclui as rendas relativas aos certificados referidos na nota anterior que ascenderam a € 28 milhares.

Gráfico VII.4 – Composição em termos percentuais do património financeiro dos SFA no final de 2002



Face ao universo sob análise, entendeu-se conveniente retratar a evolução global do património financeiro, em termos da variação das carteiras dos organismos[1] cujo património fosse, no final do ano, superior a € 500 milhares.

Quadro VII.16 – Evolução global do património financeiro, por entidade

(em euros)

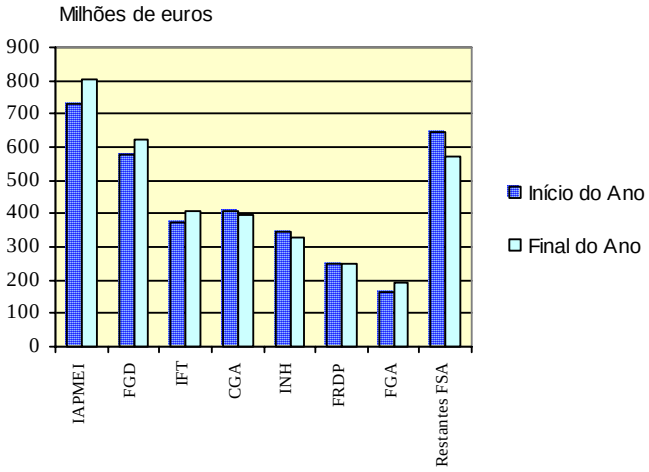
Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	727 496 308	805 235 383	77 739 074	10,7	247 000
Fundo de Garantia de Depósitos	577 705 624	620 543 785	42 838 160	7,4	15 051 883
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	371 549 349	409 592 708	38 043 359	10,2	2 193 852
Caixa Geral de Aposentações	406 842 441	397 845 784	-8 996 657	-2,2	16 229 744
Instituto Nacional de Habitação	343 099 469	326 884 626	-16 214 843	-4,7	13 539 594
Fundo de Regularização da Dívida Pública	246 437 379	246 743 073	305 695	0,1	5 870 454
Fundo de Garantia Automóvel	162 459 185	191 757 659	29 298 474	18,0	4 746 855
Instituto de Emprego e Formação Profissional	161 798 570	163 448 862	1 650 292	1,0	0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	241 012 611	129 995 290	-111 017 321	-46,1	778 440
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	79 791 397	108 330 380	28 538 982	35,8	0
Ins. de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	52 379 939	49 596 268	-2 783 672	-5,3	853 801,23
Fundo de Acidentes de Trabalho	17 004 278	26 988 748	9 984 470	58,7	471 258
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	21 113 805	20 432 565	-681 240	-3,2	0
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	16 537 120	16 408 492	-128 628	-0,8	12 659
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	9 080 438	10 742 498	1 662 060	18,3	586 419
Instituto Superior Técnico	10 030 550	10 030 805	254	0,0	0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	5 088 035	4 982 362	-105 673	-2,1	359
Fundação para a Ciência e Tecnologia	4 501 651	4 501 651	0	0,0	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	4 741 883	4 062 479	-679 405	-14,3	0
Fundo de Renda Vitalícia	3 852 355	3 502 782	-349 573	-9,1	187 934
Universidade de Aveiro	2 537 243	2 547 243	10 000	0,4	0
Comissão de Coordenação da Região do Norte	2 493 989	2 493 989	0	0,0	0
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	1 964 328	1 964 328	0	0,0	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	1 854 868	1 824 880	-29 988	-1,6	14 426
Fundo de Fomento Cultural	1 785 187	1 697 222	-87 965	-4,9	0
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	1 353 489	1 351 048	-2 441	-0,2	671
Universidade do Porto / Reitoria	977 411	977 411	0	0,0	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	737 286	716 692	-20 594	-2,8	2 166
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	596 002	631 651	35 649	6,0	0
Inst de Gestão e Alienação do Património Habit.do Estado	581 174	577 777	-3 397	-0,6	5 085
Outras(1)	6 038 634	2 439 767	-3 598 867	-59,6	2 189
Total	**3 483 442 000**	**3 568 848 206**	**85 406 206**	**2,5**	**60 794 788**

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 47 SFA.

[1] O universo das entidades consideradas para efeitos da análise realizada reduz-se a 77 SFA, em virtude de existirem 9 SFA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua.

Assim, conclui-se que, no final de 2002, a maioria das entidades (61%) continuava a deter uma carteira de activos financeiros pouco significativa (até € 500 milhares) e destas, cerca de 69% detinha um património financeiro inferior a € 50 milhares. Pode ainda constatar-se que as carteiras de 7 organismos (IAPMEI, FGD, CGA, IFT, INH, FRDP e FGA) representavam, no final do ano, 84% do valor global do património financeiro dos SFA.

Gráfico VII.5 – Carteiras mais representativas no património financeiro dos SFA



7.3.3 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.3.3.1 – Créditos

Os créditos aqui analisados decorrem de empréstimos concedidos, subsídios reembolsáveis, suprimentos e execuções de garantias prestadas, e o seu valor total ascendia, no final do ano 2002, a € 1.826 milhões, o que representava 51% do valor global do património financeiro. Estes créditos proporcionaram, no ano em apreço, rendimentos no valor de € 18,6 milhões.

7.3.3.1.1 – Créditos por empréstimos concedidos

7.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

O valor apresentado no início de 2002 difere do considerado no final do ano de 2001, em virtude de correcções aos valores inicialmente declarados pelos SFA, bem como da introdução dos créditos geridos pelo IGAPHE e pelos SSPSP.

É de realçar que continuaram a verificar-se várias deficiências na informação transmitida ao Tribunal pelo IFT e pelos Serviços Sociais do Ministério da Saúde. Relativamente ao IFT as deficiências respeitam, essencialmente, aos créditos decorrentes de protocolos e ao facto de continuarem a não estar devidamente identificadas, no mapa enviado, as operações de crédito com origem na venda de imóveis. No caso dos SSMS, a informação apresentada pelos Serviços continuou a evidenciar falta de coincidência entre o valor no início do ano em apreço e no final do ano anterior, situação essa que, segundo o organismo resultou de alterações no programa informático que serviu de base à relação apresentada com referência ao exercício de 2002.

Na auditoria aos SSGNR verificou-se que a informação apresentada não tinha total correspondência com a informação contabilística, existindo algumas divergências em relação ao valor real da dívida. Assim, os valores considerados neste relatório não foram os inicialmente apresentados pelos SSGNR, mas os apurados com base nos elementos recolhidos na auditoria.

7.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 26 os SFA que gerem créditos desta natureza, mas os mais significativos continuavam a ser os detidos pelo IAPMEI, INH e IFT, que, no seu conjunto, representavam 65,9 % do valor global desta carteira em 31 de Dezembro de 2002.

Quadro VII.17 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	501 922 753	555 384 118	53 461 365	10,7	0
Instituto Nacional de Habitação	343 099 469	326 884 626	-16 214 843	-4,7	13 539 594
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	290 083 050	321 061 481	30 978 431	10,7	2 106 464
Instituto de Emprego e Formação Profissional	161 200 013	162 850 304	1 650 292	1,0	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	139 887 105	142 337 215	2 450 111	1,8	705 820
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	185 724 811	129 949 290	-55 775 521	-30,0	778 440
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	59 617 696	88 119 892	28 502 196	47,8	0
Inst. de Fin. e Apoio ao Des. da Agricultura e Pescas	50 195 205	47 561 172	-2 634 032	-5,2	852 615
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	15 288 802	17 703 470	2 414 667	15,8	0
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	15 015 226	14 886 598	-128 628	-0,9	12 659
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	9 080 438	10 742 498	1 662 060	18,3	586 419
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	5 078 298	4 972 625	-105 673	-2,1	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	662 850	642 257	-20 594	-3,1	0
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	596 002	631 651	35 649	6,0	0
Instituto Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	674 118	538 972	-135 146	-20,0	0
Outras (1)	5 098 202	1 228 174	-3 870 028	-75,9	646
Total	**1 783 224 038**	**1 825 494 343**	**42 270 306**	**2,4**	**18 582 656**

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 11 SFA.

No final de 2002, o valor deste tipo de activos totalizava € 1.825,5 milhões, o que significa um acréscimo de € 42,3 milhões (+2,4%) em relação ao final do ano transacto, tendo proporcionado rendimentos na ordem dos € 18,6 milhões. Para o acréscimo registado contribuíram, essencialmente, as carteiras do FGCAM (€ -55,8 milhões), do IFT (€ 31 milhões), do ICEP (€ 28,5 milhões) e do IAPMEI (€ 53,5 milhões).

A variação registada nos créditos do FGCAM integra um decréscimo nos suprimentos (apesar de durante o ano ter concedido um novo suprimento de € 2,8 milhões à sua participada CREDIVALOR, posteriormente o Fundo anulou toda a dívida de suprimentos desta sociedade - € -62,7 milhões - para reforço da cobertura dos resultados negativos transitados) e um acréscimo nos créditos decorrentes de empréstimos concedidos (€ 4,1 milhões), derivado da concessão de novos empréstimos (€ 12,5 milhões) e da amortização de capital (€ 8,4 milhões).

A Credivalor, de que o FGCAM detém 92% do capital social, foi constituída em 1993, com o objectivo de adquirir créditos às Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e obter a sua cobrança. Para além dos créditos terem sido comprados pelo valor nominal, o que, desde logo, limitava fortemente a obtenção de proveitos pela Credivalor, verificou-se que grande parte desses créditos era de impossível ou de muito difícil cobrança, facto que a empresa não desconhecia, uma vez que provisionou a 100% os créditos que adquiriu. Da combinação destes factores resultou a acumulação de prejuízos que, no final de 2001, atingiam já os € 122,9 milhões.

Em 2002, a anulação dos suprimentos concedidos à Credivalor pelo FGCAM, no valor de € 62,7 milhões, em conjunto com a redução a zero do capital social da empresa, no qual o Fundo detinha acções no valor de € 55,3 milhões[1], para cobertura daqueles prejuízos, implicou um custo total de € 118 milhões para o Fundo, isto é, a perda, só nesta operação, de cerca de 41% da totalidade das contribuições que o Fundo tinha recebido desde a sua criação em 1987 (€ 288 milhões), onde se incluíam uma significativa parcela de fundos públicos, provenientes do Banco de Portugal, de € 111 milhões.

Contudo, mais duvidoso ainda do que a utilização de recursos públicos numa operação desta natureza, é o facto de as Caixas de Crédito Agrícola, que tinham concedido os créditos incobráveis adquiridos pela Credivalor, terem saído deste processo totalmente desresponsabilizadas, designadamente quanto a eventuais actos de gestão danosa na concessão de crédito cometidos por responsáveis de algumas dessas Caixas.

Na sua resposta, o FGCAM refere, em síntese, que:

- O diploma que criou o Fundo permitia, entre outras intervenções, a aquisição de créditos, sendo certo que a primeira causa dos problemas de solvabilidade das CCAM é o crédito vencido e não cobrado;
- No início da sua actividade, o Fundo concedia subsídios para compensar as Caixas das perdas de juro e capital, passando, posteriormente, a privilegiar a concessão de empréstimos subordinados a taxa bonificada, acompanhada, nas CCAM em situação mais problemática, da aquisição de créditos de difícil cobrança;
- A cessão de créditos das CCAM à Credivalor visava obter a cobrança desses créditos por entidade exógena à área de influência das CCAM, com recurso, sempre que necessário, a

[1] A que se faz referência no ponto 7.3.3.5.3.2.

acções judiciais contra os devedores, “medidas que as Caixas evitavam por originarem custos e poderem geral mal-estar entre Associados e Gestores”.

- As aquisições de créditos pela Credivalor foram realizadas de 1996 a 1999 no âmbito de contratos de assistência financeira devendo aqueles créditos encontrar-se vencidos e integralmente provisionados, situação que se deveria manter após a respectiva transferência para a Credivalor, nos termos do Aviso 3/95 do Banco de Portugal.

- A aplicação de medidas de saneamento financeiro a algumas CCAM não implica a sua desresponsabilização, mas o apuramento e imputação de responsabilidades não é da competência do FGCAM, desconhecendo este quais as medidas adoptadas nesse âmbito, com excepção de algumas coimas aplicadas a CCAM e aos seus responsáveis pelo facto de o respectivo produto reverter para o Fundo.

- Nos casos em que foram detectados indícios de ilicitude, foram feitas participações ao Ministério Público, que se encontram pendentes nas instâncias judiciais, pelo que discorda que sejam utilizadas expressões como desresponsabilização;

- As perdas decorrentes da aquisição de créditos à CCAM reportam a anos anteriores ao ano 2000 e foram considerados como custos do FGCAM nas contas dos anos de 1997 a 2000, “pelo que se nos afigura inapropriada a sua consideração na Conta Geral do Estado do ano 2002”.

Quanto a esta última objecção suscitada pelo FGCAM convirá referir que, embora as perdas do FGCAM relativas à Credivalor se tenham repartido por 2002 e anos anteriores, foi em 2002 que foram anulados os créditos por suprimentos e a participação social na Credivalor e que foram utilizadas as provisões que o Fundo havia constituído relativamente a estes activos, pelo que faz todo o sentido que o assunto seja referido neste Parecer.

Relativamente às outras considerações constantes da resposta do FGCAM, as mesmas não afastam a ideia de que os objectivos subjacentes à criação da Credivalor não tinham qualquer viabilidade. Com efeito, baseando-se num pressuposto absurdo – a recusa das CCAM em cobrar as suas dívidas – e com reduzidas possibilidades de gerar receitas (dada a natureza incobrável de muitos dos créditos adquiridos), esta sociedade veio a transformar-se numa fonte de perdas adicionais para o Fundo, o qual se viu na necessidade de suportar também os custos de estrutura da empresa, uma vez que estes não eram minimamente cobertos pelas receitas que iam sendo recuperadas.

O acréscimo na carteira de créditos do IFT, resultou da conjugação de variações positivas e negativas, ocorridas nos diversos tipos de empréstimos que integram esta carteira. As principais variações positivas registaram-se nos créditos concedidos ao abrigo do Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial-SIME (€ 36,2 milhões) e do Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica-SIVETUR (€ 14,7 milhões). No tocante às variações negativas, destaca-se a dos empréstimos por financiamento directo (€ -10,6 milhões) e a dos empréstimos no âmbito do SIFIT III (€ -3,9 milhões).

Por sua vez, o acréscimo registado durante o ano nos créditos do ICEP (€ 28,5 milhões) resultou, essencialmente, da concessão de empréstimos no valor de € 32,4 milhões ao abrigo do Programa Operacional da Economia (Medida 1-2 SIME) e dos decréscimos registados nos empréstimos relativos ao PAIEP e ao programa RETEX Medida A2 e B2, no montante de, respectivamente, € 1,3 milhões e € 2,7 milhões.

O aumento verificado na carteira de créditos do IAPMEI (€ 53,5 milhões) ficou a dever-se, essencialmente, a novos subsídios no valor de € 136,5 milhões concedidos ao abrigo do Programa Operacional da Economia, deduzido das variações negativas registadas nos subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo dos programas PEDIP, IMIT e Energia e que totalizaram € 78,3 milhões.

7.3.3.1.2 – Créditos por execução de garantias

Este tipo de créditos continuou a constar apenas da carteira do IFT, não tendo sido registada qualquer alteração no ano. Assim, no final do ano existiam, tal como no início, três operações de crédito, cujo valor ascendia a € 544,8 milhares.

Em 2002, o IFADAP foi judicialmente accionado como fiador da Anguiol-Sociedade Industrial Ang Oeste, Lda., no âmbito de um projecto SIFAP, tendo liquidado o montante de € 52.725,97[1] ao Crédito Predial Português. Considerando que ficara judicialmente provado que a sociedade em questão não tinha actividade nem património há muito tempo, o IFADAP decidiu não intentar a acção judicial para exercício do direito de regresso sobre a avalizada e considerar que não detinha qualquer crédito sobre a sociedade.

A informação sobre amortizações de capital e pagamento de juros a que se encontram obrigadas as entidades beneficiárias de garantias pessoais, nos termos do art. 19.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, são também importantes porque permitem aos entes públicos que prestaram essas garantias verificar se existiram perturbações no serviço da dívida dos correspondentes financiamentos e actuar com maior celeridade, de forma a evitar situações como a presente. Reitera-se, assim, a recomendação feita no capítulo anterior sobre a introdução no diploma de sanções para o não cumprimento destes deveres de informação.

Na sua resposta, o IFADAP, refere nada ter *"(…) a opor quanto à introdução na Lei n.º 112/97 de 16 de Setembro, de sanções às entidades beneficiárias de garantias pessoais que não cumpram o estipulado no seu art. 19.º, n.º1"*.

7.3.3.1.3 – Auditoria aos SSGNR

A auditoria realizada junto dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR) foi orientada para a sua carteira de créditos decorrentes de empréstimos concedidos no âmbito da sua actividade de apoio sócio económico a situações socialmente gravosas e urgentes e à resolução de problemas de habitação. Entre as várias modalidades de protecção social desenvolvidas pelos Serviços Sociais, destaca-se a concessão de empréstimos de emergência, extraordinários e para a habitação.

As principais conclusões da auditoria foram as seguintes:

Cumprimento de requisitos e acompanhamento de processos – As concessões de empréstimos obedeciam, de um modo geral, aos requisitos constantes dos Regulamentos, à excepção dos empréstimos de emergência, cuja finalidade, na maioria dos processos analisados, não foi tratamento de doença, intervenção cirúrgica ou outra situação de emergência, conforme consta do regulamento aplicável à data, mas sim a compra de mobiliário ou electrodomésticos.

[1] Este montante integra o valor da fiança (€ 17.956,72), juros (€ 33.431,97) e imposto de selo (€ 1.337,28).

Os Serviços Sociais, em sede de contraditório, referem que relativamente aos empréstimos de emergência e suas finalidades *"(…) as normas internas aprovadas pelo Conselho de Direcção (…) se encontram desajustadas relativamente ao contexto actual das reais necessidades dos beneficiários*", pelo que o novo projecto de regulamento apresentado à tutela *"(…) atribui nova designação a este tipo de empréstimos – empréstimos pessoais, e alarga o seu âmbito de aplicação, contemplando situações outrora não previstas"* tais como a de compra de mobiliário e de electrodomésticos. Referem ainda que foi deliberado pelo Conselho de Direcção, em 27/02/2004, a aplicação a partir de Abril, das disposições do novo Regulamento de Atribuição dos Mútuos, no que respeita à concessão, processamento e cobrança de empréstimos.

A este respeito o Tribunal considera que nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos o Conselho de Direcção dos Serviços Sociais dispõe de competência para a aprovação dos regulamentos dos empréstimos, tendo em consideração que estes visam apenas tornar exequível a concessão de prestações cuja previsão e enquadramento genérico constam já do artigo 55.º dos mesmos Estatutos.

Todavia, o projecto já adoptado deve ser objecto de reponderação, no que toca aos empréstimos de emergência, designadamente quanto:

- Ao facto de se passarem a designar por "empréstimos pessoais" quando dos Estatutos continua a constar a expressão "empréstimos de emergência";
- Ao enquadramento dos empréstimos para aquisição de mobiliário e electrodomésticos na modalidade de empréstimos de emergência (pessoais), os quais, nos termos do próprio Projecto (art.º8.º), se destinam apenas a resolver "situações inopinadas e pontuais de carência financeira".

Nesta medida, é inequívoca a necessidade de clarificar o conteúdo do art.º 8º do projecto, para que nele tenham acolhimento todas as situações que os Serviços Sociais consideram justificar a concessão dos empréstimos de emergência, desde que tais situações estejam abrangidas pelo conceito legal.

Acompanhamento dos processos - Verificou-se que, na fase posterior à da concessão, existia um acompanhamento eficaz dos processos, designadamente nos casos de falta de apresentação de documentos obrigatórios ou da utilização dos empréstimos para outros fins que não os previstos.

Incumprimentos – Embora se tenha constatado a existência de uma eficiente forma de cobrança dos empréstimos verificaram-se situações de incumprimento, relacionadas com os empréstimos concedidos a reformados e a viúvas dos beneficiários, embora de valor reduzido (cerca de 0,2% do valor em dívida no final do ano). Relativamente às situações de incumprimento verificou-se, contudo, que os Regulamentos aplicáveis não previam quaisquer sanções, designadamente o pagamento de juros de mora, situação que se mantinha no novo projecto de Regulamento apresentado à tutela, Assim, foi recomendado aos Serviços que procedessem à reformulação do projecto, de modo a que não possam ser retirados quaisquer benefícios por parte dos beneficiários em situação de incumprimento.

No que respeita a esta questão, os Serviços Sociais, na sua resposta, referem que *"vão diligenciar junto do MAI no sentido de se efectivar a alteração ao projecto do RAM* (Regulamento de Atribuição de Mútuos), *a fim de prever sanções a aplicar nas situações de incumprimento dos pagamentos (…)"*, acrescentando ainda que *"Relativamente aos casos de incumprimento dos pagamentos a efectuar pelos beneficiários, enfatiza-se o facto das dívidas por regularizar, se verificarem exclusivamente no universo dos beneficiários reformados/aposentados ou desertores, os quais não estão abrangidos por mecanismos legais de desconto directo nos vencimentos ou pensões."* e que a *"(…) Caixa Geral de Aposentações até ao momento não aceita*

deduzir nas pensões daqueles beneficiários, os descontos que os mesmos autorizam deduzir a favor dos SSGNR, alegando que só o podem fazer por via de imposição legal, como é o caso das quotizações mensais".

Prestação de informação ao Tribunal – Constatou-se que a informação remetida ao Tribunal em cumprimento das Instruções fora retirada de uma aplicação informática destinada a calcular mensalmente o valor das prestações, para processamento dos descontos nos vencimentos e dos débitos em conta, aplicação essa que, para além de não permitir a actualização da informação nos casos de falta ou de antecipação de pagamento, só procede ao registo dos capitais mutuados após o vencimento da primeira prestação, pelo que o valor em dívida constante do mapa remetido ao Tribunal não era exacto.

Relativamente a esta questão, os Serviços Sociais referem, na sua resposta, que procederam ao lançamento de *"(…) um processo conducente à aquisição de serviços para o levantamento e reengenharia de processos no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)"*, *"procedimento que irá permitir a implementação de um Sistema Integrado de Gestão (vulgo ERP), e consequentemente reformular todos os sistemas informáticos, nomeadamente os de concessão e de contabilização de empréstimos, pondo cobro à lacuna manifestada (…) que derivam do facto das aplicações informáticas funcionarem autonomamente originando discrepâncias na informação produzida."*.

Contabilização de receitas e de despesas na conta de gerência – Verificou-se que, de acordo com a forma de contabilização dos Serviços, foram incorrectamente levadas à contabilidade orçamental, nomeadamente às rubricas abaixo mencionadas, as seguintes receitas e despesas:

- Capítulo 10 "Activos financeiros" – Receitas vencidas, independentemente de serem ou não cobradas; não sendo registadas as receitas cobradas no ano, relativas a vencimentos ocorridos em anos anteriores.
- Agrupamento 09 "Activos financeiros" - Anulações de dívidas, designadamente em virtude do falecimento do beneficiário, que não constituem despesa.

Na sua resposta, os SSGNR informaram que *"(…) irá ser realizado um trabalho de regularização dos registos contabilísticos em 2003"*, tendo em 2004 *"(…) elaborado um esquema de contabilização* (…)", e procedido *"(…) a uma alteração do plano de contas(…)"*, que anexaram.

Da análise sumária ao esquema referido, no qual é apresentado um esboço dos procedimentos adoptados desde o início de 2004 relativamente aos empréstimos, constata-se que o mesmo não resulta da aplicação directa do POCP, tratando-se de uma adaptação. Assim, e uma vez que nos termos do estabelecido na alínea a) do art.º 4.º, do Decreto-Lei n.º 68/98, de 20 de Maio, compete à Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, mais propriamente à sua Comissão Executiva *"Deliberar sobre todas as matérias necessárias à aplicação e aperfeiçoamento do POCP"*, o Tribunal entende que o referido esquema deverá ser submetido à apreciação dessa Comissão.

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 SFA, o IAPMEI. O valor nominal da carteira no início do ano difere do apresentado no final do anterior exercício, relativamente à carteira do IAPMEI e do FGA, em virtude de, no primeiro caso, estar ainda activo no início do ano o empréstimo obrigacionista no valor € 199.519[1] concedido à Papelaria Portuguesa e, no segundo caso, por não ter sido considerado o valor total da aquisição, em 2001, de 500.000 obrigações da Bayerishe.

Relativamente à carteira de títulos de dívida pública, não foram considerados os certificados de renda perpétua, por não serem conhecidos os montantes de capital entregues para a sua constituição. Os organismos detentores destes certificados são 13 e o valor total de renda anual recebida ascendeu, em 2002, a € 28 milhares.

7.3.3.2.2 – Evolução global

7.3.3.2.2.1 – Obrigações

A carteira de obrigações era gerida por 5 SFA e ascendia, no final de 2002, a € 602,9 milhões, tendo-se registado, durante o ano, um acréscimo de € 86,2 milhões (+16,7%) e rendimentos no valor de € 14,3 milhões.

Quadro VII.18 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Fundo de Acidentes de Trabalho	14 743 411	17 449 031	2 705 619	18,4	440 367
Fundo de Garantia Automóvel	106 559 563	110 334 766	3 775 203	3,5	3 611 815
Fundo de Garantia de Depósitos	395 050 000	475 150 000	80 100 000	20,38	10 008 225
Outras(1)	399 115	75	-399 040	-100,0	232 000
Total	**516 752 089**	**602 933 871**	**86 181 782**	**16,7**	**14 292 407**

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 SFA.

A evolução desta carteira resulta, essencialmente, do acréscimo registado na carteira do FGD (€ 80 milhões), que teve origem nos movimentos de aquisição e alienação de obrigações estrangeiras, e representa 93% da variação total.

Como já foi referido, esta carteira integra ainda as obrigações participantes detidas pelo IAPMEI, cujo valor nominal no início do ano 2002 ascendia a € 399 milhares, respeitantes a dois empréstimos obrigacionistas concedidos à SPEL e à Papelaria Portuguesa, que se venceram totalmente durante este ano. Os juros vencidos e não pagos, respeitantes, quer às obrigações já vencidas, quer às que ainda

[1] Não constava da carteira em 31-12-2001, mas o respectivo prazo de amortização tinha sido prorrogado por um ano, por deliberação do Conselho de Administração do IAPMEI, pelo que existia ainda dívida por vencer no início do ano em apreço.

estavam por vencer, totalizavam, no início do ano, € 1.957,9 milhares. Durante o ano 2002, venceram-se juros no montante de € 146 mil, tendo sido pagos € 232 mil, pelo que o valor dos juros em dívida ascendia no final do ano a € 1.871,9 milhares. Nos próximos exercícios, o IAPMEI apenas fará a gestão corrente das dívidas ainda existentes relativamente a este tipo de obrigações, as quais correspondem aos valores de capital e juros que se venceram mas ainda não foram pagos.

7.3.3.2.2.2 – Títulos de dívida pública

Embora os títulos de dívida pública constem das carteiras de 22 SFA, só foram objecto de análise as carteiras dos 11 SFA que não detinham apenas certificados de renda perpétua. O valor nominal global desses títulos ascendia, no final de 2002, a € 533,6 milhões, reflectindo um acréscimo de € 20,8 milhões (+4,1%) e proporcionando rendimentos no valor de € 19,6 milhões.

Quadro VII.19 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	406 841 442	397 844 786	-8 996 656	-2,2	16 229 744
Fundo de Regularização da Dívida Pública	86 598 358	86 947 932	349 573	0,4	2 595 643
Fundo de Garantia Automóvel	14 123 192	38 629 731	24 506 539	173,5	595 238
Fundo de Renda Vitalícia	3 852 355	3 502 782	-349 573	-9,1	187 934
Fundo de Acidentes de Trabalho	1 003 608	6 332 608	5 329 000	531,0	29 100
Outras (1)	293 069	293 069	0	0,0	8 642
Total	**512 712 025**	**533 550 908**	**20 838 883**	**4,1**	**19 646 300**

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 6 SFA.

O acréscimo verificado ficou a dever-se, no essencial, à variação positiva ocorrida nas carteiras do FGA e do FAT e à variação negativa na carteira da CGA. Na carteira do FGA, a variação resultou do reembolso de obrigações do Tesouro, no valor nominal de € 1,7 milhões, e da aquisição de obrigações no valor de € 26,6 milhões. Por sua vez, o acréscimo registado na carteira do FAT resultou, em exclusivo, da aquisição de obrigações do Tesouro, com o valor nominal de € 5 milhões.

A variação negativa na carteira da CGA resultou, essencialmente, dos decréscimos nos montantes € 12,5 e € 19,9 milhões ocorridos, respectivamente, nas carteiras afectas aos Fundos de Reserva de Macau e do BNU, que se destinaram a suportar parte do encargo com as pensões do respectivo pessoal, e do acréscimo, no valor de € 24 milhões, resultante da aplicação em títulos de dívida pública do valor recebido para constituição da Reserva Especial - Decreto-Lei n.º 362/91, conforme determinado por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 21/10/02. Os rendimentos gerados por estes títulos e, na insuficiência destes, parte do valor aplicado, suportarão o pagamento das pensões de aposentação dos trabalhadores da ex-INDEP, que constituem encargo da CGA.

7.3.3.3 – Títulos de participação

Esta carteira de títulos era gerida por dois SFA e continuou a não registar qualquer evolução, o que acontece desde o ano económico de 1993. Os rendimentos proporcionados atingiram, em 2002, o montante de € 40,4 mil.

Quadro VII.20 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de participação

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Fundo de Garantia Automóvel	884 164	884 164	0,00	-	39 175
Inst. de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	39 904	39 904	0,00	-	1 186
Total	**924 068**	**924 068**	**0,00**	**-**	**40 361**

7.3.3.4 – Fundos de investimento

Em 2002, eram nove os SFA que detinham unidades de participação, designadamente em fundos de reestruturação e internacionalização empresarial e de capital de risco, bem como de um "trust fund"[1] depositado na Morgan Guaranty Trust Company of New York. O valor destes títulos era de € 242,8 milhões no final do ano, reflectindo um acréscimo de € 7,5 milhões (+3,2%) em relação ao final de 2001. Os rendimentos proporcionados ascenderam a € 94 milhões, e referem-se, apenas, às carteiras do FGA e do FAT.

Quadro VII.21 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	114 124 959	115 642 990	1 518 031	1,3
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	67 581 655	70 701 919	3 120 264	4,6
Fundo de Garantia Automóvel	28 288 980	29 305 712	1 016 732	3,6
Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal	19 128 899	19 128 899	0	0,0
Fundo de Acidentes de Trabalho	1 247 009	3 196 860	1 949 851	156,4
Comissão de Coordenação da Região Norte	2 493 989	2 493 989	0	0,0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	1 421 574	1 421 574	0	0,0
Universidade de Coimbra /SC	979 377	947 904	-31 473	-3,2
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação /UNL	53 611	0	-53 611	-100,0
Total	**235 320 054**	**242 839 848**	**7 519 795**	**3,2**

As carteiras mais representativas continuavam a ser as do IAPMEI e do IFT, representando 77% do valor global no final de 2002, e foi nelas, bem como na do FAT, que ocorreram todos os acréscimos.

O principal acréscimo foi registado na carteira do IFT e está relacionado, em exclusivo, com as oscilações registadas no valor de cotação destes títulos. Por sua vez, o acréscimo registado na carteira do IAPMEI resultou, por um lado do reforço da participação no Fundo de Capital de Risco-PME/BES, em 379 unidades de participação, e por outro, da concretização da operação de fusão por incorporação do "FRIE M Desenvolvimento" no "FCR-M Inovação BCP Capital", de que resultou a extinção do primeiro. O capital do novo Fundo foi reduzido até aos montantes já realizados pelos associados nos dois fundos, ficando o IAPMEI com uma participação de € 2.750.000.

[1] Estas unidades de participação resultaram da aplicação da verba de 1.000.000 USD doada em 1993, pela Fundação SASAKAWA à Universidade de Coimbra, com o objectivo desta atribuir bolsas de estudo a recém licenciados.

Por sua vez, a variação registada na carteira do FAT resultou, essencialmente, da aquisição de 514.130 unidades com o valor nominal de € 3,2 milhões e do reembolso de 51.021 unidades no valor nominal de € 1,2 milhões.

7.3.3.5 – Participações em entidades societárias

7.3.3.5.1 – Considerações preambulares

Nos termos do Decreto-Lei n.º 339-A/2001, de 28 de Dezembro, as referências às unidades monetárias nacionais em instrumentos jurídicos, no início do ano, foram automaticamente consideradas em referência à unidade euro, por aplicação de taxas de conversão fixadas.

Contudo, a par das operações de redenominação, ocorreram também processos de renominalização, dos quais resultaram alterações no valor do capital social das empresas, tendo-se verificado, em muitos casos, que apenas foi registado o valor resultante da conversão automática do valor das acções e quotas em euros, não tendo sido considerados os ajustamentos aos valores do capital social e ao valor nominal das participações, pelo que em exercícios futuros haverá necessidade de introduzir alterações aos valores inicialmente considerados.

Este tipo de participações continuava a ser gerida em 2002 por 44 SFA e compreendia participações em vários tipos de sociedades, quer de capitais maioritariamente ou totalmente públicos, quer de capitais privados, estando ainda incluídos outros tipos de activos tais como, quotas e títulos de capital, geridos por 9 SFA, cujo valor total ascendia no final do ano a € 825,4 mil, reflectindo um decréscimo de € 196,6 mil.

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, situação constatada pela primeira vez no exercício de 2000, que revela alguma descoordenação entre o departamento responsável pela gestão de participações e investimento e o departamento responsável pela prestação de informação ao Tribunal, recomendando-se que sejam revistos os procedimentos, de forma a evitar que voltem a ocorrer este tipo de situações.

Na sua resposta, o Instituto esclarece que o departamento responsável pela gestão de participações e investimento, denominado "Grupo de trabalho de participadas" foi criado em Outubro de 2001, estando somente em 2004 em plenas condições de operacionalidade, acrescentando ainda que *"(…) já se encontram inventariadas todas as situações relativas ao Património Financeiro deste Instituto, existindo apenas algumas questões em aberto e outras que, já clarificadas, ainda não foram objecto de relevação contabilística"*.

7.3.3.5.2 – Evolução global

A carteira de participações em entidades societárias, cujo valor nominal ascendia no final do ano a € 98,8 milhões, registou, contrariamente ao que se tem vindo a verificar, um decréscimo de € 55,4 milhões (-35,9 %), o qual se ficou a dever, essencialmente, à variação registada na carteira do FGCAM[1] (€ -55,2 milhões), uma das mais representativas no início do ano, e em sentido contrário, ao acréscimo registado na carteira do IAPMEI (€ 2,8 milhões).

Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades societárias[2]

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	53 252 995	56 019 345	2 766 350	5,2	15 000
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	12 047 299	12 630 599	583 300	4,8	87 389
Fundo de Garantia Automóvel	12 603 286	12 603 286	0	0,0	407 252
Fundação para a Ciência e Tecnologia	4 239 782	4 239 782	0	0,0	0
Instituto Superior Técnico	3 033 317	3 033 317	0	0,0	0
Inst de Financ. e Apoio ao Desen. da Agricultura e Pescas	2 144 831	1 995 192	-149 639	-7,0	0
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	1 521 894	1 521 894	0	0,0	0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	4 403 429	1 307 522	-3 095 907	-70,3	0
Fundo de Fomento Cultural	1 264 590	1 264 590	0	0,0	0
Instituto de Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	1 425 144	1 052 941	-372 203	-26,1	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	919 988	920 000	12	0,0	14 426
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	721 473	721 473	0	0,0	0
Outras (*)	56 660 207	1 535 182	-55 125 026	-97,3	1 478
Total	**154 238 234**	**98 845 121**	**-55 393 113**	**-35,9**	**525 545**

(*) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 32 SFA.

Para a variação registada no ano 2002, contribuíram os movimentos constantes do quadro seguinte relativos à carteira de acções, havendo, ainda, a registar relativamente às outras participações os seguintes movimentos:

- Alienação da participação do IFADAP sobre a SAER "Sociedade de Avaliação de Empresas de Risco, Lda.", deliberada pelo Conselho de Administração em 2001, a qual se ficou a dever 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 que podem ser participadas pelo Instituto. A posição do IFADAP foi tomada pelos dois sócios gerentes da empresa, ao mesmo valor pelo qual fora adquirida, sem dar origem a quaisquer mais ou menos valias, mas também sem ter em conta eventuais valorizações decorrentes do aumento do valor contabilístico da quota.
- Alienação da participação detida pelo ICAM sobre a "RTC Comercial, Lda." à "RTP-Radiotelevisão Portuguesa, SA" pelo valor simbólico de € 1, daí resultando uma menos valia de € 47.077, que se destinava a permitir à RTP a liquidação da RTC.
- Participação do IVV na "Adega Cooperativa de Cantanhede, CRL" no valor de € 75.

[1] A respectiva variação e a dívida estão reflectidas no mapa seguinte em "outras", em virtude de no final do ano o valor da carteira ser inferior a € 100.000, face ao decréscimo registado em 2002.

[2] Engloba as participações por quotas e títulos de capital.

Quadro VII.23 – Movimentos de redução e de aumento da carteira

(em euros)

Movimentos de redução	Entidade Participante	Acções saídas	Valor nominal global	Movimentos de aumento	Entidade Participante	Acções entradas	Valor nominal global
					IAPMEI	1 040 500	1 540 000
	IAPMEI	853 650	853 650		IFT	699 240	699 240
Alienações	IFT	46 700	46 700	Constituição	UAveiro	2 000	10 000
	ICAM	610 988	3 048 830		CCRAlentejo	600	3 000
					IPC	3 000	15 000
					IAPMEI	2 080 000	2 080 000
	IFT	489 240	489 240		IFT	420 000	420 000
Redução de Capital	FGCAM	11 057 560	55 287 800	Aumentos de capital	RTA	887	88 700
	INETI	83 749	417 908		FGCAM	9 200	46 000
					INETI	9 125	45 533

7.3.3.5.3 – Movimentos de redução da carteira

Os movimentos de redução de acções registaram-se nas carteiras de 5 SFA e compreendem a alienação de acções e a redução de capital social.

7.3.3.5.3.1 – Alienações

O IAPMEI e o IFT alienaram , respectivamente, 853.650 e 46.700 acções da "SPGM- Sociedade de Investimento, SA", pelo valor nominal de € 1 cada acção, a diversas entidades que pretendiam aderir ao sistema de caucionamento mútuo, uma vez que é pressuposto, para essa adesão, que as empresas beneficiárias assumam posição de accionistas da sociedade gestora do sistema, a SPGM.

Por sua vez, o ICAM procedeu, por contrato de compra e venda de acções, de 11 de Dezembro de 2001 com efeitos diferidos para 4 de Janeiro do ano em apreço, à alienação das acções detidas sobre a TVI pelo valor de € 4.489,2 milhares, tendo sido obtida com esta operação uma mais valia de € 1.441,6 milhares.

7.3.3.5.3.2 – Redução de capital

Por escritura pública de 3 de Julho de 2002, a sociedade SPGM, destacou do seu património parte dos seus valores activos e passivos e procedeu, por cisão simples, à criação de duas novas sociedades de garantia mútua, a NORGARANTE e a LISGARANTE. A sociedade cindida manteve a sua existência jurídica, embora com uma redução do capital social de € 12,5 milhões para € 7,5 milhões, motivo pelo qual a participação detida pelo IFT nesta sociedade sofreu uma redução de € 489.240[1].

A mesma situação se verificou relativamente à participação do IAPMEI na SPGM, mas este Instituto não efectuou, em 2002, o registo contabilístico relacionado com a redução de capital, alegando falta da respectiva documentação de suporte. Atendendo a que, em circunstâncias idênticas, o IFT procedeu ao registo da redução de capital (e das acções das novas sociedades), não se compreende que o IAPMEI não o tenha feito.

[1] Passando a deter participações nas novas sociedades que totalizam este valor, como adiante se referirá.

Na sua resposta, o IAPMEI confirma que esta operação não foi objecto de contabilização em 2002 por não ter dado entrada na contabilidade a respectiva documentação, sendo contabilizada apenas em 2003.

No que se refere às carteiras do FGCAM e do INETI, este movimento ocorreu relativamente às acções das Sociedades, CREDIVALOR-Sociedade Parabancária de Valorização de Créditos, SA e BIOEID-Empresa de Investigação e Desenvolvimento em Biotecnologia, SA, em que a primeira sociedade registou uma redução integral do capital social de € 60 milhões, para cobertura dos resultados transitados negativos e a segunda sociedade uma redução do seu capital social no valor de € 474 milhares, para cobertura de prejuízos acumulados, o que se traduziu na extinção de 95.000 acções.

7.3.3.5.4 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento da carteira de acções contribuíram, em 2002, 8 SFA, que registaram movimentos relacionados com a participação na constituição de sociedades e com a subscrição de aumentos de capital.

7.3.3.5.4.1 – Constituição de sociedades

Foram cinco os SFA a participar durante o ano de 2002 na constituição de 6 novas sociedades.

Quadro VII.24 – Sociedades constituídas em 2002

Designação	Diploma de Constituição	Objecto social	SFA participante	Participação %
WRC – Web para a Região Centro, Agência de Desenvolvimento Regional, SA	Escritura pública de 15 de Abril de 2002	Promoção de acções geradoras de emprego e que permitam fomentar a coesão e melhorar a qualidade de vida na Região Centro, em actividades de serviços, indústria e comércio, exclusivamente relacionadas com a sociedade de informação e a nova economia	IPC UAveiro	4,96% 3,31%
EDC Mármores – Empresa Gestora das Áreas de Reposição Comum de Mármores, SA	Escritura, publicada no DR III Série n.º 209, de 10 de Setembro de 2002	Gerir, depositar, tratar, valorizar, comercializar e transportar os materiais caracterizados como sub-produtos e ou resíduos gerados pela indústria extractiva e indústria transformadora de rochas ornamentais na zona dos mármores (…)	CCRAlentejo	2%
Centro de Engenharia e Desenvolvimento de Produto, SA	Escritura pública em, 23 de Dezembro de 2002	Conceber, promover e executar acções de engenharia e desenvolvimento de produtos, tendo por base actividades de investigação, desenvolvimento, transferência e demonstração de tecnologia e valorização de recursos humanos, nos domínios das indústrias automóvel e aeronáutica.	IAPMEI	83,33%
GARVAL – Sociedade de Garantia Mútua, SA	Escritura de 14 de Novembro de 2002	Realizar operações financeiras, traduzidas em: -Concessão de garantias; -Promoção em favor dos accionistas da obtenção de recursos financeiros junto das instituições de crédito; -Participação na colocação de acções, obrigações ou quaisquer outros valores mobiliários; -Prestação aos accionistas beneficiários de serviços de consultoria de empresas, em áreas associadas à gestão financeira.	IAPMEI IFT	38,95% 7,87%
NORGARANTE-Sociedade de Garantia Mútua SA	Escritura de 3 de Julho de 2002	O mesmo da GARVAL	IAPMEI IFT	a) 9,78%
LISGARANTE-Sociedade de Garantia mútua	Escritura de 3 de Julho de 2002	O mesmo da GARVAL	IAPMEI IFT	a) 9,78%

a) O IAPMEI não prestou informação sobre esta operação, em virtude da falta de documentação referente a esta operação.

7.3.3.5.4.2 – Aumentos de capital

Em 2002 foram cinco os SFA que subscreveram aumentos de capital: FGCAM*, INETI*[1], IAPMEI, IFT e RTA.

Na sequência da redução integral do capital da sociedade CREDIVALOR, SA, já referida, foi deliberado em simultâneo, aumentar o capital para € 50.000, representado por 10.000 acções, do qual o FGCAM subscreveu € 46.000, correspondentes a 92% do respectivo capital social.

Por sua vez, na sequência da redução de capital da sociedade BIOEID, SA foi deliberado o aumento do seu capital de € 4.990 para € 99.800, do qual o INETI subscreveu € 45.534, passando a deter 49,4% do capital social.

O IAPMEI e o IFT participaram no aumento de capital da NORGARANTE e da LISGARANTE realizados em 2002, logo após a respectiva constituição. Em cada um destes aumentos de capital, ambos no valor de € 1.260.000, o IAPMEI subscreveu e realizou 1.040.000 acções, no valor de € 1.040.000, e o IFT, 210.000 acções, no valor de € 210.000.

Deram entrada na carteira da Região de Turismo do Algarve, 887 acções da sociedade "Pavilhão do Arade, SA" subscritas na sequência do aumento de capital para € 1.611 milhares, constante de escritura pública de 9 de Julho de 2002, cuja realização ocorreu em 2001 e no ano corrente.

7.3.3.6 – Participações em entidades não societárias

7.3.3.6.1 – Considerações preambulares

Esta carteira integra as participações em fundações, em centros tecnológicos, em associações sem fins lucrativos e em instituições de utilidade pública, cujo valor, no início de 2002, difere do apresentado no final do ano anterior, em virtude da inclusão da carteira do IPQ, que no ano anterior integrava o subsector Estado, de alterações nos valores de participações, bem como da integração de participações detidas em 2001 e só declaradas no âmbito da prestação de informação relativa ao ano em apreço.

7.3.3.6.2 – Evolução global

Em 2002, o número de SFA detentores deste tipo de participações ascendia a 36, e o respectivo valor nominal era, no final do ano, de € 100,8 milhões, reflectindo um acréscimo de € 23,7 milhões (+30,8%).

[1] Os movimentos de aumento de capital das duas entidades assinaladas com (*) foram registados na sequência das respectivas reduções de capital ocorridas durante o ano.

Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades não societárias

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	57 796 561	78 188 929	20 392 368	35,3
Instituto Superior Técnico	6 997 233	6 997 488	254	0,0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	1 292 500	4 653 864	3 361 364	260,1
Instituto Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	2 642 621	2 470 566	-172 055	-6,5
Universidade de Aveiro	2 088 325	2 088 325	0	0,0
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	1 958 101	1 958 101	0	0,0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	934 880	904 880	-30 000	-3,2
Universidade do Porto / Reitoria	866 961	866 961	0	0,0
Outras (1)	2 494 588	2 685 021	190 434	7,6
Total	**77 071 770**	**100 814 135**	**23 742 365**	**30,8**

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 28 SFA.

O IAPMEI, face às suas atribuições em matéria de apoio às entidades que contribuem para o desenvolvimento económico, continuava a deter a carteira mais significativa, registando em 2002 um acréscimo de € 20,4 milhões. Este acréscimo, conjugado com a variação registada na carteira do IFT de € 3 milhões, ambos relacionados com o reforço do Fundo de Contra Garantia Mútuo, contribuiu basicamente para o acréscimo global da carteira.

7.3.3.7 – Outros activos

Nesta rubrica estão incluídos outros tipos de activos que, dada a sua natureza, não se integram nos pontos já analisados. Este tipo de activos continuava a ser gerido por 4 SFA detentores de: títulos de depósito[1] emitidos pelo Banco de Portugal e que integram a carteira do FGD, depósitos a prazo, que integram a carteira da UC/SC e do INSDRJ e certificados de consignação do BNU[2] que integram a carteira do FRDP.

O valor total desta carteira ascendia, no final de 2002, a € 162,9 milhões, registando durante o ano um decréscimo de € 39,8 milhões (-19,6 %) e proporcionando rendimentos no valor de € 7,6 milhões.

[1] Títulos 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 ex-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.

Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2001	31-12-2002	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	182 655 624	145 393 785	-37 261 840	-20,4	5 043 658
Fundo de Regularização da Dívida Pública	19 951 916	17 457 926	-2 493 989	-12,5	2 568 992
Outras(1)	47 338	49 356	2 018	4,3	671
Total	**202 654 878**	**162 901 067**	**-39 753 812**	**-19,6**	**7 613 321**

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 SFA.

Para esta variação contribuíram, essencialmente, as carteiras do FGD (€ -37,3 milhões) e do FRDP (€ -2,5 milhões), 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 decorrentes do contrato de consignação de fundos celebrado em 1989 com o então BNU.

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/02 e os das contas de gerência

Esta análise integra o confronto entre a informação remetida pelos SFA ao abrigo das Instruções n.º 2/00-2.ª S. e a constante dos mapas que contêm a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 2002 Subsector Fundos e Serviços Autónomos" do Volume II da CGE/02, e teve duas finalidades:

- Comprovar a fiabilidade da informação remetida pelos SFA através da confirmação dos valores apurados de receita e de despesa, bem como dos activos sob gestão;
- Detectar organismos detentores de activos que não tivessem remetido ao Tribunal de Contas a correspondente informação, tendo-se constatado que estavam nesta situação o ICP-Autoridade Nacional das Comunicações e os Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública.

Procedeu-se ainda à análise da 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 diversos organismos sujeitos a fiscalização sucessiva.

7.3.4.1 – SFA constantes da CGE

Das 86 entidades que remeteram, no exercício de 2002, informação acerca do seu património financeiro, 81 estão identificadas na Conta Geral do Estado como serviços e fundos autónomos.

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, por grupos e artigos e por rubrica a qual, a existir, 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.

Numa primeira abordagem é de salientar que continuam, à semelhança do verificado em anos anteriores, a registar-se diferenças, nalguns casos bastante significativas, entre os valores inscritos na CGE e os apurados[2] através da informação enviada ao abrigo das Instruções. Estas diferenças resultam, essencialmente, da incorrecta classificação de receitas e de despesas relativas a activos financeiros noutras rubricas ou da inscrição de receitas e de despesas não relacionadas com activos financeiros nas rubricas orçamentais em apreço.

O quadro seguinte evidencia, em relação a 18 organismos, as divergências detectadas entre os valores apurados da receita e despesa com activos e os constantes da CGE. Na CGE, estão ainda evidenciadas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros de 22 SFA[3], no montante, respectivamente, de € 42,6 milhões e de € 421,3 milhões, cujos valores não apresentam divergências com os apurados. Refira-se ainda que em relação aos restantes SFA sob análise evidenciados na Conta (41), os mesmos não registaram quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos sob a sua gestão.

A DGO, na sua resposta, refere que *"(…) os elementos que estão subjacentes à comparação constante do quadro (…) não podem ser objecto de efectiva análise (…) uma vez que não se dispõe da desagregação dos elementos fornecidos pelos serviços em causa. De realçar que alguns dos casos de classificação indicada como incorrecta, no capítulo ou agrupamento "Activos financeiros", derivaram em geral de uma identificação menos clara, por parte dos organismos, da verdadeira natureza das operações financeiras em causa"*.

[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 SFA objecto de análise, tais como: subscrições, aquisições, amortizações, alienações, concessão e reembolso de empréstimos, etc.

[3] Relativamente ao FRDP, parte da despesa constante da CGE foi objecto de análise no ponto relativo ao subsector Estado.

Quadro VII.27 – Serviços e fundos autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções

(em euros)

Ministérios/Entidades	Receitas			Despesas		
	10 Activos Financeiros			09 Activos Financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Finanças						
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	0	28 814	**-28 814**	6 823	12 746	**-5 923**
Fundo de Estabilização Tributário	1 053 464	0	(*) **1 053 464**	26 241 661	0	(*) **26 241 661**
Caixa Geral de Aposentações	38 980 000	1 146 735 618	**-1 107 755 618**	54 966 458	1 156 540 997	**-1 101 574 539**
Defesa Nacional						
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	3 960 660	4 355 908	**-395 248**	4 773 940	4 250 235	**523 705**
Negócios Estrangeiros						
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	0	173 160	**-173 160**	19 953	19 952	**1**
Administração Interna						
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	2 780 695	2 775 632	**5 063**	4 447 488	4 441 300	**6 188**
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	535 033	6 042	(*) **528 991**	546 058	8 000	(*) **538 058**
Economia						
IAPMEI	1 724 583	105 958 980	**-104 234 397**	169 703 661	190 849 051	**-21 145 390**
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	5 083 270	5 083 270	**0**	34 009 041	33 968 024	**41 017**
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	25 089 226	25 438 793	**-349 567**	54 703 363	59 535 076	**-4 831 713**
Educação						
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	98 069	122 847	**-24 778**	102 254	102 254	**0**
Ciência e do Ensino Superior						
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	11 599	11 450	(*) **149**	774	774	**0**
Cultura						
Instituto Português do Património Arquitectónico	0	0	**0**	0	312 031	**-312 031**
Saúde						
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	0	409 782	**-409 782**	0	445 431	**-445 431**
Administração Regional de Saúde do Alentejo	0		**0**	519 196	0	**519 196**
Obras Públicas Transportes e Habitação			**0**			
IGAPHE	1 548 062	3 397	**1 544 665**	0	0	**0**
Instituto Nacional de Habitação	154 042 256	152 430 333	**1 611 923**	135 733 817	137 773 555	**-2 039 738**
Cidades Ordenamento do Território e Ambiente						
Comissão de Coordenação da Região do Alentejo	0	0	**0**	7 988	5 494	**2 494**
TOTAL	**234 906 917**	**1 443 534 026**	**-1 208 627 109**	**485 782 475**	**1 588 264 920**	**-1 102 482 445**

(*) As diferenças assinaladas estão relacionadas com activos de curto prazo.

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

SOFE – As receitas apuradas através da informação remetida e relativas ao reembolso de empréstimos concedidos pelos Serviços (€ -28.814), foram erradamente classificadas no capítulo 12 "Outras receitas de capital", desconhecendo-se a razão pela qual foi alterada a respectiva classificação, uma vez que, em anteriores exercícios, estas receitas eram contabilizadas no capítulo 10 "Activos financeiros".

No que se refere à despesa (€ -5.923), estão evidenciadas na CGE as concessões de empréstimos de curto prazo (€ 2.576), bem como parte das de médio e longo prazo (€ 4.247), enquanto que as restantes despesas (€ 8.499) foram incorrectamente inscritas no agrupamento 01 "Despesas com o pessoal", subagrupamento 03 "Segurança Social", rubrica 03 "Prestações complementares".

Na sua resposta, os Serviços informaram que houve uma alteração no orçamento da receita, supostamente pela Direcção-Geral do Orçamento *"(…) tendo sido eliminado o Capítulo 10 e a correspondente receita incluída no Capítulo 12 "Outras receitas de capital" (…)"* e que no caso da despesa, já foram prestados os esclarecimentos necessários.

Relativamente à alteração no orçamento da receita, não se compreende as razões que levaram a DGO a efectuar tal alteração, já que o capítulo utilizado para a inscrição das referidas receitas era o correcto. No caso da despesa, a justificação apresentada está relacionada com o facto de só a partir de Agosto de 2002 os SOFE terem criado dotações em rubricas do agrupamento 09 – "Activos financeiros", passando as respectivas despesas a estar devidamente classificadas.

CGA – As diferenças apuradas registadas, quer na receita, quer na despesa, 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, conforme tem vindo a ser relatado em anos anteriores, as receitas relativas à totalidade dos desinvestimentos realizados durante o ano, quer por alienação, quer por reembolso, cujo valor ascendeu, em 2002, a € 1.146.735.618. Por sua vez, na CGE apenas foi inscrito no capítulo 10 "Activos financeiros" o montante que foi necessário desinvestir em 2002, 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.

No que respeita às despesas, o mapa das Instruções evidencia todas as aquisições realizadas durante o ano; por sua vez, a CGE regista apenas as despesas de títulos relacionadas com:

- Aplicação em títulos de dívida pública do valor afecto à "Reserva especial para pagamento de pensões do pessoal da ex-INDEP", criada em 2002 em cumprimento do despacho de 21/02/2002 do Secretário de Estado do Orçamento;
- 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.

Accionado o contraditório, a CGA não respondeu.

IASFA – A diferença apurada no valor de receita (€ -395.248) respeita, segundo esclarecimento do organismo, aos juros de empréstimos contabilizados na CGE, no capítulo 04 "Rendimentos de propriedade". Ora embora se considere que os juros recebidos não devem constar do capítulo 10, a informação remetida ao Tribunal não evidencia qualquer pagamento de juros, pelo que se mantém por esclarecer a diferença entre o valor declarado pelo Instituto a título de reembolso de empréstimos e o constante da CGE, no capítulo 10.

Relativamente à diferença apurada na despesa (€ 523.705), esta deve-se, segundo o Instituto, ao facto de na CGE constarem, não só os valores relativos à concessão dos empréstimos, mas também os juros e prémios de risco desses empréstimos, o que também não se entende, uma vez que os juros e os prémios constituem receita do Instituto, e não despesa.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

APAD – As receitas apuradas através da informação remetida ao Tribunal no valor de € 173.160, não têm expressão na CGE na rubrica de activos financeiros, embora estejam evidenciadas na conta de gerência do organismo no capítulo 10 "Activos financeiros", pelo que se questionou a DGO sobre esta matéria.

A DGO, na sua resposta, informa que *"(…) no caso da APAD esteve em causa a completa ausência da prestação de contas de 2002, em tempo útil, que permitisse a sua inclusão na CGE"*, não se entendendo tal afirmação, uma vez que a APAD consta da CGE.

Accionado o contraditório, a APAD não respondeu.

SSGNR – As diferenças registadas, quer na receita (€ 5.063), quer na despesa (€ 6.188), são o resultado de, segundo os critérios contabilísticos adoptados pelos Serviços, serem registados na conta de gerência, como receitas de activos financeiros, as prestações de capital vencidas, independentemente de terem ou não sido pagas, não se contabilizando, por outro lado, as prestações em dívida no início do ano que tenham sido cobradas durante o exercício. Por seu turno, são registadas na conta de gerência, como despesa, não só as concessões de empréstimos, como também as anulações de capital em caso de falecimento dos beneficiários.

A este respeito, e em sede de contraditório, os Serviços Sociais informaram que esta questão já foi corrigida relativamente ao exercício de 2003.

IAPMEI – A diferença apurada na receita (€ -104.234.397) resultou, por um lado, de não estarem evidenciadas no capítulo 10 "Activos financeiros" as receitas relativas aos subsídios reembolsáveis (€ 104.440.391), classificadas no capítulo 09 "Transferências de capital" e, por outro lado, de estarem aí incluídos os juros recebidos relativamente às obrigações participantes, os quais deveriam estar contabilizados no capítulo 04 "Rendimentos de propriedade".

A diferença apurada na despesa (€ -21.145.390) deve-se, por um lado, ao facto de não estarem contabilizadas no agrupamento 09 "Activos financeiros" as despesas relacionadas com a atribuição de subsídios reembolsáveis (€ 21.514.501), com excepção dos atribuídos no âmbito do POE e, por outro lado, de continuarem a estar aí incluídas as despesas relacionadas com a amortização de um empréstimo de médio e longo prazo contraído junto do Banco Europeu de Investimento (€ 369.110), que não constitui um activo financeiro, mas um passivo.

Relativamente às divergências verificadas ao nível da receita, o IAPMEI, na sua resposta, refere que os reembolsos dos subsídios concedidos no âmbito do QCA II foram classificados como transferências de capital em virtude dos pagamentos desses subsídios terem também sido classificados no agrupamento "Transferências de capital". No que respeita à classificação dos juros recebidos relativos às obrigações participantes não se pronunciou.

No que respeita às despesas, o IAPMEI, refere que só as relacionadas com a atribuição de subsídios no âmbito do POE são classificadas *"(…) como Activos Financeiros, dada a existência de orientações da Direcção-Geral do Orçamento que assim o determinaram"*. Quanto à despesa relacionada com a amortização do empréstimo do Banco Europeu de Investimento concordam que a mesma deveria estar associada ao agrupamento 10 "Passivos financeiros".

Conforme já referido no anterior Parecer, as orientações da DGO sobre a classificação dos subsídios reembolsáveis devem ser aplicadas a todos os tipos de subsídios reembolsáveis. Quanto à classificação da despesa com a amortização do empréstimo concedido pelo BEI como "Activo financeiro", a qual

tem vindo a ser objecto de reparo desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, o IAPMEI deverá proceder à sua correcção.

ICEP – A diferença apurada na despesa (€ 41.017) resultou de constarem da CGE as despesas relativas às cauções prestadas em 2002. O Tribunal de Contas já referiu, no Parecer sobre a CGE/2001, que as despesas relacionadas com as cauções relativas ao arrendamento de espaços pelo ICEP deveriam ser 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.

O ICEP, na sua resposta, refere que essas despesas passarão a ser classificadas nas respectivas rubricas do agrupamento 02, a partir do próximo exercício.

IFT– As diferenças apuradas registam-se, quer na receita (€ -349.567), quer na despesa (€ 4.831.713), prendendo-se, essencialmente, com os diferentes critérios 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 da divergência reside, essencialmente, no seguinte:

- Na CGE encontra-se incluída uma verba de € 182.420 que se refere ao valor de reforço realizado pelo IFT, em 2002, no "Fundo de Pensões Aberto-Turismo". Tendo em conta a respectiva natureza, entende-se que as contribuições dos SFA para fundos de pensões, ainda que sob a designação de unidades de participação, não se encontram abrangidas pelas Instruções relativas ao Património Financeiro, entendimento que é partilhado pelo Instituto. Contudo, a escrituração desse valor foi feita pelo Instituto nesse agrupamento por assumir a forma de uma subscrição de unidades de participação. Aliás, face à Directriz n.º 19/97, de 21 de Maio, da Comissão de Normalização Contabilística, aquelas contribuições, quando respeitem a fundos de pensões geridos por entidades terceiras, como é o caso, 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".

- Na CGE estão incluídos os suprimentos no valor de € 1.512.500 concedidos pelo IFT à "Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva" e à "Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva", cujo prazo de reembolso não excede um ano e, por isso, não integram a relação de créditos remetida ao Tribunal.

- Foram integradas na CGE as despesas, no valor de € 617.855, relacionadas com a libertação de empréstimos e realizadas durante o período complementar de 2002, as quais não constam do mapa das Instruções por terem ocorrido num ano civil distinto. Pela mesma razão, as despesas no valor de € 7.144.488, realizadas em Janeiro de 2002 (período complementar do ano económico anterior), não constam da CGE/2002, mas foram incluídas no mapa das Instruções relativo ao ano em apreço.

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, caso das bonificações que são concedidas nas operações contratadas ao abrigo do PROREST I e II e que ascenderam, em 2002, a € 308.245.

- 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 escalonado. No entanto, estas verbas, no montante de € 41.514, estão classificadas no capítulo 08 "Venda de Bens de Investimento".

- Por sua vez na CGE encontra-se incluído para além do valor de reembolso das acções (€ 46.700) o valor cobrado aos adquirentes pelas instituições de crédito envolvidas na transacção, para cobertura de despesas relacionadas com essas transacções.

Face às situações expostas são de manter as recomendações enunciadas nos anteriores Pareceres sobre a CGE, as quais, caso tivessem já sido observadas, permitiriam que muitas das divergências apontadas fossem facilmente ultrapassadas. Assim, recomenda-se de novo ao IFT que:

- Proceda à reformulação do mapa modelo 3 de acordo com as suas necessidades específicas e de modo a nele estarem 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 encontram no âmbito das Instruções.

Na sua resposta, o actual Instituto de Turismo de Portugal (ITP) reafirma que as divergências detectadas *"(...) quando se procede à comparação da informação (...) da CGE (óptica de fluxos financeiros) com a (...) das "instruções", (óptica da evolução do saldo devedor das operações) dificilmente poderão ser totalmente eliminadas (...)"*.

Atento à resposta do ITP, o Tribunal continua a considerar que as divergências existentes entre estas duas realidades distintas seriam mais facilmente explicadas, sem necessidade de esclarecimentos adicionais, caso o Instituto adaptasse o mapa constante das Instruções às suas necessidades específicas, conforme tem vindo a ser recomendado. 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 (...)"*, subsistindo apenas as divergências relacionadas com os empréstimos de curto prazo, os quais conforme é referido, estão fora do âmbito das Instruções.

Por seu turno, no que respeita à situação das operações relacionadas com a venda de imóveis, o ITP, na sua resposta, refere que estas operações *"(…)resultam da venda de empreendimentos turísticos oriundos da execução de hipotecas constituídas a favor do ITP no âmbito de operações de crédito abrangidas pelas Instruções"* e 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 (…)"*.

Ora ao contrário do que afirma o ITP, a posse destes imóveis através da execução judicial de hipotecas ou de outra forma, se relevada contabilisticamente, não pode deixar de se reflectir no valor do empréstimo hipotecário, uma vez que o novo activo (imóvel) vem substituir, no património do Instituto, o anterior activo (crédito resultante do empréstimo). Não é, pois, só quando o imóvel é alienado que se "completa o processo de amortização do saldo devedor".

CPME – A diferença apurada na receita (€ 24.778) resultou de estarem integradas na CGE, no capítulo 10 "Activos financeiros", a totalidade das receitas liquidadas, independentemente de terem sido ou não cobradas.

Accionado o contraditório, a CPME não respondeu.

IPPAR – O valor de despesa constante da informação remetida, de € 312.031, refere-se à comparticipação deste Instituto no aumento de capital da "Sociedade Parques de Sintra - Monte da Lua, SA", a qual foi indevidamente contabilizada no agrupamento 08 "Transferências de Capital", subagrupamento 01 "Sociedades e quase sociedades não financeiras".

Na sua resposta, o Instituto refere que na altura em que foi autorizada a realização da referida despesa, por despacho do Ministro da Cultura de 8 de Novembro de 2001, esta destinava-se à constituição de *"(…) uma provisão para cumprimento do programa de investimentos, pelo que (…) não poderia ser enquadrada no agrupamento 09"*, só tendo sido deliberado o aumento de capital em 2002.

A este respeito refira-se que a Informação submetida em 2001 à consideração do Ministro da Cultura já mencionava o referido aumento de capital.

SSMS – As receitas e despesas apuradas respeitam a activos financeiros, ou seja, a reembolsos e a concessões de subsídios reembolsáveis de 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, segundo informação prestada por aquele organismo no ano anterior, serem classificadas, respectivamente, no capítulo 06 "Vendas de bens e serviços" e no agrupamento 04 "Transferências correntes", procedimento que, tal como foi referido no Parecer anterior, não é correcto.

Accionado o contraditório, os Serviços não responderam.

ARS Alentejo – As despesas constantes da CGE no agrupamento 09 "Activos financeiros", no valor de € 519.196, não estão relacionadas com activos financeiros, nem coincidem com a conta de gerência, onde essas despesas estão inscritas no agrupamento 07 "Aquisição de bens de capital". Segundo esclarecimento prestado, essa inscrição foi feita pela DGO, pelo que se questionou esta Direcção-Geral sobre o procedimento adoptado.

Na sua resposta, a DGO refere que estas inexactidões resultaram do *"(…) atraso na disponibilização da informação(…)"* o que *"(…) obrigou a que fossem as Delegações da DGO a lançar directamente no sistema informático as contas de gerência de 2002, facto que terá impedido a adequada e atempada análise dos elementos remetidos e que poderá estar na origem das inexactidões detectadas (…)"*.

Accionado o contraditório, a ARS não respondeu.

IGAPHE – As receitas inscritas no capítulo 10 "Activos financeiros" (€ 1.544.665) referem-se às prestações pagas pelos moradores adquirentes de fogos em regime de propriedade resolúvel[1] pelo que se continua a considerar que a sua inscrição no capítulo 10, é errada, 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 de compra dos fogos.

[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.

O IGAPHE, na sua resposta, refere que irá proceder no Orçamento de 2004 à alteração da classificação das receitas relativas às prestações pagas pelos moradores em regime de propriedade resolúvel para o capítulo 09 "Vendas de bens de investimento", em conformidade com o despacho do Director-Geral do Orçamento, de 19 de Novembro de 2003.

INH – No que respeita à despesa, a diferença registada (€ -2.039.738) resultou do facto de continuarem a não ser integradas, no agrupamento 09 "Activos financeiros", as despesas respeitantes aos empréstimos concedidos ao abrigo do programa SOLARH, no valor de € 2.078.718, 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", pelo que se reitera a recomendação, já expressa em Pareceres anteriores, da utilização do mesmo critério para a contabilização da receita. A restante diferença (€ 38.980) respeita, ao valor das despesas relacionadas com os acabamentos e venda dos empreendimentos que foram entregues pelos mutuários a título de dação em cumprimento, relativamente às quais se continua a considerar que a sua inclusão no agrupamento 09 "Activos financeiros" não constitui uma contabilização correcta.

A diferença registada na receita (€ 1.611.923) deve-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.

Recomenda-se, assim, à DGO que reveja a posição comunicada ao INH, pois não faz sentido contabilizar estas receitas e despesas com imóveis como "Activos Financeiros".

Na sua resposta, o Instituto refere que os procedimentos contabilísticos adoptados no que respeita às despesas e receitas relacionadas com os imóveis recebidos em 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 informa que só em 2003 passarão a ser classificadas como activos financeiros, na sequência de orientações recebidas da Direcção-Geral do Orçamento, em finais de Julho de 2003.

CCR Alentejo – A diferença apurada na despesa (€ 2.494) é desconhecida pela Comissão de Coordenação, por nem na sua conta de gerência, nem no mapa de controlo da execução orçamental remetido à 7.ª Delegação do Orçamento, constar do agrupamento 09 o valor total apresentado na CGE, pelo que se questionou a DGO sobre o procedimento adoptado.

Na sua resposta, a DGO refere que estas inexactidões resultaram do *"(…) atraso na disponibilização da informação(…)"* o que *"(…) obrigou a que fossem as Delegações da DGO a lançar directamente no sistema informático as contas de gerência de 2002, facto que terá impedido a adequada e atempada análise dos elementos remetidos e que poderá estar na origem das inexactidões detectadas (…)"*.

A CCR, por seu turno, refere que *"(…) a discrepância detectada poderá ter origem na inscrição inicial na rubrica orçamental 09.04.02 -Activos Financeiros /Títulos de Participação/Outros Sectores, no valor de 2500 euros, referente à ESTER –Associação para Formação Tecnológica no Sector das Rochas Ornamentais, que posteriormente foi por nós corrigida e estornada a despesa para a rubrica 04.02.01 –Transferências Correntes / Instituições Particulares, por se tratar unicamente de aumento da nossa participação na referida associação e não na subscrição de títulos de participação"*, acrescentando ainda que essa correcção foi *" (…) efectuada (…) nos mapas de controlo da execução do orçamento e no mapa da Conta de Gerência"*.

Face ao exposto não se entendem as razões que levaram a CCR a efectuar a alteração da inscrição da referida despesa em termos de agrupamento, já que tratando-se de um aumento da participação numa associação, o qual não foi declarado pela Comissão, consubstancia um activo financeiro, embora a rubrica correcta fosse a 09.07.00-Activos financeiros/Outros activos financeiros.

7.3.4.2 – SFA que não integram os mapas da CGE

Nos termos do art.º 25º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, *"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 (...)"*. Contudo, o mesmo não tem vindo a ser constatado, uma vez que existem SFA tais como: os Fundos de Renda Vitalícia, de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos e a Região de Turismo do Algarve, 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 2002 Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constantes da CGE.

Relativamente ao Fundo de Renda Vitalícia a DGO, com referência ao exercício anterior, referiu que as suas receitas e despesas foram integradas na conta de gerência do Fundo de Regularização de Dívida Pública, o que não se verificou. No que respeita aos Fundos de Garantia de Depósitos e de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, não tem sido apresentada qualquer justificação para a sua não inclusão na CGE.

No caso das Regiões de Turismo, a DGO tem vindo a considerá-las[1] 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 da Segurança Social e do Trabalho, entendimento que já foi expressamente reafirmado pelo Tribunal de Contas[2].

Sobre a não integração dos organismos acima referidos, a DGO, na sua resposta, não fez qualquer comentário.

Refira-se que em 2002 foi verificada a inclusão na CGE de vários organismos pertencentes ao Ministério da Saúde, cuja falta vinha sendo insistentemente relatada.

Com base na informação prestada pelos organismos referidos foram apuradas receitas e despesas associadas aos activos financeiros sob sua gestão, no montante de, respectivamente, € 342,1 milhões e € 29,2 milhões, tendo estas carteiras proporcionado rendimentos no valor de € 16 milhões.

[1] Com fundamentado no Despacho da Secretário de Estado Adjunta e do Orçamento, de 2 de Janeiro de 1992.

[2] Cfr. Deliberação da 2.ª Secção do TC, em sessão de 22.05.93.

7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado

7.4.1 – Evolução global

A receita bruta do Estado, resultante da alienação de partes sociais de empresas e contabilizada na CGE/2002 com a classificação económica 10 – Activos Financeiros, 15 – Outros Activos Financeiros, 01 – Alienação de Partes Sociais de Empresas é de € 406.726.830,18. Uma vez que foi efectuada uma restituição de receita no valor de € 378.368,39, a receita líquida a transferir para o FRDP, nos termos do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro, seria de € 406.348.461,79. O FRDP recebeu € 406.348.461,61, destinando-se € 162.539.384,64 a amortização de dívida pública (cerca de 40%) e € 243.809.076,97 a novas aplicações de capital no sector produtivo (cerca de 60%)[1].

A receita bruta contabilizada na CGE/2002 como produto da alienação de partes sociais de empresas não corresponde ao produto das alienações de acções realizadas em 2002, referida no ponto 7.2.2.8.4, porque, aos cerca de € 337 milhões provenientes da alienação de títulos da TAP e da REN à PARPÚBLICA e de dividendos da PARPUBLICA, há que acrescentar cerca de € 69 milhões de receitas de alienações ocorridas em 2001, que transitaram por operações específicas do Tesouro para 2002.

Ainda em matéria de receitas de alienações arrecadadas em 2001 confirma-se o que foi relatado no Parecer sobre a CGE/2001: a verba recebida pelo FRDP nesse ano foi inferior em 284$00 ao valor da receita que lhe estava consignada. Instada a pronunciar-se sobre esta questão, a DGO afirmou, então, que essa verba não pertencia ao FRDP, sem adiantar qualquer justificação. Posteriormente, a DGO reconheceu que a receita em causa deveria ter sido entregue ao FRDP e que, em consequência desse erro, a receita geral do Estado foi sobreavaliada em 2001[2]. Admitindo que este tipo de situações se pode repetir, a DGO esclareceu que o FRDP poderá reaver as importâncias em causa mediante um pedido de restituição de receita.

Ouvida sobre este ponto, a DGO entendeu não emitir quaisquer outros comentários.

A receita transferida para o FRDP, 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 transferida acrescem cerca de € 5,2 milhões de juros de empréstimos concedidos e aplicações financeiras efectuadas, 3,5 milhões de reembolsos de empréstimos e de outras aplicações, o saldo transitado do ano anterior, no valor de

[1] Como se verifica, o FRDP recebeu uma transferência inferior em 18 cêntimos à que lhe era devida, tendo a DGO considerado tratar-se, eventualmente, de *"um erro de simpatia"*.

[2] Situação semelhante ocorreu em 2002, em consequência do erro referido na nota anterior.

€ 307,2 milhões, e € 265,4 milhares de devolução de receita de privatizações restituída[1], estando, assim, disponíveis para aplicações, em 2002, cerca de € 722,5 milhões. As aplicações efectivas, que se apresentam no quadro seguinte, ascenderam a € 685,9 milhões. Resulta, pois, um saldo transitado para 2003 de cerca de € 36,6 milhões, significativamente inferior ao que transitara nos anos precedentes.

Quadro VII.28 – Aplicação das receitas das privatizações em 2002

(em euros)

Natureza	Montante
Anulação de dívida	86 169,13
Amortização de dívida	397 631 675,97
Participações de capital	288 123 571,38
Visto do Tribunal de Contas	31 033,0
Total	**685 872 449,48**

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 foi respeitado até 2000 e ultrapassado em 2001. Em 2002 volta a ser ultrapassado. De facto, para uma arrecadação de receitas no valor de cerca de € 406,6 milhões efectuaram-se aplicações no valor de € 288,1 milhões, ou seja, cerca de 71%. 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 justificação:

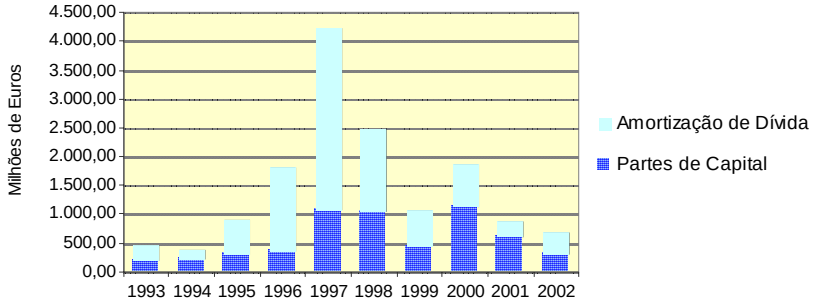
> *"Quanto ao valor de 288,1 milhões de euros aplicados nas finalidades previstas nas alíneas b) e d) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, trata-se da aplicação até ao montante de 324,5 milhões de euros resultante do saldo de 2001, de 60% da receita de 2002 e dos juros e reembolsos de empréstimos concedidos em anos anteriores e recebidos em 2002 (72,7+243,8+4,5+3,5) pelo que julgamos ter respeitado o limite legalmente imposto."*

Tal como já foi expresso no Parecer sobre a CGE/2001, o Tribunal entende, 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

[1] A CIMPOR devolveu ao Estado € 264.444,72 de receita que lhe havia sido restituída pelo FRDP, na sequência de uma reclamação efectuada pela empresa em 1997. Em causa estava uma liquidação de IRC de 1990 e 1991, cuja posterior impugnação foi aceite pela administração fiscal. A verba devolvida pelo fisco à empresa foi por esta devolvida ao FRDP.

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.

Gráfico VII.6 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações, 1993-2002



No gráfico anterior, 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.

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 (€ 86,2 milhares), certificados de aforro (€ 29 milhões), ECP (€ 330,9 milhões), e empréstimos de longo prazo (€ 37,7 milhões,) num total de cerca de € 397,7 milhões.

7.4.2.2 – Novas aplicações de capital

As aplicações de receitas das privatizações, efectuadas em 2002 nos termos da alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, resumiram-se à realização de capital subscrito pelo Estado, quer em novas empresas quer em aumentos de capital de sociedades anónimas e empresas públicas. O quadro seguinte mostra as aplicações relativas à constituição de novas sociedades e aos aumentos de capital em que o Estado participou, mediante despesa realizada pelo FRDP.

Para além do que já ficou dito no ponto 7.2.2.8.3.3, há a registar o seguinte. Em 2002, prosseguiu a aplicação de receitas das privatizações na realização do capital social subscrito pelo Estado nas empresas Polis. Verifica-se que, também neste ano, não foi cumprida a periodicidade semestral das entregas de verbas para realização de capital, legalmente prevista. Um número significativo de empresas apenas recebeu uma prestação semestral, que foi entregue no mês de Novembro, mas há duas empresas, a PolisAlbufeira e a PolisGuarda que receberam três prestações semestrais (a PolisGuarda recebeu até a prestação inicial e três prestações semestrais). As empresas que receberam duas prestações semestrais também não as receberam sempre com intervalos de seis meses: por

exemplo, a ViseuPolis recebeu em Novembro e Dezembro enquanto a CostaPolis e a PolisCovilhã receberam em Março e Novembro.

Quadro VII.29 – Novas aplicações de capital realizadas em 2002, com receitas das privatizações.

(Em milhares de euros)

Empresa	Montante	Observações
AveiroPolis	855,0	Realização parcial do capital social inicial.
BejaPolis	1 258,8	Realização parcial do capital social inicial.
BragançaPolis	538,7	Realização parcial do capital social inicial.
CacémPolis	2 812,5	Realização parcial do capital social inicial.
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa	24 338,2	Realização de um aumento de capital social de 2001.
ChavesPolis	112,2	Realização parcial do capital social inicial.
CoimbraPolis	900,0	Realização parcial do capital social inicial.
CostaPolis	3 780,0	Realização parcial do capital social inicial.
CTT – Correios de Portugal	59 331,0	Realização parcial do aumento de capital social de 1998.
EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	1 450,0	Realização de um aumento de capital social de 2001.
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra – Estruturas do Alqueva	20 000,0	Realização de um aumento de capital social de 2002.
GaiaPolis	1 733,4	Realização parcial do capital social inicial.
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	15 512,0	Realização parcial de um aumento de capital social de 1997.
LeiriaPolis	1 125,0	Realização parcial do capital social inicial.
Metropolitano de Lisboa	5 000,0	Realização de um aumento do capital estatutário.
Parque EXPO 98	74 819,7	Realização parcial do aumento de capital de 1999.
Polis Albufeira	2 295,0	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Castelo Branco	882,0	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Covilhã	1 377,4	Realização parcial do capital social inicial.
PolisGuarda	2 598,8	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Matosinhos	600,0	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Vila do Conde	720,0	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Vila Real	697,5	Realização parcial do capital social inicial.
PortalegrePolis	134,7	Realização parcial do capital social inicial.
REFER – Rede Ferroviária Nacional	48 817,9	Realização do aumento do capital estatutário de 2001.
SetúbalPolis	957,5	Realização parcial do capital social inicial.
SilvesPolis	74,8	Realização parcial do capital social inicial.
STCP	3 149,0	Realização do aumento de capital social de 2001.
TomarPolis	145,9	Realização parcial do capital social inicial.
TRANSTEJO	9 226,6	Realização de um aumento de capital social de 2001.
ViseuPolis	2 880,0	Realização parcial do capital social inicial.
Total	**288 123,6**	

Fonte: DGT e IGCP

A despesa com aumentos de capital da GESTNAVE, CTT e Parque EXPO 98 reporta-se a subscrições de capital efectuadas em 1997, 1998 e 1999, respectivamente, cuja realização devia ter lugar em várias parcelas anuais.

A 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, estabeleceu que o capital social da CTT – Correios de Portugal, SA, deveria ser aumentado em cerca de 89 milhões de contos (€ 443,9 milhões), 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 de contos (€ 149,6 milhões) 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 em 1998, e cerca de 11,9 milhões de contos (€ 59,4 milhões) em 2000 e em 2002. Em 1999 e em 2001 não ocorreu qualquer realização do capital da CTT,

contrariando o previsto na citada Resolução. Já em 2003, foi decidido transferir para a Caixa Geral de Aposentações a responsabilidade da CTT em matéria de pensões de reforma. Nos termos do Decreto-Lei n.º 246/2003, de 8 de Outubro, a Caixa recebe o património do fundo de pensões da CTT, deduzido das dotações de capital que o Estado efectuara através do FRDP e que são devolvidas à DGT. Este assunto será retomado no Parecer de 2003.

No caso da Parque EXPO 98, tratou-se da última tranche do aumento no valor de 55 milhões de contos (€ 274,3 milhões), deliberado em 17 de Novembro de 1999. Em Maio de 2002, foi deliberado reduzir o capital da empresa de € 402,75 milhões para € 66,051 milhões para absorção de prejuízos transitados[1]. Tem-se, assim, que o valor daquele aumento de capital é inferior aos prejuízos acumulados, ou seja, as receitas de privatizações utilizadas, em teoria, para a aquisição de activos financeiros foram, de facto, usadas para cobrir perdas de capital. Esta ocorrência, que não é nova (é, aliás, usual nas empresas de transportes) reforça as dúvidas que se podem levantar quanto à qualificação destes aumentos de capital como "novas aplicações de capital no sector produtivo".

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 no reforço do capital estatutário da Metropolitano de Lisboa, EPE, € 5 milhões, e da REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE, € 48,8 milhões[2], e do capital social da EDIA, SA, € 20 milhões.

7.4.2.3 – Visto do Tribunal de Contas

O FRDP contabilizou, em 2002, despesas com vistos do Tribunal de Contas, no valor de € 31 mil. Trata-se de encargos relativos à verificação interna das contas de gerência de 1998 e 1999 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 outras receitas de alienações de acções[3], 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, a DGT, a DGO e o IGCP, não tendo sido recebidos comentários das duas primeiras.

[1] Ver ponto 7.2.2.8.2.2.

[2] Ver Despacho Conjunto n.º 123/2002 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto e dos Transportes, publicado no Diário da República, II série, de 19 de Fevereiro.

[3] Acções de empresas que, não tendo sido nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, não estão sujeitas às mesmas normas legais e constitucionais.

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 2002, 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 financeira registada na área da Tesouraria do Estado, para verificar se a respectiva evolução corresponde às 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, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação prestada e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

A acção desenvolveu-se nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado (DTCE), serviço operativo da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) 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 seguintes critérios de selecção das amostras de registos e contas a analisar:

- movimentação sujeita a condições especificamente determinadas pelo Regime da Tesouraria do Estado, designadamente as disposições constantes do artigo 2.º (Unidade de Tesouraria), do Capítulo IV (Operações Específicas do Tesouro) e do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro);
- movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos em 2002 para aferir dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno utilizados, bem como da respectiva adequação ao Regime da Tesouraria do Estado;
- movimentação destinada à regularização ou encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado de 2002.

Atendendo ao objectivo, objecto e período de incidência 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 (RTE), sendo ainda de considerar os diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime.

Desses diplomas são de destacar o Despacho n.º 11.858/99, 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, as quais, respectivamente, regulamentam 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 salientar o Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, que institui um processo de regularização de contas do Tesouro; apesar deste diploma só ter entrado em vigor no final de Janeiro de 2003, o processo de regularização por si instituído foi objecto de aplicação para a contabilidade de 2002, uma vez que esta só veio a ser encerrada em Novembro de 2003.

No que respeita ao princípio da unidade de tesouraria, expressamente previsto no RTE, é 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 aos organismos públicos que devam concentrar os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, destinada a clarificar e rever regras e procedimentos previstos na Resolução n.º 45/2000.

São ainda de considerar as normas da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ainda em vigor para a execução de 2002 também as disposições que, pelo seu conteúdo, relevam para esta acção, constantes da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2002 e do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, que estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2002.

8.2 – Análise do sistema contabilístico

8.2.1 – Estrutura organizacional

Apesar de se manter a insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, continuaram a ser aplicadas medidas com o objectivo de reduzir o efeito dessa limitação, através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

Entre Maio e Junho de 2003, o Gabinete de Auditoria Interna foi reforçado com mais três elementos.

Por sua vez, a integração do Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado na rede informática da DGT permitiu, aos respectivos funcionários, consultar esse Manual de forma mais acessível e generalizada, facto que foi possível comprovar, uma vez que essa consulta foi facultada à equipa de auditoria, no decurso da fase operativa da acção.

Apesar dos progressos assinalados, continuaram a verificar-se deficiências na organização e no funcionamento dos serviços auditados, de que são exemplo:

- a contabilização automática não abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira na Tesouraria do Estado, devendo no entanto realçar-se o progresso verificado neste aspecto com o tratamento e migração automática de dados dos sistemas operativos para o sistema contabilístico representado, no primeiro ano de funcionamento, 48% do valor da movimentação;
- o processamento de lançamentos contabilísticos implicar a recolha de informação em múltiplas fontes com funcionamentos diferenciados, nem sempre se verificando o conhecimento, pelos operadores, da origem dos papéis de trabalho;
- o mesmo processamento requerer ainda a consulta de múltipla documentação pelos operadores, procedimento que exige uma pesada carga administrativa em consumo de recursos temporais e materiais e propicia falhas no controlo a exercer;

- o deficiente organização de processos determinar erros de digitação e dificultar o cruzamento da informação disponível;
- a falta de regras de contabilização devidamente aprovadas para a movimentação de parte das contas fazer depender o registo contabilístico do conhecimento técnico de cada operador, dificultando deste modo a rotação de funções e criando situações de dependência;
- a insuficiência da documentação de suporte em justificar parte significativa da movimentação, por falta de dados necessários ao registo e controlo, tais como, data de registo, contas a movimentar, natureza do movimento e, no caso de alterações a movimentos previamente registados, referência ao lançamento original que se pretende alterar.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do exercício do contraditório, a DGT começou por salientar o facto do Tribunal reconhecer a evolução positiva do DTCE, no sentido da implementação do RTE, à qual associa o constante aperfeiçoamento das aplicações informáticas e a melhoria do desempenho. Sobre esta matéria, a perspectiva do Tribunal tem sido consubstanciada no conjunto de recomendações efectuadas para reduzir as deficiências na organização e no funcionamento dos serviços auditados, nomeadamente, através da informatização e integração dos sistemas de informação e da reorganização dos serviços com transferência de recursos da função de registo para a de controlo das operações.

Com a automatização iniciada em 2002, a DGT declara ter sido dado um passo significativo na melhoria qualitativa da informação e na redução acentuada dos estornos resultantes de erros de registo. Informa ainda que a cobrança de documentos únicos e o depósito dessa cobrança em contas bancárias do Tesouro na banca comercial se encontram em fase de automatização apenas dependente da finalização aplicacional do novo sistema de cobranças do Estado, enquanto a cobrança de documentos não únicos continua sujeita a registo manual, uma vez que o processo evolutivo para a automatização depende de aplicação informática a desenvolver pela DGITA. A posição do Tribunal sobre esta situação é a de considerar que a contabilização automática se encontra em conformidade com as suas recomendações e que, por isso, deve abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores de informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado, devendo o peso relativo da contabilização automática, no valor da movimentação total, evoluir de 48% em 2002 para 75% em 2004.

8.2.2 – Aplicações informáticas e informação contabilística

8.2.2.1 – Aplicações informáticas

No decurso da auditoria foi disponibilizado à equipa do Tribunal de Contas, pela primeira vez, o acesso directo às seguintes aplicações informáticas de apoio à actividade da DGT:

- Sistema de Gestão das Contas Correntes da DGT (SGT) – utilizado para processar a Contabilidade do Tesouro, através de lançamentos efectuados por operadores ou resultantes da transmissão de dados provenientes de outros sistemas informáticos da DGT;
- Aplicação de *homebanking* – utilizada para ordenar, acompanhar e controlar a movimentação de contas bancárias do Tesouro pelas respectivas entidades titulares;
- Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria (SCE) – utilizado para registar a informação relativa às operações efectuadas na Rede de

Cobranças do Estado e conciliar o valor dos documentos cobrados com os fundos recebidos e destes com os fundos entregues ao Tesouro.

Ainda neste âmbito, o Sistema de Pagamento de Grandes Transacções (SPGT) foi objecto de consultas periódicas por solicitação directa da informação aos responsáveis pelo mesmo.

8.2.2.2 – Informação contabilística

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. Os principais elementos contabilísticos utilizados na análise e avaliação da informação registada por este sistema para o ano de 2002 foram o Plano de Contas, os Registos nos Diários e as Tabelas de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado.

Os elementos utilizados foram obtidos na sequência de solicitações à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do presente Parecer. A informação foi extraída do SGT desde 3 de Junho de 2002 (primeira versão) até 18 de Novembro de 2003 (décima primeira e última versão), tendo sido remetida em Ficheiros Informáticos ou Documentação de Suporte.

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, dos diários e dos restantes elementos remetidos, como sejam, os balancetes, as contas extintas e criadas, as contas relativas ao balcão de *homebanking* e os números de identificação bancária (NIB) das contas do Tesouro. Da análise desta informação, dos restantes elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, resultaram as seguintes observações:

- a Contabilidade do Tesouro foi registada em 38 diários, um para registar os saldos transitados do ano anterior (Diário 90), 35 para registar a movimentação relativa aos circuitos de contabilização (22 dos quais afectos ao circuito das tesourarias de finanças agregadas pelas respectivas direcções de finanças) e dois para registar as alterações registadas antes do fecho provisório de cada período de contabilização com a emissão da respectiva tabela mensal (Diário 06) ou depois desse fecho (Diário 04). As designações dos diários foram actualizadas para reflectirem de forma mais correcta o âmbito da respectiva movimentação;

- foram registados 372.807 movimentos a que corresponderam 800.060 linhas de informação, das quais 1.974 relativas a saldos iniciais (0,2% do total), 29.444 às alterações registadas no Diário 04 (3,7%) e 677.398 relativas à movimentação ocorrida através do Diário 80 (84,7%);

- foram movimentadas 4.075 contas elementares, 77 das quais (1,9% do total) apenas no Diário 04, distribuídas por disponibilidades e aplicações (1.065 e 26,1% do total), terceiros (2.150 e 52,8%), resultados de operações financeiras (14 e 0,35%), despesas (2 e 0,05%) e receitas do Estado 844 (20,7%). Face ao ano anterior foram movimentadas mais 614 contas (aumento de 17,7%), devido ao crescimento de 50,6% das contas de terceiros (mais 722) e à diminuição de 9% das de disponibilidades e aplicações (menos 105);

- 169 contas de disponibilidades e 490 contas de terceiros apresentaram saldo final provisório (sem considerar as alterações registadas no Diário 04) contrário à regular movimentação dessas contas;

- de forma similar ao verificado nos anos anteriores, o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2002 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado (TESFTE) em 14 de Março de 2003 (com 27 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 2002, o que só veio a suceder em 18 de Novembro de 2002 (nove meses depois do legalmente previsto) com a emissão da TESFTE anual e definitiva;

- 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 (Diário 90) e o que regista as alterações posteriores à emissão dessas tabelas (Diário 04). Esta situação é contrária às regras de contabilização e resulta de desfasamento entre a emissão das tabelas e a actualização dos últimos movimentos registados nos diários para o mesmo período de incidência. Os desvios que foram superiores a 44 milhões de euros incidiram sobre contas de disponibilidades mas deixaram de ser detectados a partir da informação relativa ao mês de Junho;

- como facto positivo é de destacar que nas versões da Contabilidade do Tesouro de 2002 deixaram de ser detectadas falhas na numeração sequencial dos movimentos de diários, alterações de registos entre as versões recebidas e movimentos duplicados;

- pelo contrário, continuaram a ser detectados lançamentos com débito e crédito nulos, ou seja, sem impacto na contabilidade e, por isso, sem razão de existir. Esta situação verificou-se no Diário 80 e noutros diários, mas nestes só até à data-valor de 28 de Março de 2002.

  Questionada sobre este facto a DGT referiu o seguinte:

  > *"Os movimentos manuais com valores nulos existiram durante 2002 até ao momento em que o SGT passou a inibi-los...*
  >
  > *Relativamente aos movimentos do diário 80 verifica-se que todos foram migrados do Homebanking e representam juros de depósitos a prazo (…) Estas situações podem gerar movimentos nas contas dos clientes no Homebanking com valor nulo."*

  Sobre este assunto o Instituto de Informática esclareceu ainda o seguinte:

  > *"Os lançamentos contabilísticos com valor "zero" foram expressamente inibidos do online da contabilidade. Na contabilização automática esse controlo não foi implementado… actualmente, é "normal" o pagamento de juros de depósitos a prazo apresentar valores zero".*

Esta situação deverá ser corrigida com a introdução dos controlos existentes para os lançamentos manuais, nas aplicações que dão origem aos lançamentos automáticos;

- no âmbito da prestação de informações que a DGT considerou contribuírem para a prossecução do objectivo da auditoria, foi referida a criação do "Novo circuito de arrecadação de receitas dos serviços integrados"; este circuito surgiu da necessidade de dotar os organismos com receitas próprias, de um sistema que permitisse dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria e uma maior rapidez na entrada dos fundos na Tesouraria do Estado. Este circuito resultou de articulação entre as Direcções-Gerais do Tesouro e do Orçamento, tendo entrado em funcionamento apenas em 2003.

Deste conjunto de observações e da análise complementar sobre a fiabilidade e tempestividade dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2002 realizada no ponto 8.2.3, é possível concluir que, apesar dos progressos obtidos, subsiste um conjunto significativo de deficiências por resolver, com consequências negativas para a qualidade da informação, tendo a aplicação informática em que está sustentada a contabilidade continuado a admitir distorções às regras de contabilização existentes.

8.2.2.3 – Criação e movimentação do Diário 80

Um dos critérios de selecção da informação a analisar incidia sobre a movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos em 2002. Para o efeito foi solicitada à DGT indicação sobre os procedimentos inovadores instituídos a partir desse ano e com reflexos na contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, incluindo os elementos relativos ao processo de integração, no Sistema de Gestão de Contas Correntes da DGT, de informação obtida por tratamento e migração automática de outros sistemas informáticos. Ao pronunciar-se sobre esta matéria, a DGT referiu o seguinte:

> *"Em 2002 assistiu-se ao início de um novo processo de contabilização que assenta em procedimentos automáticos, no que concerne à movimentação das contas.*
>
> *Esses procedimentos foram definidos mo âmbito do grupo de trabalho criado entre a Direcção-Geral do Tesouro e o Instituto de Informática …*
>
> *Importa referir que todos os movimentos registados automaticamente são reflectidos num único diário (80) ao qual se atribuiu a designação "Batch"."*

O processo de tratamento e migração automática de informação relativa à movimentação de fundos em contas do Tesouro foi desencadeado pela primeira vez em de 14 de Março de 2002. Até se atingir a fase de plena implementação do SGT, prevista para a contabilidade relativa ao ano de 2004 (com a entrada em funcionamento do módulo das contas correntes através de ligação directa que assegure o reflexo imediato na contabilidade das operações registadas no *homebanking*), essa automatização consiste na execução diária de rotinas de tratamento da informação residente nas aplicações de *Homebanking* e de Meios de Pagamento do Tesouro (MPT) e nos Sistemas de Compensação do Tesouro (SCT), de Pagamento de Grandes Transacções (SPGT) e TARGET. A informação resultante deste processo é exportada diariamente para o subsistema de contabilidade do SGT para ser contabilizada no Diário 80.

A movimentação do Diário 80 concentrou a contabilização que era previamente efectuada nos diários que se referem de seguida, ressalvando-se que a substituição não foi integral devido a um conjunto de situações específicas que igualmente se indicam:

- Diário 03 – "IVA" – o processo de automatização do registo contabilístico da movimentação afecta a este diário só foi concluído no final de 2003;
- Diário 05 – "Movimentos escriturais" – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT (caso dos: movimentos de valor negativo);
- Diário 08 – "Escriturais SIC" – este diário deixou de ser movimentado porque a informação já era importada de forma automática da Aplicação de Meios de Pagamento do Tesouro relativa a Movimentos de Operações Escriturais (MOE);
- Diário 09 – "Recebimentos pelo SPGT/TARGET on-line" – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes validações nos sistemas informáticos envolvidos;

- Diário 11 – "Recebimentos com origem em caixas on-line" – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes validações nos sistemas informáticos envolvidos;
- Diário 13 – "Pagamentos pelo SPGT/TARGET on-line" – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes validações nos sistemas informáticos envolvidos;
- Diário 43 – "Cheques a cobrar on-line" – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes requisitos nos sistemas informáticos envolvidos;
- Diário 44 – "Aplicações Financeiras" – o processo de automatização do registo da informação sobre aplicações relativas a depósitos a prazo ainda não se encontrava implementado.

Cada movimento registado no Diário 80 é sempre constituído por duas linhas de informação, só podendo desta forma serem movimentadas duas contas; a movimentação deste diário foi objecto de tipificação através de listagem produzida pelo grupo de trabalho responsável pelo projecto de contabilização automática e constituído por elementos da DGT e do Instituto de Informática. No Diário 80 relativo à Contabilidade do Tesouro de 2002 existem 54 descritivos para os 338.669 movimentos e 677.398 respectivas linhas de informação, na sua maioria, relativas a Transferências Electrónicas Interbancárias (TEI) conforme se indica no quadro seguinte.

Descritivos	Quantidade de Registos	Peso
TEI recebidas via SCT	175.216	25,9%
TEI intrabancárias	167.362	24,7%
TEI intrabancárias da classe 04	109.174	16,1%
TEI pagas via SCT	76.756	11,3%
TEI recebidas via SPGT/TARGET	32.544	4,8%
Cheques (emitidos) pagos	21.518	3,2%
TEI pagas via SPGT/TARGET	13.272	2,0%
Outros (inferiores a 10.000 linhas cada)	81.556	12,0%
Total	**677.398**	**100,00%**

O processo de contabilização automática está em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilização manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações.

8.2.2.4 – Prestação de serviço de *homebanking*

A Aplicação de *Homebanking* foi criada para permitir às entidades titulares de contas do Tesouro ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas. O acesso directo a esta aplicação pela equipa do Tribunal de Contas e a consulta de informação residente na mesma, permite apresentar uma síntese das principais operações disponibilizadas por este serviço.

- Operações relacionadas com a Gestão e Consulta de contas, incluindo os saldos contabilístico e disponível e a visualização de saldos totais, destacando-se a consulta da:
  - movimentação da conta (extracto de conta) em determinado período ou apenas dos últimos movimentos, com a possibilidade de produção física (impressão) ou "descarga" (download) para o posto de trabalho solicitador, caso o número de movimentos encontrados exceda determinado limite (50 movimentos);
  - situação de pedidos efectuados ao Tesouro que se encontrem pendentes (casos de abertura de nova conta, cancelamento de meio de pagamento ou requisição de cartas-cheque);
  - informação sobre Aplicações no Tesouro (CEDIC e Depósitos a Prazo).
- Operações relacionadas com a Emissão de Meios de Pagamento (subordinada a autorização a conceder por outro elemento da entidade titular da conta pagadora), como sejam:
  - ordens de pagamento por transferência bancária para conta residente noutra entidade;
  - transferência conta a conta (para outra conta do Tesouro do mesmo titular ou de outro titular), com afectação imediata ao saldo disponível da conta receptora;
  - ordens de pagamento europeias por transferência bancária;
  - cheques do Tesouro, sendo o número do cheque automaticamente atribuído pela aplicação e a produção física do mesmo efectuada localmente, após autorização para o efeito (se for caso disso), em cartas-cheque disponibilizadas após a respectiva requisição (através do menu indicado no sistema).
- Operações relacionadas com Depósitos, através dos quais as entidades titulares de contas do Tesouro têm a possibilidade de registar, nessas contas, informação relativa a cheques ou numerário na sua posse:
  - o 'Depósito de Cheques' consiste na recolha dos elementos de identificação de cada cheque (linha óptica e montante) pelo que, ao efectuar esta operação, o utilizador da aplicação está apenas a registar a intenção de depositar valores; o depósito de um cheque só será efectivamente consumado quando este for recebido na DGT e forem confirmados os dados registados pelo utilizador; o serviço de *homebanking* permite ainda a produção de uma relação de cheques a depositar, designada por 'Talão de Depósito', que deverá acompanhar a entrega física dos cheques no Tesouro para serem apresentados à compensação;
  - o 'Depósito de Numerário' consiste no registo do valor a depositar, elaborando-se uma guia de receita para acompanhar o numerário a entregar numa tesouraria de finanças; o depósito é consumado quando a DGT recebe, dessa tesouraria, a confirmação daquela entrega;
  - o 'Anular Cheques Registados' é uma possibilidade ao dispor do utilizador, desde que ainda não tenha sido efectuada a confirmação do depósito ou da devolução dos cheques a anular.
- Operações relacionadas com a Gestão de Contas, através das quais as entidades titulares podem solicitar a abertura de novas contas do Tesouro, alterar dados associados a contas de que sejam titulares ou encerrá-las;
- operações relacionadas com a Segurança e Controlo de Acessos, as quais permitem que o controlo de acessos seja efectuado por via aplicacional, através de afectação a cada utilizador da entidade titular da conta, de 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 palavra-

chave, podendo existir adicionalmente palavras-chave distintas para realização de determinado tipo de operações (casos de emissões, depósitos, pedidos de cancelamento, entre outras).

Na opinião dos serviços do Tribunal, a aplicação apresenta as seguintes limitações:

- só é possível visualizar os primeiros cinquenta registos de cada data de movimento e o detalhe das respectivas operações; para visualizar todos os registos de determinada data, tem de exportar-se o extracto de conta para Excel (folha de cálculo), mas neste caso já não é possível aceder ao detalhe das operações;
- em 2002, a movimentação de fundos era efectuada no dia seguinte àquele em que fosse registada pela entidade pagadora, desde que esse registo se verificasse até às treze horas, caso contrário, a transferência só se efectuava no segundo dia útil seguinte ao do registo; é de referir a evolução que se verificou na realização de transferências entre contas do balcão de *homebanking*, a partir de Fevereiro de 2003, as quais passaram a ser efectuadas a qualquer hora do dia;
- verificou-se o bloqueio da aplicação e a necessidade de a desligar e reiniciar com uma frequência superior a diária, mesmo sendo consultada através de ligação directa à própria rede informática da DGT;
- foi necessário efectuar correcções à data registada pela contabilização automática, no Diário 80, de parte dos movimentos de regularização realizados no balcão de *homebanking*, devido à imputação da data de movimento em vez da respectiva data-valor; para corrigir esta situação que teve impacto na movimentação relativa ao primeiro semestre de 2002, foram efectuados 1363 lançamentos no Diário 04 (do n.º 3818 ao n.º 5181), que anularam a movimentação inicial (com a data incorrecta) e a voltaram a contabilizar na data correcta.

Relativamente à prestação do serviço de *homebanking*, a DGT referiu, em sede de contraditório, que o facto de toda a informação anterior a 2001 ter transitado para outra aplicação criada para esse efeito, facilitou e tornou mais célere o acesso à aplicação de *homebanking*, evitando o bloqueio da mesma; segundo a DGT, também têm sido introduzidas melhorias no próprio sistema, desde a possibilidade do carregamento automático de ficheiros de grandes volumes de pagamentos até à desconcentração dos recebimentos. Deve referir-se que a lentidão e o bloqueio frequente da referida aplicação ainda se verificava no último trimestre de 2003, quando a mesma foi objecto de consulta pela equipa do Tribunal.

8.2.2.5 – Comparação dos saldos das contas entre *homebanking* e contabilidade

Para aferir da aderência entre a informação do homebanking (HB) e a contabilística, foi utilizado o valor dos saldos finais das contas do Tesouro para o ano de 2002, como objecto de comparação.

Para o efeito, foi disponibilizado pelo DTCE em 28 de Outubro de 2003, um ficheiro de dados com os códigos no HB e contabilístico, a designação e o valor no HB do saldo em 31 de Dezembro de 2002, de 1295 contas do Tesouro.

Verificou-se que 1264 dessas contas correspondiam a contas de terceiros relativas a recursos alheios no Tesouro, das quais 48 afectas a fundos comunitários e 1216 a outras entidades. As restantes 31 contas estavam afectas a credores por execuções fiscais e depósitos efectuados no Tesouro (9),

transferências da União Europeia (9), a devedores por adiantamentos (9), a pagamento de reembolsos (1) e a resultados de operações financeiras (3).

Verificou-se igualmente que 493 dessas contas apresentavam saldo nulo, 794 saldo credor (no valor global de € 2.177.351.815,40) e apenas 8 saldo devedor (no valor global de € 1.200.282.006,63).

O valor destes saldos foi comparado com o dos saldos resultantes da versão da contabilidade de 2002 extraída em 30 de Setembro de 2003. Dessa comparação verificaram-se divergências em 113 contas, 77 das quais com saldo no HB superior ao da Contabilidade (e desvio global no valor de € 141.116.919,52) e as restantes 36 com saldo no HB inferior ao da Contabilidade (e desvio global no valor de € 20.412.720,61).

Para 66 das 77 contas referidas a diferença entre os saldos ficou a dever-se ao facto de, no HB a data-valor dos pagamentos (€ 127.894.812,59) efectuados através daquelas contas ter sido de Janeiro de 2003, segundo informação da DGT.

A maior parte dos restantes desvios (20,1% do valor total) foi eliminada por movimentação no HB ou na Contabilidade de 2002 até ao encerramento desta em 18 de Novembro de 2003, devendo salientar-se que a regularização de operações relativas ao ano de 2002, entre Outubro e Novembro de 2003, revela falta de conciliação e validação tempestivas dos saldos das contas do Tesouro no balcão de HB. Após esse encerramento, verificou-se a subsistência de quatro contas com divergência no saldo final (credor) entre Contabilidade e HB.

(em euros)

Conta	Designação	Contabilidade	Homebanking	Diferença
021302	Fundo de Estabilização Aduaneira (FEA)	1.186.842,49	236.052,25	950.790,24
0232004	IO Ciência e Tecnologia – QCA II	59.557,64	60.488,72	-931,08
0232014	FSE – IO Formação e Administração Pública	214.505,00	389.158,68	-174.653,68
0233065	FRI – Fundo para as Relações Internacionais	1.379.693,83	1.407.759,51	-28.065,68

Sobre as três últimas divergências foram obtidos os seguintes esclarecimentos adicionais:

- Conta n.º 0232004 – "IO Ciência e Tecnologia – QCA II", com um desvio de € 931,08 que, segundo Informação do Núcleo de Controlo de Contas da Direcção de Contabilidade e Controlo (DCC) da DGT, em 22 de Agosto de 2002, é devido a:
  - pagamento indevidamente efectuado de € 2.427,48, em Julho de 1998, a favor da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, que foi registado na Contabilidade mas não no Sistema Operativo (em Acess) então utilizado; é de referir que os saldos finais deste sistema (ainda não deduzidos dos referidos pagamentos) foram transferidos para o Homebanking durante o ano de 2000;
  - pagamento não efectuado de € 1.496,39, apesar de ser devido e de ter sido registado, em Janeiro de 1999, no Sistema Operativo anterior ao Homebanking mas não na Contabilidade.

  Sobre esta Informação foi exarado, em 26 de Agosto de 2002, despacho do Subdirector-Geral do Tesouro responsável pela área da Tesouraria do Estado, concordando com o procedimento proposto para a regularização das situações descritas, nomeadamente, quanto à solicitação imediata da devolução da quantia indevidamente entregue, considerando o assunto da máxima prioridade e remetendo a execução para o Núcleo de Contas Correntes da Direcção de Contas

do Tesouro (DCT). Apesar da Informação ter sido remetida à DCT pela DCC, em 28 de Agosto de 2002, até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003) não se verificou qualquer regularização.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGT remeteu uma outra Informação do Núcleo de Controlo de Contas da DCC, elaborada em 26 de Janeiro de 2004, através da qual se comprova que, afinal, o valor em falta (por pagamento indevidamente efectuado em duplicado) tinha sido recuperado em 27 de Julho de 1998 e que o desvio entre saldos se devia ao facto dessa recuperação ter sido registada, no sistema anterior ao homebanking, em 1 de Outubro de 1999 (com a data-valor previamente referida) quando nunca o deveria ter sido, uma vez que neste sistema apenas tinha sido registada a saída devida e não a indevida; na mesma informação foi ainda apurado que a Universidade de Aveiro era o beneficiário do pagamento que devia ter sido efectuado mas nunca o foi; nestas circunstâncias foi comunicado à DCT (em 28 de Janeiro de 2004) que anulasse o movimento de entrada no homebanking em 1 de Outubro de 1999 (eliminando o primeiro desvio), efectuasse o pagamento devido (eliminando o segundo desvio) e questionasse o gestor da respectiva conta sobre a (não) efectivação desse pagamento. O Tribunal constata que o valor considerado pela DGT, em 26 de Agosto de 2002, como estando em falta desde Julho de 1998 tinha sido, afinal, recuperado nesse mesmo mês, facto que regulariza a situação em termos financeiros mas não elimina e até agrava a falta de controlo tempestivo (um desvio gerado em Julho de 1998 só foi detectado em Agosto de 2002 e a sua efectiva natureza apenas foi apurada em Janeiro de 2004); por outro lado, tendo o registo indevido sido anulado à data-valor de abertura da conta no homebanking, como refere a DGT, é de salientar que a data de movimento dessa correcção teve de ser posterior à data de encerramento da Contabilidade de 2002. Finalmente, é de salientar que a segunda situação (pagamento devido por efectuar) se mantinha por regularizar há mais de cinco anos.

- Conta n.º 0232014 – "FSE – IO Formação e Administração Pública", com um desvio de € 174.653,68 que, segundo Informação do Núcleo de Controlo de Contas da Direcção de Contabilidade e Controlo (DCC) da DGT, em 31 de Julho de 2003, é devido a:
  - pagamento rejeitado em Dezembro de 1998, no valor de € 138,31, cuja regularização foi registada na Contabilidade mas não no Sistema Operativo anterior ao Homebanking;
  - pagamentos indevidamente efectuados, em Fevereiro de 1999, de € 13.630,96 à Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e de € 10.035,46 à Direcção-Geral da Administração Pública, que foram registados na Contabilidade mas não no Sistema Operativo anterior ao Homebanking. Foram ainda indevidamente efectuados na mesma data e registados da mesma forma, os pagamentos de € 4.068,86 à Secretaria-geral do Ministério da Cultura e de € 57.405,17 ao Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais. A Secretaria-geral do Ministério da Cultura procedeu à devolução da importância indevidamente recebida em Março de 1999, eliminando o desvio entre os dois sistemas e regularizando a situação. O pagamento indevido ao Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais veio a ser registado no Sistema Operativo em Janeiro de 2000 com data-valor de Fevereiro de 1999, eliminando o desvio mas não comprovando a devolução da importância indevidamente recebida;
  - indevida contabilização em Março de 1999, de um pagamento de € 140.249,68, que só veio a ser anulada na Contabilidade de Janeiro de 2003;
  - só um dos dois pagamentos de € 2.704,18 registados em Março de 1999, no Sistema Operativo anterior ao Homebanking, ter sido registado na Contabilidade;

- ◊ registo incorrecto da data de movimento como data-valor da anulação de um movimento, no valor de € 13.580,07, efectuado no Homebanking em 20 de Maio de 2003 mas reportado à data-valor de 31 de Dezembro de 2002.

Apesar da referida Informação ter sido remetida à DCT pela DCC, em 31 de Julho de 2003, até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003) não se verificou qualquer regularização.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGT comprovou que, afinal, os valores em falta (por pagamentos indevidamente efectuados) tinham sido recuperados em 28 de Abril de 1999 (Direcção-Geral da Administração Pública), 4 de Junho de 1999 (Câmara Municipal de Vila Franca de Xira) e 26 de Janeiro de 2000 (Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais) e que o desvio entre saldos, nos dois primeiros casos, se devia ao facto das recuperações terem sido registadas, no sistema anterior ao homebanking, quando nunca o deveriam ter sido, uma vez que neste sistema apenas tinha sido registada a saída dos valores devidos. O Tribunal constata que valores considerados pela DGT, em 31 de Julho de 2003, como estando em falta desde Fevereiro de 1999 tinham sido, afinal, recuperados em Abril e Junho do mesmo ano, facto que regulariza essas situações em termos financeiros mas, tal como na situação anterior, denota falta de controlo (desvios gerados em Fevereiro de 1999 só foram detectados em Julho de 2003 e a sua efectiva natureza apenas foi apurada em 2004); por outro lado, tendo os registos indevidos sido anulados à data-valor de abertura da conta no homebanking, como informa a DGT, é de salientar que a data de movimento dessas correcções teve de ser posterior à data de encerramento da Contabilidade de 2002.

- ♦ Conta n.º 0232065 – "FRI – Fundo para as Relações Internacionais", com um desvio de € 28.065,68 que, segundo informação apurada pela DGT, é devido a:

  - ◊ incorrecta contabilização de € 19.368,20 pertencentes ao FRI, na Receita do Estado de Dezembro de 2001; esta situação só foi regularizada em Dezembro de 2003, pelo movimento n.º 3863 do Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, uma vez que a Contabilidade de 2002 já se encontrava encerrada;

  - ◊ indevida duplicação de pagamentos internacionais, em Maio e Julho de 2002, no valor global de € 1.885,47 que após o encerramento da Contabilidade de 2002 ainda se encontrava por reaver. A duplicação foi detectada no âmbito da conciliação entre a conta em epígrafe e a correspondente conta no Homebanking da qual resultou, em 7 de Novembro de 2003, uma proposta de solicitação urgente da devolução do valor em causa, que mereceu despacho de concordância do responsável pela DCC, exarado no mesmo dia;

  - ◊ crédito de € 6.812,00 registado no Homebanking em 6 de Dezembro de 2002 que só foi registado na Contabilidade de 2003.

  No âmbito do exercício do contraditório, a DGT comprovou que os valores em falta (resultantes de pagamentos indevidamente efectuados em duplicado) foram recuperados em 10 e 14 de Maio de 2004. O Tribunal constata que valores considerados pela DGT, em 6 de Novembro de 2003, como estando em falta desde Maio e Julho de 2002 só foram recuperados em Maio de 2004, facto que regulariza essas situações em termos financeiros mas não elimina a falta de controlo tempestivo.

A detecção e a regularização intempestivas de montantes indevidamente pagos comprovam falta de controlo sobre a respectiva movimentação de fundos, infringindo o Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o disposto na alínea c) do artigo 35.º e no artigo 36.º. Assim que detectados, os

pagamentos indevidamente efectuados deveriam ter sido relevados contabilisticamente como tal, até à sua completa regularização, nos termos legais.

8.2.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação

Neste ponto, são apresentados os resultados da análise global sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada que complementam e confirmam o que já foi referido sobre esta matéria no ponto 8.2.2.2 e a análise específica realizada sobre as contas e operações seleccionadas, cujos resultados constam do ponto 8.3 do presente capítulo.

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 RTE como implementado, devido 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, 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 é consequência da principal crítica formulada à Contabilidade do Tesouro incidir precisamente sobre 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.

Não é o modelo de contabilização do Tesouro que se coloca em causa com esta apreciação 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) em transmitir os dados sobre as operações a contabilizar, de forma fiável e tempestiva.

Como consequência desta situação e como 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 2002, verificando-se atrasos no fecho de todos os meses.

Relativamente ao desfasamento face ao fecho provisório da contabilidade (cuja data corresponde à da emissão da TESFTE de cada período de incidência mensal) verifica-se um atraso médio de 51 dias (para 2001 tinha sido de 57 dias) com flutuações compreendidas entre 32 (Agosto) e 83 (Janeiro) dias.

Período de Incidência	Fecho Provisório	Dias de Atraso	Fecho Definitivo	Dias de Atraso
Janeiro	09-05-2002	83	18-11-2003	641
Fevereiro	27-05-2002	73	18-11-2003	613
Março	21-06-2002	67	18-11-2003	582
Abril	25-07-2002	71	18-11-2003	552
Maio	12-08-2002	58	18-11-2003	521
Junho	26-08-2002	42	18-11-2003	491
Julho	23-09-2002	39	18-11-2003	460
Agosto	17-10-2002	32	18-11-2003	429
Setembro	25-11-2002	41	18-11-2003	399
Outubro	18-12-2002	33	18-11-2003	368
Novembro	27-01-2003	43	18-11-2003	338
Dezembro	14-03-2003	27	18-11-2003	276
2002	Atraso Médio	51	Atraso Médio	473

Já o desfasamento relativo ao fecho definitivo (cuja data corresponde à da TESFTE anual definitiva) apresenta um atraso médio de 473 dias (para 2001 tinha sido de 469 dias) com flutuações compreendidas entre 276 (Dezembro) e 641 (Janeiro) dias. Neste caso, o atraso decresce em função do período de incidência devido ao facto de não se verificar o fecho definitivo de cada período (nos termos determinados pelo artigo 42.º do RTE) mas sim o fecho definitivo de todos os períodos com o encerramento da Contabilidade do Tesouro de cada ano.

Deve assinalar-se a redução generalizada dos atrasos relativos ao fecho provisório, da qual resultou uma diminuição de 6 dias no atraso médio de 2001 para 2002, tendência que se vai claramente acentuar em 2003, com a redução do atraso médio em 22 dias. Porém, esta redução não se reflectiu no atraso relativo ao fecho definitivo que até aumentou 4 dias de 2001 para 2002.

Como a apreciação do Tribunal de Contas relativa à falta de tempestividade da informação registada na Contabilidade do Tesouro tem sido recorrente, foi definido um indicador representativo do grau de tempestividade associado à Contabilidade de cada Período de Incidência (PI) mensal ou anual para ser possível aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos. Designado por Índice de Tempestividade (IT), este indicador corresponde ao valor percentual do quociente entre a duração (em dias) do Período de Contabilização Legal (PCL) determinado pelo artigo 42.º do RTE e a duração (em dias) do Período de Contabilização Efectivo (PCE). O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IT relativo à Versão Inicial (VI) resultante do fecho provisório de cada período de incidência mensal e à Versão Final (VF) resultante do fecho definitivo da Contabilidade.

PI	PCL	PCE da VI	PCE da VF	IT da VI (%)	IT da VF (%)
Janeiro	46	129	687	35,7	6,7
Fevereiro	43	116	656	37,1	6,6
Março	46	113	628	40,7	7,3
Abril	45	116	597	38,8	7,5
Maio	46	104	567	44,2	8,1
Junho	45	87	536	51,7	8,4
Julho	46	85	506	54,1	9,1
Agosto	46	78	475	59,0	9,7
Setembro	45	86	444	52,3	10,1
Outubro	46	79	414	58,2	11,1
Novembro	45	88	383	51,1	11,7
Dezembro	77	104	353	74,0	21,8
Total	**576**	**1185**	**6246**	**48,6**	**9,2**

Para o IT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito (não existindo movimentação do Diário 04), penalizando este índice os atrasos no registo da informação original ou definitiva face ao respectivo período legal.

Verifica-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, a duração do período legal correspondeu a 48,6% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 9,2% do tempo necessário para registar a informação definitiva.

Relativamente à Contabilidade do ano anterior não se regista evolução significativa, uma vez que os valores obtidos nesse ano foram 45,8% para a informação original e 9,3% para a definitiva.

Relativamente à avaliação da fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro, a análise efectuada incidiu sobre a dimensão das alterações efectuadas através do Diário 04 à informação original registada nos restantes Diários (à excepção do Diário 90 que apenas regista os saldos transitados do ano anterior).

Face ao ano anterior, verifica-se um aumento de 36,5% no número de registos do Diário 04 (não considerando os relativos a arredondamentos), que passou de 19.943 para 27.219. Porém, deste facto não é possível extrair conclusões sobre a evolução da fiabilidade da informação original face à definitiva, porque a base de comparação se modificou devido à contabilização automática ter feito aumentar o total de registos de 157.488 em 2001 para 800.600 em 2002 (só no Diário 80 foram registadas 677.398 linhas).

No entanto também se verificou um crescimento de 8,4% em 2001 para 13,5% em 2002, do peso relativo do valor das alterações (valor absoluto dos registos efectuados no Diário 04 porque parte destes apresenta valor negativo) no valor da movimentação total (valor da informação original acrescido do valor absoluto das alterações).

A partir deste resultado e como a apreciação do Tribunal de Contas relativa à falta de fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro também tem sido recorrente, foi igualmente

definido um indicador representativo do grau de fiabilidade associado à Contabilidade de cada Período de Incidência (PI) mensal ou anual para ser possível aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos. Designado por Índice de Fiabilidade (IF) da informação original face à definitiva, este indicador corresponde ao valor percentual do quociente entre o valor da movimentação (a débito e a crédito) dos Diários que registam a informação original (a obtida até ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) e o soma do mesmo valor com a dos valores absolutos de todos os registos (a débito e a crédito) efectuados no Diário 04 (que correspondem às alterações efectuadas à informação original). O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IF relativo a cada período de incidência mensal e ao ano de 2002.

(em euros)

Período de Incidência	Valor da Informação Original	Valor Absoluto das Alterações	IF (%)
Janeiro	111.189.966.822,66	14.226.379.528,94	88,7
Fevereiro	76.957.211.652,30	7.727.718.344,80	90,9
Março	74.190.741.667,54	36.394.201.910,64	67,1
Abril	63.608.058.609,58	2.680.536.012,82	96,0
Maio	78.181.653.057,68	12.518.551.087,36	86,2
Junho	137.626.322.399,08	8.027.944.477,34	94,5
Julho	98.559.018.332,16	4.068.991.363,32	96,0
Agosto	59.954.865.239,12	22.538.843.013,64	72,8
Setembro	82.757.772.939,40	1.222.900.500,80	98,5
Outubro	74.589.909.557,14	1.313.002.775,88	98,3
Novembro	77.713.556.666,68	551.700.370,12	99,3
Dezembro	83.374.101.513.32	48.190.590.680,72	63,4
2002	1.018.703.178.456,66	159.281.360.066,38	86,5

Verifica-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original correspondeu a 86,5% do valor da movimentação total. É de assinalar uma redução relativamente à Contabilidade do ano anterior, tendo o valor da informação original relativa a 2001 representado 91,6% do da respectiva movimentação total.

Finalmente e como corolário da análise global sobre fiabilidade e tempestividade da informação contabilística foi definido um indicador representativo da prestação de informação fiável de forma tempestiva que conjugasse, de forma ponderada, a informação sintetizada nos índices de tempestividade e de fiabilidade previamente apresentados.

Designado por Índice de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva, este indicador permite aferir da evolução verificada entre períodos de incidência (mensais ou anuais) homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação.

O IFT corresponde ao valor percentual do quociente entre o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo período de contabilização legal (em dias) e a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o do valor da informação original de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo período de contabilização efectivo até ao fecho provisório (em dias) e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração (em euros) pelo desfasamento entre esse fecho provisório e o registo dessa alteração (em dias).

O IFT representa assim o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização legal face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período legal para efectuar a respectiva contabilização. A determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar as respectivas informação original e alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

Para o IFT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito (não existindo movimentação do Diário 04), penalizando este índice os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original. Note-se ainda que o IFT atinge o valor mínimo (0%) para as contas que só forem movimentadas pelo Diário 04, que foi o caso de 77 das contas movimentadas para 2002.

É também de referir que, apesar de solicitações e recomendações do Tribunal de Contas para o efeito, ainda não foi possível à DGT reportar a informação proveniente do SGT com a data de registo dos movimentos. Esta restrição operativa teve como consequência a utilização das datas em que foi extraída a informação constante das versões da contabilidade remetidas ao Tribunal, como data de registo dos movimentos do Diário 04 introduzidos em cada uma dessas versões. Deve realçar-se que o cumprimento das recomendações do Tribunal relativas à inclusão da data de registo dos movimentos e à identificação dos movimentos originais objecto de alterações, aumentaria a qualidade da informação registada, do controlo exercido sobre a mesma e, por inerência, o IFT.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2002.

Período de Incidência	Índice de Fiabilidade Tempestiva – IFT (%)			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	34,3	22,5	34,2	30,2
Fevereiro	33,9	30,4	36,3	33,2
Março	27,4	29,1	39,8	29,0
Abril	38,6	33,6	34,2	36,9
Maio	42,9	21,0	42,8	32,1
Junho	51,0	47,0	50,1	49,6
Julho	51,9	47,1	53,2	50,7
Agosto	42,2	54,9	58,1	47,4
Setembro	51,6	49,0	51,6	50,7
Outubro	58,1	54,1	53,7	56,3
Novembro	50,7	50,0	50,9	50,4
Dezembro	73,2	28,9	13,4	32,0
2002	43,9	35,2	31,4	39,0

Verifica-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 39% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 39% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

De novo se reitera que este resultado foi obtido ponderando a fiabilidade da informação original face à definitiva (definida pelo peso relativo das alterações na movimentação total) pelo atraso verificado entre a contabilização efectiva e o período legalmente determinado para esse efeito.

Assim sendo, este índice não é representativo da fiabilidade da informação definitiva mas permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O resultado obtido, dentro dos limites mínimo (0%) e máximo (100%) previamente definidos, depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído por um ponderador que penalizasse os atrasos de forma crescente, uma vez que o critério para avaliação da tempestividade é o estabelecido pelo próprio regime legal cuja implementação se pretende avaliar.

Daqui resulta que a maior utilidade deste índice consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Neste sentido, é de assinalar que a área de menor IFT constante do quadro anterior corresponde à da Execução do Orçamento do Estado (OE) relativa ao mês de Dezembro (justificando o critério de selecção incidente sobre a movimentação destinada à regularização de carácter excepcional e ao encerramento da Contabilidade).

Ao pronunciar-se sobre esta matéria, no âmbito do exercício do contraditório, a DGT começou por referir que, no seu entendimento, os índices criados tinham como pressuposto a existência de uma situação ideal em que a informação era totalmente tratada de forma automática, tendo acrescentado que a realidade actual se encontrava algo distante. Declarou ainda que o cumprimento do prazo legal para o encerramento mensal das contas conduziria à não inclusão da quase totalidade da cobrança efectuada pelas Caixas por esta ainda ser veiculada em suporte papel e, por isso, sujeita a registo manual no sistema contabilístico. Nesta circunstância, a DGT concluiu que a construção deste tipo de índices lhe parecia prematuro e que o conceito de fiabilidade deveria antes assentar na aplicação dos princípios contabilísticos fundamentais e não na quantidade da informação tratada no período legal.

Sobre estas observações, o Tribunal entende dever prestar os seguintes esclarecimentos:

- as normas contidas no artigo 42.º do RTE entraram em vigor em 1 de Julho de 1999, não tendo sido possível à DGT assegurar o seu cumprimento até à Contabilidade do ano de 2002;
- os atrasos no fecho da contabilidade mensal têm sido muito significativos e contínuos;
- a dimensão das alterações à informação original tem sido significativa e contínua;
- as críticas do Tribunal sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística têm sido recorrentes;
- a determinação deste tipo de indicadores contribui para avaliar a evolução entre períodos de incidência e a diferenciação entre áreas de contabilização;
- se os circuitos de contabilização sujeitos a registo manual ou a qualquer outra limitação da fiabilidade tempestiva estiverem autonomizados, estes índices identificam-nos como áreas críticas para exercício dos controlos interno e externo;
- a informação sintetizada nos índices é útil e a construção dos mesmos não é prematura porque, efectivamente, a Contabilidade do Tesouro não se encontra próxima de uma situação generalizada de fiabilidade tempestiva;
- a fiabilidade da informação seleccionada para ser objecto de análise específica foi avaliada pela aplicação dos princípios contabilísticos fundamentais; as observações e conclusões resultantes

dessa avaliação foram consistentes com os resultados dos indicadores de tempestividade do período de contabilização efectivo face ao legal e da fiabilidade e fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva;

- os indicadores de fiabilidade não assentaram na quantidade de informação tratada no período legal mas no valor imputado a esse período face ao da movimentação total.

8.2.4 – Prossecução do princípio da unidade de tesouraria

Uma das principais condições para avaliar o grau de implementação do RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, consiste em aferir da prossecução do princípio da unidade de tesouraria. No contexto da Contabilidade do Tesouro de 2002, o âmbito dessa aferição resulta do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do mesmo regime legal, com a redacção introduzida pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, concretamente, da obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na DGT, a partir do início do 3.º ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o RTE, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE cabe, por sua vez, à DGT assegurar aos SFA a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Após a entrada em vigor do RTE têm vindo a ser determinadas medidas legislativas no sentido de assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria nos termos previamente descritos. Neste âmbito, volta a referir-se que a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 45/2000, de 2 de Junho, estabeleceu regras e procedimentos relativamente à prestação de serviços a disponibilizar pela DGT aos organismos públicos cujos excedentes e disponibilidades deviam ser concentrados na Tesouraria do Estado e determinou o processo de transferência gradual desses fundos, segundo o qual, deviam ser transferidos por todos os SFA até ao final de 2001, no mínimo, 60% do total de aplicações financeiras verificado no último dia desse ano.

Já no 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) foi determinado que todas as transferências do Orçamento do Estado para os SFA só podiam ser movimentadas por estes a partir de conta aberta na DGT da qual fossem titulares.

Por sua vez, no n.º 4 do artigo 36.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002 (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro) foi fixado o prazo de 20 dias após o final de cada mês para remessa de informação mensal à DGT e à DGO sobre os saldos das aplicações financeiras dos SFA e respectivas remunerações. O n.º 3 do artigo 43.º deste Decreto-Lei determinou a afectação a receita geral do Estado, dos juros auferidos pelos SFA pela utilização das verbas que, por motivos a si imputáveis, não tivessem sido depositadas no Tesouro em 2001, nos termos da RCM n.º 45/2000, bem como a entrega desses juros nos 30 dias subsequentes à publicação do mesmo diploma.

Como se verificou o incumprimento generalizado dos SFA do disposto no RTE e no n.º 3 da RCM n.º 45/2000, veio a ser determinado no n.º 1 da RCM n.º 115/2002, de 25 de Setembro, o dia 30 de Setembro de 2002 como data limite para a transferência da totalidade dos excedentes e disponibilidades dos SFA para contas do Tesouro. No n.º 2 da mesma RCM foi determinada a manutenção dos excedentes e disponibilidades dos SFA em aplicações financeiras disponibilizadas pela DGT. No n.º 3 foram sujeitas à aplicação do disposto no RTE, as entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial fosse regida pelo regime jurídico das entidades

públicas empresariais. No n.º 5 foi determinado à DGT e à DGO a promoção imediata das medidas adequadas à execução do n.º 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002.

Finalmente, é de referir que na Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro) e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2003 (Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março) também foram incluídas disposições destinadas à prossecução do princípio da unidade de tesouraria. Com efeito, o artigo 54.º daquela Lei estabelece que toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT. Por sua vez, o artigo 36.º do referido Decreto-Lei tem um conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, para o ano de 2002.

Tendo presente a situação de incumprimento generalizado pelos SFA, no final de 2001, do disposto no n.º 3 da RCM n.º 45/2000 e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria no Relatório da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2001, foi solicitado à DGT, em 18 de Setembro de 2003, informação sobre o cumprimento do n.º 3 do artigo 50.º do RTE e do n.º 1 da RCM n.º 115/2002, e os dados relativos à situação dos excedentes e disponibilidades dos SFA reportada a 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002.

Verificou-se que o processo de apuramento e validação da informação sobre esta matéria continuou sem se mostrar fiável nem tempestivo. Só em 25 de Novembro de 2003 é que veio a ser entregue a Informação da DGT n.º 1605, de 24 Novembro de 2003, acompanhada por um quadro com o resumo global sobre a "Evolução da situação relativa aos SFA", elementos que não se revelaram suficientes para o efeito pretendido, tendo sido necessário à equipa de auditoria solicitar informação complementar, a qual se veio a resumir a duas listagens que só foram entregues em 22 de Dezembro de 2003, com a situação discriminada por SFA e reportada a 31 de Janeiro e a 31 de Dezembro de 2002. Apesar destas limitações e de terem sido detectados indicadores apurados de forma heterogénea, inconsistências e incorrecções nos elementos disponibilizados, a análise efectuada permite apresentar as observações seguintes:

- o resumo global apresenta dados relativos às disponibilidades dos SFA no final de Janeiro, Setembro e Dezembro de 2002, indicando o número de SFA (444), o valor das disponibilidades totais, o número de contas com homebanking e o número de titulares dessas contas (que incluem outras entidades que não SFA), o valor depositado pelos SFA na DGT, a distribuição do mesmo por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em certificados especiais de dívida pública (CEDIC) e a percentagem do valor depositado na DGT no das disponibilidades totais;

- a listagem reportada ao final de Janeiro de 2002 discrimina 443 SFA mas apenas apresenta dados relativos aos 311 que remeteram informação, verificando-se que destes só 20 tinham mais de 60% das suas disponibilidades depositadas na DGT e apenas 6 as tinham aí totalmente depositado, o que significa a manutenção do incumprimento generalizado ao disposto no n.º 3 da RCM n.º 45/2000 e o incumprimento quase absoluto do disposto no n.º 3 do artigo 50.º do RTE.

  Mesmo tendo em conta, apenas o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atingia somente 41,5%, excluindo do cálculo o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) devido ao saldo das contas desta entidade na DGT corresponder essencialmente a dívida pública e não a disponibilidades.

  É de notar que, apesar de no resumo se indicar o mesmo valor de disponibilidades totais (sem o IGCP) que na listagem (2.297,5 milhões de euros), o valor registado como depositado na DGT

excede em 826,5 milhões de euros o da listagem fazendo subir a respectiva percentagem face ao total para 77,5%.

Se este acréscimo correspondesse a depósitos na DGT afectos aos SFA que não remeteram informação (e por isso não incluídos na listagem) teria, no mínimo, de ser também acrescido às disponibilidades totais o que não se verificou. Se correspondesse a depósitos na DGT de outras entidades que não SFA, este acréscimo seria indevido. Em qualquer dos casos o valor constante do resumo encontra-se claramente distorcido.

- segundo a Informação prestada pela DGT, em Setembro de 2002 todos os SFA tinham conta aberta no Tesouro e utilizavam o sistema de homebanking para efectuarem as suas operações. O resumo regista 449 titulares de contas nessa situação e 444 SFA. Estes dados e a existência de múltiplas contas no balcão de homebanking não tituladas por SFA não são compatíveis com a possibilidade de todos os SFA já terem conta no balcão de homebanking, no final daquele mês.

  A DGT refere também que apenas 83% dos SFA enviaram informação reportada ao final de Setembro e que, de acordo com esses dados, os valores depositados no Tesouro correspondiam apenas a 74% das disponibilidades totais. Os dados constantes do resumo confirmam esta percentagem mas revelam que neste cálculo foi incluído o IGCP (sem o qual não se atingiria o valor depositado na DGT), facto que seguramente produziu um resultado superior.

  Estes dados indiciam algum progresso face ao final de Janeiro (data em que, mesmo incluindo o IGCP, os valores na DGT apenas representavam 64,4% das disponibilidades totais) mas também que o número de SFA que não cumprira o disposto no n.º 1 da RCM n.º 115/2002deveria ser elevado;

- segundo a Informação prestada pela DGT, as disponibilidades dos SFA depositadas na DGT no final de 2002 atingiam 85% das disponibilidades totais reportadas ao final de Outubro; para justificar a apresentação de um indicador resultante de valores relativos a períodos diferentes foi referido que só metade dos SFA tinha enviado informação reportada ao final do ano.

  No resumo, a mesma percentagem é apresentada como afecta ao final de 2002 (revelando os dados que o IGCP foi incluído no respectivo cálculo).

  Finalmente, a listagem reportada ao final de 2002 discrimina 444 SFA mas apenas apresenta dados relativos a 231, verificando-se que 95 destes não tinham valores depositados na DGT, 44 tinham depositado menos de 60% do total das suas disponibilidades, 62 tinham depositado mais de 60% desse total e apenas 30 tinham totalmente depositado as suas disponibilidades na DGT, o que significa que só 13% dos SFA (com informação) cumpriam o disposto no n.º 1 da RCM n.º 115/2002 e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE.

  Tendo apenas em conta o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atingia 75%, excluindo desse cálculo o IGCP e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) pelo motivo previamente referido para o IGCP (incluindo estes SFA a percentagem subiria para 87,4%);

- 64,3% do valor constante da listagem reportada ao final de 2002, como depositado na DGT e afecto aos 231 SFA com informação (3.629,1 milhões de euros) encontra-se imputado ao IGCP (2.260,6 milhões de euros) e ao FRDP (74,2 milhões de euros), reduzindo para 1.294,3 milhões de euros (54% do qual afecto a apenas duas entidades) o valor das efectivas disponibilidades destes SFA no Tesouro.

  Comparando este valor com o apurado da mesma forma na listagem relativa ao final de Janeiro de 2002 (953,8 milhões de euros), verifica-se um crescimento de 35,7%; nessa data, o IGCP

(1.503,1 milhões de euros) já detinha 61,1% do total depositado na DGT como afecto aos 311 SFA que remeteram informação (2.456,9 milhões de euros);

- os dados fornecidos pela DGT indicam, no final de 2002, 543 titulares (entre SFA e outras entidades) das 1291 contas no balcão de homebanking, quando no final de 2001 essas contas eram apenas 416 e os respectivos titulares apenas 245. Sendo ambas as evoluções significativas é de referir que o crescimento do número de contas (210,3%) se processou a um ritmo superior ao dos respectivos titulares (122,6%), o que teve como consequência a subida do indicador relativo ao número de contas por cliente, de 1,7 para 2,4.

  O tratamento e análise do ficheiro informático com a discriminação das contas contabilísticas criadas para o ano de 2002, por motivo e por despacho autorizador, remetido pela DGT em 19 de Dezembro de 2003, indica que a maioria (95%) foi criada para dar cumprimento às Resoluções de Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002, como se pode observar no quadro seguinte.

Motivo da Criação da Conta	Quantidade
Cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002	911
Abertura de nova conta bancária recebedora de uma Tesouraria de Finanças	17
Abertura de conta para aplicações em Instituição de Crédito	8
Outros motivos (inferiores a 5 registos cada)	23
Total	**959**

  É no entanto de salientar que, segundo os dados analisados, o aumento considerável de contas abertas no Tesouro por SFA não implicou que estas entidades tivessem transferido os seus excedentes e disponibilidades para essas contas, nos termos determinados pelas Resoluções n.º 45/2000 e n.º 115/2002;

- na Informação prestada pela DGT e no resumo foram ainda apresentados dados relativos ao final de Junho de 2003, mas apenas relativamente aos valores depositados na DGT, por ter sido extinta a obrigação dos SFA remeterem informação sobre as respectivas disponibilidades; esta extinção resultou do pressuposto da referida informação já não ser necessária uma vez que, nos termos do n.º 1 da RCM n.º 115/2002, as disponibilidades dos SFA teriam sido integralmente transferidas para a DGT até 30 de Setembro de 2002, pressuposto esse que a realidade veio claramente negar; devido às circunstâncias descritas, a DGT revela não dispor, a partir de 2003, de dados objectivos sobre o incumprimento da referida disposição.

  Os dados relativos à evolução dos saldos das contas dos SFA na DGT entre o início e o final do primeiro semestre de 2003 também não se revelaram fiáveis, sendo referido na informação um crescimento de 69% que se reduz para 57,7% considerando os valores do resumo e para 51,5% se for considerado o valor da listagem (reportada ao final de 2002) como inicial e o do resumo (reportado ao final de Junho de 2003) como final:

- a DGT informou ainda que foi a DGO a assegurar as medidas adequadas à execução do n.º 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, cuja promoção imediata fora determinada pelo n.º 5 da RCM n.º 115/2002, para garantir a entrega e consequente afectação a Receita do Estado, dos juros auferidos por SFA, devido à aplicação de disponibilidades que deveriam ter sido transferidas para o Tesouro até ao final de 2001.

Não foram disponibilizados dados sobre os SFA envolvidos, os valores recebidos e a rubrica orçamental em que foram classificados, apesar da equipa da auditoria os ter solicitado e da informação da DGT referir a entrega dos montantes devidos em Tesourarias de Finanças ou por transferência directa para a conta do Tesouro associada à respectiva rubrica orçamental;

- foram disponibilizados relatórios de acções realizadas em 2003, por delegações da DGO, para verificar o cumprimento das RCM n.º 45/2000 e n.º 115/2002 por parte de quatro SFA, documentação que tinha sido remetida à DGT para esta entidade se pronunciar sobre o teor da mesma, no âmbito das suas competências.

  Os relatórios revelam que estes quatro SFA ainda não promoviam todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na DGT, continuando a manter e movimentar, para o mesmo efeito, contas em instituições de crédito e, portanto, permanecendo sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades no Tesouro.

  O incumprimento das referidas RCM resultante desta situação foi justificado, pelos SFA, por ainda não ser assegurada pela DGT a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

  Foram assinaladas limitações ao serviço de homebanking (lentidão e ruptura frequente com perda de informação previamente inserida) e aos meios disponibilizados para efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro (impossibilidade de utilização de multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro, morosidade na disponibilização dos valores depositados agravada em caso de recepção de transferências internacionais, inadaptação à situação de entidades com múltiplas tesourarias descentralizadas, incompatibilidade entre sistemas informáticos).

  Para a não entrega de juros auferidos por estes SFA, nos termos do n.º 3 do artigo 43.º, foram invocadas razões de ordem diversa, entre as quais, o facto de não serem devidos juros por não ter existido incumprimento do n.º 3 da RCM n.º 45/2000 e a obtenção desses juros ter resultado de uma correcta gestão de tesouraria e se destinar a satisfazer compromissos já assumidos com terceiros.

  Como corolário das posições manifestadas, é referida a impossibilidade destes SFA em cumprir integralmente o princípio da unidade de tesouraria, à data da realização das acções de que foram objecto, mas é igualmente assumido o interesse em viabilizar, com a colaboração da DGT, a solução mais próxima da aplicação desse princípio que for possível.

  O teor das recomendações contidas nos relatórios é no sentido de que seja dado cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, e seja feita a entrega dos juros em instituições bancárias, pelos três SFA auditados.

Tendo em conta os resultados apresentados no final de 2002, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria e, concretamente, quanto ao cumprimento do disposto na RCM n.º 115/2002, o Tribunal de Contas não pode considerar ter sido assegurada uma execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no ano anterior. Desde logo pela séria limitação decorrente do facto de não terem sido apresentados dados relativos a 213 dos 444 SFA. Depois porque só 14% dos SFA com informação tinham integralmente depositado as respectivas disponibilidades no Tesouro. Mesmo considerando apenas o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atinge somente 75% quando já devia ser 100%.

Assim sendo, volta a recomendar-se à DGT que exerça as funções que lhe competem nesta sede para assegurar maior eficácia na prossecução do princípio da unidade de tesouraria, através da prestação de serviços equiparados à actividade bancária nas mesmas condições de eficiência e da promoção de

medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por SFA pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro, ou submetendo a quem de direito projectos de diploma que obriguem ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado e sancionem quem desobedecer a esse cumprimento.

No âmbito do exercício do contraditório sobre a prossecução do princípio da unidade da Tesouraria do Estado, a DGT refere que o DTCE tem procurado desenvolver e actualizar a prestação do serviço bancário aos seus clientes, no sentido de se adaptar às características próprias dessas entidades públicas, promovendo a divulgação das novas funcionalidades (tendo indicado as relativas a depósito de valores como estando em fase de implementação), nomeadamente através de contactos directos com os organismos. Quanto ao papel a desempenhar pela DGT no âmbito do cumprimento daquele princípio, esta entidade entendeu como conveniente referir que a DGO dispõe, par além da informação a prestar pelos SFA, prevista anualmente no decreto de execução orçamental, de mecanismos específicos contemplados no mesmo diploma.

O Tribunal entende que o serviço prestado pela DGT deve suprir as principais limitações do serviço de homebanking e dos meios disponibilizados para efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro. Em conjugação com a DGO, a DGT deve ainda obter informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

8.3 – Análise de contas e operações seleccionadas

Na Contabilidade do Tesouro de 2002 verificou-se a movimentação de 4.075 contas elementares. A selecção das contas e operações sujeitas a análise foi realizada pela aplicação dos critérios indicados no ponto 8.1, de modo a obter-se uma amostragem dos registos. Neste ponto serão sucessivamente apresentados os resultados das análises sobre contas de disponibilidades, de terceiros e de resultados de operações financeiras.

8.3.1 – Contas de Disponibilidades com saldo credor

Relativamente às contas de disponibilidades foram seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 2 do artigo 38.º do RTE, as contas com saldos finais credores por serem contrários às regras de movimentação. Apresenta-se de seguida o quadro que resume a movimentação das 15 contas nessa situação.

(em euros)

Conta	Descrição da Conta	Saldo Inicial		Movimentação		Saldo Final	
		Devedor	Credor	Débito	Crédito	Devedor	Credor
01226144	BNU - TF 015141554 (Oeiras 01)	0,00	2.380,52	0,00	61.679,00	0,00	64.059,52
01226515	BES - TF 015020035 (Anadia)	54.135,58	0,00	22.259.836,16	22.314.717,23	0,00	745,49
01226528	BES - TF 015050507 (Freixo de Espada à Cinta)	17.935,79	0,00	1.155.295,24	1.186.709,20	0,00	13.478,17
01226625	BCP - TF 015173379 (Porto 04)	82,80	0,00	0,00	122,80	0,00	40,00
01226735	BTA - TF 015020140 (Oliveira do Bairro)	1.340.353,73	0,00	11.764.862,29	13.108.278,06	0,00	3.062,04
01226739	BTA - TF 015060604 (Castelo Branco 01)	4.316.882,35	0,00	31.336.319,69	35.657.233,05	0,00	4.031,01
01226760	BTA - TF 015171805 (MAIA 01)	11.653.463,63	0,00	86.895.941,36	98.570.778,24	0,00	21.373,25
01226774	CEMAH - TF 015012763 (Vila Praia da Vitória)	91.729,03	0,00	9.482.616,58	9.574.345,62	0,00	0,01
01226807	CGD - TF 015141546 (Mafra)	358.586,96	0,00	33.986.875,61	34.345.557,23	0,00	94,66
01226857	CPP - TF 015091066 (Lagoa)	160.129,83	0,00	0,00	161.640,31	0,00	1.510,48
01401034	DURBAN	0,00	1.178,78	0,00	0,00	0,00	1.178,78
01401047	ISLAMABAD	0,00	56.186,23	44,78	0,00	0,00	56.141,45
01401051	LILLE	0,00	0,00	0,00	13.398,70	0,00	13.398,70
01401055	LUSAKA	0,00	23.181,07	0,00	0,00	0,00	23.181,07
01401083	PRETÓRIA	0,00	2.622,39	0,00	0,00	0,00	2.622,39

Tendo sido solicitada justificação para a existência destes saldos credores, a DGT prestou o seguinte esclarecimento sobre os saldos das dez contas com código iniciado por 01226 (afectas a contas bancárias recebedoras de fundos arrecadados por Tesourarias de Finanças):

> *"Em relação às contas bancárias das TF´s o saldo contabilístico reflecte o saldo do extracto bancário (…) Na maior parte dos casos a IC debitou cheques sem provisão no último dia do mês, ficando o extracto com saldo negativo.*
>
> *Em virtude de haver aderência entre o saldo contabilístico e o extracto bancário (…) o saldo contabilístico ficou credor.*
>
> *Em relação à conta 01226144, a mesma, encerrou em 2001 ficando o extracto com saldo negativo. Já solicitamos informação à IC e aguardamos resposta.*
>
> *Em relação à TF de Anadia existia no último extracto bancário em nosso poder por regularizar 82,80 €. A IC deve ter creditado alguma regularização de 40 €, não nos ter dado conhecimento e transferido de seguida o saldo. Aguardamos resposta".*

Apesar da DGT referir ter solicitado esclarecimentos relativamente ao saldo da conta com código n.º 01226144 é de salientar a intempestividade dos resultados dessa acção já que esta conta continua a apresentar saldo credor após o encerramento da Contabilidade de 2002 (em Novembro de 2003), cerca de dois anos após o encerramento da correspondente conta bancária.

Sobre os saldos credores das cinco contas com código iniciado por 01401 (afectas a contas bancárias em moeda estrangeira relativas aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros), veio a ser elaborada uma informação do Núcleo de Controlo de Contas da DCC em 18 de Dezembro de 2003 relativa ao "Acerto dos saldos das contas dos consulados de Durban, Pretória, Lille, Lusaka e Islamabad", tendo a consequente regularização dos saldos sido registada na Contabilidade de 2003 (através dos movimentos n.os 3994 a 4001 do Diário 04), com data-valor de 2 de Janeiro, devido ao facto da Contabilidade de 2002 ter sido previamente encerrada. É de salientar, no entanto, que quatro destes saldos transitaram de 2001 para 2003 e que só em Dezembro deste último ano a DGT procedeu à sua análise e regularização.

8.3.2 – Contas de Terceiros

8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos

8.3.2.1.1 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

Em 2002 foram autorizadas e realizadas dezoito operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado (RTE).

O quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações que transitaram de 2001 para 2002 por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao ano de 2002 (em que o Débito corresponde às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o Crédito às regularizadas) e das antecipações transitadas para o ano de 2003 (Saldo Final Devedor).

(em euros)

Conta	Descrição Conta	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	547.181.293,08	261.466.565,00	0,00	808.647.858,08
0252016	INGA		631.694.590,56	460.632.472,56	171.062.118,00
0252018	IFADAP	205.828.952,22	104.879.789,71	157.931.014,42	152.777.727,51
0252019	DGDRural - LEADER	7.655.060,54	0,00	0,00	7.655.060,54
0252020	IAPMEI	324.218.633,09	0,00	264.362.885,45	59.855.747,65
Total		**1.084.883.938,94**	**998.040.945,27**	**882.926.372,43**	**1.199.998.511,78**

Apesar do valor (superior a 998 milhões de euros) dos fundos antecipados durante o ano de 2002 representar uma diminuição de 12% face ao ano anterior, o saldo devedor das respectivas contas cresceu 10,6% (mais 115 milhões de euros) durante 2002, atingindo quase 1.200 milhões de euros no final do ano.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 61.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) dessa lei estabeleceu um prazo excepcional para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2003.

Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º (final do designado período complementar da execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação de fundos).

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 61.º determinou que as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do FEOGA – Garantia deveriam ser regularizadas à data do respectivo pagamento pela União Europeia, nos termos do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1258/95, de 17 de Maio.

Verificou-se que a referência ao Regulamento n.º 1258/95, constante da lei orçamental para 2002 e do no n.º 2 do artigo 53.º da lei orçamental para 2003, não se encontrava correcta, por não existir qualquer regulamento desse ano com esse número. O Regulamento a considerar é o n.º 1258/99, de 17 de Maio.

O n.º 2 do artigo 5.º deste Regulamento prevê que sejam os Estados-Membros a mobilizar os recursos necessários para suportar as despesas realizadas pelos respectivos organismos pagadores, até ao pagamento dos adiantamentos o qual, segundo o n.º 2 do artigo 7.º, deverá ser efectuado até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas. É este o prazo para o pagamento referido no n.º 2 do artigo 61.º da lei orçamental para 2002.

O n.º 3 deste artigo definiu os limites que os fundos antecipados por regularizar não podiam exceder, designadamente, 900 milhões de euros para os programas co-financiados pelo FEDER [alínea a)] e 300 milhões de euros para os programas co-financiados pelo FEOGA – Orientação, FEOGA – Garantia e IFOP [alínea b)]. No n.º 4 do mesmo artigo foi consagrada, pela primeira vez, a possibilidade dos montantes referidos nas alíneas a) e b) deste artigo poderem ser objecto de compensação entre si, através da alteração dos limites constantes dessas alíneas, estabelecendo-se como condição necessária para a realização dessa compensação, a autorização do membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador.

É de salientar que, no final de 2002, os fundos antecipados por regularizar atingiam praticamente o valor máximo que a conjugação das duas alíneas previamente citadas permitia.

Face ao enquadramento legal definido, relativamente às dezoito operações de antecipação de fundos autorizadas em 2002, podem extrair-se as seguintes observações:

- não foram regularizadas as duas operações afectas à DGDR que tinham sido realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 1 e a alínea a) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa;
- foram regularizadas as onze operações afectas ao INGA que tinham sido realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa;
- foi regularizada uma das três operações afectas ao IFADAP, mas as duas restantes apenas tiveram reembolsos parciais; estas operações tinham sido realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa;
- também não foram regularizadas as duas operações afectas ao INGA (uma das quais teve reembolso parcial), realizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa; conforme tinha sido previsto nas respectivas fichas técnicas, estas operações vieram a ser regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2003.

  A posição da DGT sobre estas operações foi expressa na Informação n.º 148, de 24 de Novembro de 2003, segundo a qual *as "duas últimas antecipações de fundos concedidas ao INGA, no ano de 2002, foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE para*

possibilitar a sua regularização no ano seguinte, nos termos do disposto no ponto 2 do artigo 32.º do DL 191/99, de 5 de Junho" e "o reembolso da União Europeia ocorre sempre dois meses depois do pagamento das ajudas aos agricultores por parte do INGA e que são esses reembolsos que permitem ao INGA regularizar estas operações"; o responsável pelo DTCE refere ainda no despacho exarado na mesma informação, em 27 de Novembro, que *"estas contas foram abertas em 2001 antes da existência da lei orçamental que permitia a transição de ano económico e como tal foram designadas contas com referência à alínea c). Em Outubro de 2002 já existia plena convicção de que as operações iriam transitar de ano e como tal teriam de ser enquadradas no dispositivo orçamental que o permitia e na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.ºque prevê a existência de tal dispositivo"*.

Constatando-se que as referidas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e não a "outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado", a norma a invocar para autorização das mesmas deveria ter sido a alínea c) e não a e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo regime, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque na lei orçamental para 2002 não foi feita qualquer referência a esta última alínea.

A autorização das operações previamente referidas ao abrigo da alínea e), por parte da DGT, implica uma interpretação do sentido e alcance da norma contida nessa alínea que se afigura não ter fundamento legal. Com efeito, a alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE surge na sequência das disposições que respeitam às situações de antecipações de fundos definidas nas alíneas b), c) e d), prevendo essa norma a existência de "outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado".

Ao estabelecer que são também OET "outras situações" é porque se trata de outras situações de antecipações de fundos que não as referidas nas alíneas anteriores, ou seja, tomando como exemplo o caso em concreto das operações do INGA com fundamentação legal na aludida alínea e), não se trata de situações subsumíveis à alínea c), com o correspondente regime legal constante do RTE e da Portaria n.º 958/99 que, por circunstâncias específicas, designadamente prazos de regularização diferentes dos que estão legalmente estabelecidos no artigo 32.º do RTE para estas operações, passem, por isso mesmo, a ser incluídas nas situações da alínea e).

Para que as operações sejam efectuadas ao abrigo da alínea e), afigura-se que as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea. E não é o que se tem verificado, pelo menos quanto às operações aqui em causa que respeitam a antecipações de fundos comunitários. Na verdade, as leis orçamentais para 2001 e 2002 contêm um artigo cuja epígrafe é precisamente "Antecipação de fundos comunitários", numa clara alusão às operações a que respeita a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Em nenhuma dessas normas, que, como já referimos, estabelecem condições diferentes das que são previstas no regime legal aplicável a essas operações, designadamente, prazos de regularização diferentes, se faz qualquer referência à alínea e).

Neste mesmo sentido, refira-se que a lei orçamental para 2003 prevê no artigo 8.º a realização de uma operação de adiantamento de fundos ao abrigo da alínea e), estabelecendo a mesma disposição as condições dessa operação que não é subsumível a nenhuma das operações previstas no elenco de antecipação de fundos constante das alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE existindo, tal

como em anos anteriores, um artigo (53.º) sob a epígrafe "Antecipação de fundos comunitários", com um conteúdo muito similar ao das normas constantes do artigo 61.º da Lei do OE para 2002.

É de salientar, também, no sentido da interpretação defendida para estas situações que a ficha técnica das operações de antecipações de fundos à DGDR em 2002 indica que as respectivas regularizações podem ter lugar até ao final do ano de 2003. Deste modo, a Lei do OE para 2002 permite que as respectivas antecipações de fundos transitem de ano e, no entanto, para estas operações a respectiva autorização não foi dada com base na alínea e), mas sim com referência à alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, conjugada com as normas constantes da lei orçamental acima referida.

Relativamente às operações que não foram regularizadas em 2002, o que efectivamente se verifica é a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia que consta da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, mas a que foram associados prazos de regularização previstos, excepcionalmente, pela respectiva lei orçamental, em vez do prazo estabelecido pela alínea b) do artigo 32.º do RTE.

Sobre esta matéria, é de reiterar que se consideram ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, lei de valor reforçado, à qual devem obediência, nomeadamente, as leis orçamentais que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

Para complementar a análise previamente desenvolvida, apresenta-se de seguida um conjunto de observações sobre os aspectos a salientar relativamente a cada entidade.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

Não se verificou a regularização prevista para 2002, da parte das operações de antecipação de fundos realizadas nos anos de 2000 e de 2001 que constituíam o saldo inicial devedor da conta da DGDR.

Do valor a antecipar inicialmente proposto (95 milhões de euros) para a operação autorizada pelo Despacho do SETF n.º 829/02, de 14 de Novembro, só foram concedidos € 36.466.565,00 para não ser ultrapassado o limite estabelecido pela alínea a) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para 2002 (disposição ao abrigo da qual esta operação foi enquadrada), uma vez que o valor atribuído era o disponível após uma compensação de montantes, efectuada nos termos do n.º 4 do artigo 61.º da mesma lei orçamental, ter diminuído o referido limite de 900 para 870 milhões de euros.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)

A conta do IFADAP apresentou saldo inicial devedor constituído por operações de antecipação de fundos realizadas em 2001 com regularização prevista em 2002 ou até ao final de 2003.

A antecipação de fundos autorizada pelo Despacho do SETF n.º 2045-A/2001, de 28 de Dezembro, no valor de € 74.819.684,56, foi regularizada em 16 de Janeiro de 2002, não se tendo verificado pagamento de juros devido à não utilização dos fundos antecipados.

A operação de antecipação de fundos autorizada pelo Despacho do SETF n.º 448/02, de 8 de Março, no âmbito do FEOGA – Orientação, no valor de € 49.879.789,71 e com regularização prevista para 24 de Abril de 2002, veio a ser objecto de reembolsos parciais em 29 de Abril, 16 de Agosto e 26 de Setembro do mesmo ano, tendo ainda ficado por regularizar o valor de € 14.973.832,60.

A operação de antecipação de fundos autorizada pelo Despacho do SETF n.º 203/02, de 2 de Junho, no âmbito do IFOP e do FEOGA – Garantia, no valor de 25 milhões de euros e com regularização prevista para Agosto de 2002, foi também objecto de reembolso parcial em 23 de Outubro do mesmo ano, tendo ficado por regularizar o valor de € 6.794.627,25.

A justificação para o incumprimento do prazo legalmente estabelecido para a regularização deste tipo de operações deveria sempre constar da respectiva documentação de suporte, o que nestes dois casos não se verificou.

É ainda de referir que o IFADAP, como organismo pagador no âmbito do FEOGA e do IFOP e nos termos do n.º 4 do artigo 61.º da lei orçamental para 2002, solicitou autorização para exceder o limite máximo previsto na alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo, em 30 milhões de euros, valor a ser compensado por dedução do mesmo ao limite máximo constante da alínea a) desse n.º 3, proposta à qual a DGDR (organismo pagador no âmbito do FEDER) deu o seu assentimento, atendendo a que o saldo disponível face ao referido limite da alínea a) era ainda de € 66.466.565,58.

O IFADAP solicitou a referida compensação de montantes em virtude de se encontrarem esgotados os recursos disponibilizados para as operações de antecipação de fundos, no âmbito do FEOGA e do IFOP, tendo como fundamento evitar prejudicar o nível de execução dos programas operacionais do QCA III, uma vez que os valores ainda disponíveis relativamente à alínea b) (€ 73.004.552,82) deveriam ser utilizados pelo INGA até ao final de 2002.

Depois de ter merecido a concordância do SETF (Despacho n.º 414/2002, de 26 de Agosto), esta compensação veio a ser autorizada pelo Despacho da Ministra de Estado e das Finanças n.º 564/02, de 11 de Setembro, na qualidade de membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador (FEDER).

Sobre esta questão, o responsável pelo DTCE salientava, em 2 de Agosto de 2002, que a capacidade financeira do Tesouro para promover este tipo de operações decorria da implementação duma estratégia de centralização de fundos na Tesouraria do Estado que permitia, com vantagem, afectar parte dos recursos disponíveis no conjunto da Administração Pública, ao financiamento da comparticipação comunitária dos programas integrados no QCA III.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural – Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II

Em 2002, não se registou qualquer movimento na conta desta entidade, nem sequer a regularização da parte dos fundos antecipados em 2001 que estava prevista, pelo que o respectivo saldo devedor se manteve inalterável.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)

Não foi regularizada a antecipação de fundos no montante de € 59.855.747,65, autorizada pelo Despacho do SETF n.º 2015-A/2001 de 21 de Dezembro, apesar dessa regularização ter sido prevista, na respectiva ficha técnica, para 31 de Janeiro de 2002 e do valor em causa não ter sido objecto de qualquer utilização durante esse ano.

Questionada sobre esta situação, a DGT respondeu na Informação n.º 148, de 24 de Novembro de 2003, que o IAPMEI tinha sido autorizado pela União Europeia a prorrogar a data limite de encerramento do programa designado por Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil (IMIT) até 30 de Junho de 2002 e a apresentar o respectivo relatório final até 31 de Dezembro de 2002,

motivo pelo qual o IAPMEI solicitara ao Tesouro a prorrogação da data de reembolso da referida antecipação até 31 de Dezembro de 2003.

A não utilização de fundos, na sequência de um pedido de adiantamento dos mesmos, por dificuldades de tesouraria da entidade que o solicita, deveria constituir motivo mais do que suficiente para promover a regularização da operação que disponibilizou essas verbas, no final do prazo previsto para o efeito.

8.3.2.1.2 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento do Estado

No ano de 2002 foram autorizadas cinco operações, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, para antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais; de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º do RTE, a regularização deste tipo de operações deve efectuar-se por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar.

Em 2 de Janeiro de 2002 foram autorizadas duas operações para antecipar saídas de fundos afectas à DGT, no valor de € 99.502.833,40, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano, tendo a respectiva movimentação sido registada na conta com o código n.º 025201202.

Durante o ano de 2002 foram autorizadas três operações para antecipar saídas de fundos afectas à DGO, no valor de € 423.356,57, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano, à excepção do valor de € 2.545,99, relativo à operação autorizada pelo Despacho do SETF n.º 20/02 de 8 de Janeiro, que permaneceu por regularizar, com saldo final devedor da conta com o código n.º 025201203.

Questionada pela DGT, em 7 de Julho de 2003, a entidade beneficiária do valor por regularizar (Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários do Ministério dos Negócios Estrangeiros) informou que iria proceder a essa regularização e que esta não tinha sido efectuada por lapso. Mesmo assim, o valor antecipado só veio a ser regularizado em 17 de Novembro de 2003 e após diversas insistências da DGT, mas foi registado, também por lapso, numa conta que não era a devida, pelo que a situação só ficou definitivamente regularizada com o lançamento do respectivo estorno, em 27 de Novembro de 2003.

A detecção tardia, pela DGT, do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da norma que determina a regularização das operações destinadas a antecipar fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar (n.º 2 do artigo 32.º do RTE).

8.3.2.1.3 – Antecipação de Fundos à Região Autónoma dos Açores

No ano de 2002 foi autorizada pelo Despacho do SETF n.º 22/02, de 8 de Janeiro, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, uma operação para antecipar fundos à Região Autónoma dos Açores, no valor de € 19.951.915,88. Esta operação veio a ser integralmente regularizada em Setembro de 2002, respeitando o prazo legalmente previsto para este tipo de operação. Também foi cobrada a remuneração prevista na respectiva ficha técnica, tendo sido recebidos juros no valor de € 486.959,76.

No entanto, deve assinalar-se que, na regularização desta operação, o valor destes juros foi inicialmente transferido para a respectiva conta de antecipação de fundos (com o código n.º 025201501), contrariando o que as regras de contabilização determinam, ou seja, que os juros devem ser transferidos directamente da conta da entidade (neste caso, com o código n.º 0233105) para a conta de juros remuneratórios (com o código n.º 0362).

8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

8.3.2.2.1 – Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade da conta com o código n.º 0233006, consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral do 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 2002, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise, a complementar pelas produzidas sobre as operações de encerramento da Conta Geral do Estado no ponto 9.1 do Capítulo IX do presente Parecer.

Quadro VIII.1 - Movimentação da conta de "Operações de Regularização da Escrita Orçamental" para o ano de 2002

(em euros)

Movimentação na Conta para o ano de 2002	Débitos	Créditos	
	Diário 04	Diário 04	Diário 90
Saldo Inicial			207.559.602,18
Rectificação do Saldo Inicial	a) 859.036,09		
Compensação da Antecipação de Reposições para 2001		859.036,05	
Transferência dos Saldos de 2001 para a Receita de 2002	207.559.267,77		
Antecipação de Transferências de Saldos de Receita de 2002		c) 27.066.848,40	
Antecipação de Reposições para 2002	2.701.718,74		
Transferência dos Saldos da Receita de 2002	b) 189.124,08	198.117.546,80	
Total	**211.309.146,68**	**226.043.431,25**	**207.559.602,18**

a) Correcção efectuada em 21 de Novembro de 2002, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, do lapso verificado no registo das operações de encerramento da CGE de 2001, devido ao qual o valor relativo à antecipação de reposições não tinha sido debitado nesta conta mas na conta designada por "DGA – Outros Fundos Entrados".

b) Correcção efectuada em 11 de Novembro de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, ao valor dos saldos transferidos da Receita de 2002 que tinha sido determinado pela DGO nas operações de encerramento da CGE deste ano, para eliminar uma divergência relativa a impostos rodoviários, entre o valor contabilizado pelo respectivo serviço administrador e o registado na Contabilidade do Tesouro.

c) Antecipação de transferências de saldos de receitas consignadas (a determinar pela DGO nas operações de encerramento da CGE de 2002), efectuada em 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, creditando o valor antecipado na conta em análise, por contrapartida de dedução à receita orçamental registada na conta de código n.º 04131301. Estas operações cuja finalidade foi permitir a utilização em 2003 de receitas não utilizadas em 2002, consubstanciaram-se na:

- entrega de € 18.546.163,75 ao Instituto de Estradas de Portugal, em Maio de 2003;
- afectação de € 129.862,91 à receita orçamental consignada ao Teatro Nacional de S. Carlos (como saldo da gerência anterior na posse do Tesouro), em Julho de 2003;
- afectação de € 1.116.667,85 à receita orçamental consignada à Direcção-Geral das Florestas (como saldo da gerência anterior na posse do Tesouro), em Julho de 2003;
- afectação de € 8.770,14 à receita orçamental consignada ao ex-Instituto de Investigação das Pescas e do Mar [1] (como saldo da gerência anterior na posse do Tesouro), em Agosto de 2003;
- entrega de € 7.265.383,75 ao Instituto Nacional de Aviação Civil, em Agosto de 2003.

A movimentação da conta em análise para o ano de 2002 (excluindo o Diário 90 porque apenas regista os saldos transitados do ano anterior) foi exclusivamente registada no Diário 04, situação que se verificou para 694 das 4075 contas elementares da Contabilidade deste ano e a que corresponde total intempestividade das funções de registo e de controlo, face aos períodos de contabilização determinados pelo artigo 42.º do RTE.

Como consequência desta situação, o saldo da conta, reportado a 31 de Dezembro de 2002, só foi apurado em Novembro de 2003. Verificou-se que esse saldo excedia, em € 334,37, o valor das operações relativas ao encerramento da CGE de 2002 e a regularizar na Contabilidade de 2003. Questionada sobre este facto, a DGT justificou este excesso por:

- desvios, na conversão para euros, entre os valores globais das operações relativas a 2001 e os valores parciais registados para compensação dessas operações em 2002; estes desvios foram eliminados na Contabilidade de 2003;
- crédito de € 334,23 registado em 31 de Outubro de 2001 e relativo a receita consignada mas não utilizada pela Administração do Porto de Aveiro, entidade à qual essa receita deixou de ser afecta, por ter sido transformada em Sociedade Anónima, pelo que o valor seria objecto de conversão em receita orçamental assim que a DGO o determinasse.

8.3.2.2.2 – Operações de Amoedação

A conta com o código n.º 0251001 relativa a operações de amoedação foi seleccionada por aplicação do critério incidente sobre alterações ou inovações, devido ao processo de substituição da moeda em circulação realizado no ano de 2002.

[1] Nos termos da Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 246/2002, de 8 de Novembro, foi criado o Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas (INIAP), resultante da fusão do Instituto Nacional de Investigação Agrária (INIA) e do Instituto de Investigação das Pescas e do Mar (IPIMAR).

Esta conta deveria reflectir o valor da moeda metálica com curso legal em circulação, como saldo passivo resultante de entradas pelo valor facial da moeda posta em circulação (operações a crédito da conta) e de saídas pelo valor facial da moeda retirada de circulação (operações a débito da conta), uma vez que o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação. Por se destinar a suportar a saída da moeda em circulação, o valor creditado na conta não deveria ser utilizado como receita de amoedação e os custos da produção de moeda deveriam ser pagos por despesa orçamental.

O ano de 2002 foi objecto de um processo de substituição da moeda com curso legal e poder liberatório, através da entrada em circulação, em 1 de Janeiro, de notas e moedas metálicas expressas na moeda (euro) adoptada por onze Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal, e da saída de circulação, a partir de 1 de Março, das notas e moedas metálicas expressas na moeda de âmbito exclusivamente nacional (escudo).

O enquadramento normativo deste processo foi estabelecido pela entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1999, de dois Regulamentos adoptados pelo Conselho da União Europeia, o n.º 974/98, para definir as disposições do direito monetário dos Estados-membros participantes relativamente à introdução do euro, e o n.º 975/98 (com a redacção dada pelo n.º 423/1999), para determinar os valores faciais e as especificações técnicas das moedas em euros destinadas a circulação. A legislação nacional aplicável neste âmbito consistiu no Decreto-Lei n.º 329/99, de 20 de Agosto, que veio regular o processo de cunhagem das moedas metálicas em euros, bem como o Decreto-Lei n.º 117/01, de 17 de Abril, que veio regulamentar a entrada em circulação das notas e moedas em euros e a retirada de circulação das notas e moedas em escudos.

O impacto deste processo na movimentação da conta em análise confirmou que a finalidade da mesma não tinha sido assegurada, uma vez que o saldo credor transitado de 2001 (no valor de 168,2 milhões de euros) nem sequer foi suficiente para compensar o valor dos escudos entregues pelo Banco de Portugal no primeiro ano de vigência da nova moeda (177,7 milhões de euros). Esta insuficiência resultou da conta de operações de amoedação ter suportado custos de produção de moeda e a transferência para receitas públicas (do Estado e de entidades beneficiárias de emissões de moeda comemorativa) de valores designados como lucros de amoedação (diferencial entre valor facial e custo de produção da moeda).

Os movimentos automáticos de entrega e retirada de moeda em circulação foram efectuados na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal e constaram de relações mensais enviadas à DGT para servirem de suporte da contabilização na conta de operações de amoedação.

Apesar do valor global da moeda (escudo) em circulação no final de 2001 ascender a 360 milhões de euros e se prever que o valor de moeda (escudo) saída de circulação em 2002 pudesse atingir os 200 milhões de euros, não foi inscrita no respectivo Orçamento do Estado qualquer verba para suprir a insuficiência do saldo da conta de operações de amoedação. Foi o valor creditado na conta pela moeda (euro) entrada em circulação durante 2002 (314,5 milhões de euros) que suportou essa carência, continuando o saldo apurado no final do mesmo ano (304,9 milhões de euros) a reflectir um valor inferior ao da moeda em circulação.

Dos quatro registos do Diário 04 relativos a esta conta, dois foram efectuados para correcção de valores que, por lapso, foram registados noutras contas quando correspondiam a colocação de moeda em circulação e os outros dois para correcção de registos efectuados, por lapso, a débito quando deveriam ter sido a crédito; três destes estornos foram processados em 4 de Junho e 6 de Outubro de 2003, com data-valor reportada a 7 de Novembro de 2002, e o outro em 21 de Abril de 2003, com data-valor reportada a 17 de Dezembro de 2002, situação que revela falta de tempestividade no

controlo exercido sobre a movimentação da conta, nomeadamente, por falta de conciliação e validação regular do respectivo saldo.

8.3.2.2.3 – Encerramento de contas sem movimentação e com saldos por regularizar

A conta com o código n.º 0258032 foi utilizada para regularizar saldos de contas sem movimentação e permitir o encerramento destas, tendo sido movimentada apenas em 1994, 1995 e 2001. Para 2002 transitou um saldo credor, no valor de € 2.780.540,34.

Na Contabilidade de 2002, a movimentação desta conta resumiu-se a dois registos do Diário 04.

O primeiro desses registos consistiu no débito de € 1.091,73, com a data-valor de 30 de Setembro de 2002, efectuado para regularizar o saldo devedor da conta com o código n.º 0122815 (conta bancária da DGT no Finibanco recebedora de cobranças por documentos únicos). Devido ao facto do respectivo extracto bancário apresentar saldo nulo esta regularização contabilística foi autorizada pelo responsável da DCC, em 22 de Janeiro de 2003, sendo de realçar que a mesms se reporta a uma situação pendente desde 1998.

O segundo registo consistiu na regularização do saldo remanescente da conta em análise, no valor de € 2.779.448,61, por transferência do mesmo para a conta com o código n.º 0258064 criada para regularização de saldos de contas do Tesouro, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003.

8.3.2.2.4 – Regularização de saldos no ano de 2002 por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003

Através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

Este processo, segundo o artigo 2.º do diploma que o instituiu, consistia no encerramento das contas, a identificar por despacho do Ministro das Finanças sob proposta fundamentada da DGT, para as quais se verificasse uma das seguintes condições previstas no n.º 1 do mesmo artigo:

a) se tivesse esgotado o objecto que presidiu à sua criação;
b) evidenciassem saldos constantes ou reduzida movimentação nos anos mais recentes;
c) fossem movimentadas simultaneamente por diversos serviços, não sendo possível proceder à discriminação dos seus saldos por origem de cada movimento, de forma a permitir a respectiva afectação definitiva.

O processo incluía ainda a regularização dos saldos das contas que comprovadamente evidenciassem um desfasamento entre os valores da Conta Geral do Estado e as responsabilidades do Tesouro assumidas perante terceiros.

Nos artigos 3.º e 4.º do mesmo diploma, determinava-se a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito, a fixação de um montante residual (por despacho do Ministro das Finanças sob proposta da DGT) a permanecer nesta conta, para satisfazer eventuais

pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas, e a regularização por via orçamental no exercício de 2002, da parte restante do saldo apurado na mesma conta.

Já no artigo 5.º foi determinada, a partir do exercício orçamental de 2003, a utilização pelos serviços da DGCI, de contas do Tesouro especificamente destinadas à movimentação anteriormente efectuada pelas contas encerradas nos termos do artigo 2.º, das quais esses serviços seriam titulares e responsáveis pela respectiva movimentação.

Para aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003, verificou-se que:

- nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, foi criada a conta (com o código n.º 0258064) designada por "Regularização de Saldos de Contas de OET – 2002", através de despacho da Directora-Geral do Tesouro, exarado em data anterior (26 de Dezembro de 2002) à publicação do diploma que essa conta se destinava a aplicar;
- foi proposto pela DGT e autorizado em 22 de Maio de 2003, pelos Despachos da Ministra do Estado e das Finanças, n.º 530, n.º 531 e n.º 532,
  - o encerramento de 355 contas de terceiros movimentadas na Contabilidade de 2002, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º. Para o encerramento de 292 das contas a condição invocada foi a prevista na alínea a) do n.º 1 do citado artigo, para 56 foi a prevista na alínea b) e para as restantes 7 foi a prevista na alínea c). Pelo último dos referidos despachos foi ainda autorizada a regularização dos saldos de 5 contas, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo;
  - a transferência dos saldos das contas a encerrar, no valor global de 377 milhões de euros, para a conta criada com essa finalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º;
  - a permanência de 103 milhões de euros para garantir futuros pagamentos ou regularizações relativos às contas a encerrar, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º;
  - a regularização por via orçamental no exercício de 2002 da parte restante do saldo apurado nessa conta, no valor de 274 milhões de euros, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º;
  - nos termos do n.º 1 do artigo 5.º, as contas específicas da DGCI;
  - n.º 023356001, com a designação de "DGCI – Serviços de Finanças – Compensação de Dívidas", foi criada por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 26 de Dezembro de 2002; no âmbito do processo de encerramento, recomendado pelo Tribunal de Contas, de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e associadas à compensação de dívidas, esta conta foi criada para recepção dos saldos das contas a encerrar, ocasionando na contabilidade de 2002, 16 registos a crédito que geraram um saldo credor de 13,5 milhões de euros a transitar para 2003;
  - n.º 023356002, com a designação de "DGCI – Serviços de Finanças – Fundos de 2003 e seguintes", foi criada por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 26 de Dezembro de 2002; na contabilidade do mesmo ano verificam-se 4 registos a crédito, tendo os dois últimos (no Diário 04) anulado os dois primeiros.

Através da análise efectuada sobre a movimentação da conta com o código n.º 0258064, na Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, verificou-se que:

- foram efectuados 158 registos (95 entradas e 63 saídas da conta), 137 dos quais no Diário 04 e, por isso, infringindo os prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE, no quadro do qual o

processo de regularização objecto do Decreto-Lei n.º 9/2003 tinha sido instituído. O valor da informação original correspondeu apenas a 11,5% do da informação definitiva (quando este indicador atingiu 86,5% para a totalidade da movimentação na Contabilidade de 2002);

- dos 394,7 milhões de euros entrados na conta, 393,7 milhões tinham sido registados através de dois movimentos efectuados no Diário 04 em Junho de 2003, com data-valor reportada a 31 de Dezembro de 2002, nomeadamente:
  - o movimento n.º 10639 do Diário 04, que registou a entrada de 358 milhões transferidos das contas de depósitos diversos (67,1 milhões), depósitos de diversas proveniências (88,4 milhões), receitas cobradas por tribunais tributários de primeira instância (51,1 milhões), produto da venda de bens em execução fiscal (83,1 milhões) e cambiais (68,3 milhões), sendo de assinalar que os saldos destas contas transitados de 2001 já representavam 87% dos valores transferidos;
  - o movimento n.º 10755 do Diário 04, que registou a entrada de 35,7 milhões provenientes da transferência global dos saldos de 74 contas de terceiros, dos quais se destacam os saldos credores da conta das Regiões Autónomas para impostos sobre o rendimento imputados a 1997 (22,5 milhões de euros) e da conta corrente entre a Caixa Geral de Depósitos e o Tesouro (8,9 milhões), bem como o saldo devedor da conta de títulos de anulação pagos nos termos do DL 19968 (11,1 milhões), sendo de assinalar que estes saldos tinham transitado de 2001; é também de realçar que o saldo devedor da conta relativa ao registo de alcances foi incluído neste movimento, tendo a conta sido posteriormente encerrada, contrariando a recomendação do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance não fossem contabilizados em contas de valores a regularizar (como sucede desde 1994) mas na conta criada com essa finalidade; A DGT justificou este procedimento por estar *"para apreciação um projecto de diploma sobre a responsabilidade financeira das Tesourarias de Finanças o qual terá por objecto a regulamentação da matéria que releva no âmbito do RTE, aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho, designadamente no que concerne aos alcances, reposições e sua contabilização. Logo que o diploma seja aprovado será revista a necessidade de criação de contas específicas para o efeito";*

- na conta em análise, entraram ainda € 435.286,85 (movimento n.º 10746 do Diário 04), por transferência global dos saldos de 251 contas com código iniciado por 0212 e relativas a valores recebidos em tesourarias de finanças por conta de outras; na sequência desta regularização todas as contas deste tipo foram encerradas, por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003, pelo Despacho da Ministra do Estado e das Finanças, n.º 532/03, de 22 de Maio;

- dos 300,5 milhões de euros saídos da conta, 300,1 tinham sido registados através de dois movimentos efectuados no Diário 06 em Março de 2003 (10,8 milhões) e de quatro efectuados no Diário 04, três em Junho (287,3 milhões) e um em Agosto de 2003 (2 milhões), com data--valor reportada a 5 (um) e 31 (cinco) de Dezembro de 2002, nomeadamente:
  - os movimentos n.º 10640 (262 milhões), n.º 10770 (10 milhões) e n.º 12026 (2 milhões), do Diário 04, que registaram a saída de 274 milhões para a conta de receita orçamental afecta à DGT por movimentos escriturais; na tabela de receita orçamental desta entidade, os fundos transferidos foram imputados, por indicação da DGO, a impostos directos diversos (97,9 milhões), a impostos indirectos diversos (80,1 milhões) e a outras receitas de capital (96 milhões), como saldos da gerência anterior na posse do Tesouro;
  - o movimento n.º 10770 do Diário 04, que registou a saída de 15,3 milhões destinados à regularização global dos saldos de 6 contas de terceiros, com realce para a transferência de

14,6 milhões para a conta do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa aos encargos da dívida pública;

- ◊ os movimentos n.º 2010 (7,5 milhões) e n.º 2013 (3,3 milhões) do Diário 06, que registaram a saída de 10,8 milhões, a retirar ao valor transferido da conta de cambiais, por correcções a efectuar ao mesmo.

A análise efectuada sobre a aplicação do processo de regularização instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003 permite concluir que o saldo apurado com essa aplicação correspondeu a 368,2 milhões de euros, dos quais só 94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes 274 milhões (74,4% do total apurado) para a Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002.

A aplicação deste processo não assegurou a validação de 274 milhões de euros como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores.

A afectação à Receita Orçamental do ano de 2002, de um valor desta dimensão e arrecadado em anos anteriores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita.

8.3.2.2.5 – Despesa e Receita Orçamental de 2001 processada em 2002

As contas n.º 0258058 e n.º 0258059 relativas, respectivamente, a despesa e receita orçamental de 2001 processada em 2002 foram criadas, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 18 de Fevereiro de 2002, devido:

- ♦ às regras de movimentação, através da contabilização automática, permitirem imputar ao ano anterior, movimentos do ano corrente que afectem contas de despesa ou de receita orçamental;
- ♦ à necessidade de afectar a 2001, o conjunto de transferências intrabancárias (entre contas do Tesouro) relativas à execução do respectivo Orçamento do Estado, com processamento iniciado nos últimos dias desse ano mas apenas concluído (pela respectiva compensação) nos primeiros dias de 2002.

A análise sobre a movimentação da conta n.º 0258058 permitiu constatar que o valor da despesa orçamental de 2001 processada em 2002 (497,2 milhões de euros) tinha sido registado em 2001, por contrapartida (a crédito) não apenas dessa conta (cujo saldo inicial era de € 262.841.162,10) mas também da conta n.º 0233012, designada por "Outros Pagamentos do Tesouro" (cujo saldo inicial incluía os restantes € 234.354.674,17). Como os pagamentos efectuados em 2002 foram debitados na sua totalidade à conta n.º 0258058, foi necessário transferir para esta o valor registado na conta n.º 0233012 através do movimento n.º 10776 do Diário 04, efectuado em 15 de Março de 2003, com data-valor reportada a 2 de Janeiro de 2002.

A conta n.º 0258059 não apresentou saldo inicial mas apenas dois movimentos que se anularam (a afectação do montante de € 1.601.145,23, através do movimento n.º 276 do Diário 06 veio a ser anulada pelo movimento n.º 10772 do Diário 04, efectuado após Março de 2003, com data-valor

reportada a 4 de Janeiro de 2002), ficando também com saldo final nulo. A inexistência de saldo inicial foi justificada pela anulação do valor da receita de 2001, registada como processada em 2002, ao detectar-se que tinha sido efectivamente processada em 2001. A movimentação foi justificada para afectar, a 2001, reembolsos de IVA a não residentes processados em 2002, que posteriormente também foram retirados por já terem sido imputados a 2001, através da conta n.º 02520090801, para cumprimento do Despacho n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, situação que já foi objecto de análise no ponto 8.3.3.2.2 do Capítulo VIII do Volume II do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001.

8.3.2.2.6 – Despesa e Receita Orçamental de 2002 processada em 2003

As contas n.º 0258065 e n.º 0258066 relativas, respectivamente, a despesa e receita orçamental de 2002 processada em 2003 foram criadas, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 7 de Fevereiro de 2003, devido à contabilização automática permitir imputar ao ano anterior, movimentos do ano corrente que afectem contas de despesa ou de receita orçamental e à previsão da existência de movimentos desse tipo, com processamento iniciado em 2002 mas apenas concluído em 2003.

Os esclarecimentos prestados pela DGT sobre a movimentação da conta n.º 0258065 revelam que foram apurados como despesa orçamental de 2002 processada em 2003, as transferências bancárias concretizadas neste último ano mas com ordem de pagamento datada do ano anterior. O valor global desta despesa foi negativo (€ 176.641,59), devido ao facto do valor das transferências devolvidas (€ 180.684,60) ter sido muito superior ao das pagas (€ 4.043,01).

Os esclarecimentos prestados pela DGT sobre a movimentação da conta n.º 0258066 revelam que foram apurados como receita orçamental de 2002 processada em 2003 (no valor de € 137.406,07), seis transferências bancárias provenientes de contas do Tesouro no balcão do homebanking que foram emitidas no final de 2002 mas apenas concretizadas nos primeiros dias de 2003. Devido à regra de movimentação imposta pela contabilização automática, segundo a qual cada conta bancária só pode ser associada através do respectivo NIB a uma única conta contabilística, a receita orçamental obtida por movimentos escriturais (proveniente de outras contas do Tesouro, como neste caso) passou previamente pela conta da receita orçamental obtida por transferência para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

8.3.2.2.7 – Receita obtida no designado "Período Complementar" para o ano de 2002

O n.º 6 do artigo 13.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002 (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro) previu, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, aditado pelo artigo 7.º da Lei n.º 10-B/1996, de 23 de Março, que a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2002 pudesse ser realizada até 21 de Janeiro de 2003, relevando para efeitos da execução orçamental de 2002.

As contas n.º 025806801 e n.º 025806802 foram criadas por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 7 de Maio de 2003, para contabilizar em 2002, respectivamente, a receita orçamental efectiva (cobranças) e não efectiva (dívida pública) obtida até 21 de Janeiro de 2003, nas condições previstas pela disposição previamente citada.

A conta n.º 025806802 não chegou a ser movimentada.

Na conta n.º 025806801 foram registadas quatro saídas, para afectação de € 316.711.532,27 à receita orçamental de 2002, tendo este valor transitado, como saldo final devedor, para 2003, ano em que foi regularizado através de quatro entradas (de idêntico valor às saídas verificadas no ano anterior) provenientes da receita orçamental de 2003.

A análise da movimentação da conta permitiu apurar que duas dessas saídas (a primeira e a última) foram consequência da afectação, a Receita do Estado de 2002, do produto da venda de bens de investimento entrado na Tesouraria do Estado até 21 de Janeiro de 2003.

À primeira saída correspondeu o movimento n.º 10167 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual foram transferidos € 48.900.797,57 para a conta de receita orçamental obtida por movimentos escriturais (com o código n.º 04131301). Este valor foi entregue pela Direcção-Geral do Património (DGP) na 4.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa, entre 15 e 21 de Janeiro de 2003, para pagamento de sete guias de Receita do Estado de 2002 relativas à venda de bens de investimento (sete terrenos).

À última saída correspondeu o movimento n.º 10239 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual, em conjugação com o movimento do Diário 80 n.º 338696 e com o movimento do Diário 05 n.º 279, da mesma data-valor, foram transferidos € 30.257.500,00 para a conta de receita orçamental obtida por movimentos escriturais. Este valor foi proveniente de um cheque de € 31.850.000,00, depositado pela DGP na conta do Tesouro n.º 021367 designada por "DGP – Hastas Públicas"[1], em 21 de Janeiro de 2003, para pagamento de duas guias que, apesar de relativas à mesma venda de bens de investimento (um terreno), foram imputadas pela DGP a Receita do Estado de anos diferentes (a de 95% do valor depositado à de 2002 e a dos restantes 5% à de 2003).

No âmbito da análise efectuada, veio ainda a detectar-se que a entrada de € 2.771.000,00 na conta n.º 021367 em 30 de Setembro de 2002, também se destinou ao pagamento de duas guias que, apesar de relativas à mesma venda de bens de investimento (um imóvel), foram afectas a Receita do Estado dos anos e na proporção previamente referidos (95% a 2002 e 5% a 2003).

A segunda e terceira saídas da conta n.º 025806801 foram consequência do Despacho da Ministra de Estado e das Finanças, em 30 de Dezembro de 2002, segundo o qual as quantias arrecadadas nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003, cujo prazo de pagamento normal terminasse em 31 de Dezembro de 2002, deveriam ser consideradas para efeitos contabilísticos, como cobradas no último dia desse ano.

À segunda saída correspondeu o movimento n.º 10214 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual, em conjugação com o movimento do Diário 05 n.º 284, da mesma data-valor, foram transferidos € 237.038.910,34 para a conta de receita orçamental obtida por movimentos escriturais. Este valor foi comunicado à DGT pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI, em 13 de Março de 2003, como relativo à receita orçamental que, nos termos do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro, tinha sido cobrada pelas Tesourarias de Finanças nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003.

À terceira saída correspondeu o movimento n.º 10215 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual, em conjugação com o movimento do Diário 04 n.º 9519, da mesma data-valor, foram transferidos € 514.324,36 para contas de receita orçamental

[1] Por despacho da Directora-Geral do Tesouro, em 14 de Agosto de 2003, foi autorizada a alteração da designação da Conta n.º 021367, de "Direcção Geral do Património - Hastas Públicas" para "Direcção Geral do Património - Receitas".

obtida por catorze serviços da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) com função de caixa do Tesouro. Este valor foi comunicado à DGT pela Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários da DGAIEC, em 21 de Março de 2003, como relativo à receita orçamental que, nos termos do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro, tinha sido cobrada pelos referidos serviços da DGAIEC nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003.

A afectação de cobranças obtidas em 2003 à Receita Orçamental de 2002, mesmo nas condições previstas pelo n.º 6 do artigo 13.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002, constitui uma excepção aos princípios da consistência e da anualidade, aos critérios de contabilização orçamental e da actividade financeira na Tesouraria do Estado e ao disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Regime da Tesouraria do Estado. Para além de devidamente identificadas e evidenciadas, as excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização que afectem a execução do Orçamento da Receita do Estado devem ser assumidas pela DGO que, para o efeito, deverá ser titular das contas orçamentais e das contas de regularização envolvidas na respectiva movimentação.

8.3.2.2.8 – Contas de Terceiros com saldo devedor

Relativamente às contas de terceiros foram ainda seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 3 do artigo 38.º do RTE, contas com saldos finais devedores por serem contrários às regras de movimentação. Apresenta-se de seguida a análise das informações prestadas pela DGT sobre a situação desses saldos.

Contribuição da CEE para o FEOGA – Orientação (Conta n.º 0221004001)

O saldo final devedor desta conta, no valor de € 89.795,34, foi consequência da duplicação de um pagamento em 23 de Janeiro de 2002 só ter sido regularizada na Contabilidade do Tesouro para o ano seguinte (através do movimento n.º 78373 do Diário 80, com data-valor de 2 de Abril 2003), tendo durante este período a conta permanecido a descoberto. Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva.

Comissão Nacional para a Gestão do Leader (Conta n.º 0221005002)

Na versão da Contabilidade de 2002, obtida em 30 de Setembro de 2003, esta conta apresentava apenas dois registos (o saldo inicial credor lançado no Diário 90 e uma saída registada no Diário 06) que originavam saldo final devedor, no valor de € 990.245,54. Questionada sobre este saldo, a DGT veio a apresentar a Informação do Núcleo de Controlo de Contas da Direcção de Contabilidade e Controlo n.º 382/2003, de 13 de Novembro, na qual se começa por referir que:

> *"No âmbito do controlo efectuado à conta (…) detectou-se a existência de vários movimentos lançados (…) em 2001 e 2002 que deveriam estar na conta em análise."*

Para corrigir todos os erros detectados foi necessário registar 34 movimentos no Diário 04 (do n.º 12796 ao n.º 12828 e n.º 12832). É de salientar que, estando a Contabilidade de 2001 já encerrada, as respectivas correcções tiveram de ser efectuadas com data-valor de 2 de Janeiro de 2002. Após terem sido efectuadas todas as correcções, a conta ainda apresentava € 6.178,25, como saldo final devedor, quando deveria apresentar saldo nulo uma vez que foi encerrada em Dezembro de 2002, o que revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva, conclusão reforçada pelas observações da DGT sobre esse valor residual:

> *"Foram efectuadas análises detalhadas a todos os movimentos desde 1998 a 2002. Conclui-se que o erro ocorreu antes do ano de 1998. Como é do conhecimento superior e aqui reforçado através de inúmeros estornos que foram feitos em 2002 entre a conta de "Outras Transferências Comunitárias - Diversos" e a conta em análise, desde a abertura das duas que se detectam imensos erros de contabilização entre as mesmas."*

Para a conta n.º 0221005002 encerrar com saldo nulo, o valor residual teve de ser compensado por transferência da conta de "Outras Transferências Comunitárias – Diversos" (através do movimento n.º 12833, do Diário 04, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002). Após este último registo, a fiabilidade da informação original sobre esta conta, face à definitiva, foi apenas de 8,2%.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (contas iniciadas pelo n.º 0233002)

Sobre os saldos finais devedores de cinco das contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros com código iniciado por 0233002, no valor de € 3.547.577,95, foi prestado o seguinte esclarecimento:

> *"Em virtude de elevado número de movimentos e da sua contabilização ser totalmente manual, e da possibilidade de trocas de contas ao longo dos anos da sua existência, a conciliação tornou-se tarefa difícil, pelo que em 2003 foi efectuada a consolidação dos saldos, numa única, com saldo favorável ao tesouro e encerradas as mesmas. Foram seguidamente abertas novas contas no balcão 0112, sobre as quais recaem exaustivas conciliações."*

Este procedimento revela a dificuldade da DGT em assegurar o cumprimento eficaz das funções de registo e de controlo destas contas, tendo optado pela agregação das mesmas devido à falta de fiabilidade da respectiva movimentação resultante da falta de conciliação e validação regular dos respectivos saldos.

Vencimentos pelo SRH e INFOGEP (Conta n.º 0233003)

Solicitados esclarecimentos relativamente ao facto desta conta apresentar um saldo final devedor de € 3.169.008,55, a DGT prestou o seguinte esclarecimento:

> *"A presente situação resultou do tratamento pelo Instituto de Informática (II) de serviços que processam as suas despesas pelo sistema das delegações (COR), como de serviços que utilizam o sistema SIC se tratassem.*
>
> *Tal facto provocou a falta de crédito do valor global dos vencimentos pagos, na conta de Vencimentos do Balcão 0014, uma vez que no caso dos serviços com SIC esse movimento é efectuado directamente por cada serviço e não via sistema do II (INFOGEP), como é o caso dos serviços COR.*
>
> *Uma vez que, a conta de OET "Outros Pagamentos no Tesouro" retracta as diferenças mensais apuradas entre os valores dos protocolos das delegações e os pagamentos efectivamente saídos, com origem no balcão 0005 (balcão do Tesouro correspondente aos pagamentos emitidos pelo COR), tal valor encontra-se nos movimentos efectuados entre Fevereiro e Abril de 2002, na referida conta de OET, pelo que será estornado em 2003, para a conta de vencimentos do balcão 0014."*

Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva, verificando-se que a situação descrita não foi objecto de correcção até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003), mais de dezoito meses após ter ocorrido.

Outros Pagamentos do Tesouro (Conta n.º 0233012)

Sobre o saldo final devedor desta conta, no valor de € 2.432.807,61, foi prestado o seguinte esclarecimento:

> *"O saldo devedor resultou do facto de, no mês de Agosto de 2002, os pagamentos efectuados pelo balcão 0005 terem sido superiores ao somatório dos protocolos desse mês. A DGO efectuou descontos nos vencimentos em duplicado, ou seja, transferiu em duplicado para os beneficiários (Sindicato, Caixa Geral de Aposentações...). Esse valor foi recuperado em 2003."*

Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva, verificando-se que a situação descrita não foi objecto de correcção até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003), mais de catorze meses após ter ocorrido.

Recuperação de créditos da extinta EPAC (Conta n.º 0233057)

No que diz respeito ao saldo final devedor desta conta, no valor de € 14.009,35, foi apresentada a Informação da DGT n.º 1598/03, de 24 de Novembro, na qual se refere que essa situação se ficou a dever ao facto de:

> *" (…) terem sido considerados movimentos a débito em duplicado por conta de Receitas do Estado, bem como de terem sido indevidamente transferidas verbas referentes a guias cujas entradas foram escrituradas em outras contas."*

Se não tivessem sido indevidamente transferidos € 19.537,82 para Receita do Estado, esta conta teria apresentado saldo credor, no valor de € 5.528,47. Encontrando-se a CGE de 2002 já encerrada, foi proposta e autorizada a regularização da situação descrita, por Restituição de Receita do Estado do ano seguinte, a transferir para a conta n.º 0233057, operação que veio a ser registada na Contabilidade do Tesouro de 2003, através do movimento n.º 250 do Diário 05, com data-valor de 11 de Dezembro. Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva sobre a conta em análise e sobre a conta de receita orçamental envolvida.

Valores a Regularizar relativos a Caixas do Tesouro e Bancos

Quanto aos 17 saldos finais devedores, no valor de € 356.658,79, de contas de valores a regularizar relativos a caixas do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252009), 13 dos quais já tinham transitado de 2001 com o mesmo valor, foi referido que as mesmas:

> *" (…) serão regularizadas quando as caixas do Tesouro regularizarem as situações de alcance aqui mencionadas."*

Volta a insistir-se que um sistema fiável de registo e controlo da movimentação na Tesouraria do Estado deve assegurar que situações identificadas como alcances sejam contabilizadas em contas especificamente criadas com essa finalidade e não em contas de valores a regularizar.

Sobre os 260 saldos finais devedores, no valor de € 12.035.737,75, de contas de valores a regularizar relativos a bancos (iniciadas pelo n.º 0252010), foi referido que:

> *" (...) as mesmas serão regularizadas quando as IC´s efectuarem as suas regularizações."*

Esta justificação da DGT tem sido recorrente. É de assinalar que os saldos de 129 destas contas, totalizando € 986.778,41, se mantinham por regularizar pelo menos desde o ano de 2001, uma vez que transitaram desse ano para 2003 com o mesmo valor.

Outros Valores a Regularizar (Conta n.º 0258012)

O saldo final devedor desta conta, no valor de € 464.690,03, foi justificado como resultante da saída de € 1.384.353,43, devido à duplicação de três pagamentos. Este valor foi registado na conta em análise e anulado nas contas das entidades ordenantes dos pagamentos efectuados em duplicado, através dos movimentos n.os 12461, 12767 e 12768 registados no Diário 04 da Contabilidade de 2002, em 25 de Setembro (o primeiro) e 28 de Outubro (os outros dois) de 2003, facto revelador de intempestividade no controlo exercido sobre as referidas contas que, nestes casos, fez dificultar e atrasar a recuperação dos valores indevidamente pagos, conforme se passa a descrever:

- em 5 de Julho de 2002, o pagamento de CHF 2.000.000,00 (registado pelo contravalor de € 1.368.223,15), ordenado pelo Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional a favor do "European Organization for Nuclear Research", foi efectuado em duplicado. Este valor só foi recuperado em 23 de Dezembro de 2003, por dedução ao valor de outro pagamento à mesma entidade, tendo a regularização da conta n.º 0258012 sido registada através do movimento n.º 999, do Diário 06;
- em 31 de Outubro de 2002, o pagamento de € 645,00 ordenado pelo Serviço de Informações e Segurança a favor de "Indigo Publications", foi efectuado em duplicado. Este valor só foi recuperado em 16 de Outubro (€ 465,00) e 5 de Novembro (€ 180,00) de 2003, por dedução ao valor de outros pagamentos à mesma entidade, tendo a regularização da conta n.º 0258012 sido registada através dos movimentos n.os 985 e 986, do Diário 06;
- em 12 de Novembro de 2002, o pagamento de USD 15.620,00 (registado pelo contravalor de € 15.485,28) ordenado pelo Instituto de Cooperação Portuguesa a favor da Embaixada de Portugal em Maputo, foi efectuado em duplicado (já tinha sido efectuado em 30 de Outubro). Este valor só foi devolvido em 15 de Dezembro de 2003, tendo a regularização da conta n.º 0258012 sido registada através do movimento n.º 1040, do Diário 06.

Restituições de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99 (Conta n.º 0258049)

Relativamente ao saldo final devedor desta conta, no valor de € 14.149,91, foi apresentada uma nota da DCT para a DCC, datada de 20 de Novembro de 2003, que revela ter sido debitada, por lapso, a conta de restituições em vez da conta de vencimentos líquidos (n.º 233009), para pagamento de vencimentos no valor de € 15.382,27 (movimento n.º 73218 do Diário 80, com data-valor de 27 de Fevereiro de 2002). Na mesma nota é proposta a rectificação deste lapso na Contabilidade de 2003 (através do movimento n.º 3704, do Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro), por já ter sido encerrada a Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003), o que revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva reportada ao ano de 2002.

Outros Valores a Regularizar pela Devolução de Cheques do Tesouro (Conta n.º 0258061)

A criação desta conta (em 8 de Março de 2002) foi proposta como decorrente da contabilização automática, para autonomizar o registo do processo de devolução de cheques do Tesouro (até ao final de 2001 efectuado através da conta de outros valores a regularizar n.º 0258012). Sobre o saldo final devedor da conta n.º 0258061, no valor de € 1.653.728,68, foi apresentada uma informação da DGT, datada de 18 de Novembro de 2003, que justifica esse saldo como resultante das seguintes situações:

- doze créditos, no valor de € 3.958,05, registados nesta conta (como cheques devolvidos) com data-valor de 2 de Janeiro de 2002, quando os respectivos débitos tinham sido registados noutra conta (como cheques a devolver) com data-valor de 2001; para eliminar este desvio foi efectuado, em Novembro de 2003, o movimento n.º 3628 no Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, por já se encontrar encerrada a Contabilidade de 2002;
- débito, no valor de € 2.845,74, registado indevidamente nesta conta, com data-valor de 23 de Dezembro de 2002, por corresponder a um cheque efectivamente pago; para corrigir esta situação foi efectuado, em Novembro de 2003, o movimento n.º 3629 no Diário 04, com data--valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, por já se encontrar encerrada a Contabilidade de 2002;
- saldo efectivo da conta, no valor de € 1.654.840,99, resultante de cinquenta e dois débitos registados (como cheques a devolver) com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, cujos respectivos créditos (como cheques devolvidos) já tiveram data-valor de Janeiro de 2003.

As duas primeiras situações revelam intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva reportada ao ano de 2002.

8.3.3 – Contas de Resultados de Operações Financeiras

8.3.3.1 – Saldos transitados de 2001 e a transitar para 2003

Na Contabilidade de 2002 foram movimentadas 14 contas elementares afectas à terceira Classe do Plano de Contas do Tesouro (contas com código iniciado por 03), relativa a Resultados de Operações Financeiras.

Esta classe foi criada para determinar o resultado inerente à gestão da Tesouraria do Estado para cada período de incidência anual, após o que as respectivas contas seriam saldadas pela transferência dos custos e proveitos apurados para despesa e receita orçamental.

Assim sendo, a existência de 14 saldos transitados de 2001 (3 devedores e 11 credores, incluindo o da conta analisada no ponto seguinte) e de 13 a transitar para 2003 (3 devedores e 10 credores) é contrária à regular movimentação destas contas.

8.3.3.2 – Provisões para perdas de disponibilidades em moeda estrangeira

A intempestividade no registo da movimentação das contas iniciadas pelo código 01301 e relativas a contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira, tem tido como consequência que o apuramento das respectivas diferenças de câmbio não tem sido efectuado mensalmente mas apenas à data-valor de 31 de Dezembro do ano a que respeita, no segundo trimestre seguinte ao final desse ano.

Nesta operação não tem sido considerado o saldo da conta aberta no Banco Popular de Angola, em Luanda, devido à falta de informação sobre essa conta que se verifica desde a independência do país em causa. Este facto torna muito duvidosa a recuperação do contravalor, em moeda nacional, do último saldo da conta que foi apurado e transitou de ano para ano na Contabilidade até se converter em € 3.344.479,88, na transição para 2002.

A DGT tem vindo a justificar a não transferência, para receita orçamental, do saldo credor da conta de diferenças de câmbio (com o código n.º 031) que atingia € 2.190.385,74 no encerramento da Contabilidade de 2002, como forma de acautelar o risco de perda de disponibilidades inerente à situação descrita; este procedimento é contrário às regras de movimentação das contas de resultados de operações financeiras que determinam a transferência dos saldos das mesmas para as contas de Execução do Orçamento do Estado.

A alternativa encontrada foi o recurso à conta de provisões para riscos e encargos, prevista no Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. Por despacho da responsável pela DGT, em 12 de Julho de 2002, foi criada a conta com o código n.º 03801, para registar responsabilidades (provisões) derivadas do risco de natureza específica e provável (contingência) de perda de disponibilidades em moeda estrangeira, através da retenção de 20% do saldo anual das diferenças de câmbio, quando positivo, até se atingir a estimativa do valor a aprovisionar (resultante de avaliação para cada exercício).

Esta conta começou por ser movimentada pela afectação, em Junho de 2002, de 20% do saldo anual das diferenças de câmbio apuradas para as contas bancárias em moeda estrangeira (€ 81.534,63), à data-valor de 31 de Dezembro de 2001. Este foi o valor do saldo transitado de 2001 para 2002, ano relativamente ao qual apenas foram registados (no Diário 04 em 8 e 16 de Maio de 2003) três débitos reportados a 31 de Dezembro, para regularização dos saldos da conta n.º 0130157 (no Banco Central da Guiné Bissau), no valor de € 23,40, e da conta n.º 0130158 (Banco Nacional de S. Tomé e Príncipe), no valor de € 247,63. Estas contas e as contas n.º 0130110 (no BCP em Nova Iorque), n.º 0130116 (No BCP em Londres), n.º 0130125 (no BTA em Nova Iorque) e n.º 0130151 (no BPSM em Paris) vieram a ser encerradas, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 23 de Maio de 2003, devido ao facto de já não se justificar a existência das mesmas no Plano de Contas do Tesouro.

É ainda de assinalar não se ter verificado a afectação à conta n.º 3801, de 20% do saldo anual das diferenças de câmbio reportadas à data-valor de 31 de Dezembro de 2002, por este saldo, apurado em Maio de 2003 para as contas iniciadas pelo código 01301, ser negativo (no valor de € 62.294,34). Apesar desta dedução, verificou-se que o saldo da conta de diferenças de câmbio (n.º 031) cresceu € 99.232,56 para o ano de 2002.

8.4 – Avaliação sobre a implementação do Regime da Tesouraria do Estado

- A análise da Contabilidade do Tesouro de 2002 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado continua por finalizar e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, se manteve insuficiente para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º.

  Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a entidade auditada continuou a evoluir de forma positiva, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação ao conjunto de recomendações produzido pelo Tribunal de Contas.

  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 o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos:

- ◊ 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.

♦ Apesar de se manter a insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, continuaram a ser aplicadas medidas com o objectivo de reduzir o efeito dessa limitação, através da reorganização de serviços e da informatização de operações. Neste âmbito, é de destacar a entrada em funcionamento de um processo de contabilização automática a que correspondeu 48% do valor movimentado, o reforço do Gabinete de Auditoria Interna com três elementos e a integração do Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado na rede informática da Direcção-Geral do Tesouro.

Contudo, estas medidas não evitaram que a carência de meios nos serviços operativos e de apoio continuasse 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. Esta situação foi comprovada pelo facto de contas com saldo final contrário à sua regular movimentação só terem sido regularizadas após ter sido questionada essa situação, no final do ano seguinte ao de incidência e através de movimentos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2003 por já ter sido encerrada a de 2002.

A evolução do sistema de contabilização da actividade financeira da Tesouraria do Estado deve assegurar, gradual e sucessivamente, o registo diário e o registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique. Para além da data-valor dos movimentos, este sistema deve conter igualmente a data de registo dos mesmos.

A documentação de suporte dos movimentos contabilísticos deve conter todos os elementos essenciais à compreensão e justificação dos mesmos incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar.

Deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações.

Os saldos das contas de valores a regularizar devem ser discriminados, por operação, até ao final de 2005.

Para além de devidamente identificadas e evidenciadas, as excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização que afectem a execução do Orçamento da Receita do Estado, bem como as operações de encerramento e de compensação de encerramento da Conta Geral do Estado, devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento que, para o efeito,

deverá ser titular das contas orçamentais e das contas de regularização envolvidas na respectiva movimentação.

A referência à Direcção-Geral do Orçamento nesta recomendação foi considerada, por esta entidade no âmbito do exercício do contraditório, como demasiado vaga para se poder pronunciar sobre a sua justificação.

Apesar de considerar o procedimento recomendado como suficientemente explícito, o Tribunal indica as situações analisadas nos pontos 8.3.2.2.4 e 8.3.2.2.7 como exemplificativas do que considera serem excepções aos princípios da consistência e da anualidade, aos critérios de contabilização orçamental e da actividade financeira na Tesouraria do Estado e ao disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Regime da Tesouraria do Estado; as referidas situações afectaram a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2002, devido à inclusão de cobranças obtidas noutros anos e à exclusão de cobranças obtidas nesse ano efectuada na Contabilidade do Tesouro (e na contabilização orçamental da Direcção-Geral do Tesouro), mas não alteraram a informação residente nos sistemas próprios dos serviços administradores e dos serviços cobradores das receitas envolvidas.

Nestas circunstâncias, o Tribunal entende que este tipo de operações, bem como as operações de encerramento e de compensação de encerramento da Conta Geral do Estado devem ser assumidas pela entidade responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração dessa Conta.

Para concretizar esta recomendação deverão ser criadas, na Contabilidade do Tesouro, contas de Receita do Estado afectas à Direcção-Geral do Orçamento para registar as referidas operações, substituindo nesse âmbito a conta de Receita do Estado afecta à Direcção-Geral do Tesouro através de movimentos escriturais; paralelamente, a contabilização orçamental destas operações também deve passar a ser efectuada (no Sistema de Gestão de Receitas) pela Direcção-Geral do Orçamento;

- o processo de contabilização automática foi iniciado em 14 de Março de 2002 e consistiu na execução diária de rotinas de tratamento da informação residente em sistemas operativos do Tesouro (*homebanking,* meios de pagamento, compensação e pagamento de grandes transacções), com o objectivo de exportar diariamente a informação tratada para o sistema da Contabilidade do Tesouro a registar no diário criado para o efeito (Diário 80).

  A contabilização automática está em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilidade manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações.

  A contabilização automática deve abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado. O peso relativo da contabilização automática no valor da movimentação total deve atingir 75% na Contabilidade de 2004;

- o serviço de *homebanking* foi criado para permitir às entidades titulares de contas do Tesouro ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas. A principal limitação detectada na utilização deste serviço consistiu no bloqueio frequente da respectiva aplicação e consequente necessidade de ser desligada e reiniciada.

  A análise sobre a aderência entre a informação do *homebanking* e a contabilística, relativamente ao saldo final de 1.295 contas do Tesouro com prestação de serviço de *homebanking* revelou divergências em 113 destas contas, no valor de 161,5 milhões de euros, 79,2% do qual se ficou a dever à imputação de diferente data-valor para as mesmas operações. A maior parte dos

restantes desvios (20,1% do valor total) foi regularizada, entre Outubro e Novembro de 2003, o que revela falta de conciliação e validação regular e tempestiva dos saldos das referidas contas.

Após o encerramento da Contabilidade de 2002 subsistiram quatro contas com divergência nos saldos finais. A informação disponibilizada sobre estes desvios revelou, entre outras deficiências, situações de valores em falta na Tesouraria do Estado, por pagamentos indevidamente efectuados, a maior parte das quais já se encontrava regularizada à data dessa informação, tendo as restantes sido objecto de regularização em Maio de 2004.

A detecção e a regularização intempestivas de montantes indevidamente pagos comprovam falta de controlo sobre a respectiva movimentação de fundos, infringindo o Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o disposto na alínea c) do artigo 35.º e no artigo 36.º. Assim que detectados, os pagamentos indevidamente efectuados deveriam ter sido relevados contabilisticamente como tal, até à sua completa regularização, nos termos legais.

As situações identificadas como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos na Tesouraria do Estado devem ser registadas em contas especificamente criadas com essa finalidade. A forma de regularização e o encerramento da conta, com a finalidade de registar situações de alcance, foram contrários às recomendações do Tribunal de Contas.

As deficiências detectadas nas aplicações informáticas deverão ser eliminadas, nomeadamente, pela implementação de validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico. Não se devem verificar desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos;

- aos 372.807 movimentos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2002 corresponderam 800.060 registos, dos quais 84,7% por contabilização automática (no Diário 80) e 3,7% devido a alterações posteriores ao fecho provisório da contabilização de cada período de incidência mensal (no Diário 04). Foram movimentadas 4.075 contas elementares (mais 614 do que para o ano de 2001), das quais 2150 afectas a terceiros (mais 722), 1.065 a disponibilidades e aplicações (menos 105) e 844 a receitas do Estado.

  Continuaram sem serem 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.

  Verificou-se um atraso médio de 51 dias no fecho provisório e de 473 dias no fecho definitivo da contabilidade dos períodos de incidência mensal (face a, respectivamente, 57 e 469 dias de atraso médio da contabilidade para o ano anterior).

  O encerramento da Contabilidade de 2002 só se verificou em 18 de Novembro de 2003, cerca de nove meses depois do prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

  A duração do período de contabilização legalmente determinado correspondeu a 48,6% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 9,2% do tempo necessário para registar a informação definitiva, não se tendo registado evolução significativa face à contabilidade do ano anterior.

  Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a 86,5% da movimentação total, o que representou uma regressão face à contabilidade do ano anterior para a qual o valor relativo da informação original atingira 91,6%.

  Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, foi definido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações.

Este indicador, designado por Índice de Fiabilidade Tempestiva da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização legalmente determinado face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período legal para efectuar a respectiva contabilização.

Verificou-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 39% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 39% do valor da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva;

- o âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria resulta do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado, concretamente, da obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, a partir do início do terceiro ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o referido regime, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002.

  No final de Janeiro de 2002, verificou-se a manutenção do incumprimento generalizado face ao disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, uma vez que só 20 das 311 entidades que remeteram informação (num universo de 443) tinham mais de 60% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro. Verificou-se ainda o incumprimento quase absoluto do disposto no n.º 3 do artigo 50.º do regime, porque só 6 entidades tinham as suas disponibilidades integralmente depositadas no Tesouro. Mesmo só tendo em conta o valor globalmente depositado, a percentagem face ao total atinge somente 41,5%.

  Tendo em conta os resultados apresentados no final de 2002 quanto ao cumprimento do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, o Tribunal de Contas não pode considerar ter sido assegurada uma execução desta norma com maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no ano anterior. Desde logo pela séria limitação decorrente do facto de não terem sido apresentados dados relativos a 213 dos 444 serviços e fundos autónomos. Depois porque só 13% (30) das 231 entidades (com informação) tinham integralmente depositado as respectivas disponibilidades no Tesouro. Mesmo considerando apenas o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atinge somente 75% quando já devia ser 100%.

  Segundo informação da entidade auditada, foi a Direcção-Geral do Orçamento a assegurar as medidas adequadas para garantir a entrega e consequente afectação a Receita do Estado, dos juros auferidos por serviços e fundos autónomos devido à aplicação de disponibilidades que deveriam ter sido transferidas para o Tesouro até ao final de 2001. Não é possível apresentar conclusões sobre os resultados obtidos porque não foram disponibilizados dados para o efeito.

  Os relatórios de quatro acções da Direcção-Geral do Orçamento para verificar o cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002, revelam que as entidades sujeitas a essa verificação ainda não promoviam todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, continuavam a manter e a movimentar contas em instituições de crédito para o mesmo efeito e permaneciam sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado. Esta situação foi justificada por ainda não ser assegurada pela Direcção-Geral do Tesouro a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência (como se determina no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado), tendo sido assinaladas limitações ao serviço de *homebanking* e aos meios disponibilizados para efectuar pagamento e recebimentos através de contas do Tesouro.

Deve ser assegurada aos serviços e fundos autónomos a prestação dos serviços e nas condições de eficiência determinados pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, suprindo as principais limitações do serviço de *homebanking* (lentidão e ruptura frequente com perda de informação previamente inserida) e dos meios disponibilizados para efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro (impossibilidade de utilização de multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro, morosidade na disponibilização dos valores depositados agravada em caso de recepção de transferências internacionais, inadaptação à situação de entidades com múltiplas tesourarias descentralizadas, incompatibilidade entre sistemas informáticos).

Em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, a Direcção-Geral do Tesouro deve obter informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro;

- apesar do valor (superior a 998 milhões de euros) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 12% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas cresceu 10,6% (mais 115 milhões de euros) durante 2002, atingindo quase 1.200 milhões de euros no final do ano.

  Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (neste caso o artigo 61.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito, nomeadamente, até ao final de 2003.

  Sobre esta matéria, é de reiterar que se consideram ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, lei de valor reforçado à qual devem obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

  No ano de 2002 verificou-se a autorização de duas operações de antecipação de fundos ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, em conjugação com as normas contidas no artigo 61.º da lei orçamental para 2002, sobre os limites que não podem ser excedidos pelos valores dos fundos a antecipar que forem solicitados (alínea b) do n.º 3) e sobre a regularização das operações à data do respectivo pagamento pela União Europeia (n.º 2).

  Constatando-se que as referidas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e não a "outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado", a norma a invocar para autorização das mesmas deveria ter sido a alínea c) e não a e) da disposição do regime legal previamente citada. O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo regime, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque na lei orçamental para 2002 não foi feita qualquer referência a esta última alínea.

Não se verificou a regularização integral de duas operações de antecipação de fundos comunitários de previsível curta duração (a primeira de Março até Abril e a segunda de Junho até Agosto), situação que teve como consequência a imputação de 21,8 milhões de euros ao saldo devedor da conta afecta ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, no final de 2002, valor correspondente a 29,1% dos fundos antecipados através das referidas operações e a 14,2% desse saldo. A justificação para o não cumprimento do prazo legalmente estabelecido para a respectiva regularização deveria sempre constar da documentação de suporte de operações deste tipo, o que neste caso não se verificou.

A operação de antecipação de fundos autorizada em 21 de Dezembro de 2001, ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, pelo montante de € 59.855.747,65, não foi regularizada durante o ano de 2002 (apesar dessa regularização ter sido prevista para 31 de Janeiro), não se tendo sequer verificado a utilização dos fundos antecipados. A não utilização de fundos na sequência de um pedido de adiantamento dos mesmos, por dificuldades de tesouraria da entidade que o solicita, deveria constituir motivo mais do que suficiente para promover a regularização da operação que disponibilizou essas verbas, no final do prazo previsto para o efeito.

A conta para antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado, afecta à Direcção-Geral do Orçamento, apresentou um saldo final devedor de € 2.545,99, situação que só ficou definitivamente regularizada em 27 de Novembro de 2003. A detecção tardia do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da norma que determina a regularização das operações destinadas a antecipar fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar (n.º 2 do artigo 32.º do mesmo regime).

A movimentação efectuada no âmbito da antecipação de fundos não deve contrariar o disposto no Regime da Tesouraria do Estado.

Devem ser evitadas situações de não utilização de verbas disponibilizadas à ordem das entidades beneficiárias de antecipações de fundos;

- esta conta deveria reflectir o valor da moeda metálica com curso legal em circulação, como saldo passivo resultante de entradas pelo valor facial da moeda posta em circulação (operações a crédito da conta) e de saídas pelo valor facial da moeda retirada de circulação (operações a débito da conta), uma vez que o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação. Por se destinar a suportar a saída da moeda em circulação, o valor creditado na conta não deveria ser utilizado como receita de amoedação e os custos da produção de moeda deveriam ser pagos por despesa orçamental.

  O ano de 2002 foi objecto de um processo de substituição da moeda com curso legal e poder liberatório, através da entrada em circulação, em 1 de Janeiro, de notas e moedas metálicas expressas na moeda (euro) adoptada por um conjunto de onze Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal, e da saída de circulação, a partir de 1 de Março, das notas e moedas metálicas expressas na moeda de âmbito exclusivamente nacional (escudo).

  O impacto deste processo na movimentação da conta de operações de amoedação confirmou que a finalidade da mesma não tinha sido assegurada, uma vez que o saldo credor transitado de 2001 (no valor de 168,2 milhões de euros) nem sequer foi suficiente para compensar o valor dos escudos entregues pelo Banco de Portugal no primeiro ano de vigência da nova moeda (177,7 milhões de euros). Esta insuficiência resultou da conta de operações de amoedação ter suportado custos de produção de moeda e a transferência para receitas públicas (do Estado e de

entidades beneficiárias de emissões de moeda comemorativa) de valores impropriamente designados como lucros de amoedação (diferencial entre valor facial e custo de produção da moeda).

Apesar do valor global da moeda em circulação no final de 2001 ascender a 360 milhões de euros e se prever que o valor de moeda saída de circulação em 2002 pudesse atingir os 200 milhões de euros, não foi inscrita no respectivo Orçamento do Estado qualquer verba para suprir a insuficiência do saldo da conta de operações de amoedação. Foi o valor creditado na conta pela moeda entrada em circulação durante 2002 (314,5 milhões de euros) que suportou essa carência, continuando o saldo apurado no final do mesmo ano (304,9 milhões de euros) a reflectir um valor inferior ao da moeda em circulação;

- através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

  Foram regularizados os saldos das contas em condições de serem sujeitas à aplicação do disposto no referido diploma, através de transferência desses saldos para a conta criada para essa finalidade e do encerramento de 355 contas de terceiros movimentadas na Contabilidade do Tesouro para 2002.

  O saldo apurado com a aplicação deste processo de regularização correspondeu a 368,2 milhões de euros, dos quais só 94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes 274 milhões (74,4% do total apurado) para a Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002.

  A aplicação deste processo não assegurou a validação de 274 milhões de euros como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores.

  A afectação à Receita Orçamental do ano de 2002, de um valor desta dimensão e arrecadado em anos anteriores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita;

- foram seleccionadas 23 contas elementares da Contabilidade do Tesouro de 2002 para serem objecto de análise específica, 10 das quais destinadas a antecipação de fundos (devido ao regime excepcional definido para este tipo de operação), 7 por resultarem de alterações ou inovações (entrada em circulação do euro e regularização de saldos de contas por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003) e as restantes 6 por estarem associadas ao encerramento da contabilidade ou a operações que não foram realizadas no respectivo ano de incidência. Verificou-se que 3 destas contas não vieram a ser movimentadas, que 6 o foram de forma totalmente intempestiva (só pelo Diário 04), 7 de forma tempestiva e as restantes 7 apresentaram uma fiabilidade da informação original face à definitiva inferior à média obtida para a movimentação total. Por outro lado, 5 das 11 contas com saldo inicial e 8 das 13 com saldo final, apresentavam esse saldo devedor, ou seja, em situação contrária à sua regular movimentação.

Estas observações de carácter genérico e as conclusões da análise específica das contas seleccionadas são consistentes com as observações e conclusões resultantes da análise global ao sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado e revelam novamente falta de

controlo tempestivo sobre as mesmas, limitando a fiabilidade do respectivo registo a um nível que tem de continuar a considerar-se como insuficiente.

Instadas a pronunciar-se sobre o presente capítulo, as Direcções-Gerais das Alfândegas e Impostos Especiais do Consumo e dos Impostos e o Instituto de Informática não responderam.

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Encerramento da Conta

As operações de encerramento da Conta de 2002 analisadas no presente capítulo englobam, como em anos anteriores, a antecipação de reposições, a transferência de saldos de receitas consignadas e a conversão de valores depositados na Tesouraria do Estado em receitas consignadas e em passivos financeiros (após o apuramento das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados). Estas operações, da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, foram comunicadas à Direcção-Geral do Tesouro, em Outubro e Novembro de 2003, para que esta entidade procedesse ao seu registo no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro.

a) Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT

Conforme se fez referência no capítulo III, em 2002, as operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2003 e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/2002, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram € 2.701.719.

A retroacção dessas reposições, constante da tabela da DGT, foi autorizada por despacho do Director-Geral do Orçamento, de 3/10/2003, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto[1]. A informação da Direcção de Serviços 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, no valor de € 2.701.719, o qual foi escriturado como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/2002, 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 2003, de abatimento na receita orçamental de "reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

As referidas reposições dizem respeito aos seguintes Ministérios:

[1] 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".

Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios

(em euros)

Ministérios	Reposições retrotraídas	
	Em valor	Estrutura
Encargos Gerais da Nação	57 415	2,1
Finanças	-	-
Defesa Nacional	-	-
Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	-	-
Administração Interna	-	-
Justiça	-	-
Economia	-	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	863 337	32,0
Educação	1 210 019	44,8
Ciência e do Ensino Superior	10 667	0,4
Cultura	61 878	2,3
Saúde	-	-
Segurança Social e do Trabalho	-	-
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1 965	0,1
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	496 438	18,4
Total	**2 701 719**	**100,0**

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas registou um acréscimo de € 1.842.683 (+ 214,5%)[1].

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério da Educação apresenta o maior valor, € 1.210.019 (44,8%), seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 863.337 (32,0%) e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, € 496.438 (18,4%), representando os restantes ministérios 4,9% (€ 131.925).

A quase totalidade das verbas retroagidas, no valor de € 2.659.804 (98,4% 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, assumindo especial relevância a reposição, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações do capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "compensação em receita-UE", que totalizaram € 2.397.361, isto é, 88,7% 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: 7.082,9 milhares de euros (1998), 10.659,3 milhares de euros (1999), 9.871,2 milhares de euros (2000) e 857,9 milhares de euros (2001).

Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade

(em euros)

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	1 500	55 894	-	21	57 415
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	-	863 337	-	-	863 337
Educação	449	919 814	24 510	265 245	1 210 019
Ciência e do Ensino Superior	-	-	10 667		10 667
Cultura	-	61 878	-	-	61 878
Obras Públicas, Transportes e Habitação	-	-	-	1 965	1 965
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	-	496 438	-	-	496 438
Total	**1 949**	**2 397 361**	**35 178**	**267 231**	**2 701 719**
Estrutura	**0,1%**	**88,7%**	**1,3%**	**9,9%**	**100,0%**

a.1) Retroacções relativas a pagamentos que excederam as dotações orçamentais

Como se observa no quadro anterior, relativamente aos Encargos Gerais da Nação (referente ao Instituto Português da Juventude) e ao Ministério da Educação (referente à Escola Básica Integrada Elísio Araújo), se a DGO não tivesse procedido à retroacção das correspondentes reposições, os valores da "despesa paga" teria excedido a respectiva dotação orçamental. Tal situação constitui 0,1% do total das reposições retrotraídas e diz respeito a dotações para despesas com o pessoal.

Essas reposições foram efectuadas em 24/01/2003 (Instituto Português da Juventude) e 06/01/2003 (Escola Básica Integrada).

a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita

Conforme se evidenciou anteriormente, do total de reposições retroagidas, € 2.397.361 (88,7%), referem-se à retroacção de saldos de verbas orçamentais transferidas para serviços com autonomia apenas administrativa por conta de 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". O processamento da despesa por conta dessas dotações está sujeita a duplo cabimento, sendo a contrapartida constituída por verbas de fundos comunitários, a converter em receita orçamental.

Desse valor retroagido, € 919.814 (38,4%) respeita a serviços dependentes do Ministério da Educação; € 863.336 (36,0%) ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; e € 496.438 (20,7%) ao Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, representando os restantes Ministérios 4,9% (€ 614.209).

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 2002 ao montante efectivamente aplicado pelos serviços, através da contabilização como despesa orçamental, relativa a essas alíneas, 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 € 35.178 (isto é, 1,3% das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias, de diversos serviços com autonomia apenas administrativa ou também financeira.

a.3) Retroacção de outras reposições constantes da tabela da DGT

Relativamente ao valor residual referenciado no quadro IX.2 em "outras situações", totalizando € 267.231 (9,9% das retroacções), refere-se essencialmente a: a) reposição do saldo por uma Escola Básica Integrada (€ 260.479); b) reposições para rectificação de processamento de verbas em duplicado ou indevidas em diversos serviços do Ministério da Educação (€ 4.766); c) outras reposições por organismos integrados no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos.

b) Transferência de saldos de receitas consignadas

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 207,6 milhões de euros de receitas não utilizadas até final de 2001 e a saídas (por abate) de 197,9 milhões de euros de receitas não utilizadas até final de 2002.

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 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.

As operações para compensação das de encerramento da CGE de 2001 e as de encerramento da CGE de 2002 tiveram o seguinte impacto na receita orçamental de 2002:

- as receitas consignadas transferidas da Receita de 2001 para a conta de OREO, através de operações de encerramento da CGE anterior, deram entrada na Receita de 2002 como:
  - receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro, por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira, no valor de € 94.214.580,53 (mais 253,2% do que no ano anterior);
  - contas de ordem como relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro, por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, no valor de € 113.344.687,24 (menos 5,4% do que no ano anterior);
- através de operações de encerramento da CGE de 2002, foram transferidos para a conta de OREO:
  - € 60.945.686,75 provenientes de receitas correntes e de capital consignadas a serviços sem autonomia financeira, o que representou um decréscimo de 37,8% face ao ano anterior;

- ◊ € 136.982.735,97 provenientes de contas de ordem por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira (69,2 % das receitas transferidas para OREO e mais 25% do que os saldos transitados do ano anterior), destacando-se os saldos do Instituto Nacional de Emergência Medica (no valor de 49,6 milhões de euros), da Direcção-Geral de Viação (no valor de 31,2 milhões de euros) e do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (no valor de 24,2 milhões de euros).

A manutenção dos saldos de receitas consignadas reflecte a não utilização pelos serviços beneficiários dos fundos que lhes foram atribuídos, o que põe em causa o critério de atribuição e de utilização destes fundos, uma vez que esses 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.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento entendeu apenas chamar a atenção para o facto de os saldos de receitas consignadas, a partir de 2003, deixarem de ser objecto de qualquer tratamento especial, na sequência do despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento em informação, devidamente fundamentada, elaborada para o efeito. Esta situação será objecto de apreciação pelo Tribunal de Contas no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

c) Registo das necessidades de financiamento

A última operação de encerramento da CGE consistiu em transferir o valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados determinado pela DGO, de contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros).

Para 2002, o valor destas necessidades de financiamento ascendeu a € 21.309.999.518,85 (mais 36,6% do que no ano anterior) e foi proveniente do produto:

- ♦ da venda de certificados de aforro (2.219,4 milhões de euros);
- ♦ de empréstimos em moeda nacional contraídos em 2001 e 2002 (17.728,4 milhões de euros);
- ♦ de empréstimos em moeda estrangeira contraídos em 2002 (1.362,2 milhões de euros).

d) Outras operações de encerramento da CGE

Para além das operações de encerramento previamente analisadas, a DGO determinou ainda a conversão de € 134.892.602,11 (menos 7,4% do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado, em receita orçamental de 2002 relativa a receitas correntes e a transferências de capital consignadas (sem transição de saldos) a serviços sem autonomia financeira que foram utilizadas para os pagamentos inerentes à subdivisão 97 da despesa, incluindo a comparticipação comunitária à execução do PIDDAC (no valor de 115,7 milhões de euros).

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 2002 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;
- os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar;
- as dívidas relativas às receitas previamente referidas encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), integra cobranças que não foram objecto de validação e valores que não correspondem àqueles impostos.

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 2002 apresentados na Conta Geral do Estado como provenientes do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a evolução dos saldos nesse ano. Deve referir-se que, conforme se assinalou no ponto 2.3 do capítulo II do presente Parecer, o valor dos saldos constantes da versão final do SCR remetida pela DGO ao Tribunal de Contas é inferior em € 294.071,22 ao indicado na CGE como proveniente desse sistema.

Quadro IX.3 – Evolução da receita do Estado por cobrar em 2002

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Receitas Correntes	4 783 413 291,61	3 129 881 065,11	7 913 294 356,72	65,4%
Impostos Directos	3 436 432 404,29	596 127 723,40	4 032 560 127,69	17,3%
Impostos Indirectos	721 800 826,17	2 083 011 933,04	2 804 812 759,21	288,6%
Taxas, Multas e Outras Penalidades	625 126 600,85	450 750 624,24	1 075 877 225,09	72,1%
Venda de Bens e Serviços Correntes	53 460,30	-9 215,57	44 244,73	-17,2%
Receitas de Capital	827,96	488 86	1 316,82	59,0%
Transferências	827,96	488,86	1 316,82	59,0%
Recursos Próprios Comunitários	12 271 103,79	-5 205 365,89	7 065 737,90	-42,4%
Reposições	0,00	0,00	0,00	-
Contas de Ordem	0,00	0,00	0,00	-
TOTAL	**4 795 685 223,36**	**3 124 676 188,08**	**7 920 361 411,44**	**65,2%**

É de salientar que o valor dos saldos iniciais no SCR de 2002 é inferior, em € 238.267.276,99, ao valor (convertido para euros) dos saldos finais das receitas por cobrar na CGE de 2001 (que também consta mas de forma meramente indicativa na CGE). É também de assinalar que a evolução verificada nos impostos indirectos se ficou a dever ao crescimento de 372,7% nas receitas de IVA por cobrar.

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 € 3.838.387.453,21, 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 e ainda obter a variação do mesmo face ao saldo transitado do ano anterior, a qual se apresenta no quadro seguinte. A análise dos valores inscritos neste quadro revela um crescimento de 89,4% do saldo de encerramento, subida essa impulsionada pelo comportamento das disponibilidades que aumentaram a um ritmo superior (103,3%) ao das aplicações (72%).

Quadro IX.4 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2002

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Caixas				
Caixas da DGAIEC	71 890 596,20	-70 607 803,54	1 282 792,66	-98,2%
Caixa de IVA	0,00	0,00	0,00	-
Caixa da DGT	-0,01	0,01	0,00	100,0%
Depósitos no País				
Conta Corrente do Tesouro no BP	5 73	-0,29	5,44	-5,1%
Outros Bancos				
Contas Recebedoras das Caixas da DGAIEC	250 242 557,67	187 580 105,42	437 822 663,09	75,0%
Contas Recebedoras das Tesourarias de Finanças	457 089 649,27	713 829 371,74	1 170 919 021,01	156,2%
Outras Contas Recebedoras do Tesouro	142 161,73	119 630,13	261 791,86	84,2%
Contas Recebedoras da DGT – DUC	84 413 271,66	-6 761 368,61	77 651 903,05	-8,0%
Depósitos no estrangeiro				
Caixa em moeda estrangeira – Bancos	17 860 500,96	7 371877,50	25 232 378,46	41,3%
Caixa em moeda estrangeira – Contas bancárias dos SEMNE	4 513 144,47	1 114 977,28	5 628 121,75	24,7%
Outras contas bancárias no estrangeiro	4,30	195,26	199 56	4 540,9%
Caixas – Tesourarias de Finanças	152 629 518,08	308 927 799,45	461 557 317,53	202,4%
Outros Valores				
Aplicações no Banco de Portugal	7 079 298,11	-6 600 852,00	478 446,11	-93,2%
Cheques de IVA	6 164 078,27	3 985 895,25	10 149 973,52	64,7%
Cheques do *Homebanking*	-4 150,00	1 042 279,67	1 038 129,67	25 115,2%
Aplicações financeiras em instituições de crédito Depósitos à ordem	274 729 022,31	841 215 595,88	1 115 944 618,19	306,2%
Aplicações financeiras em instituições de crédito Depósitos a prazo	617 431 866,59	-187 456 465,87	429 975 400,72	-30,4%
Outras Caixas do Tesouro				
CTT – Correios de Portugal	81 845 786,15	18 278 134,29	100 123 920,44	22,3%
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	826 683,06	-505 912,91	320 770,15	-61,2%
Total	**2 026 853 994,56**	**1 811 533 458,66**	**3 838 387 453,21**	**89,4%**

Instadas a pronunciar-se sobre o presente capítulo, as Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e do Tesouro (DGT) não efectuaram quaisquer comentários e as Direcções-Gerais das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) não responderam.

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

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 mais uma vez na Proposta de Lei n.º 105/VIII (Orçamento do Estado para 2002) o relatório sobre as *"transferências orçamentais para as empresas públicas (...)"* ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2, do art.º 13.º, da LEOE 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", 08 – "Transferências de capital" e 09 – "Activos financeiros", nas seguintes rubricas de classificação económica:

Quadro X.1 – Transferências para entidades do SPE

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	**493 150,2**
05.00.00	**Subsídios**	**493 150,2**
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	235 443,6
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	257 706,6
	Despesas de capital	**1 051 909,3**
08.00.00	**Transferências de capital**	**154 060,7**
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	154 060,7
09.00 00	**Activos financeiros**	**897 848,6**
09.01.00	Aumentos de capital	897 848,6
	Total	**1 545 059,5**

Fonte: CGE/2002

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE é de € 1.545.059,5 milhares, embora, como se verá adiante, nos pontos específicos relativos aos subsídios, 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 (€ 493.150.152), constam do quadro seguinte:

Quadro X.2 – Subsídios para entidades do SPE

(em euros)

Classif. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Ind. Compensatória	RTP	(a) 91 393 995
			LUSA	(a) 12 957 580
			CARRIS	(a) 16 807 635
			STCP	(a) 7 085 044
			CP	(a) 10 318 207
			METRO	(a) 6 485 730
			REFER	(a) 14 807 389
			TAP	(a) 20 603 569
			SATA	(a) 13 807 400
			SOFLUSA	(a) 2 864 708
			TRANSTEJO	(a) 2 864 708
			Subtotal	**199 995 965**
		Sub. à construção naval	Estaleiros Navais de Viana Castelo	11 645 991
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	19 322 352
			Subtotal	**30 968 343**
				(b) **230 964 308**
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	Correios de Portugal	4 393 478
			Subtotal	(c) **4 393 478**
05.01.01	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura	Promoção e divulgação de acções relativas à pesca	Fesmina-Empresa Pública de Animação de Olhão	10 994
			Subtotal	(d) **10 994**
05.01.01	Instituto Português de Artes e do Espectáculo	Promoção e realização do Sintra Festival	Sintra-Quórum	74 820
			Subtotal	(e) **74 820**
		Total 05.01.01		**235 443 600**
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	236 897 710
		Bonificação de juros	Banco Nacional Ultramarino	14 569 357
		Bonificação de juros	IPE-Inv. e Participações do Estado	35 307
		Bonificação de juros	Entidade não pertencentes ao SPE	18 306
		Compensação de juros	Caixa Geral de Depósitos	6 117 464
		Compensação de juros	Banco Nacional Ultramarino	68 408
		Total 05.02.01		(f) **257 706 552**
		Total Subsídios		**493 150 152**

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 118/02, publicada no DR n.º 228, I Série-B, de 2 de Outubro.

(b) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01.

(c) Valor contabilizado no Cap.º 08/Div.01 – "Instituto da Comunicação Social" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01.

(d) Valor contabilizado no Cap.º 50/Div.12 – "Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura", do M. da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas com a cl. ec. 05.01.01.

(e) Valores contabilizados no Cap.º 01/Div.15 – "Instituto Português das Artes do Espectáculo", do M. da Cultura, com a cl. ec. 05.01.01.

(f) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.02.01.

Fonte: CGE/2002 e elementos fornecidos pela DGO, DGT, ICS, IPAE e DGPA.

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 € 235,4 milhões, a maior parte (85,0%) foi atribuída pela RCM n.º 118/02, publicada no DR n.º 228, I Série-B, de 2 de Outubro, 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 € 200,0 milhões.

A maioria dos 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, com excepção dos concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura e pelo Instituto Português de Artes e do Espectáculo.

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro (€ 257.706.552), apenas € 257.688.246 constituem transferências para entidades do sector público empresarial, visando compensá-las de encargos a que ficaram obrigadas (bonificações e compensações de juros). Os restantes € 18.306 foram, segundo listagens remetidas pela Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, situação que, embora tenha já sido objecto de reparo pelo Tribunal em Pareceres anteriores, ainda não foi corrigida pela DGT. Assim, o valor evidenciado na CGE a título de subsídios para entidades do sector público empresarial (€ 493.150.151), está sobreavaliado em € 18.306.

Os referidos pagamentos processados pela Direcção-Geral do Tesouro a entidades não pertencentes ao SPE, por conta da rubrica de classificação económica 05.02.01 – "Subsídios/Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas", 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, refere que a situação *"(…) já foi regularizada no OE de 2003, (…)"*.

10.2.1.2 – Transferências de capital

As transferências de capital para empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de € 154 060 653, encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Quadro X.3 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em euros)

Entidades	PIDDAC					Orçamento de funcionamento	Total
	M. Equipamento Social		MADRP	Min. Cidades Ord. Território e Ambiente		M. Cultura	
	GEP	DGTT	DGPA	DGA	I. Resíduos	Secretaria-Geral	
APA	2 486 776						2 486 776
APDL	248 197						248 197
APL	828 610						828 610
APS	1 995 192						1 995 192
APSS	1 716 044						1 716 044
Carris		2 281 172					2 281 172
CP	16 686 969						16 686 969
DOCAPESCA			25 293				25 293
EXMIN				796 317			796 317
Metro de Lisboa	35 132 400						35 132 400
Metro do Mondego	1 800 407						1 800 407
Metro do Porto	17 740 017						17 740 017
REFER	64 991 591						64 991 591
RESIDOURO					862 063		862 063
Casa da Música/ Porto 2001						249 399	249 399
SOFLUSA	3 317 000						3 317 000
STCP		11 873					11 873
RAVE	2 891 333						2 891 333
Total	**149 834 536**	**2 293 045**	**25 293**	**796 317**	**862 063**	**249 399**	**154 060 653**

Fonte: DGO, DGTT, GEP, DGPA, Instituto do Ambiente, Instituto dos Resíduos e Secretaria-Geral do Ministério 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 euros)

Entidade Processadora	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
GEP	APA	Construção de Infraestruturas Marítimo-Portuárias e equipamentos	2 486 776
	APDL	Desenvolvimento do Porto de Leixões	248 197
	APL	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	792 274
		Reordenamento do Porto de Lisboa	36 336
	APS	Acessibilidades, infraestruras e instalações portuárias do Porto de Sines	1 995 192
	APSS	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	1 716 044
	CP	Material circulante	16 686 969
	ML	Empreendimento Campo Grande - Odivelas	23 453 477
		Empreendimento Alameda/S. Sebastião	1 969 065
		Empreendimento Baixa-Chiado/Sta. Apolónia	9 376 157
		Empreendimento Gare do Oriente-Aeroporto	333 701
	MM	Metropolitano ligeiro do Mondego	1 800 408
	MP	Sistema do Metro Ligeiro do AMP e obras complementares	17 740 017
	REFER	Rede Ferroviária Nacional - Geral	46 418 672
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana de Lisboa	14 913 937
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana do Porto	2 992 787
		Multimodalidade	416 195
		Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril	250 000
	SOFLUSA	Renovação da frota	3 317 000
	RAVE	Rede Ferroviária Nacional – Alta velocidade	2 891 332
		Subtotal	**149 834 536**
DGTT	CARRIS	Estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	559 483
		Melhoria da qualidade e segurança dos sistemas e serviços de transportes públicos	1 721 689
	STCP	Redução do impacto ambiental, transportes públicos rodoviários	11 873
		Subtotal	**2 293 045**
DGPA	DOCAPESCA	Apoio à melhoria da qualidade e valorização dos produtos da pesca	25 293
		Subtotal	**25 293**
D.G. Ambiente	EXMIN	Apoio à sustentabilidade ambiental das actividades económicas	796 317
		Subtotal	**796 317**
Instituto dos Resíduos	RESIDOURO	Apoio à construção de sistemas intermunicipais de gestão de resíduos	862 063
		Subtotal	**862 063**
Total PIDDAC			**153 811 254**

Fonte: DGO, DGTT, DGPA, Instituto dos Resíduos, Instituto do Ambiente e GEP.

As transferências para as administrações portuárias, foram objecto de análise junto do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação.

No decorrer da auditoria no GEP, verificou-se existirem transferências co-financiadas pelos fundos comunitários para os mesmos programas/projectos, pelo que a acção foi complementada junto da Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes (IOAT), a fim de serem comparados os procedimentos instituídos na transferência de verbas orçamentais (pelo GEP) e comunitárias (pela IOAT).

Os elementos referenciados no quadro seguinte foram fornecidos pelo GEP, e constam do relatório de execução anual.

Quadro X.5 – Transferências para as administrações portuárias

(em euros)

Entidade	Programa/projecto	Execução financeira		
		GEP	IOAT	IOP
Administração do Porto de Aveiro (APA)	**Construção de infraestruturas marítimo-portuárias e equipamentos**	**2 486 776**	**3 359 977**	**-**
	Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro	2 486 776	3 359 977	-
Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL)	**Desenvolvimento do Porto de Leixões**	**248 197**	**438 323**	**-**
	Via Interna de Ligação do Porto de Leixões à Via Regional	248 197	438 323	-
Administração do Porto de Lisboa (APL)	**Acessibilidades ao Porto de Lisboa**	**792 274**	**-**	**-**
	Nó Rodoferroviário de Alcântara	563 641	-	-
	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	178 753	-	-
	Estabelecimento do Canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais e fundeadouros	49 880	-	-
	Reordenamento do Porto de Lisboa	**36 336**	**-**	**-**
	Remodelação dos terminais portuários	36 336	-	-
Administração do Porto de Sines (APS)	**Acessibilidades, infraestruturas e instalações portuárias do Porto de Sines**	**1 995 192**	**14 281 964**	**-**
	Ampliação do molhe Leste do Porto de Sines	1 995 192	14 281 964	-
Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS)	**Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra**	**1 716 044**	**-**	**100 874**
	Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal	948 044	-	(b) 100 874
	Ordenamento do Porto de Sesimbra	748 000	-	0
	Frente Ribeirinha	(a) 20 000	-	0
Total		**7 292 439**	**18 080 264**	**100 874**

(a) Foi reposto o montante de € 17 620, nos cofres do Estado, através de guia de reposição, em 22 de Janeiro de 2003, em virtude de só terem sido utilizados € 2 380.

(b) Montante referido no relatório anual de execução do GEP.

Fonte: GEP e IOAT

a) Administração do Porto de Aveiro (APA)

Programa: "Construção de Infraestruturas Marítimo Portuárias e equipamentos"
Projecto: "Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro"

O projecto em referência compreendeu 3 empreitadas:

- ◊ Prolongamento em 250m do Cais do Terminal Norte e Construção do Cais de Serviços;
- ◊ Construção do Terminal de Granéis Líquidos do Porto de Aveiro;
- ◊ Construção do Terminal Roll-in – Roll-off do Porto de Aveiro.

O pagamento à APA, com verbas do Cap. 50, no montante de € 2.486.776, foi efectuado na sequência do pedido apresentado pela empresa.

O montante pago em 2002 pela IOAT, no âmbito do FEDER, foi de € 3.359.977 distribuído do seguinte modo:

Quadro X.6 – Transferência de verbas comunitárias para a APA

(em euros)

Projectos/Acções	Despesa apresentada	Financiamento comunitário (39%)
Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro/Prolongamento em 250m do Cais do Terminal e Construção do Cais de Serviços (acção 1)	820 473,90	319 984,82
	619 273,73	241 516,75
	1 169 049,14	455 929,16
	1 204 702,65	469 834,03
Subtotal	**3 813 499,12**	**1 487 264,76**
Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro/Construção do Terminal Ro-Ro do Porto de Aveiro (acção 3)	834 495,92	325 453,41
	827 394,34	322 683,79
	1 536 401,13	599 196,44
	1 603 534,53	625 378,47
Subtotal	**4 801 825,92**	**1 872 712,11**
Total	**8 615 325,04**	**3 359 976,87**

b) Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL)

Programa: "Desenvolvimento do Porto de Leixões"
Projecto: "Via Interna de Ligação do Porto de Leixões à Via Regional"

O pagamento efectuado à APDL, por conta do Cap. 50, no montante de € 248.197, decorreu do pedido de verbas efectuado pela empresa.

O montante pago pela IOAT, no âmbito do FEDER, foi de € 438.323, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro X.7 – Transferência de verbas comunitárias para a APDL

(em euros)

Projecto	Despesa apresentada	Financiamento comunitário (45%)
Via Interna de Ligação do Porto de Leixões à Via Regional	377 017,23	169 657,75
	597 034,07	268 665,33
Total	**974 051,30**	**438 323,08**

c) Administração do Porto de Lisboa (APL)

Programa: "Acessibilidades ao Porto de Lisboa"
Projecto: "Nó Rodoferroviário de Alcântara"
"Acessibilidades ao Porto de Lisboa"
"Estabelecimento do Canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais e fundeadouros"
Programa: "Reordenamento do Porto de Lisboa"
Projecto: "Remodelação dos terminais portuários"

As transferências de verbas orçamentais para a APL, no valor total de € 828 610, foram realizadas na sequência de vários pedidos efectuados pela empresa, conforme se explicita de seguida:

Quadro X.8 – Transferência de verbas orçamentais para a APL

(em euros)

Programa	Projectos	Pagamentos
Acessibilidades ao Porto de Lisboa	Nó Rodoferroviário de Alcântara	524 605
		39 036
	Subtotal	**563 641**
	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	17 029
		51 692
		110 032
	Subtotal	**178 753**
	Estabelecimento do Canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais e fundeadouros	10 175
		27 729
		11 976
	Subtotal	**49 880**
Total		**792 274**
Reordenamento do Porto de Lisboa	Remodelação dos terminais portuários	36 336
	Subtotal	**36 336**
Total geral		**828 610**

Para os programas em apreço, não houve quaisquer transferências de verbas comunitárias.

d) Administração do Porto de Sines (APS)

Programa: "Acessibilidades, infraestruturas e instalações portuárias do Porto de Sines"
Projecto: "Ampliação do molhe Leste do Porto de Sines"

O pagamento efectuado à APS, por conta do Cap. 50, foi de € 1.995.192, na sequência do solicitado pela empresa.

O montante pago em 2002 pela IOAT, no âmbito do FEDER, foi de € 14.281.964 conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro X.9 – Transferência de verbas comunitárias para a APS

(em euros)

Projecto	Despesa apresentada	Financiamento comunitário (40%)
Ampliação do Molhe Leste do Porto de Sines	1 877 696,75	751 078,70
	2 706 007,00	1 082 402,80
	353 940,13	141 576,05
	2 516 913,58	1 006 765,43
	2 417 564,23	967 025,69
	3 208 951,53	1 283 580,61
	3 321 854,50	1 328 741,80
	9 003 556,13	3 601 422,45
	5 513 796,80	2 205 518,72
	183 423,60	73 369,44
	2 456 506,45	982 602,58
	2 144 700,35	857 880,14
Total	**35 704 911,03**	**14 281 964,41**

e) Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS)

Programa: "Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra"
Projecto: "Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal"
"Ordenamento do Porto de Sesimbra"
"Frente Ribeirinha"

As transferências de verbas orçamentais para a APSS, totalizando € 1.716.044, decorreram de vários pedidos apresentados pela empresa, conforme se explicita de seguida:

Quadro X.10 – Transferência de verbas orçamentais para a APSS

(em euros)

Programa	Projectos	1ª solicitação de fundos	Transferência processada pelo GEP	2ª solicitação de fundos	Transferência processada pelo GEP	Total
Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal	269 928	474 022	4 002 738	473 825	**947 847**
	Ordenamento do Porto de Sesimbra	366 887	374 000	690 749	374 197	**748 197**
	Frente Ribeirinha	2 380	10 000	0	10 000	(a) **20 000**
Total		**639 195**	**858 022**	**4 693 487**	**858 022**	**1 716 044**

(a) Dos € 20.000 transferidos para a APSS, no âmbito do projecto "Frente Ribeirinha", só foram utilizados € 2.380. Os restantes € 17.620, foram repostos nos cofres do Estado pela entidade, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos, em 22 de Janeiro de 2003.

Como se evidencia no quadro, as verbas transferidas pelo GEP para a APSS referente ao 1º pedido de pagamento (€ 855.022) foram superiores ao solicitado pela entidade (€ 639.195).

Relativamente à 2ª solicitação de fundos, na listagem de documentos de despesa remetida pela APSS, verificou-se que o projecto "Frente Ribeirinha" não apresentava qualquer execução, o que não impediu o GEP de transferir mais € 10.000 para o projecto em causa, tendo a entidade, posteriormente, em Janeiro de 2003, reposto a verba não utilizada.

O financiamento comunitário deste programa processa-se no quadro da Intervenção Operacional das Pescas, a qual não foi objecto da auditoria. Refira-se, no entanto, que de acordo com os elementos fornecidos pelo GEP, o projecto "Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal" beneficiou, em 2002, de um financiamento comunitário no valor de € 100.874.

Em suma, em relação a todos os pagamentos processados em 2002 pelo GEP a favor das administrações portuárias, os mesmos foram efectuados na sequência dos pedidos efectuados pelas empresas, os quais eram acompanhados apenas de listagens de documentos de despesa, sem os respectivos comprovativos, que permitissem ao GEP analisar a natureza da despesa objecto de comparticipação e a sua relação com o respectivo programa/projecto do PIDDAC. Esta situação distingue-se dos procedimentos adoptados em relação aos financiamentos comunitários, processados pela IOAT, que estavam suportados em cópias das facturas/recibos remetidos pelas empresas, onde tinha sido aposto carimbo com a identificação dos vários financiamentos.

Acresce ainda o facto de, tal como já referido, se ter verificado que o GEP, numa situação, transferiu um valor superior ao solicitado e, noutra, transferiu verbas para um projecto que não apresentava qualquer execução, o que representa deficiente análise dos pedidos efectuados pelas entidades beneficiárias.

No decorrer da auditoria, verificou-se ainda a inexistência de qualquer acompanhamento por parte do GEP da execução física dos projectos, embora, nos termos da sua lei orgânica (alínea e) do nº. 1 do artigo 5º do Decreto-Lei nº. 311/2000, de 2 de Dezembro), tenha por atribuição *"proceder ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projectos de investimento financiados por capitais públicos"*.

Face à situação relatada que evidencia um deficiente controlo da aplicação de recursos públicos sob a sua gestão, recomenda-se ao GEP que institua procedimentos no sentido de ser exercido um efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos programas/projectos de investimento, cujo financiamento está a seu cargo.

O Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação, na sua resposta, refere não *"(…) caber ao GEP uma função fiscalizadora da vertente física dos projectos no sentido que lhe é atribuído (...)"*, o que não se compreende dado essa atribuição estar consignada na sua lei orgânica. Aliás, sendo o GEP a entidade processadora das verbas orçamentais para financiamento de projectos de investimento, deverá zelar pela correcta aplicação dos recursos orçamentais.

10.2.1.3 – Aumentos de capital

Na Conta Geral do Estado de 2002, está contabilizada no Cap. 60 - "Despesas Excepcionais", do orçamento do M. das Finanças, na rubrica 09.01.00-Activos Financeiros/Aumentos de Capital, despesa no montante de € 897.838 milhares, destinada à realização do capital das 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, resultantes da transformação de hospitais públicos em empresas. Esse montante só foi no entanto disponibilizado em Fevereiro e Março de 2003, estando até essa data depositado no Tesouro, na conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2002".

Está igualmente classificada na rubrica 09.01.00-Activos Financeiros/Aumentos de Capital, despesa no montante de € 10,6 milhares, processada pelo então Instituto de Arte Contemporânea e destinada ao Centro Português de Design. Esta despesa está indevidamente classificada, uma vez que aquele Centro não tem natureza empresarial.

O Instituto das Artes, na sua resposta, refere que devido à dificuldade de encontrar a rubrica adequada, "*(…) foram telefonicamente solicitados esclarecimentos junto da 1ª Delegação da DGO, bem como da Direcção Geral do Orçamento – serviço de classificação de despesas, embora com tímida convicção, as sugestões dadas, recaíram na rubrica 09.01.00-Activos Financeiros/Aumentos de Capital"*.

10.2.2 – Operações não evidenciadas na CGE

Para além dos fluxos acima referidos, foram autorizadas, durante o ano 2002, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, no montante de € 47,7 milhões, 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, previstas no artigo 60.º da Lei do Orçamento para 2002, a seguir identificadas e analisadas no ponto 6.6.4:

Quadro X.11 – Regularização de responsabilidades

(em euros)

Entidades	Valor
CP-Caminhos de Ferro Portugueses	24 602 478
CRCB-Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	4 331
CTT-Correios de Portugal	11 448 458
EDP-Electricidade de Portugal	10 726 220
EPDP-Empresa Pública do Diário Popular	831 528
ENDAC-Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético	39 290
CTT (Fundo de Pensões)	22 094 050
Portugal Frankfurt	20 346
Total	**69 766 701**

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.12 – Aumentos de capital

(em milhares de euros)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário	
Metropolitano de Lisboa	5 000,0
REFER – Rede Ferroviária Nacional	48 817,9
Subtotal	**53 817,9**
Aumentos de capital social	
AveiroPólis	855,0
BejaPólis	1 258,8
BragançaPólis	538,7
CacémPolis	2 812,5
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa	24 338,2
ChavesPólis	112,2
CoimbraPolis	900,0
CostaPolis	3 780,0
CTT – Correios de Portugal	59 331,0
EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	1 450,0
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra – Estruturas do Alqueva	20 000,0
GaiaPolis	1 733,4
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	15 512,0
LeiriaPolis	1 125,0
Parque EXPO 98	74 819,7
Polis Albufeira	2 295,0
Polis Castelo Branco	882,0
Polis Covilhã	1 377,4
Polis Guarda	2 598,8
Polis Matosinhos	600,0
Polis Vila do Conde	720,0
Polis Vila Real	697,5
PortalegrePólis	134,7
SetúbalPólis	957,5
SilvesPólis	74,8
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	3 149,0
TomarPólis	145,9
TRANSTEJO – Transportes do Tejo	9 226,6
ViseuPolis	2 880,0
Subtotal	**234 305,7**
Total	**288 123,6**

Fonte: FRDP

Foram também concedidas garantias a operações de crédito realizadas pelas seguintes entidades do SPE, no valor global de € 976,1 milhões, que foram analisadas no ponto 6.8.

Quadro X.13 – Concessão de garantias pessoais

(em milhares de euros)

Entidades	Montantes garantidos	
	Ordem interna	Ordem externa
ANAM-Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira		47 400,0
IGA-Investimentos e Gestão da Água		18 000,0
Metro do Porto	97 222,2	243 930,1
Metropolitano de Lisboa	105 555,6	80 000,0
REFER – Rede Ferroviária Nacional		330 000,0
STCP-Soc.de Transportes Colectivos do Porto		54 000,0
Total	**202 777,8**	**773 330,1**

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.14 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas

(em milhões de euros)

	2001	2002	Variação	
			Valor	Percentual
Subsídios e indemnizações compensatórias	362,2	493,2	+ 131,0	+ 36,1
Transferências de capital	179,1	154,1	- 25,0	- 14,0
Regularização de responsabilidades	285,3	69,8	- 215,5	- 75,5
Dotações de capital (a)	596,1	288,1	- 308,0	- 51,7
Subtotal	**1 422,7**	**1 005,2**	**- 417,5**	**- 29,3**
Concessão de garantias pessoais	1 394,1	976,1	- 418,0	- 30,0
Total	**2 816,8**	**1 981,3**	**- 835,5**	**- 29,7**

(a) Aplicações com o produto das receitas das reprivatizações. Não se incluiu em 2002 o valor constante da CGE, € 897,8 milhões, destinado aos hospitais transformados em empresas, por a transferência só ter ocorrido em 2003.

Verifica-se, assim, que houve uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos 417,5 milhões de euros (-29,3%), tendo contribuído para tal as transferências de capital (-14,0%), a regularização de responsabilidades (-75,5%) e as dotações de capital (-51,7%). Apenas os subsídios e indemnizações compensatórias registaram um acréscimo (36,1%).

Em termos de garantias prestadas, registou-se um decréscimo de 30,0%, passando de 1.394,1 para 976,1 milhões de euros.

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.15 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em euros)

	Sociedades não financeiras	Instituições monetárias	Empresas de seguros	Total
Juros	58 188	3 019 035		3 077 223
Dividendos e participação nos lucros	(a) 141 988 713	305 205 682	(b) 8 507	447 202 902
Transferências correntes	75	16 585	3 364	20 024
Transferências de capital	46 896 600	10 335	39 707	46 946 642
Empréstimos a curto prazo	2 000 000			2 000 000
Empréstimos a médio e longo prazos	3 332 751	3 913		3 336 664
Alienação de partes sociais de empresas	406 726 830			406 726 830
Total	**601 003 157**	**308 255 550**	**51 578**	**909 310 285**

(a) Diverge do valor apurado pelos serviços do Tribunal, por não incluir os dividendos da EDP (€ 54.560.355,64) e da REN (€ 3.784.370,85), contabilizados como "Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas"

(b) A informação prestada pela IGF e pela DGT não menciona este valor. Após esclarecimentos da DGO, conclui-se que o mesmo resultou de erros de registos efectuados por várias Direcções de Finanças.

Fonte: CGE/2002

Os "Dividendos e participação nos lucros" de sociedades não financeiras e financeiras, apurados pelos serviços do Tribunal, respeitam às seguintes entidades:

Quadro X.16 – Dividendos e participação nos lucros

(em milhares de euros)

Entidades	Dividendos	Participação nos lucros	Total
Sociedades não financeiras			
ANA – Aeroportos e Navegação Aérea	4 149,9		4 149,9
EDP - Electricidade de Portugal	54 560,4		54 560,4
Galp Energia	11 268,9		11 268,9
IPE – Investimentos e Participações Empresariais	118 685,5		118 685,5
NAV – Navegação Aérea de Portugal		2 060,8	2 060,8
PARPÚBLICA-Participações Sociais	5 823,6		5 823,6
REN - Rede Eléctrica Nacional	3 784,4		3 784,4
Subtotal	**198 272,7**	**2 060,8**	**200 333,5**
Instituições de crédito			
Banco de Portugal		38 698,6	38 698,6
Caixa Geral de Depósitos	266 507,1		266 507,1
Subtotal	**266 507,1**	**38 698,6**	**305 205,7**
Total	(a) **464 779,8**	**40 759,4**	**505 539,2**

(a) Diverge do valor constante do ponto 7.2.2.8.4, por não incluir os dividendos da SONAGI, PT e Companhia Portuguesa Rádio Marconi, no valor global de € 147,6 milhares, uma vez que estas empresas não pertencem ao SPE.

Fonte: DGT e IGF

O valor da "Alienação de partes sociais de empresas" distribui-se da seguinte forma:

Quadro X.17 – Receitas das privatizações

(em euros)

Entidades	Montante apurado
CIMPOR e REN - Saldo transitado de 2001	69 357,4
PARPÚBLICA - Dividendos	132 386,4
Portugal Telecom	204 983,0
Total	**406 726,8**

Fonte: FRDP

Relativamente aos restantes fluxos de receita, não foi possível obter informação detalhada.

Embora com reservas, dadas as limitações de informação tal como já foi referido, apresenta-se no quadro seguinte a variação das receitas orçamentais com origem no SPE, face ao ano anterior.

Quadro X.18 – Variação das receitas com origem no SPE

(em milhares de euros)

	2001	2002	Variação	
			Valor	Percentual
Juros	4 217,3	3 077,2	- 1 140,1	- 27,0
Dividendos e participação nos lucros	248 307,4	505 539,2	+ 257 231,8	+ 103,6
Transferências correntes	1 337,3	20,0	- 1 317,3	- 98,5
Transferências de capital	354,6	46 946,6	+ 46 592,0	+ 13 139,3
Empréstimos a curto prazo	0	2 000,0	+ 2 000,0	-
Empréstimos a médio e longo prazos	3 381,8	3 336,7	- 45,1	- 1,3
Alienação de partes sociais de empresas	414 589,4	406 726,8	- 7 862,6	- 1,9
Total	**672 187,8**	**967 646,5**	**+ 295 458,7**	**+ 44,0**

Da análise do quadro anterior verifica-se ter havido um aumento da receita (€ 295,5 milhões), tendo contribuído para tal o aumento das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (€ 257,2 milhões), das transferências de capital (€ 46,6 milhões) e da amortização de empréstimos a curto prazo (€ 2,0 milhões).

10.4 – Fluxos financeiros dos serviços e fundos autónomos 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 SFA para o SPE, classificados nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital".

Quadro X.19 – Transferências dos SFA para o SPE

(em milhares de euros)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	
05 00 00	**Subsídios**	**3 046,7**
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	2 820,4
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	226,3
	Despesas de capital	
08.00.00	**Transferências de capital**	**42 598,5**
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	42 598,5
Total		**45 645,2**

Fonte: CGE/02

No entanto, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos SFA a favor de entidades do SPE, no valor de € 45,6 milhões, apurou-se que cerca de € 1,9 milhões não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial, conforme se retrata no quadro seguinte:

Quadro X.20 – Transferências dos SFA para o SPE, por entidade

(em euros)

Cód. cl. Econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto Português de Museus	STCP-Soc. de Transportes Colectivos do Porto	20 700
		EPAL-Empresa Pública das Águas Livres	7 500
	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	2 061 060
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	Entidades não pertencentes ao SPE	731 115
Total 05.01.01			**2 820 375**
05.02.01	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	Caixa Geral de Depósitos	56 545
		Entidades não pertencentes ao SPE	89 252
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	Caixa Geral de Depósitos	55 534
		Entidades não pertencentes ao SPE	6 313
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	Caixa Geral de Depósitos	6 037
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	Caixa Geral de Depósitos	12 630
Total 05.02.01			**226 311**
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	Entidades não pertencentes ao SPE	990 095
		REN-Rede Eléctrica Nacional	199 506
		OGMA-Ind.Aeronáutica de Portugal	1 646
	Instituto da Conservação da Natureza	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	889 406
	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional	EDIA-Emp. Desenv. Infra-estruturas do Alqueva	7 500 000
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	LOTAÇOR, Serviço Açoreano	3 669 026
		EDIA-Emp. Desenv. Infra-estruturas do Alqueva	14 482 679
	Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas	Entidades não pertencentes ao SPE	9 718
		DOCAPESCA	24 520
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	2 343 042
	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada	Entidades não pertencentes ao SPE	83 633
	Instituto Português de Museus	STCP-Soc. de Transportes Colectivos do Porto	9 950
	Instituto Português do Património Arquitectónico	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	312 031
	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	2 080 522
		Outro	(a) 2 713
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	EDIA-Empresa de Desenvovimento e Infra-estruturas do Alqueva	10 000 000
Total 08.01.01			**42 598 487**
Total dos fluxos			**45 645 173**

(a) Este montante refere-se à diferença entre o valor constante da CGE (€ 2.083.235) e o indicado pela FCT (€ 2.080.522). Segundo a DGO, o valor da CGE é o que consta da conta de gerência que a FCT lhe enviou, o que é contrariado pela Fundação, pelo que não foi possível esclarecer totalmente a divergência em causa, embora o valor indicado pela FCT coincida com o que consta da sua conta de gerência remetida ao Tribunal.

Fonte: DGO, IAPMEI, IFT, FORPESCAS, IFADAP, IPM, ICN, IPPAR, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Norte, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CEFPI, DGDR, e Fundação para a Ciência e Tecnologia.

O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, na sua resposta, informa que o processamento indevido das transferências nas rubricas de classificação económica *"(…) explica-se pelo facto de, no ano de 2002, o Instituto não possuir listagens das entidades pertencentes ao Sector Público Empresarial, as quais foram oportunamente solicitadas à Direcção Geral do Orçamento, por forma a evitar lapsos na contabilização de transferências"*.

O Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas, na sua resposta, limita-se a confirmar os montantes indicados no quadro anterior.

O Centro de Educação e Formação Profissional Integrada, na sua resposta, refere que *"(…) 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".

Accionado o contraditório, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e a Fundação para a Ciência e Tecnologia, 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 outras transferências para entidades do SPE. Assim, foi solicitada àqueles organismos informação sobre essas transferências, as quais constam do quadro seguinte:

Quadro X.21 – Outras transferências para entidades do SPE

(em euros)

Organismo processador	Código de classificação económica	Entidade beneficiária	Valor
Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior	05.01.02-Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras /Empresas privadas	Agência de Inovação	222 512
Total 05.01.02			**222 512**
Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	07.01.04-Aquisição de bens de capital/Investimentos/Construções diversas	Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	521 934
		Soc. Gestora Autódromo Fernanda Pires Silva	225 883
		Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril	2 219754
Total 07.01.04			**2 967 571**
Instituto de Emprego e Formação Profissional	08.01.02-Transferências de capital/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas	ANA-Aeroportos de Portugal	7 477
		ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	137 406
		EDP-Electricidade de Portugal	74 879
		Imprensa Nacional Casa da Moeda	14 176
		TAP-Transportes Aéreos Portugueses	4 233
		REFER-Rede Ferroviária Nacional	226 004
		CP-Caminhos de Ferro Portugueses	626 072
Total 08.01.02			**1 090 247**
Total dos subsídios			**4 280 330**

Fonte: GRICES, IFT e IEFP.

O IFT no âmbito do Parecer da CGE/2001 já foi questionado sobre despesas idênticas classificadas no agrupamento 07, tendo-se proposto adoptar o procedimento sugerido pelo Tribunal sobre esta matéria no ano de 2003.

O Instituto de Turismo de Portugal (ex-IFT), na sua resposta, reconfirma *"(…) que as transferências de capital para as empresas que integram SPE passaram a estar concentradas na rubrica 08.01.01, desde o início do ano 2003".*

O Instituto de Emprego e Formação Profissional, na sua resposta, refere que *"(…) só a partir de 2003 inclusivé é possível proceder ao enquadramento das transferências para o SPE, na rubrica adequada, em virtude de o classificador adoptado por este Instituto não o permitir"*, o que não se compreende uma vez que o classificador existente deveria ser aplicado pelo Instituto.

Accionado o contraditório, o Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior não respondeu.

Em suma, as transferências efectuadas pelas entidades identificadas anteriormente, no valor global de € 4,3 milhões, 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.

Assim, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de € 1,9 milhões, 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.

Relativamente às receitas, embora conste da Conta Geral do Estado, um mapa com a discriminação das receitas dos SFA, segundo a classificação económica, o seu grau de agregação não permite apurar as que têm origem no SPE, pelo que não é possível proceder a qualquer tipo de análise.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere não lhe suscitar genericamente quaisquer comentários.

Tendo também sido ouvida, a Ministra das Finanças não se pronunciou.

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

11.1 –Considerações gerais

Nos termos do disposto na al. i) do n.º 1 do art.º 41.º 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 era dificultada pela ausência na CGE de informação sistematizada sobre as relações financeiras com a UE, nomeadamente, pela inexistência de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos.

De forma a dar acolhimento às recomendações que têm vindo a ser formuladas por este Tribunal nos últimos Pareceres, a CGE relativa a 2002 veio, pela primeira vez, no seu Volume I, concretamente no ponto 1.4.6 abordar as matérias relativas às "Relações Financeiras com a União Europeia", quer do ponto de vista das transferências de fundos de Portugal para a União Europeia quer desta para Portugal, procurando relativamente a estas matérias evidenciar os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas.

Verificou-se, no entanto, que a CGE continua a não evidenciar qualquer sistematização relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se as mesmas disseminadas na execução orçamental dos diversos serviços que a integram, nas várias rubricas de classificação económica.

O quadro seguinte contém a informação financeira constante na CGE e reflecte as previsões no que se refere às transferências de Fundos de Portugal para a União Europeia, bem como os fluxos financeiros desta para Portugal, no ano de 2002.

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

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão 2002
1. Transferências de Portugal para a UE	**1 332,6**
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	160,4
Recursos próprios IVA	345,4
Recurso complementar PNB (b)	709,3
Compensação ao Reino Unido	117,5
Contribuições (c)	–
2. Transferências da UE para Portugal	**6 095,5**
FEOGA-Garantia	982,4
Fundos estruturais:	
FEDER	3 075,9
FEOGA-Orientação	473,0
FSE	1 097,3
Fundo de Coesão	400,0
IFOP	66,9
Saldo Global (2-1)	**4 762,9**

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

(c) Participação no capital do BEI.

Fonte: DGAERI, DGAIEC, DGT, DGDR, INGA e CGE/2002.

O presente capítulo integra, para além da apreciação global dos dados contemplados na CGE e dos directamente recolhidos junto das entidades competentes, as sínteses relativas aos relatórios das seguintes auditorias:

- Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE e relativas ao fundo comunitário – FSE;
- Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" dos Programas Operacionais Regionais do Norte (PO Norte) e do Centro (PO Centro), no âmbito do QCA III;
- Gestão financeira à Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental;
- Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE);
- Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC).

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos art.os 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a "Análise Global do Fluxos Financeiros" quer os relatos referentes às auditorias supra referidas.

Assim, no âmbito da "Análise Global dos Fluxos financeiros, foram ouvidas a DGDR, a DGO, o INGA e a DGT que apresentaram as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram tidas em conta nos pontos próprios do presente capítulo.

Relativamente às auditorias anteriormente especificadas, foram ouvidas no seu âmbito as entidades competentes, tendo as suas alegações sido evidenciadas nos respectivos relatórios de auditoria, referindo-se ainda que 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.

A Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro, aprovada para rectificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro, e ratificada pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data, regula actualmente o sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias.

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.

No que se refere aos recursos próprios sobre o IVA, a taxa máxima de mobilização foi reduzida de 1% para 0,75% em 2002, continuando a matéria colectável deste imposto a ser limitada a 50% do PNB.

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 mantida na actual Decisão sobre Recursos Próprios.

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 previsões 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 2002

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo [a] (1)	Orçamento Inicial [b] (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	CGE [c] (4)	Diferença (5)=(4)-(2)
Recursos próprios tradicionais	**160,4**	**160,4**	**–**	**144,3**	**- 16,1**
Direitos aduaneiros	160,4	137,8	–	123,0	- 14,8
Direitos agrícolas		20,4		20,4	–
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		2,1		0,9	- 1,2
Contribuição financeira	**1 172,2**	**1 172,2**	**–**	**1 162,5**	**- 9,7**
Recursos próprios IVA	345,4	345,4	–	364,2	+ 18,8
Recurso complementar PNB [d]	709,3	709,3	–	667,5	- 41,8
Compensação ao Reino Unido	117,5	117,5	–	130,8	+ 13,3
Total	**1 332,6**	**1 332,6**	**–**	**1 306,8**	**- 25,8**

(a) Previsões apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 105/VIII (O E para 2002) – D.A.R. n.º 6, II Série A, 6.º. Supl., de 15/10/2001.

(b) Lei n.º 109-B/2001 (OE/2002), D.R. n.º 298, I Série A, de 27 de Dezembro.

(c) Conta Geral do Estado de 2002.

(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 (-16,1 milhões de euros) e à Contribuição financeira (-9,7 milhões de euros), embora, quanto a esta última, se tenha verificado um aumento dos Recursos próprios IVA e da contribuição a título de Compensação ao Reino Unido (+18,8 e +13,3 milhões de euros, respectivamente).

As estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 105/VIII (OE para 2002) 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

Os Serviços de Apoio do Tribunal verificaram, junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap.º 70.º – "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 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 Agosto, sendo os respectivos montantes indicados também pela DG do Orçamento da Comissão Europeia.

O montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário foi fixado pela União Europeia com base nas previsões para o ano de 2002 referentes ao PNB, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os pagamentos efectuados no ano de 2002 foram os seguintes:

Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA (1)	Recurso complementar PNB (1)	Compensação ao Reino Unido (1)	Reserva Monetária FEOGA (1)	Outras Reservas	Total
Janeiro	(a) 15 058 670,00 (b) 28 858 788,86	(a) 17 012 481,00 (b) 30 670 552,83	–	–		32 071 151,00 59 529 341,69
Fevereiro	43 917 427,92 (b) 28 858 757,92	44 683 979,67 (b) 30 670 546,83	7 078 547,50 7 078 547,50	515 232,41	–	96 195 187,50 66 607 852,25
Março	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Abril	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Maio	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Junho	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Julho	–	109 225 090,81	26 057 777,56	–	–	135 282 868,35
Agosto	17 429 863,14 (c) 184 829,99	33 403 825,33 (c) 173 911,76	19 324 668,08 (c) 18 365,28	2 279 957,05	–	72 438 313,60 377 107,03
Setembro	27 366 021,33	52 340 228,83	10 732 744,33	–	–	90 438 994,49
Outubro	27 366 021,33	52 340 228,83	10 732 744,33	–	–	90 438 994,49
Novembro	27 366 021,33	52 340 228,83	10 732 744,33	–	–	90 438 994,49
Dezembro	34 114 399,17	57 799 833,17 (d)12 961,00	10 732 744,33	–	–	102 646 976,67 12 961,00
Sub total	**426 190 512,67**	**664 735 811,89**	**130 803 073,24**	**2 795 189,46**	**–**	**1 224 524 587,26**
Reposições	(e) -62 006 260,02	–	–	–	–	-62 006 260,02
Total da despesa	**364 184 252,65**	**664 735 811,89**	**130 803 073,24**	**2 795 189,46**	**–**	**1 162 518 327,24**

(1) Faxes mensais enviados pela Comissão Europeia à DGT.

(a) Pagamentos efectuados, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – al. b) do n.º 1 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

(b) Pagamento efectuado através da conta 03.46 – "CEE – Recursos Próprios".

(c) Pagamento de juros de mora relativos a atrasos verificados na disponibilização de contribuições financeiras a título da Compensação ao Reino Unido e saldos PNB/IVA

(d) Pagamento efectuado decorrente da aprovação do Orçamento rectificativo/suplementar 2002.

(e) Reposição abatida, que decorreu da rectificação efectuada no Orçamento rectificativo/2002, aprovado pelo Parlamento Europeu.

Dado não ser possível à DGT processar despesa orçamental através do SIC, nos primeiros dias úteis de Janeiro, a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de 98.679.003,3 euros, foi efectuada (32.071.151 euros, em 11 de Janeiro, e 66.607.852,3 euros, em 2 de Fevereiro) através da conta de Operações Específicas do Tesouro (OET) – "Antecipação de receitas – al. b) do n.º 1 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", dado esta operação se enquadrar nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que regulamenta as OET, tendo sido posteriormente regularizado por despesa orçamental.

O montante de 59.529.341,7 euros refere-se à contribuição financeira resultante das rectificações dos saldos apurados pela Comissão Europeia, no período 1982 a 2000, a título de IVA e PNB (28.858.788,8 e 30.670.552,8 euros), que deveriam ter sido colocados à disposição da CE em 3 de Dezembro de 2001.

Tendo sido impossível assegurar o pagamento atempadamente, pelo facto das rubricas em causa não apresentarem saldo disponível, estando o existente à data totalmente comprometido, foi autorizado o pagamento da contribuição financeira relativa ao ano de 2001 no mês de Janeiro de 2002, através da conta n.º 03.46 "CEE – Recursos Próprios", uma vez que já se encontrava em vigor o Orçamento de Estado para 2002.

No que se refere ao mês de Agosto, após solicitação da Comissão Europeia, de acordo com o disposto no art.º 11.º do Regulamento (CE EURATOM) N.º 1150/2000 do Conselho, foi creditado na conta da Comissão o pagamento de juros de mora no valor de 377.107 euros, relativos aos atrasos verificados na disponibilização das seguintes parcelas:

- Recursos próprios relativos à correcção da Compensação ao Reino Unido;
- Recursos próprios relativos aos saldos PNB/IVA 1982-2000.

Face à situação descrita, devem os pagamentos das contribuições ser efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja no primeiro dia útil de cada mês e pelos montantes previamente indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

A DGT, nas suas alegações, salienta: *"(…) Em regra, são sempre cumpridos por esta Direcção-Geral, os prazos estipulados para todos os pagamentos. A situação relatada (…) verificou-se devido a, naquela data, não estarem reunidas as condições orçamentais necessárias para o efeito. (…) O pagamento em causa foi concretizado logo que foi possível"*.

No que se refere ao mês de Dezembro, o valor de 12.961 euros resultou de um acerto efectuado na contribuição financeira relativa ao "recurso complementar PNB", decorrente da aprovação do orçamento rectificativo e suplementar n.º 6/2002 pelo Parlamento Europeu, em 5 de Dezembro de 2002.

Assim, dado existir ainda saldo disponível no Orçamento de Estado de 2002, este pagamento foi efectuado no dia 27 de Dezembro de 2002 (último dia para o processamento da despesa pelo OE/2002).

A restituição no valor de 62.006.260 euros refere-se ao acerto decorrente da aprovação do segundo orçamento rectificativo do ano de 2002, aprovado pelo Parlamento Europeu, em 31 de Maio de 2002, a título de recursos próprios IVA.

Dado tratar-se de uma devolução a favor do Estado-Membro, foi emitida uma guia de reposição abatida nos pagamentos, de forma a possibilitar a utilização deste montante durante o ano corrente.

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

(em euros)

Designação	Dotação inicial	Alterações orçamentais (1)			Dotação final (2)	Pagamentos (2)	Saldos
		Reforços	Anulações	Total			
Rec. próprios IVA	345 425 670	(a)18 758 583	–	18 758 583	364 184 253	364 184 252,65	0,35
Rec. compl. PNB	700 000 978	–	32 083 264	32 083 264	667 917 714	664 735 811,89	3 181 902,11
Comp. Reino Unido	117 478 393	(a)13 324 681	–	13 324 681	130 803 074	130 803 073,24	0,76
Res. monet. FEOGA	5 115 890	–	–	–	5 115 890	2 795 189,46	2 320 700,54
Outras reservas	4 154 127	–	–	–	4 154 127	–	4 154 127,00
Total	**1 172 175 058**	**32 083 264**	**32 083 264**	**0**	**1 172 175 058**	**1 162 518 327,24**	**9 656 730,76**

(1) Direcção-Geral do Orçamento.

(2) Conta de Gerência do Tesouro.

(a) Alterações orçamentais ocorridas no 4.º trimestre/2002, no âmbito da gestão flexível.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2002, houve necessidade das seguintes alterações Orçamentais:

- Reforços de verbas nos montantes de 18.758.583 euros, destinados aos "Recursos próprios IVA", e de 13.324.681 euros, destinados à "Compensação ao Reino Unido", por contrapartida das mesmas rubricas;
- A anulação no valor de 32.083.264 euros referente à rubrica "Recurso Complementar PNB".

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 2001 e 2002.

Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução

(em euros)

Designação	2001 (1)	2002 (1)	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	438 430 288	364 184 253	-74 246 035	-16,9
Rec. complementar PNB	464 072 465	664 735 812	+200 663 347	+43,2
Comp. ao Reino Unido	148 955 382	130 803 073	-18 152 309	-12,2
Res. monetária do FEOGA	2 753 728	2 795 189	+41 461	+1,5
Outras reservas	–	–	–	….
Total	**1 054 211 863**	**1 162 518 327**	**+108 306 464**	**+10,3**

(1) Dados constantes na CGE dos anos de 2001 e 2002.

Pela análise do quadro verifica-se um acréscimo nas contribuições para o Orçamento da União Europeia em matéria de Recursos próprios não tradicionais, no montante de 108.306.464 euros, tendo contribuído para esse aumento o Recurso complementar relativo ao PNB e a Reserva monetária FEOGA, sendo de 43,2% e 1,5% as respectivas variações percentuais.

Os recursos próprios IVA e a compensação ao Reino Unido registaram diminuições em cerca de -16,9% e de -12,2%, 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 1994-2002, e a sua relação com a CGE/2002 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).

Relativamente ao QCA III o ano de 2002 correspondeu à entrada em "velocidade de cruzeiro" da execução financeira da grande maioria dos PO/IC. No que se refere ao QCA II, a maior parte dos PO/ IC encontravam-se encerrados ou em situação de elaboração dos pedidos de pagamento de saldo à CE.

Neste contexto, foram analisados os seguintes aspectos:

- Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal em 2002, no contexto da política financeira da UE;
- 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);
- Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução do Fundo de Coesão I e II, por sectores;
- Execução do FEOGA-Garantia em 2002, por OCM.

No decurso dos trabalhos foi recolhida informação na DGDR, na DGT e no INGA. Foi ainda utilizada informação constante do relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2002.

11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

O plano financeiro da UE[1] previa, para 2002, uma contribuição comunitária (dotações finais) de 76 543,3 milhões de euros, no âmbito da Política Agrícola Comum e das Acções Estruturais.

Destas dotações, destinadas aos 15 países que integram a UE, foram utilizados 67.019,6 milhões de euros (87,6%), dos quais 43.520,6 milhões de euros (56,9%) referentes a pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e 23.499 milhões de euros (30,7%) respeitantes às acções estruturais.

[1] Dados extraídos do relatório anual do TCE relativo a 2002.

Relativamente a estas, a grande fatia (20.312,0 milhões de euros), respeitou a pagamentos efectuados pelos quatro Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de 3.762,4 milhões de euros, dos quais 2.993,8 milhões de euros se destinaram às acções estruturais e 768,6 milhões de euros à PAC, o que, em termos de UE, representou 1,76% do valor total transferido no âmbito da PAC e 12,7% dos pagamentos totais relativos às acções estruturais.

11.3.3 – Transferências de fundos da UE em 2002

A CGE relativa a 2002 efectua, pela primeira vez, no seu Volume I, uma abordagem sobre os fluxos financeiros provenientes da CE. Nesta análise, encontram-se contemplados os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir da UE para Portugal e as efectivamente recebidas.

No entanto, relativamente à aplicação das verbas recebidas, a CGE continua a não evidenciar qualquer sistematização, encontrando-se as mesmas disseminadas pelas execuções orçamentais dos diversos serviços que a integram, nas várias rubricas de classificação económica.

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 – 2002

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão [a] (1)	Transferências efectivas registadas na DGT [b] (2)	Desvios à previsão	
			Valor (3)=(2)-(1)	(%) (4)=(3)/(1)
FEOGA-Garantia	982,4	753,6	- 228,8	- 23,3
FEDER	3 075,9	1 561,2	-1 514,7	- 49,2
FSE	1 097,3	915,7	- 181,6	- 16,5
FEOGA-Orientação	473,0	265,6	- 207,4	- 43,8
IFOP	66,9	22,8	- 44,1	- 65,9
Fundo de Coesão	400,0	395,4	- 4,6	- 1,2
Diversos	–	14,3	14,3	–
Total	**6 095,5**	**3 928,6**	**- 2 166,9**	**- 35,5**

Fontes:
(a) CGE/2002-Vol I;
(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a UE em 2002.

Pela observação dos desvios verifica-se que as verbas transferidas pela UE apresentam um decréscimo de 35,5% (2.166,9 milhões de euros) face às previsões governamentais.

Com excepção do Fundo de Coesão, as diferenças são assinaláveis em quase todos os fundos. Os maiores desvios, em termos relativos, foram registados no IFOP, no FEDER e no FEOGA-Orientação (-65,9%, -49,2% e -43,8%). Em termos absolutos, foram transferidos cerca de 3.928,6 milhões de euros, quando se previam 6.095,5 milhões de euros. A diferença registada, de cerca de 2.166,9 milhões de euros, continua a revelar pouca consistência nas previsões.

As verbas oriundas da UE financiaram uma parte dos investimentos PIDDAC a par da contrapartida nacional.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva do financiamento comunitário do PIDDAC:

Quadro XI.7 – PIDDAC – Financiamento comunitário do PIDDAC 2002

(em milhares de euros)

	Previsão	Execução Financeira	
	Mapa XI - OE Inicial (*)	Valor (**)	(%)
Cap.º50.º	288 757,5	115 713,7	40,07
Outras Fontes	2 540 885,2	1 887 445,2	74,28
Total	**2 829 642,7**	**2 003 158,9**	**70,79**

Fontes:
(*) Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;
(**) DPP - Departamento de Prospectiva e Planeamento.

A execução financeira comunitária do PIDDAC registou uma taxa de 70,8%, valor que, apesar de representar um aumento de 9,8 pontos percentuais face ao ano 2001, pode ser considerada baixa.

O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo.

Uma análise mais detalhada do Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap.º IV do presente Parecer.

11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2002

No período de 1994 a 2002 os valores recebidos da UE, no âmbito dos QCA II e III, do Fundo de Coesão I e II, do FEOGA-Garantia e outros, apresentam a distribuição constante do quadro e gráfico seguintes:

Quadro XI.8 – Transferências da UE – 1994/2002

(em milhares de euros)

Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da UE				Programação 1994/99 (2)	(%) (1)/(2)	Programação 2000/2006 (3)	(%) (1)/(3)
	1994-1999	2000-2001	2002	TOTAL (1)				
FEDER (QCA III)	–	1 718 516,0	1 489 894,5	3 208 410,5	–	–	12 428 157,9	25,82
FSE (QCA III)	–	406 471,0	909 808,9	1 316 279,9	–	–	4 415 336,0	29,81
FEOGA-O (QCA III)	–	181 469,0	167 857,3	349 326,3	–	–	2 117 354,0	16,50
IFOP (QCA III)	–	15 239,0	21 955,4	37 194,4	–	–	217 695,0	17,09
Fundo de Coesão II (***)	–	280 437,0	346 622,2	627 059,2	–	–	1 512 011,0	41,47
QCA III Sub-Total 1	**–**	**2 602 132,0**	**2 936 138,3**	**5 538 270,3**	**–**	**–**	**20 690 553,9**	**26,77**
FEDER (QCA II)	8 618 635,1	502 701,0	71 349,5	9 192 685,6	9 996 393,0	91,96	–	–
FSE (QCA II)	3 007 121,8	284 148,0	5 923,7	3 297 193,5	3 359 065,0	98,16	–	–
FEOGA-O (QCA II)	1 903 170,9	179 656,0	97 782,2	2 180 609,1	2 123 948,0	102,67	–	–
IFOP (QCA II)	136 656,2	62 337,0	842,9	199 836,1	230 933,0	86,53	–	–
Fundo de Coesão I (*)	2 531 621,8	284 684,0	48 754,9	2 865 060,7	2 983 636,0	96,03	–	–
QCA II Sub-Total 2	**16 197 205,8**	**1 313 526,0**	**224 653,2**	**17 735 385,0**	**18 693 975,0**	**94,87**	**–**	**–**
FEOGA-G	3 955 513,7	1 525 816,0	753 615,1	6 234 944,8	–	–	–	–
Sub-Total 3	**3 955 513,7**	**1 525 816,0**	**753 615,1**	**6 234 944,8**	**–**	**–**	**–**	**–**
Outros (**)	443 018,3	63 861,0	14 287,3	521 166,6	–	–	–	–
Sub-Total 4	**443 018,3**	**63 861,0**	**14 287,3**	**521 166,6**	**–**	**–**	**–**	**–**
Total	**20 595 737,8**	**5 505 335,0**	**3 928 693,9**	**30 029 766,7**	**–**	**–**	**–**	**–**

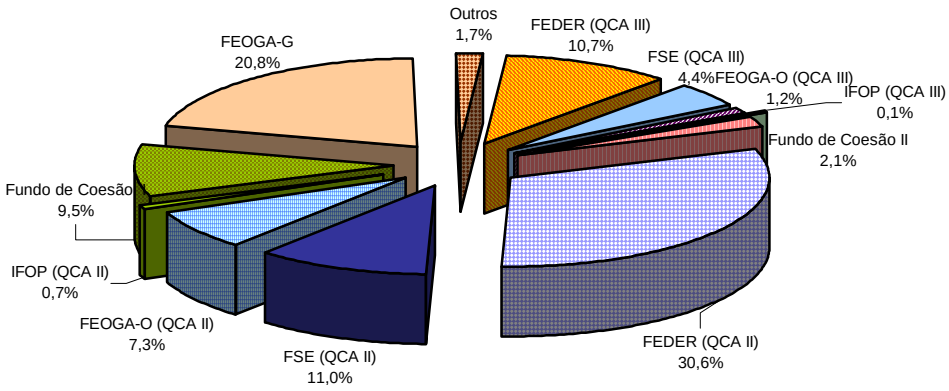
(*) Em 1994 inclui-se o ano de 1993 (início do Fundo de Coesão).

(**) Valores entrados directamente para os programas LEADER e Diversos.

(***) Quanto a este Fundo considerou-se na Programação o período 2000/2002.

Fonte: DGT relativamente às transferências da UE e DGDR relativamente à programação.

Gráfico XI.1 – Transferências da UE – 1994/2002



No período de referência, as transferências da UE atingiram 30.029.766,7 mil euros, cabendo a maior fatia ao FEDER – QCA II (9.192.685,6 mil euros – 30,6%). Merecem ainda relevância as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (6.234.944,8 mil euros – 20,8%), do FSE – QCA II (3.297.193,5 – 11,0%) e do Fundo de Coesão I (2.865.060,7 mil euros – 9,5%).

Os montantes recebidos no âmbito do QCA II e Fundo de Coesão I (17.735.385 mil euros) continuam a ter um peso dominante (63,3%) face ao total transferido da UE.

Uma análise aos valores programados 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 86,5%.

Quanto ao QCA II importa ainda referir que, à data de 31 Dezembro de 2002, embora se não possa considerar encerrado, tal como se refere no ponto 11.3.6, a execução financeira, na perspectiva da realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, se encontrava efectivamente terminada na grande generalidade dos PO/IC.

Os fundos que integram o QCA III conjuntamente com o Fundo de Coesão II, representam no total transferido no período 2000/2002, cerca de 18,4% (5.538.270,3 mil euros).

11.3.5 – QCA III

11.3.5.1 – Quadro financeiro previsional

Nos termos da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA III, para o período de 2000-2006 encontra-se previsto um investimento total de 39.412.161 mil euros (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação), o qual contempla uma despesa pública total de 30.633.356 mil euros, assegurada pelas contribuições comunitária e nacional, de 19.178.540 e 11.454.816 mil euros, e ainda, um investimento de 8.778.805 mil euros oriundo da componente privada.

No QCA III os investimentos são financiados pelos vários Fundos estruturais, nas seguintes percentagens, FEDER 64,7%, FSE 23%, FEOGA-O 11,1% e IFOP 1,2%.

Este QCA estrutura-se por quatro eixos prioritários a que correspondem objectivos definidos com vista a superar os atrasos estruturais.

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, promover o emprego e a coesão social* 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%.

11.3.5.2 – Realização financeira acumulada

O QCA III foi aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, pelo que, em termos globais, o ano de 2000 foi marcado por uma baixa taxa de realização comunitária, de cerca de 9,44%[1].

Posteriormente, em 2001, assistiu-se a uma evolução da execução comunitária, a que correspondeu um aumento da taxa obtida, em cerca de 4,61 pontos percentuais, situando-se a taxa global de realização comunitária, em 31/12/2001, nos 14,05%[2].

[1] Vide Parecer sobre a CGE/2000.
[2] Vide Parecer sobre a CGE/2001.

O quadro seguinte reflecte a taxa de realização financeira comunitária em 31/12/2002, em termos globais, para cada um dos fundos estruturais.

Quadro XI.9 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 31/12/2002

(em milhares de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2002		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	20 399 281,0	12 428 158,0	5 358 704	3 296 761,0	26,27	26,53
FSE	6 852 523,0	4 415 336,0	2 200 041	1 406 194,0	32,11	31,85
FEOGA-O	3 087 343,0	2 117 354,0	499 368	353 252,0	16,17	16,68
IFOP	283 381,0	217 695,0	53 557	41 438,0	18,90	19,03
Total	**30 622 528,0**	**19 178 543,0**	**8 111 670**	**5 097 647,0**	**26,49**	**26,58**

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2002 – Anexo AD-I.

Em termos comunitários, a realização financeira global do QCA III atingiu no final de Dezembro de 2002, uma taxa de 26,58%. De entre os fundos com melhor realização financeira, destacam-se o FSE e o FEDER, com as taxas de 31,85% e 26,53%, respectivamente. Os restantes fundos apresentam realizações inferiores, de 19,03% para o IFOP e 16,68% para o FEOGA-Orientação.

Os quatro fundos financiam o conjunto dos PO que constituem o QCA III, no âmbito dos quais se encontra programada uma despesa pública comunitária de 19.178.543 mil euros (não incluindo as reservas de eficiência e de programação) e para a qual contribuía uma aprovação de projectos em que a componente comunitária ascendia a 10.969.128 mil euros. Nesta componente já se encontravam executados 5.097.647 mil euros, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro XI.10 – Programação, aprovação e execução financeira comunitária em 31/12/2002

(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**	**2 612 382**	**1 267 729**	**48,53**	**61,23**	**29,71**
Educação	1 167 417	629 846	392 326	62,29	53,95	33,61
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	1 606 174	1 070 966	504 802	47,14	66,68	31,43
Ciência, Tecnologia e Inovação	464 144	353 075	210 712	59,68	76,07	45,40
Sociedade da Informação	316 239	165 865	37 825	22,80	52,45	11,96
Saúde	475 574	237 431	70 946	29,88	49,93	14,92
Cultura	237 278	155 199	51 118	32,94	65,41	21,54
Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	**4 131 581**	**2 511 245**	**761 313**	**30,32**	**60,78**	**18,43**
Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 221 505	620 141	254 492	41,04	50,77	20,83
Pesca	177 922	105 018	36 714	34,96	59,02	20,63
Economia	2 732 154	1 786 086	470 107	26,32	65,37	17,21
Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País	**1 721 041**	**722 958**	**456 374**	**63,13**	**42,01**	**26,52**
Acessibilidades e Transportes	1 388 385	562 429	381 047	67,75	40,51	27,45
Ambiente	332 656	160 529	75 327	46,92	48,26	22,64
Eixo IV - Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	**8 977 785**	**5 107 521**	**2 602 832**	**50,96**	**56,89**	**28,99**
Norte	2 717 599	1 602 916	765 302	47,74	58,98	28,16
Centro	1 710 524	869 239	480 030	55,22	50,82	28,06
Lisboa e Vale do Tejo	1 448 508	848 735	494 065	58,21	58,59	34,11
Alentejo	1 088 659	569 259	278 211	48,87	52,29	25,56
Algarve	453 340	246 856	116 210	47,08	54,45	25,63
Região Autónoma dos Açores	854 444	533 811	292 880	54,87	62,47	34,28
Região Autónoma da Madeira	704 711	436 705	176 134	40,33	61,97	24,99
Assistência Técnica	81 310	15 024	9 400	62,57	18,48	11,56
QCA III – Total	**19 178 543**	**10 969 128**	**5 097 647**	**46,47**	**57,19**	**26,58**

(*) Não inclui reservas de eficiência e de programação.

(**) Valor que corresponde à Despesa Validada.

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2002-Anexo AD-II C.

Do ponto de vista da execução financeira, destacam-se, com maiores taxas de execução, os PO Acessibilidades e Transportes (67,75%) Educação (62,29%) e Ciência, Tecnologia e Inovação (59,68%). Este último detém igualmente a melhor taxa de aprovação (76,07%). Com taxas de execução igualmente assinaláveis, face à taxa global do QCA III, de cerca de 46,47%, encontravam-se os PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo (58,21%), do Centro (55,22%) e da Região Autónoma dos Açores (54,87%). Destacam-se, por sua vez, com as menores taxas de execução, o PO Sociedade de Informação (22,80%), o PO Economia que, apesar de ter melhorado ao nível das aprovações, continua a apresentar uma das mais baixas taxas de execução (26,32%) e o PO Saúde (29,88%).

Relativamente às taxas de aprovação, para além do PO Ciência, Tecnologia e Inovação, que já fez aprovar 76,07% da totalidade do montante programado para o período de 2000-2006, são ainda de referir o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (66,68%), o PO Cultura (65,41%) e o PO Economia (65,37%), com melhor "performance".

No âmbito das melhores taxas de realização, destaca-se novamente em primeiro lugar, o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (45,40%), seguido do PO da Região Autónoma dos Açores (34,28%), do PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (34,11%), do PO Educação (33,61%) e do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (31,43%). Por outro lado, merecem especial atenção, visto que evidenciam maiores problemas de execução face à programação estabelecida, o PO Assistência Técnica (11,56%) e o PO Sociedade da Informação (11,96%) bem como o PO Saúde (14,92%) e o PO Economia (17,21).

Uma informação mais detalhada, por fundo e por programa operacional, pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro XI.11 – Realização dos fundos comunitários em 31/12/2002 – QCA III

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER					FSE					FEOGA-Orientação					IFOP					Despesa Pública Comunitária Acumulada				
	Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária									
	Programação (*) (1)	Despesa Validada (2)	% (3)=(2)/(1)	Despesa Certificada (4)	% (5)=(4)/(1)	Programação (*) (6)	Despesa Validada (7)	% (8)=(7)/(6)	Despesa Certificada (9)	% (10)=(9)/(6)	Programação (*) (11)	Despesa Validada (12)	% (13)=(12)/(11)	Despesa Certificada (14)	% (15)=(14)/(11)	Programação (*) (16)	Despesa Validada (17)	% (18)=(17)/(16)	Despesa Certificada (19)	% (20)=(19)/(16)	Programação (*) (21)	Despesa Validada (22)	% (23)=(22)/(21)	Despesa Certificada (24)	% (25)=(24/21)
Eixo I - Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social	**1 696 805**	**433 921**	**25,57**	**373 004**	**21,98**	**2 570 021**	**833 809**	**32,44**	**632 958**	**24,63**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**4 266 826**	**914 729**	**29,71**	**1 005 962**	**23,58**
Educação	403 346	153 731	38,11	134 686	33,39	764 071	238 596	31,23	213 560	27,95	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1 167 417	392 326	33,61	348 246	29,83
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	57 904	5 865	10,13	5 564	9,61	1 548 270	498 937	32,23	332 172	21,45	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1 606 174	504 802	31,43	337 736	21,03
Ciência, Tecnologia e Inovação	274 494	119 956	43,70	94 691	34,50	189 650	90 756	47,85	83 500	44,03	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	464 144	210 712	45,40	178 191	38,39
Sociedade da Informação	261 341	32 976	12,62	19 264	7,37	54 898	4 849	8,83	3 524	6,42	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	316 239	37 825	11,96	22 788	7,21
Saúde	462 442	70 275	15,20	69 388	15,00	13 132	671	5,11	202	1,54	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	475 574	70 946	14,92	69 590	14,63
Cultura	237 278	51 118	21,54	49 411	20,82	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	237 278	51 118	–	49 411	20,82
Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	**2 533 125**	**453 363**	**17,90**	**376 740**	**14,87**	**337 937**	**42 780**	**12,66**	**29 903**	**8,85**	**1 097 200**	**229 695**	**20,93**	**221 458**	**20,18**	**163 319**	**35 475**	**21,72**	**29786**	**18,24**	**4 131 581**	**761 313**	**18,43**	**657 887**	**15,92**
Agricultura e Desenvolvimento Rural	26 985	5 359	19,86	5 332	19,76	97 320	19 438	19,97	10 777	11,07	1 097 200	229 695	20,93	221 458	20,18	–	–	–	–	–	1 221 505	254 492	20,83	237 567	19,45
Pesca	14 603	1 240	8,49	1 240	8,49	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	163 319	35 475	21,72	29786	18,24	177 922	36 714	20,63	31 026	17,44
Economia	2 491 537	446 764	17,93	370 168	14,86	240 617	23 342	9,70	19 126	7,95	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2 732 154	470 107	17,21	389 294	14,25
Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País	**1 721 041**	**456 374**	**26,52**	**433 973**	**25,22**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**-**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**1 721 041**	**456 374**	**26,52**	**433 973**	**25,22**
Acessibilidades	1 388 385	381 047	27,45	359 298	25,88	–	–	–	–	–	–	–	-	–	–	–	–	–	–	–	1 388 385	381 047	27,45	359 298	25,88
Ambiente	332 656	75 327	22,64	74 675	22,45	–	–	–	–	–	–	–	-	–	–	–	–	–	–	–	332 656	75 327	22,64	74 675	22,45

(…)

(…)

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER					FSE					FEOGA-Orientação					IFOP					Despesa Pública Comunitária Acumulada				
	Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária									
	Programação (*) (1)	Despesa Validada (2)	% (3)=(2)/(1)	Despesa Certificada (4)	% (5)=(4)/(1)	Programação (*) (6)	Despesa Validada (7)	% (8)=(7)/(6)	Despesa Certificada (9)	% (10)=(9)/(6)	Programação (*) (11)	Despesa Validada (12)	% (13)=(12)/(11)	Despesa Certificada (14)	% (15)=(14)/(11)	Programação (*) (16)	Despesa Validada (17)	% (18)=(17)/(16)	Despesa Certificada (19)	% (20)=(19)/(16)	Programação (*) (21)	Despesa Validada (22)	% (23)=(22)/(21)	Despesa Certificada (24)	% (25)=(24/21)
Eixo IV - Promover o Desenvolvi-mento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	**6 440 794**	**1 949 539**	**30,27**	**1 765 431**	**27,41**	**1 462 461**	**523 771**	**–**	**358 490**	**24,51**	**1 020 154**	**123 558**	**12,11**	**98 091**	**9,62**	**54376**	**5964**	**10,97**	**3467**	**6,38**	**8 977 785**	**2 602 832**	**28,99**	**2 225 480**	**24,79**
Norte	2 037 182	616 448	30,26	555 825	27,28	454 583	127 642	28,08	82 090	18,06	224 187	20 820	9,29	15 144	6,76	1647	392	23,80	350	21,25	2 717 599	765 302	28,16	653 408	24,04
Centro	1 289 630	396 419	30,74	327 705	25,41	213 176	55 141	25,87	42 005	19,70	206 181	28 458	13,80	22 431	10,88	1537	12	0,78	12	0,78	1 710 524	480 030	28,06	392 153	22,93
Lisboa e Vale do Tejo	910 437	267 826	29,42	254 888	28,00	430 919	210 689	48,89	147 630	34,26	107 152	15 550	14,51	16 536	15,43	–	–	–	–	–	1 448 508	494 065	34,11	419 055	28,93
Alentejo	740 221	220 654	29,81	207 065	27,97	116 108	30 833	26,56	22 472	19,35	231 781	26 724	11,53	19 869	8,57	549	1	0,18	1	0,18	1 088 659	278 211	25,56	249 407	22,91
Algarve	365 457	103 285	28,26	99 607	27,26	48 681	10 580	21,73	6 153	12,64	37 445	2 242	5,99	2 024	5,41	1757	103	5,86	5	0,28	453 340	116 210	25,63	107 790	23,78
Região Autónoma dos Açores	593 792	221 721	37,34	201 909	34,00	98 173	44 004	44,82	28 662	29,20	133 555	23 929	17,92	17 070	12,78	28924	3226	11,15	1704	5,89	854 444	292 880	34,28	249 345	29,18
Região Autónoma da Madeira	504 075	123 186	24,44	118 432	23,49	100 821	44 882	44,52	29 478	29,24	79 853	5 835	7,31	5 017	6,28	19962	2230	11,17	1395	6,99	704 711	176 134	24,99	154 322	21,90
Assistência Técnica	36 393	3 566	9,80	3 125	8,59	44 917	5 834	12,99	5 250	11,69	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	81 310	9 400	–	8 375	10,30
QCA III - Total	**12 428 158**	**3 296 761**	**26,53**	**2 952 272**	**23,75**	**4 415 336**	**1 406 194**	**31,85**	**1 026 601**	**23,25**	**2 117 354**	**353 252**	**16,68**	**319 549**	**15,09**	**217 695**	**41 438**	**19,03**	**33 252**	**15,27**	**19 178 543**	**5 097 647**	**26,58**	**4 331 674**	**22,59**

(*) Não inclui reservas de eficiência e de programação.

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2002 - Anexo AD-II C.

Pela análise do quadro e tendo em conta a execução da despesa validada, é possível verificar que:

- No FEDER, as taxas de realização mais significativas foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (43,70%), no PO Educação (38,11%) e no PO da Região Autónoma dos Açores (37,34%). Ao invés, registam as mais baixas taxas de realização, o PO Pescas (8,49%); o PO Assistência Técnica (9,80%); o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (10,13%); o PO Sociedade de Informação (12,62%); o PO Saúde (15,20%) e o PO Economia (17,93%);
- O FSE apresenta, entre os Programas com melhor taxa de realização, o PO Lisboa e Vale do Tejo (48,89%), o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (47,85%) e os PO das Regiões Autónomas dos Açores (44,82%) e da Madeira (44,52%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos pelo PO Saúde (5,11%), pelo PO Sociedade de Informação (8,83%), pelo PO Economia (9,70%) e pelo PO Assistência Técnica (12,99%);
- No FEOGA – Orientação, as taxas de realização são, na generalidade, baixas em todos os PO, verificando-se que acima da taxa média global deste fundo (16,68%) se registaram apenas, o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (20,93%) e o PO da Região Autónoma dos Açores (17,92%). O PO da Região do Algarve apresenta a taxa de realização mais baixa (5,99%);
- O IFOP apresenta taxas igualmente muito baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais, com especial incidência nos PO das Regiões do Alentejo (0,18%) e do Centro (0,78%).

Tendo em linha de conta os montantes da despesa certificada, observa-se que, de entre os quatro fundos, o FEDER é aquele que evidencia uma taxa superior, de 23,75%, seguindo-se o FSE, com 23,25%, e o FEOGA-O e IFOP, com taxas inferiores, de 15,27% e 15,09%, respectivamente.

Da comparação das taxas de realização conseguidas em termos da despesa validada e da certificada, observa-se que estas últimas são inferiores, facto que resulta das regras estabelecidas quanto à apresentação dos pedidos de pagamento à CE, cuja data limite se reporta ao mês de Outubro de cada ano.

11.3.5.3 – Pedidos de pagamento em 30/12/2002 – aplicação da "regra n+2"

A execução financeira no QCA III está sujeita à *"regra n+2"*, também conhecida pela regra da guilhotina. Neste contexto, cada programa teria de executar, até final de 2002 e relativamente a cada fundo, no mínimo, o total programado para 2000, sob pena de se perderem as verbas não executadas, nos termos do n.º 2 do art.º 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

Esta regra não se aplicou no ano de 2002, relativamente ao IFOP que co-financia o PO Pescas, os quatro PO Regionais e os dois PO das Regiões Autónomas, por virtude de os pedidos de pagamento efectuados em 2001 terem sido cancelados e considerados como enviados em 2002.

O quadro seguinte mostra, relativamente aos restantes fundos, a situação de cada programa operacional, no final de 2002, face à aplicação da *"regra n+2"*:

Quadro XI.12 – Aplicação da "regra n+2"

(em milhares de euros)

Eixos / Programas	FEDER			FSE			FEOGA-O		
	Meta 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2002 (*)	Taxa de Absorção "regra n+2" (%)	Meta 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2002 (*)	Taxa de Absorção "regra n+2" (%)	Meta 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2002 (*)	Taxa de Absorção "regra n+2" (%)
Eixo I - Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social	**274 286**	**491 780**	**179,29**	**402 812**	**812 860**	**201,80**	**–**	**–**	**–**
Educação	70 129	162 920	232,31	114 137	267 045	233,97	–	–	–
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	9 018	9 618	106,65	233 312	440 551	188,82	–	–	–
Ciência, Tecnologia e Inovação	60 440	113 905	188,46	48 026	96 776	201,51	–	–	–
Sociedade da Informação	18 919	37 558	198,52	5 147	7 367	143,13	–	–	–
Saúde	76 116	101 759	133,69	2 190	1 121	51,19	–	–	–
Cultura	39 664	66 020	166,45	–	–	–	–	–	–
Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	**425 020**	**554 059**	**130,36**	**51 470**	**53 559**	**104,06**	**198 751**	**298 262**	**150,07**
Agricultura e Desenvolvimento Rural	4 510	7 221	160,11	16 265	17 590	108,15	198 751	298 262	150,07
Pesca	892	2 262	253,59	–	–	–	–	–	–
Economia	419 618	544 576	129,78	35 205	35 969	102,17	–	–	–
Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País	**278 599**	**554 446**	**199,01**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
Acessibilidades	224 279	456 485	203,53	–	–	–	–	–	–
Ambiente	54 320	97 961	180,34	–	–	–	–	–	–
Eixo IV - Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	1 139 380	2 216 286	194,52	239 578	460 862	192,36	148 856	169 502	113,87
Norte	348 623	698 427	200,34	61 175	113 910	186,20	30 068	30 837	102,56
Centro	220 153	417 979	189,86	27 156	56 928	209,63	27 983	36 864	131,74
Lisboa e Vale do Tejo	215 826	318 619	147,63	97 632	177 795	182,11	22 368	24 037	107,46
Alentejo	110 746	258 880	233,76	15 842	30 599	193,15	32 579	36 094	110,79
Algarve	60 491	125 189	206,95	7 138	9 561	133,95	4 542	4 645	102,27
Região Autónoma dos Açores	99 285	243 474	245,23	14 798	35 534	240,13	22 334	26 419	118,29
Região Autónoma da Madeira	84 256	153 718	182,44	15 837	36 535	230,69	8 982	10 606	118,08
QCA III – Total	**2 117 285**	**3 816 571**	**180,26**	**693 860**	**1 327 280**	**191,29**	**347 607**	**467 763**	**134,57**

(*) Inclui os pagamentos por conta.

Fonte: DGDR -Relatório Final de 2002.

Com base neste quadro e relativamente a cada Programa, pode verificar-se que todos os PO em geral, ultrapassaram a regra relativa à *"regra n+2"*, com excepção do PO Saúde no que se relacionou com o FSE, cuja taxa de absorção se situou nos 51,19%, levando, tal como já se previa e foi referido no Parecer sobre a CGE de 2001, a um incumprimento no valor de 1.069 mil euros.

Merecem especial destaque, com as melhores taxas de absorção, os seguintes PO:

- Ao nível do FEDER, o PO Pescas (253,59%), o PO Região Autónoma dos Açores (245,23%) e o PO Alentejo (233,76%);
- No FSE, os PO das Regiões Autónomas dos Açores (240,13%) e da Madeira (230,69%) e o PO Educação (233,97%);
- No FEOGA-Orientação, o PO da Agricultura e Desenvolvimento Rural (150,07%) e o PO Regional do Centro (131,74%).

11.3.6 – QCA II

Tendo por base a informação financeira prestada no âmbito do QCA II a 31/12/2002 e comparando-a com a execução a 31/12/2001, verifica-se que foram poucas as variações registadas ao nível da despesa pública total e respectiva componente comunitária.

Ao nível do FEDER, em 31 de Dezembro de 2002, encontrava-se encerrada a execução da totalidade dos PO/IC. No entanto, tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos PO e IC do QCA II terá de ter subjacente o reembolso por parte da CE do pedido de pagamento de saldo final, o número de PO/IC efectivamente encerrados era de apenas cinco, a saber:

- Programa Operacional do Centro;
- Programa Operacional do Algarve;
- Programa Operacional PRINEST;
- Iniciativa Comunitária EMPLOI;
- Iniciativa Comunitária RECHAR II.

Importa ainda referir que, no âmbito do FEDER, a grande maioria dos PO e IC efectuaram o seu pedido de saldo final no decurso do ano de 2003, não podendo, por isso, considerar-se como encerrados, a 31/12/2002.

O quadro seguinte mostra a programação e a execução acumulada do QCA II, por fundo:

Quadro XI.13 – Realização do QCA II no período 1994/2002

(em milhares de euros)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2002		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER (QCA II)	15 012 713	9 996 393	14 993 013	9 957 558	99,87	99,61
FSE (QCA II)	4 459 934	3 359 065	4 386 905	3 304 375	98,36	98,37
FEOGA-O (QCA II)	2 817 846	2 123 948	2 827 933	2 124 106	100,36	100,01
IFOP (QCA II)	305 244	230 933	273 537	207 732	89,61	89,95
Total QCA II	**22 595 737**	**15 710 339**	**22 481 388**	**15 593 771**	**99,49**	**99,26**

Fonte: DGDR – Situação em 31/12/2002

Conforme se constata pelas taxas de realização obtidas, podemos referir que, com excepção do IFOP, as verbas relativas a cada um dos Fundos estruturais que constituem o QCA II estavam praticamente esgotadas.

A situação de cada Programa Operacional, à data de 31 de Dezembro de 2002, é dada através do quadro seguinte:

Quadro XI.14 – Os Programas Operacionais do QCA II

(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	**1 302 256**	**938 556**	**9,43**	**2 984 946**	**2 238 716**	**67,75**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**4 287 202**	**3 177 272**	**20,38**
Bases do Conheci-mento e Inovação	1 188 408	853 695	8,57	1 207 739	905 806	27,41	–	–	–	–	–	–	2 396 147	1 759 501	11,28
Formação Profissional e Emprego	113848	84861	9,10	1 777 207	1 332 910	40,34	–	–	–	–	–	–	1 891 055	1 417 771	9,09
Eixo II - Reforçar os Factores de Competiti-vidade da Economia	**6 795 325**	**4 146 144**	**41,64**	**480 609**	**360 464**	**10,91**	**2 336 783**	**1 753 129**	**82,53**	**193 837**	**150 433**	**72,42**	**9 806 554**	**6 410 170**	**41,11**
Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvi-mento	3 910 600	2 048 608	20,57	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3 910 600	2 048 608	13,14
Modernização do Tecido Económico	2 884 725	2 097 536	21,06	480 609	360 464	10,91	2 336 783	1 753 129	82,53	193 837	150 433	72,42	5 895 954	4 361 562	27,97
Eixo III – Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social	**1 368 918**	**965 975**	**9,70**	**461 350**	**346 015**	**10,47**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0,00**	**1 830 268**	**1 311 990**	**8,41**
Ambiente e Revitalização Urbana	820 790	555 638	5,58	–	–	–	–	–	–	–	–	–	820 790	555 638	3,56
Saúde e Integração Social	548 128	410 337	4,12	461 350	346 015	10,47	–	–	–	–	–	–	1 009 478	756 352	4,85
Eixo IV - Fortalecer a Base Económica Regional	**4 078 849**	**2 935 156**	**29,48**	**308 693**	**244 601**	**7,40**	**369 245**	**276 324**	**13,01**	**43 784**	**32 945**	**15,86**	**4 800 571**	**3 489 026**	**22,37**
Promoção do Potencial de Desenvol-vimento Regional	394 514	293 753	2,95	125 802	94 352	2,86	26 526	19 836	0,93	–	–	–	546 842	407 941	2,62
Norte	798 370	576 157	5,79	–	–	–	–	–	–	–	–	–	798 370	576 157	3,69
Centro	538 786	389 897	3,92	–	–	–	–	–	–	–	–	–	538 786	389 897	2,50
Lisboa e Vale do Tejo	569 480	407 190	4,09	–	–	–	–	–	–	–	–	–	569 480	407 190	2,61
Alentejo	296 731	213 477	2,14	–	–	–	–	–	–	–	–	–	296 731	213 477	1,37

(…)

(…)

(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	%
Algarve	148 670	99 713	1,00	–	–	–	–	–	–	–	–	–	148 670	99 713	0,64
Região Autónoma dos Açores	619 312	506 622	5,09	85 643	68 012	2,06	176 964	142 528	6,71	27 352	20 594	9,91	909 271	737 756	4,73
Região Autónoma da Madeira	446 837	299 433	3,01	93 017	79 066	2,39	71 192	53 394	2,51	16 432	12 351	5,95	627 478	444 244	2,85
Apoio ao Investimento Autárquico	36 718	23 366	0,23	–	–	–	–	–	–	–	–	–	36 718	23 366	0,15
PEDIZA	229 431	125 548	1,26	4 231	3 171	0,10	94 563	60 566	2,85	–	–	–	328 225	189 285	1,21
Assistência Técnica	47 324	35 487	0,36	48 496	36 382	1,10	–	–	–	–	–	–	95 820	71 869	0,46
PRINEST	61 776	46 332	91,06	–	–	–	–	–	–	–	–	–	61 776	46 332	0,30
QCQ II s/ Iniciativas Comunitárias	**13 654 448**	**9 067 650**	**91,06**	**4 284 094**	**3 226 178**	**97,63**	**2 706 028**	**2 029 453**	**95,54**	**237 621**	**183 378**	**88,28**	**20 882 191**	**14 506 659**	**93,03**
Iniciativas Comunitárias	1 338 565	889 908	8,94	102 811	78 197	2,37	121 905	94 653	4,46	35 916	24 354	11,72	1 599 197	1 087 112	6,97
QCA II c/ Iniciativas Comunitárias	**14 993 013**	**9 957 558**	**100,00**	**4 386 905**	**3 304 375**	**100,00**	**2 827 933**	**2 124 106**	**100,00**	**273 537**	**207 732**	**100,00**	**22 481 388**	**15 593 771**	**100,00**

Fonte: DGDR – Situação a 31/12/2002.

Observa-se pelo quadro que foi executada uma despesa pública de 22.481.388 mil euros, suportada por uma comparticipação comunitária de 15.593.771 mil euros (69,36%) e, no restante, por verbas nacionais.

Uma análise da despesa pública comunitária permite aferir que as prioridades se concentraram ao nível do eixo 2 – *Reforçar os factores de competitividade da economia*, o qual absorveu a maior fatia da despesa (41,1%), seguido de longe pelo eixo 4 – *Fortalecer a base económica regional*, com 22,4%, e pelo eixo 1 – *Qualificar os recursos humanos e o emprego*, com 20,4%, tendo o eixo 3 – *Promover a qualidade de vida e a coesão social*, beneficiado da parcela mais reduzida, de apenas 8,5% da despesa.

Uma análise por PO permite concluir que o PO "Modernização do tecido económico" foi aquele que absorveu mais verbas (28,0%), seguindo-se o PO "Infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento" (13,1%), o PO "Bases do conhecimento e da inovação" (11,3%) e o PO "Formação profissional e emprego" (9,1%), todos eles pertencentes aos eixos 1 e 2.

Cada um dos restantes programas, nos quais se incluem os programas regionais, representa um nível de despesa abaixo dos 5%.

Verifica-se ainda que às IC ficaram reservados 7% do total da despesa realizada.

11.3.7 – Fundo de Coesão

A criação do Fundo de Coesão, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio, foi antecedida da criação, em 1993, do Instrumento Financeiro de Coesão – Regulamento (CEE) n.º 792/93, de 30 de Março.

Muito embora no ano de 2002 tenham coexistido projectos do Fundo de Coesão I e do Fundo de Coesão II, a execução do FC I articulou-se fundamentalmente com intervenções aprovadas no segundo período de programação deste fundo.

Em termos gerais, poder-se-á mencionar que, no que respeita ao Fundo de Coesão I, em 2002, foram encerrados mais 15 processos e remetidos mais 24 relatórios finais para instrução na CE, o que significou que dos 156 projectos aprovados até 1999, transitaram para 2003, apenas 13.

Em termos acumulados, a despesa pública total executada no âmbito do Fundo de Coesão I e II, elevou-se a 4.932.207 mil euros, ascendendo a componente comunitária a 3.418.540 mil euros.

Em particular, o ano de 2002 foi responsável pela execução de uma despesa pública total de 402.334 mil euros (58.217 mil euros do FC I e 344.117 mil euros do FC II), sendo a despesa comunitária de 305.615 mil euros (43.349 mil euros do FC I e 262.266 mil euros do FC II).

11.3.7.1 – Fundo de Coesão I

O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme está estabelecido no art.º 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio. O quadro seguinte apresenta a programação e a execução acumulada, repartidas por sector, em 31/12/2002:

Quadro XI.15 – Execução do Fundo de Coesão – 1993/2002

(em milhares de euros)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização (%)
Transportes	1 440 428	1 438 537	99,9
Ambiente	1 542 887	1 492 295	96,7
Assistência Técnica	321	320	99,7
Despesa Comunitária	**2 983 636**	**2 931 152**	**98,2**
Despesa Global	**4 355 008**	**4 289 905**	**98,5**

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão – Relatórios de 2001 e 2002).

Assim, verifica-se pela observação do quadro que:

- O sector dos Transportes representou 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 total de 1.438.537 mil euros (o que representa uma taxa de co-financiamento de 60,7%) e atingiram uma taxa de realização comunitária de 99,9%, salientando-se que todos os projectos neste sector se encontram concluídos;
- 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.
- A execução comunitária neste sector ascendeu a 1.492.295 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 77,7% e a uma taxa de realização de 96,7%;
- A Assistência Técnica teve uma representação irrelevante na despesa comunitária e apresentava uma execução comunitária de 320 mil euros, o que significa, praticamente, a realização máxima.

11.3.7.2 – Fundo de Coesão II

No âmbito do Fundo de Coesão II, durante o ano de 2002 foram instruídos mais 15 processos de candidaturas e a despesa executada em projectos atingiu cerca de 642 milhões de euros.

Era a seguinte a programação e execução do Fundo de Coesão II:

Quadro XI.16 – Realização do Fundo de Coesão – 2000/2002

(em milhares de euros)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização (%)
Transportes	925 340	301 839	32,62
Ambiente	584 518	185 111	31,67
Assistência Técnica	2 153	438	20,34
Despesa Comunitária	**1 512 011**	**487 388**	**32,23**
Despesa Global	**2 041 193**	**642 302**	**31,47**

Fonte: DGDR – Relatório de 2002 do Fundo de Coesão.

Assim, tendo em conta o plano financeiro das decisões:

- No período de 2000/2002, os projectos aprovados executaram uma despesa total de 642 302 mil euros, com uma comparticipação comunitária de 487.388 mil euros (75%), o que corresponde a uma taxa de realização comunitária de 32,2%;
- Em termos de peso relativo, o sector dos Transportes continua a ser o mais representativo (62% da despesa comunitária executada), representando o Ambiente apenas 40%;
- As taxas de realização comunitária obtidas são idênticas nos sectores dos transportes e do ambiente, de 32,6% e 31,7%, respectivamente.

Tendo em conta a previsão actualizada, a taxa global de execução comunitária do Fundo de Coesão II, no período 2000/2002, foi de 72%, atingindo 89% no sector dos transportes e 56% no do ambiente.

11.3.8 – FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas no âmbito das OCM representativas da PAC, cuja repartição em 2002 se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XI.17 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia – 2002

(em milhares de euros)

Organização Comum de Mercado	2002	%
Culturas Arvenses	181 920	24,55
Açúcar	20 634	2,78
Azeite	32 745	4,42
Forragens secas e Prod. Hort. Secos	93	0,01
Frutas e Produtos Hortícolas	44 689	6,03
Produtos do Sector Vitivinícola	52 812	7,13
Tabaco	16 915	2,28
Outros Sectores ou Produtos Vegetais	5 536	0,75
Leite e Produtos Lácteos	1 627	0,22
Carne de Bovino	123 363	16,64
Carnes de Ovino e Caprino	47 914	6,46
Carne de Suíno, Ovos e Aves de Capoeira	1 987	0,27
Fundo Europeu de Garantia para a Pesca	1 924	0,26
Restituições Mercadorias Resultantes TPA	2 759	0,37
Programas Alimentares	3 889	0,52
Programas Favor Regiões Ultraperif.	38 519	5,20
Acções de Promoção	136	0,02
Desenvolvimento Rural	163 688	22,09
Total	**741 150**	**100,00**

Fonte: INGA.

A despesa executada em 2002, como pode observar-se pelo mapa, correspondeu a ajudas que atingiram 741.150 mil euros. A distribuição das ajudas pelas diferentes OCM permite pôr em relevo as concedidas às culturas arvenses (24,55%), ao desenvolvimento rural (22,09%) e à carne de bovino (16,64%) que, em conjunto, continuaram a constituir, em 2002, mais de metade do seu total.

11.3.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE)

Em conformidade com as disposições do art.º 248.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 2003, dezasseis missões de auditoria, das quais nove no âmbito da Declaração de Fiabilidade das Contas (DAS) da União Europeia relativas ao exercício de 2002.

Atento o disposto naquele 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 al. h) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, o Tribunal de Contas Português acompanhou as referidas missões, que abrangeram vários projectos, acções e medidas, dos quais se passam a enunciar, por fundos/instrumentos financeiros, os relativos ao exercício de 2002:

- Projectos auditados no âmbito do FEDER:
  - Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG III
    - Comissão de Coordenação da Região do Alentejo (Programa 4 “Alentejo-Centro-Extremadura”)

- Projectos auditados no âmbito do Fundo Social Europeu:
  - Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo
    - Medidas Desconcentradas "Emprego, Formação e Desenvolvimento Social"
      - IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional de Lisboa
  - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP III)
    - Análise da problemática do abandono escolar, nos seguintes estabelecimentos de ensino:
      - Escola Secundária Marquês de Pombal;
      - Escola Secundária D. José I (Musgueira);
      - Escola Secundária Stuart Carvalhais – Massamá;
      - Escola Secundária de Linda-a-Velha;
      - Escola Profissional de Santo Tirso, Soc. Unipessoal, Lda;
      - Escola Municipal de Educação e Cultura de Barcelos, E.M.;
      - Província Portuguesa da Companhia de Jesus – Porto;
      - Escola Secundária Anselmo de Andrade – Almada.

- Projectos auditados no âmbito do Fundo de Coesão:
  - Sistema multimunicipal da margem esquerda do Tejo (Resíduos sólidos urbanos)
    - EGF – Empresa Geral de Fomento, S.A.;
    - Limarsul – Associação de Municípios para os resíduos sólidos – Moita;
    - Amarsul – Valorização e tratamento de resíduos sólidos – Palmela.

- Projectos auditados no âmbito das "Políticas Internas Comunitárias, incluindo a Investigação Tecnológica":
  - Estudo do Aeroporto de Faro no âmbito das redes transeuropeias de infra estruturas de transportes
    - ANA – Aeroportos e Navegação Aérea, E.P.
  - Programa DAPHNE (2000-2003) – que apoia medidas preventivas de combate à violência exercida contra as crianças, os adolescentes e as mulheres
    - Associação Fernão Mendes Pinto – Montemor-o-Velho.

- Medidas auditadas no âmbito dos Recursos Próprios Comunitários:
  - Controlo no âmbito do art.º 7.º do Regulamento (CEE, EURATOM) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio, relativas a correcções e compensações respeitantes ao IVA
    - Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o IVA – Lisboa
  - Sistema de controlo aplicado pelas autoridades aduaneiras relativo à chegada, armazenagem e desalfandegamento de carga nos portos de pesca

- Alfândega de Alcântara – Lisboa;
- Alfândega de Leixões.

- Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural do FEOGA-Orientação:
  - Medidas florestais e florestação co-financiadas, no âmbito dos seguintes beneficiários:
    - Jerónimo Portugal Trigueiros de Aragão – Agrupamento de Produtores Florestais Couto Pissarra – Idanha-a-Nova;
    - Joaquim Graça Ferreira e Filhos, Lda – Pombal;
    - João Fernandes Antunes – Idanha-a-Nova;
    - Junta de Freguesia de Pessegueiro do Vouga – Sever do Vouga;
    - Junta de Freguesia de Romãs – Satão;
    - Maria Luísa Calheiros Abreu Madeira – Canas de Senhorim;
    - Associação Florestal do Concelho de Góis – Góis;
    - Sociedade Agrícola de Mortágua – Mortágua.

- Medidas e sistemas auditados no âmbito do FEOGA-Garantia:
  - Ajuda Especial aos Produtores Portugueses de Cereais (co-financiada);
  - Ajuda aos pequenos Produtores de Cereais (Base Milho);
  - Ajuda destinada à indústria de transformação de tomate;
  - Prémios por ovelha e por cabra;
  - 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");
  - Avaliação dos controlos *a posteriori* executados no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 4045/89, do Conselho, de 21 de Dezembro.

11.4 – Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao Fundo Comunitário – FSE

11.4.1 – Enquadramento

Esta acção foi orientada para o conhecimento e análise do Sistema Integrado de Informação do FSE (SIIFSE) e para a consequente criação, na DGTC, das condições adequadas à existência de informação atinente ao Fundo Comunitário – FSE.

Neste âmbito, foi analisado o SIIFSE e efectuada uma reflexão crítica sobre as suas potencialidades, pontos fortes e fracos, estabilidade e nível de implementação, bem como a opção do acesso e a oportunidade e fiabilidade da informação.

O SIIFSE apresenta as seguintes características relevantes:

- É orientado para o público e permite uma completa integração e descentralização de informação: O Promotor introduz, altera e consulta os dados; as Autoridades de Gestão introduzem os pareceres e as decisões e registam as acções de controlo de 1.º nível; a Autoridade de Pagamento regista as acções de controlo de 2.º nível e processa os pagamentos. Este sistema proporciona a existência de informação apropriada a nível dos coordenadores, dos gestores e do IGFSE;
- Utiliza uma arquitectura *Net-centric*, com acesso universal através da *Internet*;
- Fomenta que o fluxo de informação seja assegurado por *interfaces electrónicos*, o que contribui para a diminuição da utilização de suporte de papel e reduz o tempo de comunicação entre os intervenientes;
- Inclui um sistema de apoio à decisão que permite a organização da informação atinente aos indicadores (físicos e financeiros) e à execução do projecto, bem como a elaboração periódica e oportuna de relatórios;
- Tem uma abrangência funcional, integrando todo o processo administrativo, de gestão e de controlo dos projectos;
- No registo de informação, as validações do sistema demonstraram-se eficientes, contribuindo para a redução de erros e a maior fiabilidade da informação residente;
- Contribui para a racionalização e uniformização dos processos.

Para uma utilização eficiente do SIIFSE, considerando a complexidade deste sistema e as características díspares dos vários intervenientes, é necessária uma filosofia institucional que advogue a rapidez de decisão e comunicação, responsabilize os diferentes utilizadores e permita a eliminação dos documentos em suporte de papel. Também, para proporcionar o sucesso do desenvolvimento e implementação do módulo gestor, as Autoridades de Gestão devem proceder à prévia racionalização e simplificação dos circuitos processuais e ao permanente contacto com os técnicos que efectuam as tarefas apropriadas ao desenvolvimento do sistema, no sentido de que, após identificados os problemas surgidos, estes sejam correcta e atempadamente solucionados.

Não tendo sido recuperada toda a informação atinente à execução do FSE, não era possível efectuar a gestão e o acompanhamento da globalidade deste fundo através do SIIFSE. Também a não integração deste sistema de informação com o SIFEC inviabilizava a gestão, acompanhamento e coordenação do QCA III – componente FSE, através deste sistema.

A morosa implementação do SIIFSE potenciou o atraso na recuperação da informação histórica.

De momento, o TC tem apenas acesso ao módulo central do sistema operacional do SIIFSE, mas logo que reunidas as condições para o funcionamento do SAD, será disponibilizado pelo IGFSE um utilizador, à semelhança do que já ocorre para o sistema operacional.

11.4.2 – Caracterização do SIIFSE

O Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE) surgiu da necessidade de disponibilizar às Autoridades de Gestão e ao IGFSE uma solução que permita apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação da execução das intervenções operacionais e dos respectivos projectos enquadrados no âmbito do FSE. Assim, o SIIFSE tem como objectivo facilitar e desenvolver meios que permitam maior rigor na execução, acompanhamento, controlo e avaliação do FSE – QCA III, assegurando a disponibilização atempada de informação relevante, nomeadamente, em matéria de indicadores físicos e financeiros, aos decisores com responsabilidades na gestão e coordenação do FSE.

O SIIFSE foi concebido e desenvolvido segundo as necessidades do IGFSE, mas também para responder às exigências de gestão e informação inerentes às autoridades de gestão, às entidades titulares e outras, sendo assim composto por uma arquitectura aplicacional com vários componentes.

11.4.3 – Arquitectura aplicacional

O SIIFSE foi desenvolvido em tecnologia *world wide web* e utiliza a Internet como meio de comunicação, o que permite o acesso via "*browser*"; caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável e tem a possibilidade de desenvolver novas funcionalidades consoante as necessidades que entretanto venham a ocorrer, bem como, a disponibilidade para as implementar.

Este sistema de informação é constituído por um sistema operacional e por um sistema de apoio à decisão.

O sistema operacional inclui o módulo central que operacionaliza a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução do FSE, por parte do IGFSE, também responsável pela transmissão da informação à Comissão de Gestão do QCA III e à Comissão Europeia, e o módulo gestor (versão base) que inclui um conjunto de procedimentos e necessidades de gestão comuns a todos os gestores das IO permitindo também uma costumização às diferentes especificidades de cada realidade.

O sistema de apoio à decisão (SAD) baseia-se numa filosofia *datawarehouse*, com actualização diária, efectuada pela reposição da base de dados de produção. Assim, este SAD caracteriza-se por incluir uma base de dados histórica com informação integrada e ferramentas específicas para a produção e exploração de indicadores físicos e financeiros, indispensáveis à análise, e monitorização e decisão dos vários agentes envolvidos na gestão do FSE. As funcionalidades disponíveis para cada utilizador são definidas pelo sistema em função do perfil que lhe foi atribuído.

11.4.4 – Arquitectura física

A solução definida baseia-se numa opção centralizada das aplicações e dos dados (SGBD) do tipo *Net-centric*, com a vantagem da simplificação da sua gestão e da redução de custos.

As componentes centrais do SIIFSE estão localizadas física e funcionalmente no IGFSE. A arquitectura tecnológica do sistema pode considerar-se versátil, modular, escalável, aberta e de acordo com os *standards* de mercado. A utilização de *standards* pode facilitar a integração de diferentes produtos, bem como proteger a evolução tecnológica das soluções.

O SIIFSE é constituído por vários ambientes: testes, formação, pré-produção (*staging*) e produção. O ambiente pré-produção só é acedido através da *Intranet* do IGFSE; todos os outros podem também ser acedidos através da *Internet*.

Como o próprio nome indica, o ambiente de teste é vocacionado para testar novas implementações ou versões e efectuar a validação, bem como a aceitação pelos clientes. O seu funcionamento deve ser garantido durante o horário de trabalho do IGFSE.

O ambiente de formação é orientado para a realização da formação e demonstrações a utilizadores e o seu funcionamento deve ser garantido durante vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. Este ambiente disponibiliza aos utilizadores do IGFSE um sistema operacional de formação, o qual permite minorar eventuais dificuldades que ocorram durante a utilização do SIIFSE.

O ambiente de pré-produção destina-se à elaboração de testes pela equipa de exploração da *Accenture* e de ambiente de consulta para o IGFSE. O seu funcionamento deverá ser assegurado durante o horário de trabalho do IGFSE. A equipa de operação da *Accenture* era responsável por assegurar a réplica dos dados de produção e o seu correcto funcionamento.

O ambiente de produção é fulcral em virtude de nele se desenvolver todo o trabalho dos utilizadores. O seu funcionamento tem que ser assegurado durante vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, e terá que garantir, permanentemente, a possibilidade de recuperação de dados perdidos ou corrompidos.

11.4.5 – Interfaces

O SIIFSE promove a comunicação com as entidades externas (Autoridades de Gestão, CE, entidades titulares, etc.) através de interfaces electrónicos. A utilização de *standards* de mercado com *interface* através da *Internet* facilita os acessos, a incorporação de dados dos gestores não integrados, bem como de outras entidades externas, e a exportação de informação, nomeadamente, para o sistema de apoio à decisão, para a Comissão Europeia e para a Comissão de Gestão do QCA III.

11.5 – Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais do Norte e do Centro

11.5.1 – 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 PO Norte e do PO Centro e o seu enquadramento legal, comunitário e nacional.

O Eixo 3, constituído por 19 Medidas, é um dos Eixos prioritários do PO Norte e do PO Centro aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1779 e C (2000) 1775, 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 4.536.393,2 mil euros, co-financiada através do FEDER, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP, em 2.664.747,5 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 58,7%. Prevê-se ainda um investimento privado de 451.843,3 mil euros, o que perfaz um investimento total associado a este Eixo de 4.988.236,5 mil euros.

Em termos de despesa pública, o Eixo 3 destes PO representa cerca de 14,8% da prevista no âmbito do QCA III.

11.5.2 – Sistema de informação

Os Sistemas de Informação (SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP) encontravam-se ainda numa fase de desenvolvimento, em especial o SIADRU e o SI2P, o que não permitiu uma visão global da informação e conhecimento dos Programas e dificultou, de certo modo, a eficácia e desempenho destas auditorias.

Relativamente ao PO Norte, o Gestor desenvolveu um Sistema de Informação (SIGNO), a partir de uma reconversão do SIDReg, em que regista os dados relativos aos projectos (com excepção da Medida 3.11 "Agricultura e Desenvolvimento Rural") que posteriormente são transportados para o SIFEC.

Quanto ao PO Centro, o Gestor foi aguardando pela respectiva operacionalização dos Sistemas (na expectativa da sua disponibilização a curto prazo) e foi utilizando uma metodologia para a sua própria gestão, com base em folhas *Excel e Access*, e um Sistema de Informação de Contingência para as Medidas FEOGA-O e IFOP.

11.5.3 – Aspectos financeiros

11.5.3.1 – Certificação de despesa à Comissão Europeia

Neste âmbito, procedeu-se à análise de eventuais perdas por força do disposto no n.º 2 do art.º 32.º (doravante *"regra dos 18 meses"*) e do n.º 2 do art.º 31.º (doravante *"regra n+2"*) do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho.

Para a aferição do grau de cumprimento da *"regra n+2"* foi utilizado o 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 das autorizações relativas aos anos de 2000, 2001 e 2002 expirarem a 31 de Dezembro de 2004.

11.5.3.1.1 – "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 tendo, portanto, sido reembolsada qualquer verba.

11.5.3.1.2 – "Regra n+2"

11.5.3.1.2.1 – Análise global

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito destes dois PO, foi certificada despesa pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia nos montantes de 1.417.723,9 mil euros (DGDR – FEDER), 226.209,6 (IGFSE – FSE), 74.997,0 mil euros (IFADAP – FEOGA-O) e 482,2 mil euros (IFADAP – IFOP), a que corresponderam pedidos de pagamentos intermédios de 883.529,6, 124.094,9, 37.449,1 e 361,7 mil euros, respectivamente.

O montante global da despesa certificada foi de 1.719.412,7 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 1.045.435,3 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 efectuados à Comissão Europeia de verbas FEDER, FSE e FEOGA-O foi além da meta estabelecida para o ano de 2002, no que respeita à *"regra n+2"*, com relevo para o FSE e FEDER, que apresentaram uma taxa de absorção global de 298,4% e 263%, respectivamente, tendo essa mesma taxa sido de 134,1% no FEOGA-O.

11.5.3.1.2.2 – 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 664.986,6 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 351.271,6 mil euros.

O Eixo 3 apresentou, no PO Norte e no PO Centro, relativamente à *"regra n+2"* para 2002, uma taxa de absorção de 193,7% e 196,9%, respectivamente.

Apesar da boa "performance" do Eixo 3, constatou-se que, em cada um destes dois PO, houve 4 Medidas que ficaram aquém da meta para 2002.

Destaca-se também que, em ambos os PO, na Medida 3.6 "Sociedade de Informação", embora não houvesse problemas face à meta relativa à *"regra n+2"*, toda a despesa certificada no seu âmbito foi relativa à Acção "Estado Aberto", nada tendo sido certificado relativamente à Acção "Portugal Digital". Verifica-se ainda que, a 31 de Outubro de 2003, ainda não tinham sido comprometidas quaisquer verbas no âmbito desta Acção.

Estes factos são críticos, dado que o compromisso de verbas e a consequente execução, no que respeita à Medida 3.7 "Formação para a Sociedade de Informação", financiada pelo FSE, depende da aprovação e execução de projectos no âmbito dessa Acção.

11.5.3.1.2.3 – 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 222.788,9 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento de verbas FSE no valor de 121.570,5 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 ambos os PO, a Medida 3.7 "Sociedade da Informação" teve uma taxa de absorção de 0%. No PO Norte, também a Medida 3.18 "Assistência Técnica" (50,6%) ficou abaixo da meta estabelecida para 2002.

A situação da Medida 3.7 "Sociedade de Informação" é especialmente preocupante dado que, a 31 de Outubro 2003, ainda não tinha sido aprovado nenhum projecto em nenhum dos PO.

O compromisso e a execução de verbas nesta Medida dependem da aprovação e execução de projectos no âmbito da Acção "Portugal Digital" das Medidas 3.6 "Sociedade da Informação" (FEDER), não tendo, até 31 de Outubro de 2003, sido comprometidas quaisquer verbas nessa Acção.

11.5.3.1.2.4 – 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 71.976,1 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento à Comissão Europeia no valor de 36.354,5 mil euros, o que representa uma taxa de absorção de 139,8%.

Em ambos os PO, as Medidas "Agricultura e Desenvolvimento Rural" ultrapassaram a meta para 2002 relativa à "*regra n+2*", tendo as Medidas de "Assistência Técnica" ficado ligeiramente aquém desta meta.

11.5.3.2 – 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 PO Norte e do PO Centro, verbas no montante de 2.675.258 mil euros, a que corresponde um investimento total de 2.757.701,7 mil euros e comunitário de 1.398.402,7 mil euros.

A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, foi de 59%.

A despesa pública validada pelos Gestores às Autoridades de Pagamento, no âmbito destes PO, foi de 1.082.338,7 mil euros, o que equivale a uma taxa de execução de 40,5%.

Em termos de despesa pública, o FEDER, o FSE, o IFOP e o FEOGA-O apresentavam taxas de compromissos, face ao total programado para 2000-2006, de 65,1%, 50,8%, 45,5% e 37,8%, 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 60%:

- PO Norte
  - Medidas FEDER – 3.1 "Infra-Estruturas de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (77,4%), 3.9 "Cultura" (97,8%), 3.10 "Desporto" (67,8%), 3.12 "Pescas: Infra-Estruturas de Portos" (100,3 %), 3.15 "Acessibilidades e Transportes" (89,9 %) e 3.16 "Ambiente" (73,6%);
  - Medidas FEOGA-O – 3.17 "Assistência Técnica" (76,1%).

- PO Centro
  - Medidas FEDER – 3.10 "Desporto: Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos" (111,9%), 3.15 "Pescas: Infra-Estruturas de Portos" (78,9 %), 3.1 "Educação: Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (68 %) e 3.11 "Economia" (65,7 %).
  - Medidas FSE – 3.3 "Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local" (61,7 %).

Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas:

- PO Norte
  - Medidas FEDER – 3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local" (0%), 3.5 "Ciência, Tecnologia e Inovação" (13,6 %) e 3.6 "Sociedade de Informação" (17,7%);
  - Medidas FSE – 3.7 "Formação para a Sociedade de Informação" (0 %).

Numa análise relativa a 31 de Outubro de 2003, no que concerne a estas 4 Medidas do PO Norte, verificou-se o seguinte:

- Que as Medidas 3.5 "Ciência, Tecnologia e Inovação" (FEDER) e 3.7 "Formação para a Sociedade de Informação" (FSE) apresentavam as mesmas taxas de compromisso, 13,6% e 0%, respectivamente, não tendo, portanto, sido aprovados quaisquer projectos de 31 de Dezembro de 2002 a 31 de Outubro de 2003;
- No que respeita às restantes duas Medidas, 3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local" (FEDER) e 3.6 "Sociedade de Informação" (FEDER), observou-se uma evolução positiva, com relevo para a primeira, apresentando as mesmas taxas de compromisso de 60,4% e 33,5%, respectivamente.

- PO Centro
  - Medidas FEDER – 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (0%), 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (5.5%) e 3.6 “Sociedade da Informação” (9,7%);
  - Medidas FSE – 3.7 “Sociedade da Informação” (0%).

Numa análise referente a 31 de Outubro de 2003, no que concerne a estas 4 Medidas do PO Centro, verificou-se o seguinte:

- As Medidas 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (FEDER) e 3.7 “Sociedade da Informação” (FSE) apresentavam as mesmas taxas de compromisso, 5,5% e 0%, respectivamente, não tendo portanto sido aprovados quaisquer projectos de 31 de Dezembro de 2002 a 31 de Outubro de 2003;
- No que respeita às restantes duas Medidas 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (FEDER) e 3.6 “Sociedade de Informação” (FEDER), observou-se uma evolução positiva, apresentando as mesmas taxas de compromisso de 11,1% e 24,3%, respectivamente.

Tendo em atenção as baixas taxas de compromisso, em ambos os PO, à data referida, no que concerne às Medidas 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (FEDER) e 3.7 “Sociedade da Informação” (FSE), 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.

11.5.4 – Eficácia da decisão de candidaturas

Considerando que um dos indicadores de eficiência do sistema de gestão é o tempo dispendido na apreciação/aprovação/homologação dos projectos, analisou-se este parâmetro relativamente às candidaturas aprovadas no âmbito destes Programas, não se tendo, porém, considerado os prazos referentes aos pedidos de esclarecimentos adicionais junto das entidades promotoras que, nestes casos, permitem ultrapassar os prazos previstos nos Regulamentos das Medidas.

No que respeita ao FEOGA-O (PO Norte e PO Centro), os dados obtidos não tornaram possível a análise do tempo decorrido entre as datas de recepção das candidaturas e as respectivas aprovações.

11.5.4.1 – Candidaturas das medidas FSE

Em todas as Medidas destes PO Regionais, o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações ultrapassaram os prazos estipulados nos Regulamentos Específicos e Regulamento Interno de Unidade de Gestão (PO Centro).

11.5.4.2 – Candidaturas das medidas FEDER

Algumas da Medidas do PO Norte e PO Centro ou não apresentam regulamentação específica (com referência aos prazos máximos de aprovação) ou não estipulam um prazo máximo para aprovação/homologação, 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 do PO Norte também não fixa, para o efeito, prazo, nomeadamente, para as Medidas 3.5, 3.8, 3.9, 3.10, 3.14, 3.15 e 3.16.

Para cada um dos Programas verificou-se o seguinte:

- PO Norte – Programa Operacional Regional do Norte
  - Para a Medida 3.1 "Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário", apurou-se que o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi superior ao exigido relativamente a 90 projectos e que nos restantes (163) o prazo estipulado no referido Regulamento foi cumprido;
  - A Medida 3.5, com um projecto aprovado, apresentou um tempo médio entre a aprovação da candidatura e a respectiva homologação de 24 dias;
  - Na Medida 3.6 "Sociedade de Informação" e na Medida 3.12 "Pescas", apurou-se que o tempo médio decorrido entre a recepção da candidatura e a homologação foi superior ao exigido nos Regulamentos Específicos.

- PO Centro – Programa Operacional Regional do Centro
  - Das 297 candidaturas aprovadas nas Medidas financiadas pelo FEDER, só as Medidas 3.5, 3.8, 3.9 e 3.17[1] apresentavam prazos das candidaturas conformes com o estipulado legalmente no Regulamento Interno da Unidade de Gestão.

11.5.4.3 – Candidaturas das medidas IFOP

A Medida IFOP, quer no PO Norte quer no PO Centro, apresentou um tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações superior ao estipulado no Regulamento Específico.

11.5.5 – Eficácia da decisão dos pagamentos

A informação disponibilizada pelo Gestor do PO Norte não continha todos os elementos necessários para a verificação da conformidade dos tempos decorridos, relativamente às datas dos pedidos de pagamento pelos beneficiários nos Coordenadores e as datas de transferências pelo Gestor, pelo que não foi possível verificar tal conformidade.

[1] Estas 4 Medidas são das que não apresentam regulamentação específica, pelo que se aplicou o Regulamento Interno da Unidade de Gestão, que estipula, no n.º 6 do art.º 8.º, 30 dias úteis como prazo entre a recepção das candidaturas nos Coordenadores e a sua aprovação.

No que diz respeito ao PO Centro, verificou-se que, em todas as Medidas FSE e FEDER, o tempo médio decorrido entre os pedidos de pagamento e as respectivas transferências, ultrapassou sempre os prazos previstos em Regulamentação Específica ou em Regulamento Interno de Unidade de Gestão.

11.5.6 – 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, que estabeleceu as regras de controlo das intervenções operacionais no quadro dos Fundos estruturais.

11.5.6.1 – 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.

Quadro XI.18 – Despesa controlada no âmbito do PO Norte e do PO Centro

(em milhares de euros)

Fundos Estruturais/Medidas	Despesa certificada	Despesa controlada		Projectos controlados	Desvio relativamente aos 5%
		Montante	%		
PO Norte					
FEDER	223 943,3	43 212,3	19,3	19	14,3
FSE	80 474,9	5 634,0	7,0	27	2,0
FEOGA-O	15 143,9	6 146,5	40,6	20	35,6
IFOP	349,7	4,9	1,4	1	3,6
Sub Total	319 911,8	54 997,7	17,2	67	12,2
PO Centro					
FEDER	222 116,5	19 604,5	8,8	14	3,8
FSE	76 093,2	3 850,8	5,1	28	0,1
FEOGA-O	44 972,1	2492	5,5	53	0,5
IFOP	16	4,2	26,3	1	21,3
Sub Total	343 197,8	25 951,5	7,6	96	2,6
Total	**663 109,6**	**80 949,2**	**12,2**	**163**	**7,2**

Numa análise por Fundos estruturais, verifica-se que, em ambos os PO, todos os montantes da despesa controlada ultrapassam os 5 %, com excepção do IFOP, no respeitante ao PO Norte.

Em termos de Medidas, constata-se que, em cada um dos PO, somente em 5 das que tinham despesa certificada a 31 de Dezembro de 2002 a despesa controlada ficou aquém dos 5%. Todavia, relativamente a 4 e 3 dessas Medidas, do PO Norte e do PO Centro, respectivamente, não tinha sido efectuado qualquer controlo.

11.6 – Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental

11.6.1 – Enquadramento

A auditoria foi dedicada a uma abordagem global da Componente 1 do Programa Polis, visando a análise dos modelos adoptados para a gestão e financiamento das intervenções e a apresentação de um ponto de situação sobre o respectivo conjunto. Também se entendeu oportuno realizar as verificações relativas à coordenação nacional do Programa Polis.

11.6.2 – Observações da auditoria

11.6.2.1 – Quadro legal da realização do programa e de cada intervenção

O Programa Polis foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, e um ano depois já estavam aprovados os Decretos-Leis relativos às 17 intervenções da linha 1, o que, tendo em conta o processo negocial envolvido, é um elemento positivo. Todavia, relativamente ao modelo adoptado, o Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 126/2001, da 1ª Secção, manifestou as suas reservas quanto à criação das Sociedades Polis através de diploma legal, tendo tal situação sido comunicada ao Ministério Público. Segundo o referido Acórdão, a possibilidade de criação de sociedades de direito privado, por via legal, estaria afastada pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que remete tal constituição para o Código das Sociedades Comerciais.

11.6.2.2 – Análise do modelo adoptado

O modelo adoptado para a implementação do Programa Polis foi um modelo inovador, pelo que se procedeu à sua análise quanto aos aspectos organizacionais, estratégicos, financeiros e interdepartamentais.

11.6.2.2.1 – Vertente organizacional

As Sociedades Polis são apenas compostas pelos respectivos órgãos de gestão, encontrando-se a área operativa da sociedade a cargo de empresas gestoras de projectos, em regime de *"out-sourcing"*, o qual foi, por força dos diplomas que constituíram as sociedades, conferido à Parque Expo nas dez maiores intervenções. Esta adjudicação por via legal, sem ter sido precedida de concurso, também suscitou reservas ao Tribunal de Contas, no Acórdão anteriormente citado, quanto à sua admissibilidade legal, e, em consequência, quanto à sua elegibilidade para comparticipação comunitária, o que é um pressuposto para a generalidade das despesas orçamentadas nas intervenções Polis.

A adopção de um modelo organizacional inovador não constitui, por si só, um motivo de censura, pois a organização administrativa é uma realidade dinâmica e a busca de modelos organizacionais mais eficazes é determinante para o desenvolvimento da Administração Pública. Já pode, porém, ser objecto de alguma reserva o facto deste modelo de gestão estar a ser experimentado num programa de investimentos públicos de mais de mil milhões de euros e não num projecto-piloto de onde se pudessem extrair ensinamentos e avaliar os benefícios.

11.6.2.2.2 – Vertente estratégica

Um dos objectivos do Programa Polis é o de apresentar um conjunto de intervenções exemplares de requalificação ambiental urbana, mobilizando, na prossecução desse objectivo, um conjunto de meios financeiros oriundos do Estado ou da União Europeia, através do QCA III, que, normalmente, não estão à disposição dos Municípios. A generalidade das intervenções do Programa Polis não associa ao investimento público montantes significativos de investimento local.

Regista-se a opção de concentrar cerca de 30% do volume financeiro do total da componente 1 do Programa Polis na região de Lisboa e Vale do Tejo, onde a comparticipação máxima do FEDER é inferior à das restantes regiões, o que acarreta menor possibilidade de captação de fundos comunitários. O investimento público nacional aplicado na região de Lisboa e Vale do Tejo só faculta a comparticipação (média) em 55% de fundos comunitários, quando facultaria a comparticipação (média) em 75% nas restantes regiões.

11.6.2.2.3 – Vertente financeira

O financiamento do Estado, nas Sociedades Polis, é realizado através do respectivo capital social, segundo o calendário definido, para cada uma, no Decreto-Lei que as instituiu. Os montantes destinados às empreitadas e aos estudos necessários que o Estado se comprometeu a assegurar, nas várias Sociedades Polis, são registados como entradas para realização do seu capital social.

Assim, sem qualquer expectativa de receitas superiores às despesas, o património das Sociedades Polis, que se limita à realização do capital social pelos sócios, é consumido na realização das empreitadas e restantes despesas previstas, até à liquidação final das sociedades.

Esta solução acarreta a descaracterização dos respectivos montantes no Orçamento de Estado, que deveriam estar classificados como investimentos PIDDAC e que, assim, passam a figurar como transferências do FRDP, sem nenhum detalhe que os associe a um investimento do Estado em obras concretas, no âmbito das suas funções nos domínios do ambiente e da requalificação urbana.

Tal situação implica uma leitura dos mapas orçamentais que associa estas transferências do FRDP a participações no capital social de empresas do sector produtivo, como, aliás, prevê a lei-quadro das privatizações, participações que se deveriam traduzir num determinado activo financeiro, num bem do qual o Estado fosse titular e que pudesse manter ou alienar na gestão do seu património financeiro.

Acresce que as transferências do FRDP para realização do capital social de sociedades são, formalmente, despesas relativas a activos financeiros, as quais a lei não considera para efeitos do cômputo do saldo global do fundo, o que significa que tais despesas não terão relevância para o défice orçamental. Ora, tal não aconteceria se as despesas relativas às intervenções Polis fossem inscritas no PIDDAC.

Nada obstaria a que as Sociedades Polis fossem criadas com o capital social adequado ao seu funcionamento, que poderia ser o capital social mínimo. Esta situação representaria aproximadamente 1.100.000 euros (221.000 contos), o que significa menos de 1,01% dos 109 milhões de euros (22 milhões de contos) necessários para realizar, na íntegra, a parte do Estado no capital social das Sociedades Polis. Os restantes 107,09 milhões de euros (20,9 milhões de contos) deveriam ser objecto

de contratos-programa entre o Estado e as Sociedades Polis e ser devidamente inscritos no PIDDAC do MCOTA.

11.6.2.2.4 – Vertente inter-departamental

Para além da parceria Estado (Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente – Autarquias), previa-se um incremento alargado da acção do Estado, através do empenho paralelo dos restantes departamentos, em ordem a aumentar o efeito renovador, pois os vários departamentos governamentais possuem, ao longo do país, um número significativo de instalações cuja remodelação ou reinstalação fariam sentido como complemento ou mesmo como parte integrante da intervenção Polis respectiva. Para além disto, as intervenções Polis, ao incidirem sobretudo em zonas centrais e melindrosas das cidades, carecem da intervenção técnica de serviços públicos de diversas áreas na autorização dos projectos.

Segundo informação recolhida junto do Gabinete Coordenador, não se verificaram intervenções visíveis de outros departamentos do Estado em paralelo com as intervenções Polis. Os poucos casos em que alguma cooperação foi prometida acabaram sem concretização, alegadamente devido a contingências orçamentais.

11.6.2.3 – Financiamento das intervenções Polis

11.6.2.3.1 – Investimento global do Polis

Para cada intervenção do Polis foi aprovado um plano estratégico que definiu o montante a investir na intervenção, totalizando as 28 intervenções (da Componente 1) 1.225.809.826,10 euros.

Posteriormente, o Despacho n.º 5103/2003, de 24 de Fevereiro, publicado na 2.ª série do DR n.º 63, de 15 de Março, determinou a reprogramação do quadro financeiro, de acordo com a qual se prevê para o Polis um investimento de 1.155.705.663,84 euros (IVA incluído), valor este ainda não aprovado.

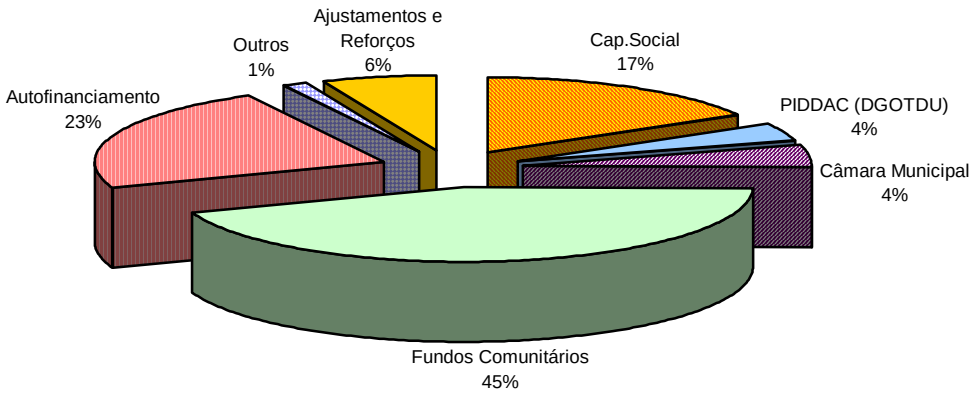
11.6.2.3.2 – Financiamento do investimento

Para as intervenções Polis estão previstas diversas fontes de financiamento, nomeadamente:

- Capital Social (das sociedades) subscrito pelo Estado, em 60%, e pelos Municípios, em 40%;
- PIDDAC inscrito no orçamento da DGOTDU;
- Comparticipação dos Municípios (no caso das intervenções com contrato-programa);
- Fundos comunitários;
- Auto-financiamento;
- Comparticipações adicionais dos Municípios;
- Outras fontes.

O gráfico seguinte, construído com base na informação constante do quadro 1, evidencia o peso das fontes de financiamento de acordo com a reprogramação:

Gráfico XI.2 – Financiamentos previstos na reprogramação



Pela análise deste gráfico, pode concluir-se que, após a reprogramação, as principais fontes de financiamento são os fundos comunitários (45%) e o autofinanciamento (23%).

O quadro seguinte pormenoriza as fontes de financiamento previstas para o investimento reprogramado, os encargos financeiros e as necessidades de financiamento para cada uma das intervenções Polis.

Quadro XI.19 – Financiamento do investimento reprogramado

(em euros)

Intervenções	Investimento Reprogramado	Fontes de Financiamento								Encargos Financeiros	Necessidades de Financiam. Adicionais (*)
		Capital Social	Ajustamentos e Reforços	PIDDAC (DGOTDU)	Município	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros	Total		
Albufeira	46 243 424,13	8 500 000,00	5 638 000,00	–	3 725 000,00	23 506 940,00	7 647 000,00	–	49 016 940,00	84 000,00	- 2 689 515,87
Aveiro	56 119 040,00	9 500 000,00	–	–	996 598,00	24 502 098,00	21 120 345,00	–	56 119 041,00	–	-1,00
Beja	17 588 419,40	4 760 000,00	–	–	–	12 828 419,40	–	–	17 588 419,40	–	–
Bragança	26 086 255,00	5 986 020,00	–	–	–	19 685 744,00	–	414 491,00	26 086 255,00	62 500,00	62 500,00
Cacém	109 039 182,00	15 625 000,00	11 055 401,00	–	9 312 557,00	33 793 187,00	39 936 894,00	2 054 806,00	111 777 845,00	684 680,00	- 2 053 983,00
Castelo Branco	51 005 882,00	9 800 000,00	5 409 842,00	–	–	23 592 101,00	10 731 362,00	3 353 735,00	52 887 040,00	345 725,00	- 1 535 433,00
Chaves	23 964 175,00	1 993 042,00	–	4 489 181,00	9 939 248,00	7 542 704,00	–	–	23 964 175,00	–	–
Coimbra	33 186 830,00	10 000 000,00	4 027 000,00	–	–	18 373 265,00	1 650 000,00	–	34 050 265,00	148 874,00	-714 561,00
Costa Caparica	168 215 436,00	21 000 000,00	17 526 897,00	–	–	53 974 620,00	85 507 022,00	469 914,00	178 478 453,00	2 992 454,00	- 7 270 563,00
Covilhã	32 785 472,00	7 652 000,00	–	–	–	19 521 750,48	80 000,00	–	27 253 750,48	–	5 531 721,52
Gondomar	14 963 937,00	–	–	6 733 772,00	1 496 393,00	6 733 772,00	–	–	14 963 937,00	–	–
Guarda	44 176 865,00	10 834 085,00	–	–	4 651 118,00	24 430 355,00	796 307,00	3 465 000,00	44 176 865,00	–	–
Leiria	47 717 195,00	12 500 000,00	5 459 696,00	–	783 505,00	25 385 136,00	4 800 702,00	28 764,00	48 957 803,00	- 10 708,00	- 1 251 316,00
Marinha Grande	8 933 350,00	–	–	5 005 437,00	3 254 533,00	774 075,44	–	–	9 034 045,44	–	- 100 695,44
Matosinhos	28 423 591,00	5 000 000,00	2 272 228,00	–	2 229 791,00	13 113 217,00	6 296 730,00	–	28 911 966,00	251 354,00	- 237 021,00
Portalegre	15 712 731,00	2 245 000,00	–	6 883 411,00	764 829,00	5 160 003,00	659 494,00	–	15 712 737,00	–	- 6,00
Porto	30 985 206,82	–	–	–	–	23 238 905,12	7 746 301,70	–	30 985 206,82	–	–
Setúbal	46 322 669,55	5 862 357,00	–	–	3 350 301,00	13 895 074,00	23 214 938,00	–	46 322 670,00	–	- 0,45
Silves	20 860 345,00	1 483 267,00	–	4 987 979,00	3 211 630,00	10 727 928,00	–	449 541,00	20 860 345,00	–	–
Tomar	22 856 449,00	3 121 068,00	–	3 868 103,70	6 061 778,30	9 805 499,00	–	–	22 856 449,00	–	–
Torres Vedras	7 307 314,66	–	–	5 005 437,00	2 301 877,66	–	–	–	7 307 314,66	–	–
Valongo	11 882 654,15	–	–	7 500 000,00	2 500 000,00	–	–	350 000,00	10 350 000,00	–	1 532 654,15

(…)

(…)

(em euros)

Intervenções	Investimento Reprogramado	Fontes de Financiamento								Encargos Financeiros	Necessidades de Financiam. Adicionais (*)
		Capital Social	Ajustamentos e Reforços	PIDDAC (DGOTDU)	Município	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros	Total		
Viana do Castelo	102 875 634,16	15 000 000,00	11 250 000,00	–	–	45 248 648,00	35 921 000,00	1 329 000,00	108 748 648,00	2 785 000,00	- 3 088 013,84
Vila do Conde	31 669 868,00	9 306 258,00	–	–	–	22 363 610,00	–	–	31 669 868,00	–	–
Vila Franca Xira	6 733 771,61	–	–	2 693 508,64	673 377,16	3 366 885,81	–	–	6 733 771,61	–	–
V.N.Gaia	55 701 913,00	9 630 000,00	6 069 267,00	–	–	19 687 403,00	20 647 861,00	443 920,00	56 478 451,00	183 497,00	- 593 041,00
Vila Real	31 772 298,36	8 794 492,00	–	–	–	21 877 805,00	1 100 000,00	–	31 772 297,00	–	1,36
Viseu	62 575 755,00	16 000 000,00	6 860 745,00	–	–	37 553 010,00	622 500,00	2 061 596,00	63 097 851,00	72 739,00	- 449 357,00
Total	**1 155 705 663,84**	**194 592 589,00**	**75 569 076,00**	**47 166 829,34**	**55 252 536,12**	**520 682 155,25**	**268 478 456,70**	**14 420 767,00**	**1 176 162 409,41**	**7 600 115,00**	**- 12 856 630,57**

(*) Estes valores sofreram arredondamentos para balanceamento.

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.

A análise do quadro permite salientar os seguintes aspectos:

- O Capital Social previsto (194.592.589 euros) não contempla seis intervenções, para as quais não foram constituídas sociedades;
- Foi feita uma previsão, no montante de 75.569.076 euros, para ajustamentos e reforços ao Capital Social, nas 10 sociedades geridas pela Parque Expo, com vista ao financiamento dos contratos de mandato celebrados com a mesma, tendo em conta que as despesas com os mesmos não terão co-financiamento comunitário;
- Foi previsto um financiamento do PIDDAC, no montante de 47.166.829,34 euros, para cobertura de contratos-programa celebrados entre a DGOTDU e os Municípios com vista ao financiamento de 9 intervenções, das quais 4 têm sociedades constituídas;
- Foi previsto um financiamento comunitário, no total de 520.682.155,25 euros, o qual não contempla duas intervenções;
- Encontra-se previsto que os investimentos a realizar em 17 das intervenções gerem receitas (auto-financiamento) no total de 268.478.456,70 euros, as quais apenas serão realizadas após a conclusão dos investimentos, pelo que algumas intervenções prevêem a necessidade de recorrer a empréstimos cujos encargos financeiros, no total de 7.600.115 euros, irão onerar os investimentos.

Sob a designação de *"necessidades de financiamento adicionais"*, o quadro reflecte ainda uma margem de 12.856.630,57 euros, cerca de 1% do investimento previsto, que constitui uma previsão de financiamento superior ao investimento e aos encargos financeiros. Esta margem não é uniforme em todas as intervenções, apresentando algumas necessidades efectivas de financiamento adicional.

11.6.2.3.3 – Investimento, realização e financiamento comunitário

O quadro seguinte evidencia os montantes de investimento previstos no plano estratégico e na reprogramação e ainda a realização desse investimento até 30 de Setembro de 2003, bem como o financiamento comunitário que lhe está associado.

Quadro XI.20 – Investimento previsto, realizado e cobertura por fundos comunitários

(em euros)

Intervenções	Investimento do Pl. Estratégico	Investimento Reprogramado (Com IVA)	Investimento Realizado em 30/09/03	Taxa de Realização (%)	Cobertura Comunitária prevista para o Invest.º		Invest.º candidatado a Fundos Comunitários em 30/09/03	
					Valor	%	Valor	%
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)	(8)=(7)/(2)
Albufeira	48 892 000,00	46 243 424,13	5 624 725,97	12,16	23 506 940,00	50,83	2 990 345,47	6,47
Aveiro	59 701 820,00	56 119 040,00	4 613 098,58	8,22	24 502 097,63	43,66	7 233 555,25	12,89
Beja	17 773 805,00	17 588 419,40	5 778 376,71	32,85	12 828 419,37	72,94	11 257 230,35	64,00
Bragança	24 320 024,00	26 086 255,00	8 598 248,00	32,96	19 685 745,00	75,46	14 015 032,00	53,73
Cacem	104 314 627,00	109 039 182,00	12 550 101,41	11,51	33 793 187,00	30,99	2 827 340,22	2,59
C. Branco	54 710 707,00	51 005 882,00	14 613 145,66	28,65	23 592 101,00	46,25	26 462 319,03	51,88
Chaves	23 087 508,00	23 964 175,00	192 480,00	0,80	7 542 704,00	31,47	–	–
Coimbra	43 171 187,00	33 186 830,00	6 775 296,16	20,42	18 373 264,00	55,36	2 459 847,27	7,41
C. Caparica	214 532 023,00	168 215 436,00	10 115 046,51	6,01	53 974 620,00	32,09	2 529 637,08	1,50
Covilhã	31 147 007,00	32 785 472,00	3 151 613,00	9,61	19 521 751,00	59,54	976 927,76	2,98
Gondomar	14 963 937,00	14 963 937,00	838 958,99	5,61	6 733 772,00	45,00	–	–
Guarda	37 008 694,01	44 176 865,00	9 325 724,96	21,11	24 430 354,92	55,30	1 859 511,40	4,21
Leiria	55 293 253,00	47 717 195,00	7 079 643,06	14,84	25 385 136,00	53,20	3 742 295,85	7,84
Marinha Grande	8 262 587,00	8 933 350,00	3 400 121,23	38,06	774 075,44	8,67		0,00
Matosinhos	26 729 587,00	28 423 591,00	16 507 623,38	58,08	13 113 217,00	46,13	10 593 261,20	37,27
Portalegre	15 206 597,00	15 712 731,00	696 830,00	4,43	5 160 003,00	32,84	1 703 797,95	10,84
Porto	28 730 758,88	30 985 206,82	30 664 480,69	98,96	23 238 905,11	75,00	23 238 905,11	75,00
Setúbal	45 922 400,22	46 322 669,55	621 295,28	1,34	13 895 074,59	30,00	–	–
Silves	14 441 960,00	20 860 345,00	733 436,18	3,52	10 727 928,00	51,43	–	–
Tomar	20 551 695,00	22 856 449,00	650 941,93	2,85	9 805 499,80	42,90	–	–
Torres Vedras	6 907 722,38	7 307 314,66	77 228,22	1,06	–	–	–	–
Valongo	11 923 765,00	11 882 654,15	2 227 886,48	18,75	–	–	–	–
V. Castelo	114 738 000,00	102 875 634,16	28 101 571,50	27,32	45 248 648,00	43,98	51 430 978,55	49,99
V. Conde	32 407 957,00	31 669 868,00	5 664 498,00	17,89	22 363 610,00	70,61	480 173,00	1,52
V.F. Xira	6 733 771,61	6 733 771,61	3 023 119,57	44,89	3 366 885,81	50,00	991 367,00	14,72
V.N. Gaia	58 402 565,00	55 701 913,00	6 479 928,92	11,63	19 687 402,00	35,34	2 275 423,73	4,09
Vila Real	37 243 183,00	31 772 298,36	5 499 988,87	17,31	21 877 805,00	68,86	1 449 599,29	4,56
Viseu	68 690 685,00	62 575 755,00	13 253 835,79	21,18	37 553 010,00	60,01	27 826 257,32	44,47
Total	**1 225 809 826,10**	**1 155 705 663,84**	**206 859 245,05**	**17,90**	**520 682 155,67**	**45,05**	**196 343 804,83**	**16,99**

Fonte: Dados recolhidos nas Intervenções/Gestores.

A reprogramação do investimento traduziu-se numa redução de 6% relativamente ao previsto no Plano Estratégico, não sendo, porém, este o valor definitivo do investimento, dado que está em curso nova reprogramação.

No global, o Polis apresentava, em 30/9/2003, uma taxa de realização de 17,90%, embora bastante variável nas diferentes intervenções. Destacam-se duas das três maiores intervenções, a Costa da Caparica (6,01%) e o Cacém (11,51%), nas quais a situação é manifestamente preocupante, em virtude de estas duas intervenções representarem um quarto do investimento previsto na reprogramação (15% e 9%, respectivamente).

A comparticipação comunitária para o Programa Polis (essencialmente através do FEDER) é de 520.682.155,67 euros (45,05%).

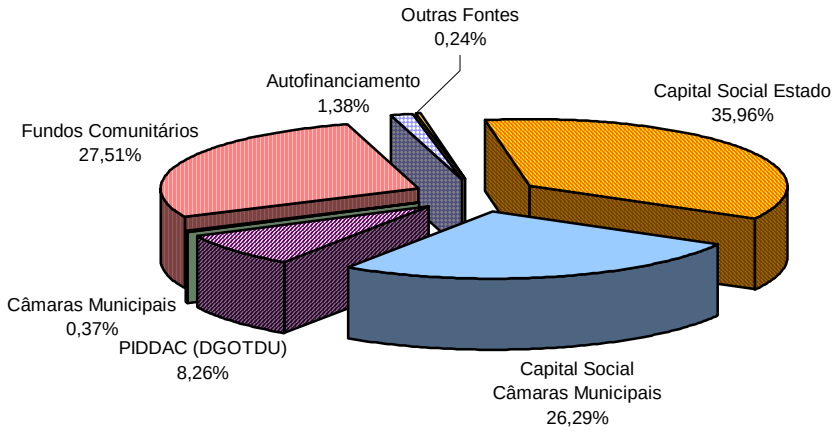
As candidaturas apresentadas e aprovadas, até 30/09/03, representavam apenas 16,99% do total do investimento, ainda muito aquém dos 45,05% previstos.

11.6.2.3.4 – Verbas recebidas até 30 de Setembro de 2003

Tendo como data de referência o final do 3.º trimestre de 2003 (30 de Setembro), apurou-se que foi recebido, pelas 28 intervenções, um total de 177.688.747,94 euros.

O gráfico seguinte mostra a contribuição de cada uma das fontes de financiamento para esse montante:

Gráfico XI.3 – Distribuição do financiamento recebido



Da observação do gráfico podem extrair-se as seguintes conclusões: o Estado, através da realização do Capital Social, os fundos comunitários e os Municípios, igualmente através da realização do Capital Social, foram as três grandes fontes de financiamento do Polis. As restantes receitas têm um peso pouco significativo, sendo de referir que as receitas geradas pelos investimentos (auto-financiamento) são provenientes da intervenção Polis do Porto que já se encontra fisicamente encerrada.

O financiamento recebido pelas intervenções Polis, até 30/09/2003, representou uma taxa de financiamento global de 15,37%. Comparando esta taxa de financiamento com a taxa de realização (17,90%), considera-se que o financiamento obtido é, no global, insuficiente para a cobertura da despesa realizada. A grande maioria das intervenções apresenta taxas de realização superiores às taxas de financiamento.

11.6.2.3.5 – Subscrição e realização do capital social

O capital social das sociedades Polis é subscrito na proporção de 60% pelo Estado e de 40% pelos municípios. O quadro seguinte reflecte a subscrição e realização do Capital Social das Sociedades Polis.

Quadro XI.21 – Capital social das Sociedades Polis

(em euros)

Sociedades	Capital Social	Participação		Previsão até 2003		Realização até 2003			
		Estado	Município	Estado	Município (*)	Estado	Taxa de Realização (%)	Município	Taxa de Realização (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)/(4)	(8)	(9)=(8)/(5)
Albufeira	8 500 000,00	5 100 000,00	3 400 000,00	4 335 000,00	2 890 000,00	2 805 000,00	64,71	2 380 000,00	82,35
Aveiro	9 500 000,00	5 700 000,00	3 800 000,00	4 845 000,00	3 230 000,00	3 135 000,00	64,71	665 000,00	20,59
Beja	4 760 000,00	2 856 000,00	1 904 000,00	2 856 000,00	1 904 000,00	1 999 200,00	70,00	1 332 800,00	70,00
Bragança	5 986 000,00	3 591 600,00	2 394 400,00	3 591 600,00	2 394 400,00	2 514 120,00	70,00	2 406 960,00	100,52
Cacém	15 625 000,00	9 375 000,00	6 250 000,00	7 968 750,00	5 312 500,00	5 156 250,00	64,71	5 312 500,00	100,00
C. Branco	9 800 000,00	5 880 000,00	3 920 000,00	5 880 000,00	3 920 000,00	4 116 000,00	70,00	3 332 000,00	85,00
Chaves	1 870 000,00	1 122 000,00	748 000,00	617 100,00	411 400,00	280 500,00	45,45	187 000,00	45,45
Coimbra	10 000 000,00	6 000 000,00	4 000 000,00	5 100 000,00	3 400 000,00	3 300 000,00	64,71	2 800 000,00	82,35
C. Caparica	21 000 000,00	12 600 000,00	8 400 000,00	8 820 000,00	5 880 000,00	5 040 000,00	57,14	4 620 000,00	78,57
Covilhã	7 652 000,00	4 591 200,00	3 060 800,00	3 213 840,00	2 142 560,00	1 836 480,00	57,14	1 224 320,00	57,14
Guarda	7 875 000,00	4 725 000,00	3 150 000,00	4 016 250,00	2 677 500,00	2 598 750,00	64,71	1 496 250,00	55,88
Leiria	12 500 000,00	7 500 000,00	5 000 000,00	7 500 000,00	5 000 000,00	5 250 000,00	70,00	3 500 000,00	70,00
Matosinhos	5 000 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	3 000 000,00	100,00	2 000 000,00	100,00
Portalegre	2 245 000,00	1 347 000,00	898 000,00	740 850,00	493 900,00	336 750,00	45,45	359 200,00	72,73
Setúbal	6 383 200,00	3 829 920,00	2 553 280,00	2 106 390,00	1 404 260,00	957 480,00	45,46	638 320,00	45,46
Silves	1 247 000,00	748 200,00	498 800,00	411 510,00	274 340,00	187 050,00	45,45	149 640,00	54,55
Tomar	2 432 000,00	1 459 200,00	972 800,00	802 560,00	535 040,00	364 800,00	45,45	535 025,60	100,00
V. Castelo	7 500 000,00	4 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00	100,00	3 000 000,00	100,00
V. Conde	8 000 000,00	4 800 000,00	3 200 000,00	4 800 000,00	3 200 000,00	3 360 000,00	70,00	1 040 000,00	32,50
V.N. Gaia	9 630 000,00	5 778 000,00	3 852 000,00	4 911 300,00	3 274 200,00	3 177 900,00	64,71	2 118 600,00	64,71
Vila Real	7 750 000,00	4 650 000,00	3 100 000,00	4 650 000,00	3 100 000,00	3 255 000,00	70,00	2 170 000,00	70,00
Viseu	16 000 000,00	9 600 000,00	6 400 000,00	9 600 000,00	6 400 000,00	6 720 000,00	70,00	5 440 000,00	85,00
Total	**181 255 200,00**	**108 753 120,00**	**72 502 080,00**	**94 266 150,00**	**62 844 100,00**	**63 890 280,00**	**67,78**	**46 707 615,60**	**74,32**

(*) Valores calculados em proporção dos valores previstos para o Estado.

Fontes: Direcção-Geral do Tesouro, Parque EXPO 98, SA.

O valor total do Capital Social subscrito nas 22 sociedades Polis é de 181.255.200 euros, correspondendo 108.753.120 euros à participação do Estado e 72.502.080 euros à participação dos municípios.

Os estatutos das Sociedades Polis consagram que, no acto de constituição das mesmas, o Capital Social é subscrito em 10%, na proporção prevista para as participações dos accionistas, sendo os restantes 90% realizados em seis prestações iguais e com periodicidade semestral, respeitando igualmente a respectiva proporção.

De acordo com o previsto nos mesmos Estatutos, o valor do Capital a realizar pelo Estado, até final de 2003, deveria ter sido de 94.266.150 euros e pelos municípios de 62.844.100 euros. Pelo Estado, foi realizado o valor de 63.890.280 euros e, pelos municípios, o valor de 46.707.615,60 euros, respectivamente, 68% e 74% do valor total previsto para este período.

Pode, assim, concluir-se que, de um modo geral e salvaguardadas algumas excepções, as taxas de realização são manifestamente baixas, denotando um incumprimento dos compromissos assumidos pelos accionistas nos estatutos das sociedades.

Importa ainda salientar que, durante o ano de 2003, não foram realizadas as tranches de capital social subscritas pelo Estado e com realização prevista para esse ano. Note-se que, já no Parecer sobre a CGE de 2001, o Tribunal de Contas referiu sobre as Sociedades Polis que *"… a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, por diversas vezes, cumprida"*.

11.7 – Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III - FSE

11.7.1 – Enquadramento

Esta auditoria foi orientada para a análise dos sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários do FSE, no âmbito do POEFDS – QCA III, a qual contemplou a identificação dos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos. A acção teve em conta, por um lado, a identificação do fluxo FSE proveniente da CE em 2002 e seu reflexo na CGE e, por outro, a identificação do fluxo FSE transferido para o Gestor do POEFDS e, deste, para os titulares dos pedidos de financiamento, integrando uma análise dos mecanismos de suporte e dos sistemas de contabilização e de controlo implementados.

Foram várias, e com diversas responsabilidades, as entidades envolvidas nesta acção, a saber: o Gestor do POEFDS (com competência de gestão técnica, administrativa e financeira do PO); o IGFSE (Autoridade de Pagamento, responsável pela gestão nacional do FSE e pela coordenação do controlo de 2.º nível); o IGFSS (com a missão de gestão financeira unificada dos recursos consignados no OSS); o IEFP (com as funções de tesouraria do POEFDS); a DGO (que assegura a elaboração do OE e da CGE, bem como o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central); 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 a DGACCP, o IEFP e a CAP (enquanto titulares de pedidos de financiamento ao POEFDS).

11.7.2 – Caracterização do POEFDS

O POEFDS está integrado no eixo 1 do PDR (2000-2006) – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*, centra-se na estratégia europeia para o emprego e desenvolve-se em torno de três linhas estratégicas: a da actuação preventiva dos fenómenos de desemprego; a da actuação precoce de resposta aos problemas do desemprego; e a da actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração.

O POEFDS está estruturado em 6 eixos prioritários e 16 medidas e tem subjacente um investimento total programado de 2.821.862 mil euros, no qual a despesa pública total será de 2.573.738 mil euros, sendo 1.606.174 mil euros despesa pública comunitária (1.548.270 mil euros provenientes do FSE e 57.904 mil euros do FEDER) e 967.564 mil euros despesa pública nacional. Está ainda previsto um financiamento privado de 248.124 mil euros.

A Autoridade de Gestão prevista no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, é exercida pelo Gestor, nomeado por Resolução do Conselho de Ministros. Para o seu apoio técnico, administrativo e financeiro foi instituída uma UG apoiada tecnicamente por uma EAT.

No POEFDS o investimento público executado ascendia a 989.482 mil euros, em que 647.502 mil euros era financiamento FSE. Tendo em conta os montantes programados para o período 2000-2006, da despesa pública e do FSE, as taxas de realização eram de 38,4% e de 41,8%, respectivamente.

O controlo de 1.º nível do POEFDS estava organizado de acordo com o disposto na legislação comunitária e nacional e com as orientações do SNC. A despesa verificada representava 3,78% da totalidade da despesa executada, sendo, por isso, inferior aos 5% fixados no art.º 10.º do Regulamento (CE) 438/2001.

Em termos de suportes informáticos, no âmbito do FSE, o Gestor do POEFDS, numa primeira fase, optou por adaptar a ferramenta informática utilizada na gestão do anterior QCA, introduzindo-lhe novas funcionalidades, de modo a adaptá-la aos novos requisitos do QCA III. Assim, a informação atinente à gestão, ao acompanhamento e ao controlo (vertente FSE) residia em quatro suportes diferentes e evidenciava alguns pontos menos favoráveis, designadamente: a falta de integração e abrangência funcional; a falta de algumas validações na entrada de dados (extra SIP), potenciando incoerências na informação; e a fraca descentralização, quer na introdução da informação (candidaturas/dados) quer na distribuição/envio de informação (*outputs*), designadamente, para as regiões. Em 2002, o Gestor do POEFDS e o IGFSE manifestaram vontade da integração do PO no SIIFSE. Nesse sentido, em Junho do mesmo ano, foi assinado um protocolo, com o intuito de operacionalizar essa integração, ficando estabelecido que toda a informação histórica seria recuperada.

11.7.3 – Circuito financeiro do FSE no âmbito do QCA III

No âmbito do QCA III e de acordo com o estipulado no n.º 1 do art.º 32.º do Regulamento n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, os pagamentos provenientes da CE podem assumir a forma de pagamentos por conta (adiantamentos), de pagamentos intermédios (reembolsos) e de pagamentos do saldo.

Sinteticamente, o circuito financeiro associado ao fluxo comunitário do FSE (QCA III) é o seguinte:

- A CE deposita os montantes FSE numa conta bancária aberta na DGT;
- Pela CE são dadas ordens de pagamento à DGT, a qual transfere os respectivos montantes para uma outra conta, também na DGT, cujo titular é o IGFSE;
- O IGFSE emite à DGT ordens de transferência destes montantes para contas bancárias co-tituladas entre ele e o IGFSS e residentes na Caixa Geral de Depósitos, destacando-se aqui o papel de serviço de tesouraria do IGFSS. Existem tantas contas co-tituladas quantos os PO e IC pertencentes ao QCA III com co-financiamento FSE;
- Formalizados os pedidos de reembolso (FSE) pelas respectivas Autoridades de Gestão, o IGFSE emite ordens de pagamento ao IGFSS que, por sua vez, procede às transferências para as contas bancárias exclusivas dos vários Gestores, também residentes na DGT. Paralelamente, são processadas as contrapartidas públicas nacionais suportadas pelo OSS (Orçamento da Segurança Social). São os vários Gestores dos PO que, posteriormente, procedem às transferências para os beneficiários do FSE;
- Após consolidação da despesa efectuada e paga por PO, por Eixo e por Medida, o IGFSE apresenta à CE os correspondentes pedidos de pagamento intermédios, devidamente certificados.

11.7.4 – Fluxos financeiros FSE em 2002 – reflexos na CGE

Em termos orçamentais, verificou-se que, no ano de 2002, os fluxos financeiros FSE provenientes da CE (QCA III) se encontravam registados em vários serviços.

De acordo com a informação constante na CGE/2002, no âmbito do FSE, foram transferidos da CE cerca de 915,7 milhões de euros, dos quais 909,8 milhões de euros se destinaram ao QCA III e o restante (5,9 milhões de euros), ainda, ao QCA II.

Tendo em conta a execução orçamental do IGFSE, no ano de 2002, o fluxo financeiro proveniente da CE, no âmbito do FSE III, foi de 908.693.339,85 euros, em vez de 909.808.933,94 euros, conforme registado pela DGT. Esta diferença, de cerca de 1.115.594,00 euros, ficou a dever-se a duas transferências que foram efectivamente realizadas pela CE mas que não estavam reflectidas como receita orçamental no IGFSE.

No final do exercício económico de 2002, o IGFSE registava transferências para o IGFSS no montante de 898.367.314,55 euros. Contudo, no mesmo período e segundo a execução orçamental da Conta da Segurança Social, o valor recebido era de 626.494 mil euros. Por outro lado, do ponto de vista da execução orçamental da despesa, o montante registado na Conta da Segurança Social era de 801.509 mil euros, reflectindo-se deste modo, o fluxo comunitário FSE canalizado para os vários Gestores dos PO, entre os quais se encontra o do POEFDS.

Pela análise comparativa dos valores transferidos do IGFSE com os recebidos no IGFSS, verificou-se que existiam diferenças. Questionado sobre este facto, o IGFSS veio esclarecer que, afinal, o valor creditado nas suas contas relativas às transferências da UE (FSE) era de 899.482.908,64 euros, em que o montante de 300.371.060,11 euros tinha sido processado como receita em 2001, e que a referida contabilização estava relacionada com a aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício – regime da competência económica.

Dado que a CGE integra os subsectores dos serviços integrados, dos fundos e serviços autónomos (SFA) e da segurança social, verificou-se que, devido aos movimentos de consolidação, na CGE de 2002, especificamente na parte correspondente aos SFA, *"(…) foi retirada a receita proveniente da União Europeia, relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) e recebida pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (…)"*, o que permite concluir que os fluxos financeiros provenientes da UE (FSE III), num determinado ano e particularmente em 2002, a estarem reflectidos na CGE, se encontram registados na Conta da Segurança Social. Ora, de acordo com o apurado, esta não evidencia como escriturado o montante transferido do IGFSE, nomeadamente porque, entre outros aspectos, existem diferenças nos critérios contabilísticos utilizados pelo IGFSE e pelo IGFSS.

11.7.5 – Fluxos Financeiros provenientes da UE para o POEFDS – circuito financeiro

Os primeiros fluxos financeiros, no âmbito do POEFDS, decorreram do pagamento por conta efectuado aquando da primeira autorização e representaram 7% da participação do fundo, repartindo-se em duas parcelas de igual montante (3,5%). No entanto, verificou-se que o IGFSE, relativamente aos pagamentos por conta, não transferiu para o Gestor os montantes recebidos, mas sim 5% da participação do FSE aprovado para o PO.

Os restantes pagamentos foram registados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelo Gestor e, posteriormente, certificadas pelo IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento, tendo-se verificado no IGFSE que, relativamente às declarações emitidas no âmbito do POEFDS, até 31/12/2002, não foram efectuadas observações que tivessem colocado em causa o envio, pela Autoridade de Pagamento, dos respectivos pedidos de pagamento. Estes pedidos de pagamento enviados à CE são registados no sistema da CE – *Structural Funds Common Database* (SFC), disponível no IGFSE.

Em termos globais (pagamentos por conta e intermédios), em 31/12/2002, o montante total recebido da UE e destinado ao POEFDS ascendia aproximadamente a 440.551 mil euros. Em 31/12/2002, haviam sido transferidos para o Gestor do PO cerca de 862.929 mil euros, dos quais 431.478 mil euros referentes a verbas provenientes do FSE e 128.046 mil euros relativas à respectiva contrapartida pública nacional associada e suportada pelo OSS.

Os fluxos financeiros provenientes da UE são depositados na DGT, passam pelo IGFSE e pelo IGFSS e são encaminhados, posteriormente, para o POEFDS, através do IEFP, entidade que assegura a tesouraria deste PO. No entanto, as funções de contabilidade e de tesouraria asseguradas pelo IEFP carecem da devida consagração legal ou de protocolo, pois o texto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, não configura título bastante para que o Gestor considere validamente cometido ao IEFP as funções que a ele próprio são legalmente atribuídas pela al. f) do n.º 1 do art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Pela análise dos valores registados como transferidos para o POEFDS, no IGFSS e no IEFP, verificou-se que existia uma diferença, na componente CPN/OSS, de 4.899.995,36 euros. Questionado sobre este facto, o IEFP esclareceu que o montante só tinha sido depositado na conta bancária em Fevereiro de 2003. Contudo, apurou-se na DGT que esta quantia foi creditada na conta IEFP – Gestão QCA III – POEFDS - FSE, com o registo *"Data Valor"*de 19/12/2002.

Apurou-se que, até 2002, todas as transferências provenientes do IGFSS se encontravam reflectidas no IEFP como operações de tesouraria, acabando por se extinguir como operações orçamentais. Merece especial relevância o elevado volume de autorizações de pagamento FSE, emitidas pelo Gestor a favor do IEFP (enquanto promotor) e não pagas, não se compreendendo a razão pela qual o IEFP, enquanto tesoureiro do POEFDS, existindo disponibilidade de tesouraria, não procedeu à efectiva transferência a seu favor. Esta falta de ressarcimento a ele próprio, IEFP, implicou a não arrecadação de receita nos anos de 2001 e 2002, o que originou, naturalmente, uma entrega de receitas próprias nos cofres do Estado, no final dos exercícios económicos, de um valor inferior ao que na verdade deveria ter sucedido.

11.7.6 – Orçamentação e contabilização dos projectos co-financiados no âmbito do POEFDS

Do ponto de vista orçamental, o Gestor do PO não tem personalidade jurídica, nem autonomia administrativa e nem autonomia administrativa e financeira. O modelo de financiamento no FSE encontra-se contemplado no Decreto Regulamentar n.º 12-A/2000, de 15 de Setembro.

A orçamentação e a contabilização dos investimentos inerentes ao POEFDS, cujos titulares dos pedidos de financiamento sejam *"pessoas colectivas de direito público pertencentes à Administração Central e Local, incluindo Institutos Públicos"*, encontram-se registadas nos orçamentos de cada um dos respectivos executores.

Relativamente aos beneficiários, que não os referidos no parágrafo anterior, nomeadamente as *"pessoas colectivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos"* e as *"pessoas singulares"*, designados no âmbito do PO como "Entidades externas", as verbas comunitárias – FSE – e respectivas contrapartidas nacionais (OSS) encontram-se directamente reflectidas nas contas do IEFP e, consequentemente, na respectiva CGE (no subsector dos fundos e serviços autónomos), naturalmente por via da execução orçamental do IEFP. O mesmo se passa quando o titular do pedido de financiamento é o "Gestor do POEFDS", em que toda a execução orçamental está reflectida nas contas do IEFP.

Relativamente aos pagamentos realizados pelo IEFP, por indicação do Gestor do POEFDS, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários.

Os pagamentos destinados aos beneficiários dotados de autonomia administrativa e financeira, pertencentes à Administração Central e às Outras entidades, são directamente depositados nas suas contas bancárias que podem ou não ser residentes na DGT.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, os pagamentos são processados pelo IEFP a favor dos respectivos beneficiários, mas são colocados na DGT, numa conta específica – "Verbas comunitárias cativas para o OE"[1], adiante designada por – "conta OE cativos".

Assim, para satisfação das requisições de fundos feitas por estes beneficiários, a DGO tem de solicitar informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade na conta de OE cativos. Só após confirmada essa cativação é que a DGO autoriza a saída dos fundos a favor do correspondente órgão de gestão do serviço, o qual, posteriormente, determina o pagamento aos fornecedores das despesas afectas ao projecto comunitário.

A regularização da conta de OE cativos é feita no final do ano, procedendo a DGT, de acordo com a informação fornecida pela DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários beneficiários e à descativação do remanescente, por crédito da conta IEFP – Gestão QCA III – POEFDS – FSE.

No entanto, os valores referentes a estas descativações são, no ano seguinte, colocados novamente à disposição dos beneficiários, entrando no mesmo circuito procedimental. Estas operações realizadas pela DGT nas contas de OE cativos enquadram-se nas designadas "operações específicas do tesouro", não estando sujeitas a qualquer orçamentação.

Atingido o final do ano económico, o financiamento comunitário FSE afecto a programas e projectos é contabilizado da seguinte forma:

- Organismos com autonomia administrativa: é convertido em receita orçamental desse ano apenas o quantitativo correspondente à despesa efectivamente dispendida pelos serviços executores e descativado o eventual remanescente junto da DGT, efectuando-se, em seguida, o crédito da importância descativada na conta do IEFP – Gestão QCA III – POEFDS - FSE. Em termos de reflexo na CGE, este quantitativo encontra-se num agregado correspondente à despesa efectivamente paga pelo conjunto dos organismos integrados;
- Fundos e serviços autónomos: é convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizado, transitando os eventuais saldos nos respectivos orçamentos

[1] Trata-se de uma conta anual cuja designação em 2002 era "Verbas comunitárias cativas para o OE/2002". Esta conta é enquadrada nas operações específicas do tesouro.

privativos como saldos na posse do serviço. Em termos de reflexo na CGE, este valor de receita orçamental não se encontra agregado mas sim repartido, nas várias execuções orçamentais, pelas rubricas de classificação económica dos vários fundos e serviços autónomos.

Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POEFDS não são coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional e em que existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as comparticipações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE.

No âmbito da amostra seleccionada, concretamente no projecto cujo titular do pedido de financiamento é o serviço integrado – DGACCP[1] –, verificou-se que, de acordo com a contabilização do Gestor do POEFDS, os documentos de despesa (facturas/recibos) foram sempre co-financiados pelo FSE numa percentagem de 62,5% e, em termos da execução orçamental, estas mesmas despesas foram, por vezes, contabilizados na totalidade como sendo esforço nacional, e vice-versa (100% contabilizadas em al. u), correspondente ao co-financiamento FSE).

Os serviços integrados só dispõem de meios de tesouraria após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's e, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêem-se "obrigados" a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Para além disso, verifica-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos do Gestor, relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que vem comprovar a incompatibilidade existente entre o regime jurídico, bem como dos sistemas de contabilização subjacentes a estes serviços, com as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos.

Apesar de, na execução orçamental do IEFP, se poder identificar as verbas comunitárias no lado da receita, o mesmo não se passa no que se relaciona com a despesa, não estando esta efectivamente identificada como despesa comunitária. Só é possível obter esta informação recorrendo a procedimentos extra contabilísticos. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as comparticipações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE.

[1] Trata-se de um organismo da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, em que os financiamentos da CE estão sob o regime de compensação em receita.

11.8 – Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)

11.8.1 – Enquadramento

A presente auditoria integra-se num estudo comparativo sugerido pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) e efectuado pelas ISC dos Estados-Membros da União Europeia (UE), consubstanciando-se na recolha e análise de dados sobre os custos administrativos com os controlos no local, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo aplicado às despesas do FEOGA, Secção Garantia.

O objectivo estratégico consistiu na análise dos sistemas de informação e de controlo instituídos no âmbito dos controlos abrangidos pelo SIGC, face aos objectivos e ao enquadramento legal, comunitário e nacional, bem como na recolha, tratamento e análise dos dados relativos aos custos desses controlos.

A definição dos objectivos e dos critérios de recolha de informação tiveram sempre em conta, devido às características da auditoria[1], a necessidade de permitir a comparabilidade dos resultados das acções executadas pelas diversas ISC envolvidas nesta análise.

Visou-se ainda avaliar em que medida os resultados dos controlos no local poderiam ser tomados em consideração no cumprimento das obrigações nacionais, no que respeita à aplicação do SIGC.

11.8.2 – Observações da auditoria

11.8.2.1 – De carácter geral

Os EM da União Europeia (Portugal no caso vertente) são responsáveis pela aplicação do SIGC, designadamente pela gestão dos pedidos de ajudas, pela instituição dos sistemas informáticos e pela criação das bases de dados, bem como pelo seu controlo.

Uma percentagem não inferior a 80% das despesas totais do FEOGA-Garantia é processada, de forma directa ou indirecta, pelo SIGC, daí resultando a necessidade de uma concepção e aplicação eficazes do Sistema, por forma a que se possa garantir um controlo adequado das despesas e se evitem pagamentos indevidos.

No que respeita a Portugal, embora o objectivo da auditoria fosse centrado na recolha de informação quantificada sobre as despesas com as inspecções no local, foi possível formar uma opinião qualitativa sobre a eficácia dos controlos, que se resume a seguir:

- Nas ajudas "superfícies", os controlos administrativos e os controlos no local são susceptíveis de melhorias, o mesmo se passando no que respeita à aplicação das sanções;
- Nos prémios "animais", apesar de se terem constatado indícios de melhorias recentes, ainda persistem deficiências de funcionamento, em particular nos controlos administrativos e no que se refere à aplicação de sanções.

[1] Articulada com o TCE.

A regulamentação do SIGC é extremamente complexa e, por vezes, imprecisa e objecto de alterações frequentes, factos que dificultam a sua interpretação pelas entidades incumbidas de a aplicar.

Um aspecto essencial tem a ver com o facto de a União Europeia, através da Comissão, nunca ter estabelecido qualquer sistema de informação harmonizado neste domínio, aplicável a todos os EM, o que conduziu a dificuldades, algumas insuperáveis, ao fornecimento pelo INGA de dados quantitativos coerentes, completos e fundamentados sobre os controlos administrativos e no local.

11.8.2.2 – Sobre as despesas com as inspecções no local

A acção de controlo visava essencialmente proceder à recolha e análise de dados sobre os custos dos controlos locais, efectuados junto dos beneficiários de ajudas "superfícies" e "animais", no âmbito do SIGC, aplicável não só em Portugal como também nos restantes EM da União Europeia.

Os objectivos foram considerados, pelas ISC intervenientes, como demasiado ambiciosos, sendo de referir que, de um universo de 15 possíveis, apenas 7 ISC aceitaram proceder à recolha de dados com vista à elaboração ulterior de um estudo comparado. Já no decurso da acção, algumas delas acabaram por abandonar o projecto comum, alegando terem encontrado dificuldades intransponíveis, enquanto que outras se limitaram a apresentar dados parciais.

Como corolário desta situação, definiu-se como objectivo complementar o de avaliar a qualidade e a fiabilidade da informação disponível.

É nesse sentido que cabe concluir, no que ao INGA diz respeito, que a informação recolhida sobre esta matéria, apesar da disponibilidade permanente dos responsáveis do Instituto, se caracteriza por ser incompleta, fragmentada e incoerente, assim impossibilitando apurar valores suficientemente precisos e fiáveis dos custos reais dos controlos locais em 2002, objectivo último desta análise.

No entanto e com as adequadas reservas, é possível indicar as seguintes situações:

11.8.2.2.1 – Quanto à despesa controlada

A despesa total controlada elevou-se a 240,60 milhões de euros, dos quais 96% correspondem a financiamento comunitário (230,87 milhões de euros), cabendo os restantes 4% ao orçamento nacional (9,73 milhões de euros).

Desagregadas por tipo de ajuda, os valores da despesa foram os seguintes:

- Ajudas "superfícies": 117,72 milhões de euros;
- Ajudas "Animais": 44,40 milhões de euros;
- Outras medidas da PAC: 49,85 milhões de euros;
- Medidas da PAC co-financiadas: 22,03 milhões de euros;
- Medidas totalmente financiadas pelo Orçamento Nacional: 6,60 milhões de euros.

11.8.2.2.2 – Quanto ao número de inspecções no local

O número total de inspecções no local, apurado a partir dos relatórios/fichas de inspecções correspondentes às estatísticas remetidas à Comissão Europeia, eleva-se a 35 765.

Por tipo de ajudas, as inspecções no local distribuem-se do seguinte modo:

- Ajudas "superfícies": 14 467;
- Ajudas "animais": 17 862;
- Medidas co-financiadas: 3 436.

11.8.2.2.3 – Quanto às despesas administrativas com as inspecções

No ano de 2002, os custos com as inspecções realizadas elevaram-se a 7.531.613 euros, sendo 2.123.637 euros relativos a custos salariais do pessoal afecto ao controlo e 5.407.976 euros relativos a outros custos.

Não é possível assegurar que os valores apresentados representam a integralidade dos custos, para além de corresponderem, em alguns casos, a diversos anos ou campanhas.

Como factor de cálculo intermédio, apuraram-se os valores da duração média das inspecções, por tipo de ajuda, incluindo a sua preparação e planeamento, os tempos de viagem, de inspecção no local e do relato e acompanhamento.

O facto de existir um número bastante diversificado de modalidades de inspecções para cada tipo de ajuda conduziu ao apuramento de tempos demasiado díspares para permitir estimar um valor harmonizado e aplicável ao conjunto das inspecções.

Os tempos médios gastos abrangem um espectro que vai das 30 horas, para as inspecções quantitativas tradicionais aos beneficiários das ajudas "superfícies" das culturas arvenses, até a cerca de 5,5 horas, para as inspecções no âmbito de medidas co-financiadas VITIS, passando pelas 10 horas, das inspecções a beneficiários de ajudas "animais".

Os tempos apurados, em função dos factores "tipo de ajudas" e "modalidades de inspecções", com as reservas assinaladas, são os seguintes:

- Ajudas "superfícies" das culturas arvenses (inspecções quantitativas tradicionais): 30 horas;
- Ajudas "animais": 10 horas;
- Inspecções efectuadas pelas DRA's (SUC): 10 horas;
- Medidas co-financiadas VITIS: 5, 45 horas.

As restantes modalidades de inspecções, no âmbito das ajudas "superfícies" (por teledetecção, com e sem visitas rápidas ao terreno), são apenas em parte executadas pelo IFADAP/INGA, pelo que não foi possível apurar os tempos totais.

11.8.2.2.4 – Quanto às deduções e sanções financeiras aplicadas na sequência das inspecções

Os montantes recuperados, correspondentes às deduções e sanções financeiras aplicadas na sequência das inspecções, foram no valor de 17.878.800 euros.

O modelo de organização e produção de dados disponível no INGA, o qual inclui recuperações relativas a diversos anos ou campanhas, não permite garantir que os valores apresentados correspondem apenas às recuperações referentes a 2002, conforme era objectivo da acção de controlo.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

XII – SEGURANÇA SOCIAL

Conforme decorre da CRP, compete ao TC dar Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social (CSS), a qual resulta de um processo de consolidação no que se refere às contas das instituições e serviços que integram o denominado sistema de segurança social, que se constitui como subconjunto do universo de segurança social pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública.

12.1 –Enquadramento geral e condicionantes

A execução financeira da Segurança Social foi influenciada, no exercício de 2002, objecto do presente Parecer, por um conjunto de factores, de carácter excepcional e diversificada natureza, que determina que o exercício em causa possa ser considerado atípico, e acarretou consequências relevantes, quer para a prestação de contas, quer para a elaboração deste Parecer.

É desses factores e suas consequências que, em seguida, sinteticamente se tratará.

12.1.1 – Enquadramento geral

A moldura legislativa, no que se refere à elaboração e apresentação dos mapas orçamentais e de prestação de contas, bem como às demonstrações financeiras em geral, registou, relativamente ao exercício em causa, as seguintes alterações fundamentais:

- Substituição da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), ou seja, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto;
- Em termos de Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, deu lugar à Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, por sua vez revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro;
- O Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – POCISSSS, implicando a substituição do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social – PCISS, que decorria do Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro.

É de assinalar ainda, a implementação do classificador económico das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 4 de Fevereiro, com os desenvolvimentos internos ao nível de alínea e subalínea necessários ao registo e ao controlo das transacções orçamentais específicas do sistema de Segurança Social, no que concerne nomeadamente às prestações sociais por subsistemas, regimes e eventualidades.

À primeira vista, poder-se-ia pensar que esta panóplia de alterações legislativas seria integralmente posta em prática no exercício de 2002[1], mas tal não aconteceu, pois, no que se refere à nova LEO, a Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto – Lei da estabilidade orçamental – que altera a Lei n.º

[1] Esta evolução legislativa não tinha tido qualquer efeito no que se refere ao enquadramento legislativo da execução orçamental do exercício de 2001 (CSS/01).

91/2001, veio determinar, através da conjugação dos seus artigos 93.º e 94.º, que *"os processos de organização, apresentação, discussão, votação, alteração e execução da fiscalização e responsabilidade orçamental relativos aos Orçamentos de Estado e contas anteriores aos de 2003 continuam a reger-se"* pela Lei n.º 6/91. De qualquer modo, em 2002 foram aplicados a Lei n.º17/2000 e o novo plano de contas.

Merece ainda referência o enquadramento jurídico do financiamento do sistema da segurança social, pois foi publicado o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, tendo em vista regulamentar, nesta matéria, a Lei n.º 17/2000 (Lei de Bases)[1].

Verificou-se, igualmente, a entrada em funcionamento de um novo Sistema de Informação Financeira (SIF)[2], em interacção com os subsistemas de apoio operacional, como sejam o Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC) ou a Gestão de Tesourarias (GT), o qual, no segundo semestre de 2001, viu iniciada a preparação para a sua utilização a partir do início de 2002. Esta nova aplicação informática integrada de gestão engloba, entre outros aspectos, a execução das contabilidades orçamental, financeira e analítica.

Acresce ainda a implementação do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) e do Centro de Leitura Óptica para as declarações de remunerações (CLO).

Ao mesmo tempo, a adopção, por todas as instituições do sistema, do POCISSSS, moldado com base no POCP, veio permitir que as reservas postas pelo TC em anteriores Pareceres, incluindo o relativo a 2001, no sentido de que se vinha verificando, no concernente ao *"sistema da Segurança Social 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"*, pudessem finalmente ser ultrapassadas em grande parte, nomeadamente no que se refere aos princípios contabilísticos, já que a aplicação do novo plano de contas vem, neste domínio, ao encontro do preconizado pelo TC ao longo da última década.

De facto, o POCISSSS consubstancia importantes evoluções, essencialmente derivadas do POCP que lhe serviu de modelo, em relação às políticas contabilísticas inerentes ao PCISS e seguidas até 2001, designadamente:

- Integração, num esquema contabilístico coerente, das contabilidades orçamental, patrimonial e analítica;
- Acolhimento, sem admissão de excepções, dos princípios contabilísticos geralmente aceites e consignados no POCP, com destaque para os seguintes:
  - Acréscimo – do qual o PCISS excepcionava as contribuições, cujo proveito era reconhecido apenas aquando da efectiva cobrança, e as prestações sociais, assumidas como custo do exercício pelo respectivo processamento, independentemente do ano a que dissessem respeito;
  - Prudência – uma vez que não se constituíam provisões, nomeadamente para cobertura de cobranças duvidosas.

[1] 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.

[2] Esta aplicação foi objecto de uma auditoria orientada para o seu grau de concretização, subordinada ao tema "Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social", promovida pelo TC, em finais de 2002 e início de 2003 (Relatório n.º 12/2003-2ª S, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/12-2003.shtm), já referida no Parecer sobre a CSS/01.

12.1.2 – Condicionantes

Do ponto de vista operacional, o sistema contabilístico-financeiro, ao ser abalado pela introdução do euro e, especialmente, pela implementação do novo SIF, aplicação informática orientada para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, registou grandes dificuldades no que respeita às adaptações inerentes à adequada e atempada introdução dos registos contabilísticos e processo administrativo em geral, tendo como consequência de curto prazo uma perda qualitativa em termos de prestação de contas, que parece estender-se à execução orçamental de 2003, independentemente da perspectiva relativamente mais optimista que se anuncia, de acordo com os responsáveis, a partir de 2004.

Acresce que, em 2002, o SIF arrancou em produção, sem qualquer paralelo por via do anterior sistema, o que se pode designar, no mínimo, como pouco prudente, e que a interacção do SIF com os subsistemas de apoio já referidos, como o SGC ou a GT, mesmo à data do presente parecer, ainda não se encontra totalmente operacionalizada.

Daí que a execução orçamental de 2002 tenha merecido da auditoria efectuada pelo Tribunal ao SIF sérias reservas e a qualificação de pouco fiável.

Em consequência deste quadro, a apresentação ao TC das contas por parte das instituições integrantes do perímetro de consolidação da segurança social verificou-se com assinalável atraso:

- No Continente, apenas uma instituição cumpriu o prazo legal (15 de Maio de 2003), tendo-se, quanto às restantes, prolongado até Março de 2004;
- Nos Açores, as contas do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social deram entrada na Secção Regional em 10 de Maio de 2004;
- Na Madeira, em 18 de Maio de 2004 o Centro de Segurança Social ainda não tinha apresentado as contas de 2002 à respectiva Secção Regional do Tribunal de Contas.

A principal consequência destes factos foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, é expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou.

Com efeito, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo sistema contabilístico SIF, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao IGFCSS:

- Este facto, no que se refere às Regiões Autónomas, teve mesmo como consequência que as demonstrações financeiras inerentes à contabilidade patrimonial, isto é, o Balanço e DR consolidados, se cinjam apenas ao Continente. Por outro lado, no que se refere à contabilidade orçamental, a respectiva execução resultou de uma preparação que se pode caracterizar como extra-contabilística, por força da situação existente;
- No que se refere ao IGFCSS, que, pela primeira vez, integra o perímetro de consolidação no exercício em análise, os problemas ligados à integração da respectiva contabilidade no sistema integrado de contabilidade da Segurança Social, determinaram que o IGFSS tenha utilizado, para essa consolidação, um balancete que não comportava os valores finais, pelo que as demonstrações financeiras consolidadas se encontram, nessa medida, incorrectas.

Verifica-se, ainda, que nas contas apresentadas:

- O relatório anexo às demonstrações financeiras omitiu totalmente a análise por regimes da segurança social, que vinha sendo habitual em anos anteriores, implicando uma assinalável perda qualitativa;
- Tendo em atenção as transformações operadas a nível dos princípios contabilísticos e critérios valorimétricos, nada é explicado sobre os efeitos e consequências dos mesmos nas demonstrações financeiras apresentadas;
- A Conta de Execução Orçamental é relativamente mais sintética, perdendo-se muita da informação que continham as anteriores, bem como comparabilidade com as mesmas;
- Os movimentos inerentes ao processo de consolidação não são objecto de explicitação e desenvolvimento.

Instado a prenunciar-se, em sede de contraditório, o IGFSS através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos, sobre esta matéria, afirma o seguinte:

> *"De facto o princípio da consistência prevê que a entidade altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro. Se o fizer e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, esta deve ser referida de acordo com o anexo às demonstrações financeiras. (POCISSSS)*
>
> *A derrogação deste princípio encontra-se plenamente justificada pela aplicação do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, diploma esse que aprovou o POCISSSS, em substituição do PCISS. Tratou-se de uma excepção à aplicação de tal princípio com todo o acerto.*
>
> *Quanto à comparabilidade dos exercícios económicos, existem dois aspectos que devem ser considerados:*
> *a) O que decorre da alteração da composição das entidades inseridas no perímetro de consolidação e sobre ela o relatório, julga-se ter sido elucidativo;*
> *b) O que advém da aplicação de novos princípios contabilísticos e de novos critérios de valorimetria.*
>
> *O seu impacto em Balanço encontra-se devidamente justificado, com o preenchimento no exercício de 2002 da coluna referente ao ano anterior, completadas com as explicações avançadas pelo IGFSS e vertidas no ante-projecto de Parecer do TC,… .*
>
> *Quanto às contas da peça Demonstrações de Resultados, pela aplicação dos novos princípios contabilísticos do POCISSSS face ao seu antecessor, o apuramento das quantias correspondentes conta a conta, implicaria a satisfação dessa exigência a efectivar a mensuração na base antiga, o que significaria que no exercício de 2002 se aplicariam dois planos de contas, o que se afigura como verdadeiramente impraticável ou a aplicar ao exercício de 2001 os princípios contabilísticos do POCISSSS, o que seria igualmente impraticável."*

As considerações do IGFSS afiguram-se pertinentes numa óptica meramente justificativa das opiniões emitidas pelo TC sobre a qualidade das demonstrações financeiras e respectivos anexos, mas não as invalidam, mesmo que aquelas considerações reflictam o novo esquema contabilístico ou a transição para o mesmo.

É ainda de assinalar que ainda não foram disponibilizados ao Tribunal os relatórios definitivos da empresa de auditoria especialmente contratada pela Segurança Social para auditar as contas de 2002 dos quatro grandes institutos – IGFSS, ISSS, IIES e IGFCSS [veja-se Portaria n.º 1799-A/2002 (2ª série), publicada no Diário da República, II série, n.º 280, de 4 de Dezembro de 2002] –, não se dispondo, mesmo, em relação ao IGFSS, de relatório preliminar cobrindo todas as áreas e, em relação ao ISSS, de qualquer relatório preliminar.

Deste modo, o Tribunal defrontou-se com dificuldades acrescidas para emitir o presente Parecer, que conduziu, mesmo, à inviabilidade de qualquer tratamento de temas que, tradicionalmente, integravam a análise efectuada pelo Tribunal, a saber: Dívida relativa a contribuições[1], Outras dívidas à Segurança Social, Outros devedores e credores e Património imobiliário.

Quanto aos restantes pontos, a informação disponibilizada em resposta a pedidos do Tribunal foi fornecida de forma tardia e incompleta, o que denota, além da existência de um leque de informação mais reduzido, um maior hermetismo e insegurança nessa informação, que não pode deixar de ser tido em conta no juízo formulado pelo Tribunal.

Cumpre, no entanto, fazer justiça ao empenhamento e à disponibilidade sempre demonstrados pelos dirigentes e funcionários dos organismos envolvidos, muito particularmente do IGFSS, na colaboração com o Tribunal, que muito se agradece.

Em complemento ao exposto e ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS alegou, através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho de 2004, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

> *"A dimensão e a complexidade da reforma empreendida e de que o Tribunal de Contas tem conhecimento profundo levou a que o encerramento das contas do exercício de 2002 se processasse com excepcionais dificuldades e atraso, de que se recorda o facto de o ISSS ter encerrado as suas contas no inicio de Dezembro de 2003 e o IGFSS naturalmente uns dias mais tarde, o que como não podia deixar de ser se reflectiu na elaboração da Conta da Segurança Social de 2002.*
>
> *Neste contexto, ao IGFSS, como entidade responsável pela consolidação e apresentação da Conta da Segurança Social, não restaram mais que 10 dias corridos para elaboração desta e respectiva remessa à Direcção Geral do Orçamento, o que ocorreu em 16 de Dezembro de 2003.*
>
> *Obviamente que nestas condições era absolutamente inviável apresentar, no espaço de 10 dias a Conta da Segurança Social, ainda que provisória, com o desenvolvimento semelhante ao de contas definitivas de anos anteriores, em que, ao invés, se dispunha de um período de cerca de três meses para a respectiva elaboração e se vinha actuando num quadro perfeitamente estabilizado de encerramento e apresentação de contas por parte das ISS's que faziam parte do perímetro de consolidação da Segurança Social"*

Neste âmbito, referiu ainda o IGFSS que:

> *"Neste contexto, a apreciação do Tribunal de Contas quanto à omissão total de "… análise por regimes de segurança social que vinha sendo habitual em anos anteriores*

[1] Uma vez que sobre este tema não existe qualquer informação, mesmo genérica, já que os Balanços anteriores apresentavam um maior detalhe quanto às contas de contribuintes que, no Balanço de 2002, estão totalmente agregadas. É, aliás, o próprio IGFSS que informa que *"…não é possível obter a informação necessária à elaboração do Relatório da Dívida de Contribuintes à Segurança Social em Dezembro de 2002 por não se encontrar ainda efectuada a migração de dados dos sistemas de informação distritais para o Sistema de Gestão de Contribuintes…"*.

implicando uma assinalável perda qualitativa" se nos afigura desajustada porquanto se está perante uma conta provisória elaborada nas condições e timing em síntese referidos."

Não se pode concordar com o juízo de valor atrás expresso, dado que a referida perda qualitativa existe efectivamente no momento da apresentação do relatório anexo às demonstrações financeiras, independentemente do facto de se tratar de contas provisórias ou definitivas.

12.2 –O Orçamento e a Conta

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental em vigor em 2002 (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), compete ao IGFSS a gestão global da execução do orçamento da segurança social, competências que exerce no quadro das atribuições que lhe cabem em matéria do orçamento e conta da segurança social (art.º 3.º, n.º 2.º, alínea a), do respectivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho).

12.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 2002, como parte integrante do Orçamento do Estado para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 109-B/2001, de 27 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, fazendo ainda parte do referido mapa os seguintes anexos:

- Anexo I – Subsistema previdencial – Financiamento Bipartido – Regime de Repartição;
- Anexo II – Subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional – Financiamento tripartido;
- Anexo III – Subsistema de protecção social à cidadania – Financiamento do OE;
- Anexo IV – Subsistema previdencial – Financiamento Bipartido – Regime de capitalização

Faz parte integrante da Lei do Orçamento um conjunto de normas que estão directamente relacionadas com o sistema de segurança social, parte das quais serão objecto de análise em sede dos pontos específicos do Parecer que lhes dizem respeito, mas que se explanam, de seguida, na sua globalidade:

Quadro XII.1 – SS – LO/02 e Segurança Social

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea	Parecer
		Ord.	Título		
II	Disciplina Orçamental	3.º	Alienações de imóveis	7, alíneas a) e b)	-
		4.º	Alterações orçamentais	20, 21, 22, 23, 24 e 25	12.2.3
		8.º	Retenção de montantes nas Transferências	1, 2 e 3	-
IV	Segurança Social	19.º	Adequação das formas de financiamento da segurança social às modalidades de protecção	1 e 2	-
		20.º	Complementos sociais		12.3.5
		21.º	Consignação de receitas fiscais		12.3.5
		22.º	Fundo de Socorro Social		12.2 e 12.2.5.6
		23.º	Saldos de Gerência do IEFP		-
		24.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social		12.2.4.2
		25.º	Financiamento da Comissão Nacional de Família		12.2.4.3
		26.º	Taxa contributiva		12.7
		27.º	Transferências obrigatórias para capitalização		12.3.5
		28.º	Fundo de Solidariedade com a Emigração		12.2.4.4
		29.º	Próteses e ortóteses		-
IX	Benefícios Fiscais	45.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1	-
XI	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	58.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	4, 5, 6 e 7	-
		61.º	Antecipação de fundos dos Quadros Comunitários	6	12.7.3.2

Fonte: Lei n.º 109-B/01, de 27/12 (LOE/02)

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, estabeleceu as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, aprovado pela Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, incluindo também as normas relativas ao orçamento dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social (OSS).

12.2.3 – Alterações orçamentais

As alterações orçamentais do OSS, tendo em atenção o disposto no art.º 50.º do Decreto-Lei de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 23/2002), foram autorizadas por Despacho Ministerial de 2 de Dezembro de 2003, de acordo com Declaração n.º 3/2004, de 30 de Janeiro de 2004, do IGFSS (DR 1ª-B Série n.º 25, de 30 de Janeiro de 2004), dando lugar ao denominado orçamento revisto:

- No que se refere à Receita:
  - Integração dos seguintes saldos imputados ao exercício anterior, por despachos dos Secretários de Estado da Segurança Social, de 30 de Agosto de 2002, e Secretário de Estado do Orçamento, de 16 de Outubro de 2002, conforme segue:
    - Programa Ser Criança;
    - Fundo de Socorro Social;

- Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII);
- Acções de Formação profissional – FSE.

◊ Integração do saldo PIDDAC/OSS/2001, por despachos dos Secretários de Estado da Segurança Social, de 23 de Setembro de 2002, e do Secretário de Estado do Orçamento, de 30 de Dezembro de 2002;

◊ Transferências de verbas sem variação do montante total, por imposição do POCISSSS (Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).

♦ No que se refere à Despesa:

◊ Alterações decorrentes da integração dos saldos: do Programa Ser Criança, Fundo de Socorro Social, Programa de Apoio Integrado a Idosos e Acções de formação Profissional – FSE;

◊ Acréscimo da receita conforme despacho ministerial de 27 de Dezembro de 2002;

◊ Transferências de verbas sem variação do montante total, por imposição do POCISSSS (Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).

Mais uma vez se verificou a tardia publicação das alterações orçamentais, dado que, ao abrigo do art.º 50.º do Decreto-Lei n.º 23/02, de 1 de Fevereiro, foi publicada uma única alteração em 30 de Janeiro de 2004, pelo que o Tribunal recomenda que esta prática seja alterada, de forma a evitar um desfasamento tão significativo entre o final do exercício e a publicação das alterações orçamentais.

12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central

A LBSS, que entrou em vigor em 2002, refere que a estrutura orgânica do sistema inclui não só instituições de segurança social, as quais são pessoas colectivas de direito público, integradas na administração indirecta do Estado, como também serviços integrados na administração directa do Estado.

Estes serviços são apoiados simultaneamente pelo OE e OSS, podendo enumerar-se, em 2002, os seguintes casos:

- Com financiamento indirecto, pela inscrição de verbas no PIDDAC através das dotações para investimento do IGFSS;
- Através de dotações orçamentais tendo por objectivo “desenvolver a reforma da segurança social”;
- Financiamento da Comissão Nacional de Família;
- Transferências para o Fundo de Solidariedade com a Emigração;
- Transferências para o Regime de Administração Financeira do Estado.

12.2.4.1 – PIDDAC

As transferências efectuadas por parte do IGFSS, dentro do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), são as que constam do seguinte quadro:

Quadro XII.2 – SS – PIDDAC – Transferências do IGFSS no triénio 1999/02

(em milhares de euros)

Serviços \ Anos	1999	2000	2001	2002		
				Valor Orçamentado	Valor Transferido	Grau de Execução
Secretaria-Geral do MTS	2.299,5	1.422,1	924,3	2.144,4	1.335,1	62,3
Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento	1.643,0	1.052,5	1.000,6	1.820,3	1.348,7	74,1
Inspecção-Geral da Segurança Social	298,3	166,1	223,5	199,5	149,4	74,9
Ex - Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social	338,2	183,1	124,7	396,5	293,7	74,1
Ex - Direcção-Geral da Acção Social	362,6	362,1	84,8	-	-	-
Instituto de Desenvolvimento Social - IDS	98,8	368,1	-.	-	-	-
Serviços Sociais do MTS	-	324,2	242,9	164,5	161,0	97,9
Secretariado Nacional de Reabilitação	28,9	5,0	66,8	95,5	21,6	22,6
Departamento de Cooperação	32,9	33,9	15,5	42,5	35,1	82,5
Gabinete Assuntos Europeus e Relações Internacionais	11,5	19,5	20,9	43,1	37,3	86,4
Total	**5.113,7**	**3.936,5**	**2.704,0**	**4.906,4**	**3.381,9**	**68,9**

Fonte: IGFSS

Deve referir-se que o IDS, a partir de 2001, ao passar a fazer parte do universo de consolidação, foi excluído do quadro anterior, tendo beneficiado autonomamente, em 2001 e 2002, de, respectivamente, 313,7 e 140,4 milhares de euros.

Em contraste com o ano anterior, em que as transferências deste tipo tinham diminuído, em 2002 aumentaram em termos relativos 25,1%, ou seja, mais 677,9 milhares de euros, tendo sido atingida no ano em análise uma taxa de execução de 68,9%.

12.2.4.2 – Reforma da Segurança Social

O art.º 24.º da LOE consagra a autorização para transferir do OSS para a Direcção-Geral da Solidariedade e da Segurança Social e para o Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento o montante máximo de 249.399 euros, destinados a apoiar o desenvolvimento do "processo de reforma da segurança social", dotação recorrente desde 1997, com a diferença de que nos anos iniciais incluía também verbas para a Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST).

No quadro n.º XII.3 explicita-se a evolução, desde o ano inicial até 2002, dos valores orçamentados, transferidos e efectivamente utilizados:

Quadro XII.3 – SS – Reforma da Segurança Social – Valores orçamentados transferidos e utilizados no período de 1997/02

(em euros)

Anos	Orçamentado (1)	Transferido (2)	Utilizado no ano (3)	Grau de Execução (4)=(3)/(1)*100
1997	498.797,90	409.014,28	255.392,01	51,2
1998	498.797,90	498.797,90	146.866,05	29,4
1999	598.557,48	571.123,59	458.210,21	76,6
2000	598.557,48	598.557,48	525.476,60	87,8
2001	997.595,79	748.196,85	636.431,70	63,8
2002	249.399,00	212.688,34	140.176,26	56,2
Total	**3.441.705,55**	**3.038.378,47**	**2.162.552,83**	**62,8**

Fonte: IGFSS, DEPP, DGSSS e IGMSST

Desde 1997 a 2002, foram orçamentados cerca de 3,4 milhões de euros, dos quais foram utilizados 2,2 milhões de euros, representando, relativamente a esse período, um grau de execução orçamental na ordem dos 62,8%. Analisado isoladamente o ano de 2002, verificou-se um grau de execução de 56,2%.

No quadro que segue, os valores de 2002 estão desagregados pelos serviços beneficiários:

Quadro XII.4 – SS – Reforma da Segurança Social – Valores orçamentados transferidos e utilizados por serviço em 2002

(em euros)

Serviços	Orçamentado	Transferido	Utilizado	N/utilizado	Realização
DEPP	150.000,00	149.639,37	136.072,82	13.566,55	90,9
DGSSS	99.760,00	63.049,00	4.103,44	58.945,56	4,1
Total	**249.399,37**	**212.688.37**	**140.176,26**	**72.512,11**	**56,2**

Fonte: IGFSS, DEPP e DGSSS

Verificaram-se taxas de utilização muito diferentes nos dois serviços, na medida em que a DGSSS apenas atingiu uma realização de 4,1%. Os valores não utilizados foram transferidos para a Direcção-Geral do Tesouro.

Como aplicação das verbas utilizadas, foram apurados os seguintes valores:

(em euros)

Serviços	DEPP	DGRSS	Total	
			V. Absoluto	%
Pessoal	70.814,73	1.983,17	**72.797,90**	**51,9**
Bens e Serviços	65.258,09	2.120,27	**67.378,36**	**48,1**
Total	**136.072,82**	**4.103,44**	**140.176,26**	**100**

Fonte: DEPP e DGSSS

Os valores anteriores e as informações recolhidas junto dos organismos envolvidos permitem referir o seguinte:

- A maior parte das despesas diz respeito a custos com pessoal (51,9%), com relevo para contratos a termo, quanto ao DEPP, e associadas a deslocação a Moscovo para participação no Seminário sobre reforma do sistema de pensões, no que respeita à DRSSS;
- Quanto aos bens e serviços (48,1%), no que concerne ao DEPP, a maior parte, ou seja, 54,1 milhares de euros, foi inscrita na rubrica "02.03.10 – Outros serviços".

Em Pareceres anteriores tem sido questionada uma relativa carência de fundamentação destas despesas, constatando-se, como principal factor em 2002, a perda de expressão das despesas associadas à rubrica orçamental em questão, implicando, no caso da DGSSS, uma utilização de apenas 4,1% do valor orçamentado que, neste caso, leva a questionar a própria existência da rubrica em questão.

12.2.4.3 – Comissão Nacional de Família

Através do art.º 25.º da LOE ficou o governo autorizado a transferir do OSS, para a ex-Secretaria-Geral do Trabalho e da Solidariedade, actual Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, até ao montante de 399.038 euros, com o fim de apoiar o financiamento da Comissão Nacional de Família, criada pelo Decreto-Lei n.º 150/2000, de 20 de Julho. Segundo o IGFSS este valor foi totalmente transferido para a referida Comissão, tendo sido gastos 344.657,74 euros, que se distribuíram como segue:

Quadro XII.5 – SS - Distribuição dos gastos com a CNF

(em euros)

Despesas	Valor
01. Despesas com Pessoal	251.060,80
02. Aquisição de Bens e Serviços Correntes	48.380,05
04.Transferências correntes	45.154,98
07. Aquisição de Bens de Capital	61,91
Total	**344.657,74**

Fonte: Conta de Gerência da Secretaria-Geral do MSST

12.2.4.4 – Fundo de Solidariedade com a Emigração

A LOE previa, no seu art.º 28.º, a criação do Fundo de Solidariedade para Emigrantes, destinado a prestar um apoio de natureza social aos nossos emigrantes quer pelos mecanismos dos países estrangeiros de residência, mas também de protecção consular, que não lhes esteja assegurado quando aqueles se encontrem em situações imprevistas de evidente fragilidade e carência em virtude de acontecimentos extraordinários – de que catástrofes naturais ou crimes contra a integridade física são apenas exemplo. O governo ficou assim autorizado a transferir do OSS para aquele Fundo o montante máximo de 498.798 euros, a título de despesa com acção social, não se tendo no entanto registado qualquer transferência em 2002.

12.2.4.5 – RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado

Em 2002, foram efectuadas transferências, por parte do IGFSS, para a Inspecção-Geral do Ministério, no montante de 2.356.390,00 euros (movimento efectuado, no que se refere à contabilidade patrimonial, por contrapartida da conta 63111 – "Transferências para a Administração Central Estado"), tendo por aplicação o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), dos quais, segundo a referida Inspecção, foram gastos 1.744.316,60 euros, que se distribuíram como segue:

Quadro XII.6 – SS - Distribuição dos gastos com a RAFE

(em euros)

Despesas	Cativo	Dotação Disponível	Pagamentos Efectuados	Saldos	Grau de Execução
01. Despesas com Pessoal	0,00	2.252.842,00	1.652.225,36	600.616,64	73,3%
02. Aquisição de Bens e Serviços	49.308,00	103.548,00	92.091,24	60.764,76	88,9%
Total	**49.308,00**	**2.356.390,00**	**1.744.316,60**	**661.381,40**	**74,0%**

Fonte: IGMSST

Os valores anteriores e as informações disponibilizadas pela IGMSST, permitem referir o seguinte:

- De um total de 2.356,4 milhares de euros disponíveis, foram gastos, em despesas correntes, 1.744,3 milhares de euros, representando uma taxa de utilização de 74,0%;
- A maior parte das despesas dizem respeito a custos com pessoal, ou seja, 94,7% do total das despesas, destacando-se os custos com pessoal dos quadros;
- No que se refere aos bens e serviços que atingiram uma taxa de realização de 88,9%, a maior parte, ou seja, 80,8 milhares de euros, foi inscrita nas rubricas: "02.03.02 – Conservação de bens" (50,9 milhares de euros) e "02.02.06 – Consumos de secretaria" (29,9 milhares de euros);
- O saldo global, no valor de cerca de 661,4 milhares de euros, foi integrado no orçamento de 2003 da referida Inspecção-Geral, mediante abertura de crédito especial autorizado por despacho de 15 de Março de 2003, do Secretário de Estado do Orçamento;
- Aparentemente, esta rubrica deu cobertura a despesas de cariz semelhante às que, ao longo de vários anos, esta Inspecção vinha incorrendo, mas então inseridas no objectivo da "Reforma da Segurança Social".

12.2.5 – Conta da Segurança Social

Em 2002, a Conta Geral do Estado (CGE), nos sub capítulos 1.1, 1.3 e 1.5.5 do Volume I, faz umas referências muito sucintas ao sistema de segurança social, incluindo ainda, no sub capítulo 6, a Conta da Segurança Social (CSS) propriamente dita, da qual faz parte integrante um relatório síntese sobre a execução orçamental, compreendendo ainda o seguinte conjunto de mapas:

- Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- Balanço – Continente;

- Demonstração de Resultados Líquidos – Continente;

As circunstâncias expressas no sub capítulo 6.1 Execução do Orçamento da Segurança – 2002, da CGE, merecem ser transcritas: "*No que se refere aos valores da receita cobrada e da despesa paga pelas Instituições do Continente, aqueles foram apurados a partir dos dados registados no Sistema de Informação Financeira (SIF). Quanto às Instituições das Regiões Autónomas (RA's), uma vez que estas ainda não encerraram as contas do exercício de 2002 nem registaram a totalidade das receitas e despesas no SIF, os valores objecto da consolidação orçamental foram obtidos a partir da execução orçamental enviada pelas RA's ao longo de 2002.*

Neste contexto, a execução orçamental considerar-se-á definitiva após o encerramento das contas das Instituições das Regiões Autónomas."

A situação descrita associa-se às considerações e juízos de valor avançados no ponto 12.1 no que se refere aos estrangulamentos que, do ponto de vista operacional, a introdução do SIF, independentemente dos seus méritos, trouxe ao sistema.

Assim, o TC, para dar Parecer sobre a CSS de 2002, apenas dispôs de uma conta que se pode caracterizar da seguinte forma:

- Os montantes da receita cobrada e da despesa incorrida pelas instituições de segurança social que fazem parte do perímetro de consolidação subjacente à Conta da Segurança Social (CSS) foram apurados de acordo com os dados registados no novo "Sistema de Informação Financeira" (SIF), tendo como exercício inicial de referência 2002, apenas no que refere aos organismos do Continente;
- No entanto, a Conta de Execução Orçamental (CEO) incluiu as instituições das Regiões Autónomas (RA), mas os valores que consolidam inerentes a estas últimas foram obtidos por via alternativa, ou seja, que se presume esteja em continuidade com a execução orçamental de 2001, com base nos mapas que foram sendo enviados pelos serviços competentes das RA no decorrer de 2002, mas sem se ter ainda efectuado o respectivo encerramento através do SIF;
- Em consequência, a execução orçamental é considerada como provisória, tornando-se apenas definitiva quando se efectivar o referido encerramento com utilização do novo sistema contabilístico;
- Acresce que, no que se refere ao Balanço e DR, peças finais na contabilidade patrimonial, excluem mesmo as RA da Madeira e dos Açores.

Deve recordar-se, ainda, o que foi dito no ponto 12.1 sobre a derrogação da Lei n.º 91/2001 (nova LEO), no que se refere à organização e apresentação da CSS, conferida pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da estabilidade orçamental), implicando que a estrutura e apresentação desta mantivesse o esquema de anos anteriores.

A CSS deriva da consolidação integral das contas anuais de um conjunto de Instituições pertencentes ao sistema, articuladas com o IGFSS e, por conseguinte, financiadas pelo Orçamento da Segurança Social, tendo, de 2001 para 2002, o universo em questão reflectido as alterações institucionais entretanto ocorridas, integrando-se neste último ano no perímetro de consolidação o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e o Fundo de Socorro Social.
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 Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança 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;
- Fundo de Socorro Social.

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

Neste capítulo devem ter-se em linha de conta as considerações atrás tecidas, mais concretamente no ponto anterior, sobre as consequências em termos operacionais da introdução do SIF, cuja preparação se iniciou no segundo semestre de 2001, tendo entrado em fase de produção em 2002.

12.3.1 – Receita

As principais receitas do sistema são as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, e os valores transferidos do OE, de forma a cumprir os imperativos legais quanto ao financiamento da despesa, em conformidade com a nova Lei de Bases do Sistema (Lei n.º 17/2000) conjugada com o diploma que a regulamenta em matéria de financiamento (Decreto-Lei n.º 331/2001).

Deve referir-se que, do ponto de vista, quer da contabilidade orçamental, quer dos princípios que norteiam a inscrição da receita, nada se alterou com a implementação do POCISSSS.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O quadro XII.7 expressa, em síntese, as receitas previstas no OSS, bem como as receitas efectivamente percebidas no exercício de 2002:

Quadro XII.7 – SS – Síntese da receita orçamentada e cobrada

(em milhares de euros)

Receitas e Transferências		Orçamento Revisto de 2002 (1)	Conta de 2002 (2)	Execução orçamental	
				Desvios (3) =(2)-(1)	Índices (4)=[(2)/(1)]×100
Saldo do ano anterior		687.261,8	687.261,8	0,0	100
Receitas correntes		10.962.772,6	10.965.717,2	2.944,6	100
Receitas de Capital		2.859.361,1	2.834.288,2	(25.072,9)	99,1
Transferências Correntes		4.124.352,1	4.114.392,4	(9.959,7)	99,8
Transferências de Capital		70.895,1	21.844,1	(49.051,0)	30,8
Total das Receitas	**(s/saldo)**	**18.017.380,9**	**17.936.241,9**	**(81.139,0)**	**99,5**
	(c/saldo)	**18.704.642,7**	**18.623.503,7**	**(81.139,0)**	**99,6**

Fonte: CSS 2002

Em 2002, a execução orçamental, no que se refere à receita total apurada incluindo o saldo orçamental transitado de 2001, foi de 99,6%, visto que as cobranças ficaram aquém do previsto em cerca de 81,1 milhões de euros; ainda que se tenha verificado uma execução positiva das receitas correntes (mais 2,9 milhões de euros), a sua reduzida expressão não foi suficiente para colmatar os desvios verificados nas receitas e transferências de capital.

Os principais desvios entre o orçamentado e o realizado deveram-se principalmente aos movimentos de capital, ou seja, às *receitas de capital* (-) 25,1 milhões de euros, e às *transferências de capital* (-) 49,0 milhões de euros, com, respectivamente, execuções de 99,1% e 30,8%, que se justifica por uma orçamentação por excesso no que respeita à rubrica "Empréstimos obtidos" (linhas de crédito relacionadas com o FSE) e quanto às transferências relativas ao PIDDAC provenientes do OE.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

As receitas e transferências referentes aos anos de 2001 e 2002 são sumariadas, numa perspectiva muito genérica, no quadro seguinte, destacando-se as rubricas que, a não serem evidenciadas, distorceriam a análise comparativa entre os dois exercícios:

Quadro XII.8 – SS – Evolução da receita cobrada em 2001 e 2002

(em milhares de euros)

Receitas e Transferências	Conta de		Variações 2001/02	
	2001	2002	Valor	%
Receitas Correntes	**10.214.771,3**	**10.965.717,2**	**750.945,9**	**7,4**
Receitas de Capital	**141.252,4**	**2.834.288,2**	**2.693.035,8**	**1.906,5**
IGFCSS/FEFSS	*0,0*	*2.818.370,2*	*2.818.370,2*	*100,0*
Outras	*141.252,4*	*15.918,0*	*(125.334,4)*	*(88,7)*
Transferências	***3.330.750,8***	***4.136.236,5***	***805.485,7***	***24,2***
Correntes	2.633.972,2	4.114.392,4	1.480.420,2	56,2
Formação profissional - FSE	*0,0*	*626.360,3*	*626.360,3*	*100,0*
Outras	*2.633.972,2*	*3.488.032,1*	*854.059,9*	*32,4*
Capital	696.778,7	21.844,1	(674.934,6)	(96,9)
Formação profissional - FSE	*451.967,2*	*0,0*	*(451.967,2)*	*(100,0)*
Títulos	*216.029,4*	*0,0*	*(216.029,4)*	*(100,0)*
Outras	*28.782,1*	*21.844,1*	*(6.938,0)*	*(24,1)*
TOTAIS	**13.686.774,5**	**17.936.241,9**	**4.249.467,4**	**31,0**

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Os valores em questão permitem referir o seguinte:

- À primeira vista, as receitas totais arrecadadas pelo sistema, em 2002, superaram os 17,9 mil milhões de euros, representando, relativamente a 2001, um acréscimo de 4,2 mil milhões de euros, ou seja, em termos relativos, uma variação de 31,0%, quando no período imediatamente antecedente tinha sido de 8,9%;
- Porém, há que ter em atenção que o crescimento registado se deveu, principalmente, à evolução positiva das receitas de capital originadas pela integração no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFSS, o que representou cerca de 2,8 mil milhões de euros; caso tal não tivesse acontecido, o crescimento das receitas teria sido apenas de 10,5%;
- De forma mais desagregada, pode ainda observar -se o seguinte:
  - As receitas correntes, que representavam uma parte muito significativa das receitas e transferências totais, cresceram cerca de 7,4%, ou seja, 750,9 milhões de euros;
  - Por sua vez, as receitas de capital tinham uma expressão muito reduzida no conjunto, abstraindo da situação descrita quanto ao IGFCSS/FEFSS, podendo-se no entanto, e segundo informação recolhida junto do IGFSS, desagregar o valor inscrito em "Receitas de Capital – Outras" por Instituições e tipo de receitas, conforme segue:

Quadro XII.9 – SS - Desagregação por instituições das "Receitas de Capital – Outras"

(em euros)

Instituições	Venda de bens de investimento		Total
	Habitações	Outros	
IGFSS	15.874.796,15		15.874.796,15
ISSS		42.230,70	42.230,70
CNPRP		322,78	322,78
DRISS		572,80	572,80
Caixa Previdência TLP		74,82	74,82
Total	**15.874.796,15**	**43.201,10**	**15.917.997,25**

Fonte: IGFSS

◊ A evolução das transferências correntes e de capital deve ser analisada em conjunto, em virtude de as transferências para Formação profissional provenientes do FSE, em 2001, terem sido inscritas como de "capital", enquanto que, em 2002, foram consideradas como "correntes", conforme decorre do novo plano de contas;

◊ Assim, o total das transferências cresceu num valor um pouco acima do crescimento das receitas correntes, ou seja, cerca de 805,5 milhões de euros, embora em termos relativos assumisse um acréscimo de 24,2%, que se deveu essencialmente ao aumento das transferências correntes.

12.3.1.3 – Evolução das principais receitas

O quadro XII.10 sintetiza a evolução das principais receitas do sistema no período de 1998/2002:

Quadro XII.10 – SS – Evolução das principais receitas do Sistema no período – 1998/2002

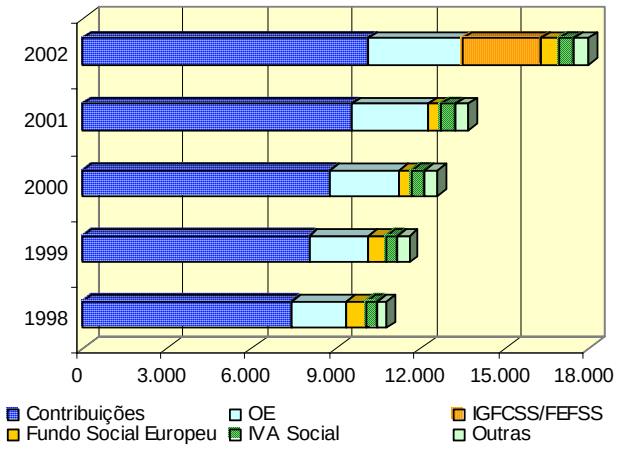
(em milhões de euros)

Receitas e Transferências	1998		1999		2000		2001		2002	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Contribuições	7.405,2	68,7	8.030,6	69,3	8.769,4	69,8	9.570,4	69,9	10.160,8	56,6
OE-MTS-Transf. Correntes	1.961,3	18,2	2.106,9	18,2	2.449,1	19,5	2.730,0	19,9	3.313,0	18,5
IGFCSS/FEFSS	-	-	-	-	-	-	-	-	2.818,4	15,7
Fundo Social Europeu	713,8	6,6	609,5	5,3	492,8	3,9	451,9	3,3	626,5	3,5
IVA Social	389,1	3,6	399,0	3,4	434,0	3,5	483,8	3,5	502,8	2,8
OE-Transf. Capital	-	-	-	-	-	-	216,0	1,6	-	-
Outras	306,8	2,8	438,9	3,8	424,0	3,4	234,5	1,7	514,7	2,9
Totais	**10.776,0**	**100**	**11.585,1**	**100**	**12.569,2**	**100**	**13.686,7**	**100**	**17.936,2**	**100**

Fonte: CSS/97 a CSS/02

Este quadro tem a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII.1 – SS – Evolução das principais receitas do Sistema no período 1998/2002



O quadro e o gráfico anteriores permitem observar o seguinte:

- Ao longo do quinquénio, a estrutura das receitas e transferências denotou uma relativa estabilidade, com excepção do efeito da inserção do IGFCSS/FEFSS na conta consolidada em 2002, e da transferência, em 2001, de títulos da Portugal Telecom como forma de cumprimento da Lei de Bases então vigente;
- Por outro lado, todas as receitas ou grupos de receitas foram registando aumentos ao longo do período, com excepção das transferências com origem no FSE, dado que, apesar de terem crescido de 2001 para 2002, não observaram, nos anos antecedentes, um comportamento uniforme;
- As contribuições por parte das entidades empregadoras e trabalhadores, bem como as transferências do OE, mantiveram o seu predomínio no conjunto, notando-se ainda que:
  - As contribuições registaram uma baixa na sua posição relativa de 69,9% para 56,6%, acentuada pela integração do IGFCSS/FEFSS, pois, mesmo sem esse efeito, a evolução teria sido no mesmo sentido, mas apenas de 69,9% para 67,2%;
  - No que respeita às transferências do OE (sem o IVA consignado), sofreram um decrescimento relativamente significativo, já que, mesmo considerando a entrada do IGFCSS/FEFSS no universo de consolidação, a sua posição passou de 19,9% para 18,5%; abstraindo dessa situação, o crescimento teria sido de 21,9%.

12.3.2 – Despesa

Um dos efeitos positivos da alteração dos princípios contabilísticos foi a uniformização conceptual da respectiva inscrição relativamente às receitas e despesas, dado que, no antecedente, apenas as receitas obedeciam ao princípio de gerência, enquanto as despesas, nomeadamente com as prestações sociais, estavam orientadas, na sua contabilização, pelo princípio do exercício. Assim, com a introdução do POCISSSS, a contabilidade orçamental, no que respeita à inscrição das despesas, passou a ser integralmente orientada numa base de caixa.

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e executada

No quadro XII.11 confrontam-se, para o exercício de 2002, as despesas orçamentadas e executadas:

Quadro XII.11 – SS – Síntese da despesa orçamentada e executada

(em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Orçamento Revisto de 2002 (1)	Conta de 2002 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Despesas Correntes	13.863.881,1	13.691.187,9	(172.693,2)	98,8
Despesas de Capital	3.779.577,2	3.694.681,9	(84.895,3)	97,8
Transferências Correntes	510.170,1	510.169,7	(0,4)	100
Transferências de Capital	6.856,0	6.856,0	0,0	100
TOTAL	**18.160.484,4**	**17.902.895,5**	**(257.588,9)**	**98,6**

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 2002

Em 2002, a execução orçamental, no que se refere ao total da despesa, foi de 98,6%, dado que as despesas correntes e as despesas de capital se situaram aquém do orçamentado.

12.3.2.2 – Evolução da despesa

O quadro XII.12 demonstra, de uma forma genérica, a dinâmica de evolução das despesas e transferências de 2001 para 2002, evidenciando, as principais rubricas cujo critério de inserção na CEO foi alterado.

Quadro XII.12 – SS – Evolução da despesa de 2001 para 2002

(em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Conta de		Variação 2001/02	
	2001	2002	Valor	%
Despesas Correntes	**11.570.203,0**	**13.691.187,9**	**2.120.984,9**	**18,3**
Subsídios à formação profissional		*989.855,8*	*989.855,8*	*100,0*
Outras	*11.570.203,0*	*12.701.332,1*	*1.131.129,1*	*9,8*
Despesas de Capital	**315.279,2**	**3.694.681,9**	**3.379.402,7**	**1.071,9**
IGFCSS/FEFSS	*0,0*	*3.492.688,3*	*3.492.688,3*	*100,0*
Outras	*315.279,2*	*201.993,6*	*(113.285,6)*	*(35,9)*
Transferências	**1.901.012,2**	**517.025,7**	**(1.383.986,5)**	**(72,8)**
Correntes	508.968,9	510.169,7	1.200,8	0,2
Emprego e formação profissional	*447.421,7*	*437.949,6*	*(9.472,1)*	*(2,1)*
Outras	*61.547,2*	*72.220,1*	*10.672,9*	*17,3*
Capital	1.392.043,3	6.856,0	(1.385.187,3)	(99,5)
Formação profissional	*591.828,0*	*0,0*	*(591.828,0)*	*(100,0)*
IGFCSS/FEFSS	*793.359,3*	*0,0*	*(793.359,3)*	*(100,0)*
Outras	*6.856,0*	*6.856,0*	*0,0*	*0,0*
TOTAIS	**13.786.494,4**	**17.902.895,5**	**4.116.401,1**	**29,9**

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Os valores constantes do quadro supra permitem observar o seguinte:

- As despesas totais aumentaram, relativamente a 2001, cerca de 4,1 mil milhões de euros (mais 29,9%), em grande parte devido ao englobamento, nas despesas de capital, do IGFCSS/FEFSS no universo consolidado;
- Abstraindo desse efeito, as mesmas despesas e transferências teriam crescido apenas 4,5%, inferior à evolução registada de 2000 para 2001, que tinha sido de 11,4%;
- As despesas correntes, como principal componente da despesa, excluindo a vertente formação profissional, sofreram um crescimento de 9,8% (1,1 mil milhões de euros), taxa bastante próxima do período antecedente, que foi de 9,9% (1,0 mil milhões de euros);
- A desagregação desta análise tem de atender, não só à introdução do IGFCSS/FEFSS, como à reclassificação das despesas e transferências associadas à formação profissional, pois os subsídios à formação profissional que, em 2001, eram considerados como transferências correntes, em 2002 figuravam na conta como despesas correntes, enquanto as transferências de capital de 2001 foram assumidas como transferências correntes em 2002;
- As restantes despesas, que, na sua maior parte, diziam respeito à componente formação profissional, evoluíram como segue, tendo em conta a reclassificação contabilística verificada nas despesas de formação profissional:

Quadro XII.13 – SS – Evolução da despesa com emprego e formação profissional – 2001/02

(em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Conta de		Variações 01/02	
	2001	2002	Valor	%
Despesas Correntes				
Subsídios à formação profissional		*989.855,80*	*989.855,8*	*100,0*
Transferências				
Correntes				
Emprego e formação profissional	*447.421,70*	**437.949,60**	**(9.472,1)**	**(2,1)**
Capital				
Formação profissional	**591.828,00**			
TOTAIS	**1.039.249,70**	**1.427.805,40**	**388.555,7**	**37,4**

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Assim, a componente formação profissional no seu conjunto aumentou significativamente, ou seja, a uma taxa de 37,4%, acréscimo devido, essencialmente, às despesas que foram reclassificadas de transferências correntes para despesas correntes (100%), que compensaram as transferências de capital que, em 2002, foram consideradas como transferências correntes.

- Deve notar-se, ainda que, em 2002, quanto às transferências de capital, retirando-se a referida componente, estas se cingem às transferências para o INATEL, no valor de 6,9 milhões de euros, transferência de valor igual à efectuada em 2001, facto que se deveu ao desaparecimento das transferências associadas ao IGFCSS/FEFSS que, em 2001, tinham sido de 793,4 mil milhões de euros.

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas

Neste domínio, destacam-se as despesas correntes e as despesas associadas ao emprego e formação profissional e, a exemplo do Parecer antecedente, as despesas de estrutura ou de administração do sistema.

12.3.2.3.1 – Despesas correntes

O quadro XII.14 apresenta a desagregação e evolução, no quinquénio de 1998 a 2002, das principais despesas correntes do sistema[1]:

[1] Na construção deste quadro atendeu-se ao seguinte:

- Para efeitos de melhor comparabilidade com os exercícios antecedentes, destacaram-se os subsídios à formação profissional, os quais, conforme atrás referido, foram em 2002 reclassificados como despesas correntes;
- Também foram evidenciadas as despesas de administração do sistema, que incluem as despesas com acções de formação profissional do pessoal da segurança social.

Quadro XII.14 – SS – Evolução das principais despesas correntes no período 1998/2002

(em milhões de euros)

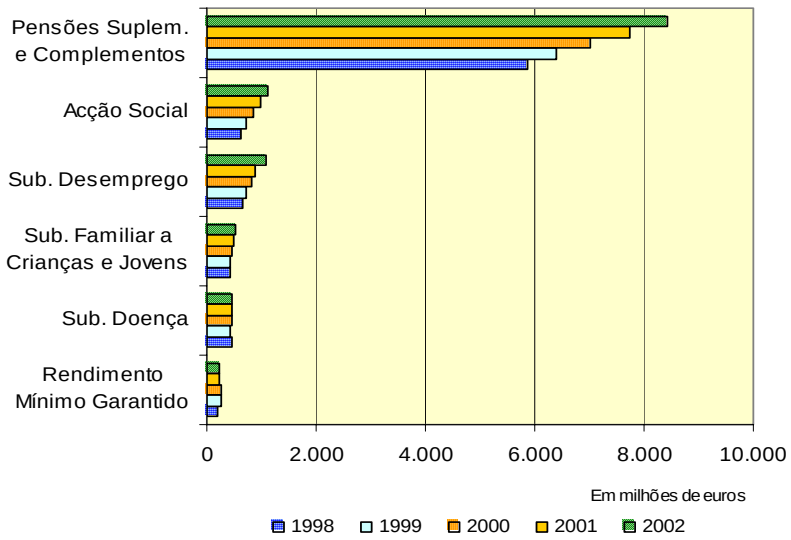
Despesas	1998		1999		2000		2001		2002	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Prest. dos regimes e de apoio social										
Pensões, Suplem. e Complem.	5.873,3	68,8	6.387,6	68,6	7.008,6	68,7	7.727,9	69,2	8.432,6	68,6
Acção Social[1]	631,0	7,4	724,8	7,8	843,0	8,3	973,7	8,7	1.104,2	9,0
Sub. Desemprego	663,9	7,8	731,7	7,9	803,6	7,9	869,9	7,8	1.090,4	8,9
Sub. Familiar a Crianças e Jovens	416,0	4,9	425,0	4,6	455,9	4,5	484,8	4,3	527,9	4,3
Sub. Doença	451,4	5,3	421,5	4,5	447,4	4,4	467,4	4,2	464,5	3,8
Rendimento Mínimo Garantido	197,0	2,3	277,3	3,0	266,9	2,6	244,4	2,2	232,4	1,9
Outras	298,3	3,5	337,7	3,6	378,5	3,7	407,0	3,6	435,9	3,5
Subtotais	**8.530,9**	**100,0**	**9.305,6**	**100,0**	**10.203,8**	**100,0**	**11.175,1**	**100,0**	**12.287,9**	**100,0**
Administ. (incl. acções de form. prof.)	278,4		305,8		320,3		394,9		413,5	
Subtotais	**8.809,3**		**9.611,3**				**11.570,0**		**12.701,4**	
Subsídios à Formação Profissional	-	-	-	-	-	-	-	-	989,8	
Totais	**8.809,3**		**9.611,3**		**10.524,1**		**11.570,0**		**13.691,2**	

1 Incluiu 1.252,7 milhares de euros referentes a subsídios de renda.

Fonte: CSS/02

Por sua vez, o gráfico que segue concentra-se nas principais prestações dos regimes de segurança social e de apoio social, apresentando-as de forma agregada:

Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais prestações sociais – 1999/2002



A estrutura das despesas correntes, exceptuando a introdução dos subsídios à formação profissional inscritas, em 2002, nas contas de execução orçamental, não apresentou, ao longo do período em análise, alterações de fundo, sendo, no entanto, de notar que:

- As pensões, em 2002, mantiveram-se como a principal despesa do sistema (8.432,6 milhões de euros), tendo representado, ao longo do período, entre 68,6% e 69,2% do total das prestações sociais, registando, de 2001 para 2002, um acréscimo de cerca de 704,7 milhões de euros, bastante próximo do observado nos períodos antecedentes;
- Seguiram-se as despesas com acção social (1.104,2 milhões de euros, em 2002, incluindo cerca de 1,3 milhões de euros de despesa realizada com "Subsídios de renda") – com relevo para as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação –, que têm evoluído de uma forma uniforme e constante, pois, representando 7,4% do total das prestações sociais em 1998, atingiram 9,0% em 2002, tendo suplantado, a partir de 2000, os subsídios de desemprego;
- Os subsídios de desemprego (1.090,4 milhões de euros, em 2002) que, de 1998 a 2001, tinham mantido uma posição relativa entre 7,8% e 7,9%, atingiram 8,9% em 2002, dado que aumentaram em valor absoluto cerca de 220,5 milhões de euros, quando nos períodos precedentes o seu aumento tinha rondado os 70,0 milhões de euros;
- Quanto às restantes prestações:
  - O subsídio familiar a crianças e jovens e as prestações não especificadas cresceram sempre ao longo do período, apesar de a sua posição relativa no conjunto se manter inalterável;
  - O subsídio de doença apresenta, no quinquénio considerado, uma clara tendência de decréscimo do seu peso relativo nas principais despesas correntes do sistema, baixando, progressivamente, de 5,3%, em 1998, para 3,8%, em 2002;
  - Quanto ao RMG, que atingiu o seu máximo em 1999 em termos da sua posição relativa no conjunto (3,0%), como reflexo da sua maturação foi-se mantendo em valores absolutos não muito divergentes desse máximo, embora em sentido descendente, o que potenciou uma assinalável perda de peso em termos de importância relativa (1,9% em 2002).

As despesas de administração do sistema (incluindo acções de formação profissional), sempre crescentes, tinham registado um aumento significativo e fora do comum de 2000 para 2001 (74,6 milhões de euros), nível que mantiveram em 2002, representando, neste último ano, 3,4% (413,5 milhões de euros), quando em cotejo com as prestações sociais, conforme se analisa de seguida.

12.3.2.3.2 – Despesas de "Administração" do sistema

Os gastos de estrutura do sistema, os quais, de acordo com as regras estabelecidas, devem ser imputados, proporcionalmente, a cada um dos subsistemas que servem, revelam, em termos de valor absoluto, um crescimento continuado ao longo do último triénio.

Deste modo, no quadro seguinte apresentam-se, com base em informação do IGFSS, as referidas despesas (com excepção das RA da Madeira e dos Açores, cujo valor provisório está integrado no grupo de instituições "Outras"), desagregadas por instituições, conforme segue:

Quadro XII.15 – SS – Despesas de "Administração" do Sistema no período 2000/02

(em milhares de euros)

Serviços	2000		2001		2002		Δ 2000/01		Δ 2001/02	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
IGFSS	35.004,1	10,9	58.741,9	15,0	69.358,9	16,8	23.737,8	67,8	10.617,0	18,1
IIES	24.528,9	7,7	46.291,4	11,8	23.300,4	5,6	21.762,6	88,7	(22.991,0)	(49,7)
ISSS	228.981,2	71,5	256.217,0	65,4	277.630,6	67,3	27.235,9	11,9	21.413,6	8,4
IGFCSS					3.399,4	0,8			3.399,4	100
Outras	31.825,4	9,9	30.650,1	7,8	39.014,8	9,5	(1.175,2)	(3,7)	8.364,7	27,3
Totais	**320.339,5**	**100**	**391.900,5**	**100**	**412.704,1**	**100**	**71.561,0**	**22,3**	**20.803,6**	**5,3**

Fonte IGFSS

O quadro anterior sugere as seguintes observações:

- Em 2002, as despesas com administração totalizaram 412,7 milhões de euros, tendo crescido, de 2001 para 2002, 20,8 milhões de euros (5,3%), quando, no período imediatamente anterior, tinham aumentado 71,6 milhões de euros, isto é, 22,3%;
- Sem o reflexo da introdução no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFESS, esse aumento teria sido de 17,4 milhões de euros, ou seja 4,4%;
- Em 2002 destaca-se, por ordem de importância, o ISSS, tendo este instituto despendido com despesas de administração cerca de 277,6 milhões de euros, (+8,4% que em 2001), seguindo-se o IGFSS, com 69,4 milhões de euros, (+18,1%, relativamente a 2001), enquanto o IIES despendeu cerca de 23,3 milhões de euros, ou seja, menos 49,7% quando em comparação com o ano anterior (o que deverá associar-se à quebra evidenciada na aquisição de bens de capital, pois esta passou de 9,4 milhões de euros, em 2001, para 3,1 milhões de euros em 2002);
- O grupo "Outras", que integra o valor provisório de 24,0 milhões de euros, das despesas de administração das RA, entre outras instituições, cresceu, de 2001 para 2002, 27,3%.

De acordo com a informação disponível (com excepção dos valores relativos a 2002, referentes às RA dos Açores e da Madeira), construiu-se, ainda, o seguinte quadro:

Quadro XII.16 – SS – Evolução das despesas de "Administração" do sistema no período 2000/02

(em milhares de euros)

Rubricas	2000	2001	2002	Variação 2000/01		Variação 2001/02	
				Absoluta	%	Absoluta	%
Despesas Correntes							
Compras	235,9	146,1	3.106,4	(89,8)	(38,1)	2.960,3	2.025,5
Fornecimentos e Serviços de Terceiros	75.759,9	84.295,3	72.644,8	8.535,4	11,3	(11.650,5)	(13,8)
Despesas com Pessoal	206.829,5	241.258,6	282.983,5	34.429,0	16,6	41.724,9	17,3
Outras despesas Correntes	29.676,4	29.482,4	26.219,1	(194,0)	(0,7)	(3.263,3)	(11,1)
Total das Despesas correntes	**312.501,8**	**355.182,5**	**384.953,8**	**42.680,7**	**13,7**	**29.771,3**	**8,4**
Despesas de capital							
Aquisição de bens de capital	7.837,6	36.718,0	3.711,2	28.880,4	368,5	(33.006,8)	(89,9)
Total das Despesas de capital	**7.837,6**	**36.718,0**	**3.711,2**	**28.880,4**	**368,5**	**(33.006,8)**	**(89,9)**

Fonte: CSS/00 e CSS/01 e informação do IGFSS no que respeita a 2002

O quadro supra, com as limitações anteriormente apontadas, permite referir que os principais acréscimos de despesa se registaram nas despesas correntes com pessoal (41,7 milhões de euros), tendo variado em sentido inverso as despesas de capital, (-) 33,0 milhões de euros.

Neste domínio merece referencia o facto (conforme já referido no Parecer sobre a CSS/01) de não terem sido relevados por parte do ISSS, nas despesas acima mencionadas os valores devidos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), por força do disposto no artigo 40.º, n.º 8.º, dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316/A/2000, de 7 de Dezembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001, com base no qual o ISSS passou a estar legalmente obrigado a contribuir para o financiamento da CGA, a título de comparticipação da entidade patronal, com uma importância mensal na proporção e de montante igual ao das quotas pagas pelos trabalhadores.

Com base nas quotas dos subscritores entregues de Janeiro de 2001 a Dezembro de 2002, pelo CNP e pelos CDSSS, foi calculada uma dívida de financiamento nos termos do referido diploma no montante global de 21.745.289,07 euros, conforme segue:

(em euros)

Anos	Capital	Juros	Total
2001	20.201.267,00	3.295.902,47	23.497.169,47
2002	18.697.958,25	3.047.330,82	21.745.289,07
Total	**38.899.225,25**	**6.343.233,29**	**45.242.458,54**

Fonte: CGA

Em Dezembro de 2002, o ISSS pagou apenas a dívida de capital relativo ao ano de 2001, ficando em dívida, nesta data, o montante de 25.041.191,54 euros, o qual não se encontra relevado como tal nas contas do ISSS e, portanto, na Conta consolidada do sistema.

Em síntese, as despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema, no ano de 2002, encontravam-se subavaliadas em mais de 25,0 milhões de euros.

Foi esclarecido pelo IGFSS, em sede de contraditório, através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

"Importa referir sobre esta matéria que não estando à data totalmente dirimido o diferendo entre a CGA e o ISSS no que se referia à interpretação da norma n.º 8 do art.º 40.º do D.L. n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, foi constituída para o efeito uma provisão (custo do exercício) para riscos e encargos no valor de 25.382.788,02€."

12.3.3 – Saldos de Execução Orçamental

Sobre este tema destaca-se a situação de 2002, nomeadamente na perspectiva do método de apuramento dos saldos do OSS e CSS, quando em comparação com os exercícios anteriores, assim como a evolução das variáveis que os explicam no período de 1998 a 2002.

12.3.3.1 – Exercício de 2002

No quadro que segue apresenta-se, de forma sintética, os saldos totais por grandes grupos de classificação económica, quanto à receita e à despesa, da conta de execução orçamental de 2002:

Quadro XII.17 – SS – Comparação entre a receita e a despesa

(em milhares de euros)

Rubricas	Receita	%	Despesa	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior	**687.261,7**	**3,7**	**-**	-	**687.261,7**
Correntes	10.965.717,2	58,9	13.691.187,9	76,5	(2.725.470,7)
Capital	2.834.288,2	15,2	3.694.681,9	20,6	(860.393,7)
Transferências Correntes	4.114.392,4	22,1	510.169,7	2,8	3.604.222,7
Transferências de Capital	21.844,1	0,1	6.856,0	0,0	14.988,1
Subtotais	**17.936.241,9**	**96,3**	**17.902.895,5**	**100**	**33.346,4**
Total (c/saldo)	**18.623.503,6**	**100**	**17.902.895,5**	**100**	**720.608,1**

Fonte: Conta da Segurança Social de 2002

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- O saldo negativo das receitas e despesas correntes e das receitas e despesas de capital foi contrabalançado pelas transferências correntes, onde pontificam as transferências do OE, sendo irrelevantes as transferências de capital;
- Adicionando o saldo inicial às receitas e despesas do ano resultou um saldo final de 720.608,1 milhares de euros, cuja composição era a seguinte:

◊ Subsistema Previdencial – Capitalização	359.412.195,52
◊ Subsistema Previdencial – Repartição	172.115.940,02
◊ Subsistema Protecção à Família e PAEFP - FSE	97.089.630,62
◊ Subsistema Protecção Social de Cidadania	91.990.434,86
▪ Programa Ser Criança	6.529.064,58
▪ PAII	1.842.081,92
▪ Fundo Socorro Social	13.792.684,18
▪ Restante saldo do subsistema	69.826.604,18

Quanto ao método de apuramento dos saldos nos OSS e CSS, este tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais inscritos nos Orçamentos e nas Contas.

Esta problemática centrava-se em dois aspectos fundamentais:

- Os saldos iniciais inscritos nos OSS não correspondiam aos saldos finais de execução orçamental dos exercícios precedentes;
- Na contabilidade orçamental, as inscrições na CEO, tendo em conta os diferentes princípios de especialização que, em função dos princípios contabilísticos inerentes ao PCISS, eram adoptados quanto às receitas e às despesas, dado que as receitas eram as efectivamente cobradas e as despesas, nomeadamente as prestações sociais, eram contabilizadas em função do respectivo processamento. Deve referir-se que, para os valores serem comparáveis, deveria ser apurado, 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, na contabilidade patrimonial, os resultados apurados apresentavam as limitações inerentes ao facto de o principal proveito, as contribuições, serem registadas de acordo com os recebimentos, deixando à margem, ou seja, para o exercício seguinte, os proveitos de contribuições ainda não entrados na tesouraria do sistema.

Assim, cingindo-nos às CEO, 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. Neste domínio 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 determinavam a respectiva integração.

Com a entrada em vigor do POCISSSS, poder-se-ia ser levado a concluir que, em 2002, o problema, ao prevalecerem os novos princípios contabilísticos, estaria ultrapassado, mas isso não aconteceu, na medida em que, na transição de 2001 para 2002, não foi utilizado o saldo final expresso na CSS de 2001, mas também um saldo convencionado.

No quadro seguinte comparam-se as situações em causa:

(em milhares de euros)

Rubricas		CSS/2001	CSS/2002
(1)	Saldos iniciais	521.527,6	687.261,7
(2)	Receitas e transferências	13.686.774,4	17.936.241,9
(3)=(1)+(2)	Saldos iniciais + Receitas e Transferências	14.208.302,0	18.623.503,6
(4)	Despesas e transferências	13.786.494,6	17.902.895,5
(5)=(3)+(4)	**Saldos de execução**	**421.807,4**	**720.608,1**

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Em 2002, o saldo inicial da CSS, *"tal como foi aprovado*", apresentava a seguinte desagregação:

(em milhares de euros)

Subsistema previdencial – Capitalização	393.886,2
Subtotal	**393.886,2**
Acções de formação profissional com suporte no FSE	272.105,3
Receitas consignadas à acção social:	
Programa Ser criança	8.432,3
Programa de Apoio Integrado a Idosos	2.660,4
Fundo de Socorro Social	9.969,5
PIDDAC – OSS	208,0
Subtotal	**293.375,5**
TOTAL	**687.261,7**

Fonte: CSS/01 e informação do IGFSS

Para uma apreciação do saldo anterior deve destacar-se o caso do IGFCSS/FEFSS dos restantes componentes, como segue:

O valor constante da CSS, correspondente à integração do IGFCSS/FEFSS, 393,9 milhões de euros, coincide com o saldo constante do OSS inicial, mas diverge do saldo orçamental apresentado nas contas desta instituição, no valor de 172.075,06 milhares de euros, constituindo-se, assim, uma divergência de 221.810,6 milhares de euros.

Questionado o IGFCSS, foi respondido que *"Sendo os valores inscritos no mapa anexo à declaração n.º 3/2004, publicada no DR I Série-B de 30 de Janeiro de 2004, consolidados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social reencaminhamos, neste data, o Vosso ofício n.º 03700 de 17.03.2004 para aquele Instituto de modo a que sejam prestados os esclarecimentos solicitados.*

No que se refere à CSS/02, relativamente às diferenças de saldos iniciais apresentadas nos anexos IV, o valor do saldo inicial que ascende a 393.886.234€ corresponde à previsão do saldo inicial efectuada à data da elaboração do Orçamento/2002. Já o valor de 172.075.063€ é o saldo inicial efectivo do Orçamento 2002 (corresponde ao saldo dos depósitos a Prazo e à Ordem em 31/12/2001)".
Questionado o IGFSS, não foi obtida qualquer resposta sobre este ponto concreto.

A parte restante, 293,3 milhões de euros, foi incorporada no OSS por via da revisão do primeiro orçamento, através das alterações orçamentais previstas no art.º 50.º do Decreto-Lei de execução orçamental (ver ponto 12.2), tendo subjacentes as competentes autorizações governamentais.

Em parte, tratam-se, alegadamente, de saldos resultantes de transferências para o IGFSS, como receitas consignadas a fins específicos, que não tiveram execução no ano de 2001 pela sua totalidade, em relação às quais se refere que, abstraindo do saldo imputado ao Fundo de Socorro Social que, em 2001, estava nas mesmas condições do IGFCSS/FEFSS, pois não fazia parte do perímetro de consolidação, os saldos anteriores deveriam ser coincidentes com as "receitas que ficam consignadas a despesas a realizar em 2002" constantes do relatório anexo à CSS/01 (ponto III.8), que eram os seguintes:

(em milhares de euros)

Acções de formação profissional com suporte no FSE:	
Saldo/2001 da linha de crédito	134.635,5
Receitas consignadas à acção social:	
Programa Ser Criança	2.149,8
Programa de Apoio Integrado a Idosos	738,2
Rendimento mínimo garantido	2.908,0
ACNUR	24,9

Fonte: CSS/02 e informação do IGFSS

Verifica-se que os saldos relativos ao RMG e ao ACNUR não constam do saldo inicial inscrito na CSS/02, enquanto os restantes não coincidem.

Em face do exposto, o TC tem de reiterar as suas reservas, relativamente aos critérios adoptados no que se refere à inscrição dos saldos iniciais de 2002, pelo facto de não coincidirem com os saldos finais de execução orçamental no que se refere a 2001. Por outro lado, no que se refere concretamente ao IGFCSS, constata-se que o saldo inscrito no OSS e CSS como inicial, sendo na verdade apenas previsional, deveria ter sido revisto na conta consolidada, como o foi no que se refere às contas desta instituição, mesmo que os critérios relativos ao seu apuramento adoptados pelo IGFSS, desde que cabalmente justificados, fossem diferentes dos seguidos pelo IGFCSS. Na realidade, não se afigura aceitável que um valor meramente previsional se tivesse mantido inalterável a nível de CSS e não tivesse sido adaptado à real execução orçamental, quando esta já era conhecida.

Em matéria de contraditório e através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, inserido no Volume III – Anexos, é de notar as seguintes observações do IGFSS:

> *"A matéria relativa à contabilização em cada ano dos saldos da execução orçamental do ano anterior mantém-se no IGFSS, como não podia deixar de ser, como uma questão a resolver a curto prazo.*
>
> *Contudo, tal não se afigura de resolução simples e imediata, porquanto, os princípios contabilísticos e orçamentais por que a Segurança Social pautava o registo das transacções e a avaliação da sua situação financeira e orçamental se não mantêm na totalidade a partir de 2002, donde se não pudesse, em nossa opinião, iniciar o exercício orçamental do ano em apreço com um saldo apurado em 31 de Dezembro de 2001 em subordinação à aplicação, na respectiva execução orçamental, de uma dualidade de princípios – competência económica e de caixa –, executar o Orçamento da Segurança Social de 2002 no respeito pelo princípio de caixa modificada definido na legislação em*

vigor e apurar, consequentemente, um saldo orçamental final cuja expressão financeira seria naturalmente passível de algumas preocupações.

Uma tarefa desta complexidade, apenas, poderia ter sido levada a cabo se tivesse sido possível disponibilizar para tal uma equipa de técnicos habilitados durante o tempo necessário, condições que no contexto de mudança vividos não foi possível de todo reunir.

Assim, cautelarmente, optou-se por considerar, na execução orçamental de 2002, os saldos orçamentais finais de 2001 cuja integração, em 2002, havia sido objecto de aprovação por Suas Ex.as os Senhores Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho.

Sobre as diferenças apuradas entre o saldo registado inicialmente na CSS/02 – provisória e o saldo orçamental transitado em 31 de Dezembro de 2001, relativamente às acções de formação profissional com suporte no FSE e ao IGFCSS, as mesmas, tal como se esclareceu oportunamente, foram entretanto objecto de correcção. (…)

O saldo relativo às acções de formação profissional com suporte no FSE, no valor de 272.105,3 mil € integrado na conta de execução orçamental de 2002, corresponde, após a correcção de 25.200,6 mil € ao montante transferido da União Europeia/Fundo Social Europeu, na posse do IGFSS à data de 31.12.2001, aguardando-se do DAFSE e IGFSE as adequadas ordens de pagamento de acções de formação profissional.

Naquele montante, não está incluída a parcela da receita do empréstimo obtido junto da caixa Geral de Depósitos em 2001, no valor de 134 635,5 mil €, cuja amortização se efectivou em 2002, não podendo por isso, em nosso entender retirar-se a ilação supra citada.

Os valores consignados aos Programas Ser Criança e PAII indicados pelo Tribunal de Contas no quadro supra e no valor respectivamente de 2 149,8 mil € e 738,2 mil € referem-se apenas ao resultado das operações realizadas em 2001 (Receitas – Despesas) sem integrarem saldos de anos anteriores.

Aqueles valores não correspondem, por isso, à totalidade do saldo na posse da Segurança Social consignado à realização das despesas em causa, pelo que se não afigura constituírem o valor correcto do saldo inicial a considerar na CSS/02."

Verifica-se, em face do exposto, que a problemática dos saldos orçamentais persiste. O IGFSS critica os valores constantes do quadro supra, os quais, no entanto, foram extraídos do Relatório anexo à CSS/01, da responsabilidade do mesmo Instituto. Aliás, o facto de estes saldos não corresponderem à realidade é demonstrado pela posterior correcção que o IGFSS teve necessidade de efectuar.

12.3.3.2 – Evolução no período de 1998 a 2002

O quadro que segue espelha, não só a evolução dos saldos de execução tal como decorrem das CSS, como as principais receitas e despesas que os informam, complementando o anteriormente exposto sobre a matéria, mas atendendo, no que se refere ao IGFCSS/FEFSS, aos seguintes considerandos:

- De 1998 a 2001 omitiram-se as transferências para a referida instituição com cobertura convencionada em saldos de exercícios anteriores, considerando-se apenas as transferências relativas ao valor líquido da alienação de imóveis, bem como de saldos de execução orçamental do próprio ano;

- Em 2002 esse problema não se põe, pelo facto do organismo em questão ter passado a consolidar no sistema.

Quadro XII.18 – SS – Contas da Segurança Social - 1998/02

(em milhões de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	2001	2002
Movimentos Correntes:						
(1)	**Receitas**	**7.925,5**	**8.540,8**	**9.361,0**	**10.214,8**	**10.965,7**
	Contribuições	*7.405,2*	*8.030,6*	*8.769,4*	*9.570,4*	*10.160,8*
	IVA consignado	*389,1*	*399,0*	*434,0*	*483,8*	*502,8*
	Rendimentos	*86,8*	*69,3*	*92,3*	*104,7*	*190,2*
	Outras	*44,4*	*41,9*	*65,3*	*55,9*	*111,9*
(2)	**Despesas**	**8.809,2**	**9.611,4**	**10.524,2**	**11.570,2**	**13.691,2**
	Pensões	*5.873,3*	*6.387,6*	*7.008,6*	*7.727,9*	*8.432,6*
	Sub. Desemprego	*663,9*	*731,7*	*803,6*	*869,9*	*1.090,4*
	Acção Social	*631,0*	*724,8*	*843,0*	*973,7*	*1.104,2*
	Subsídios à form. profissional	*-*	*-*	*-*	*-*	*989,9*
	Subsídio familiar	*416,0*	*425,0*	*455,9*	*484,8*	*527,9*
	Sub. Doença	*451,4*	*421,5*	*447,4*	*467,4*	*464,5*
	Administração	*278,3*	*305,8*	*320,2*	*392,1*	*412,7*
	Rend.Mín. Garantido	*197,0*	*277,3*	*266,9*	*244,4*	*232,4*
	Outras	*298,3*	*337,7*	*378,6*	*410,0*	*436,6*
(3)=(1)-(2)	**Saldos**	**(883,7)**	**(1.070,6)**	**(1.163,2)**	**(1.355,4)**	**(2.725,5)**
(4)	**Transf. (Receitas)**	**2.081,5**	**2.331,9**	**2.635,7**	**2.633,7**	**4.114,4**
	Transferências do OE	*1.941,8*	*2.081,5*	*2.449,1*	*2.505,5*	*3.313,0*
	Fundo Social Europeu	*-*	*-*	*-*	*-*	*626,5*
	Outras	*139,7*	*250,4*	*186,6*	*128,2*	*174,9*
(5)	**Transf. (Despesas)**	**380,1**	**419,0**	**468,9**	**508,8**	**510,2**
	Emprego e Form. Profissional	*325,7*	*357,1*	*412,0*	*447,4*	
	Formação Profissional	*-*	*-*	*-*	*-*	*438,0*
	Outras	*54,4*	*61,9*	*56,9*	*61,4*	*72,2*
(6)=(3)+(4)-(5)	**Saldos Correntes**	**817,7**	**842,3**	**1.003,6**	**769,5**	**878,7**
Movimentos de Capital:						
(7)	**Rec. e Transferências**	**768,7**	**711,2**	**572,7**	**838,0**	**2.856,1**
	Activos Financeiros	*-*	*-*	*-*	*-*	*2.818,4*
	Fundo Social Europeu	*713,8*	*609,5*	*492,8*	*451,9*	*-*
	Valores a transferir p/FEFSS	*-*	*-*	*-*	*216,0*	*-*
	PIDDAC-OE	*19,5*	*25,4*	*18,0*	*24,9*	*21,8*
	Outras	*35,4*	*76,3*	*61,9*	*145,2*	*15,9*
(8)	**Desp. e Transferências**	**911,3**	**1.053,1**	**882,4**	**1.208,5**	**3.701,5**
	Activos financeiros	*-*	*-*	*-*	*-*	*3.492,7*
	Formação Profissional	*738,2*	*859,9*	*514,3*	*591,8*	*-*
	IGFCSS (FEFSS)	*65,8*	*69,3*	*172,6*	*294,3*	*-*
	Amortização de Empréstimos	*0,0*	*11,7*	*84,2*	*14,3*	*134,6*
	Imobilizações Financeiras	*4,5*	*0,0*	*8,5*	*187,5*	*-*
	Outras	*102,8*	*112,2*	*102,8*	*120,6*	*74,2*
(9)=(7)-(8)	**Saldos de Capital**	**(142,6)**	**(341,9)**	**(309,7)**	**(370,5)**	**(845,4)**
(10)=(6)+(9)	**Saldos anuais**	**675,1**	**500,4**	**693,9**	**399,0**	**33,3**

Fonte: Contas da Segurança Social

A análise comparativa entre os diversos anos considerados está limitada, no que se refere a 2002, pela integração do IGFCSS/FEFSS e reclassificação de diversas rubricas associadas ao emprego e formação profissional (ver ponto 12.3.2.2), sendo, ainda assim, possível retirar as seguintes ilações:

- Os saldos negativos entre as *receitas e despesas correntes* (com exclusão dos subsídios à formação profissional), que são dominadas, respectivamente, pelas contribuições e pensões de reforma, com valores entre os (-) 883,7 e os (-) 2.725,5 milhões de euros, assumiram um crescimento contínuo ao longo dos anos em referência, reflectindo a inserção nas despesas correntes das prestações sociais que estão fora do subsistema previdencial, bem como do anterior regime geral;

- Independentemente do efeito da referida reclassificação das receitas e despesas associadas ao emprego e formação profissional, verificou-se, mais uma vez, que as transferências tendo por origem o OE, que aumentaram substancialmente em 2002, complementaram as receitas do subsistema previdencial, no sentido da cobertura total ou parcial de outros subsistemas, tendo como resultante *saldos correntes* positivos;

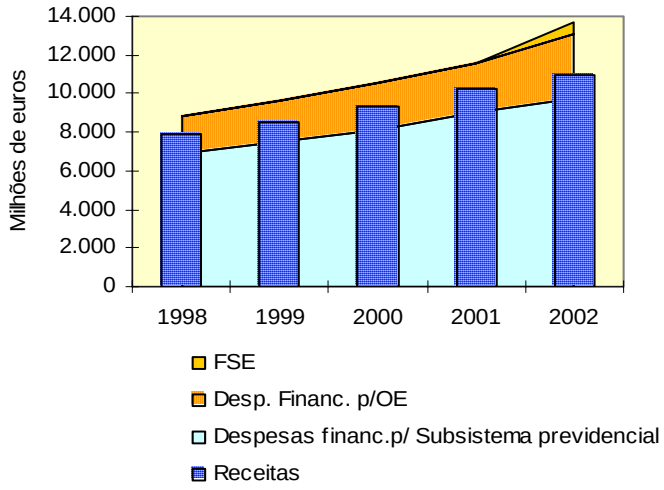
- No que se refere aos *movimentos de capital*, é de realçar o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS, mas também o da reclassificação das despesas com formação profissional, factos que não evitaram que os saldos de capital continuassem, em 2002, a assumir valores negativos;

- Conjugando os *saldos correntes* e os *saldos de capital*, verifica-se que as CSS foram apresentando, neste período, sempre saldos positivos, que se cifraram num máximo de 693,9 milhões de euros obtidos em 2000 e num mínimo de 33,3 milhões de euros registados em 2002.

O gráfico que segue tem por base o quadro anterior e evidencia, no quinquénio em questão, as receitas e despesas correntes, destacando, quanto às primeiras, as receitas com origem no regime geral[1] e as transferências do OE e do FSE.

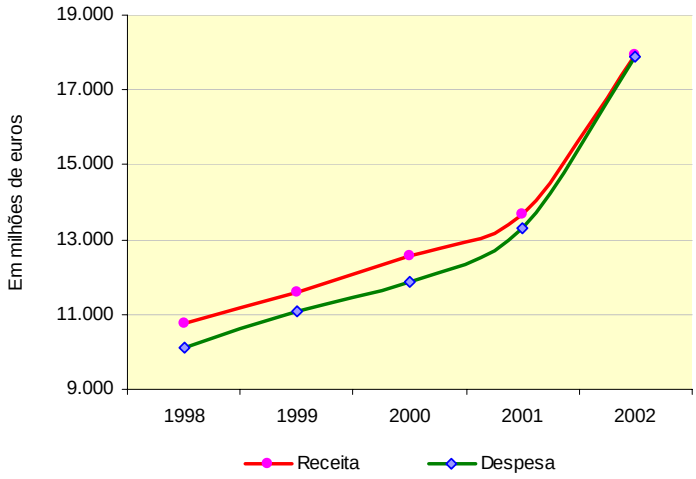
[1] Em 2002, dada a superveniência da nova Lei de Bases, para permitir a comparação com os exercícios anteriores, houve que adicionar às receitas do subsistema previdencial de repartição, as contribuições e cotizações atribuídas aos subsistemas previdencial de capitalização e de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional.

Gráfico XII.3 – SS – Evolução das receitas e despesas correntes no quinquénio 1998/2002



Construiu-se ainda o gráfico que espelha 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.4 – SS – Evolução da despesa e da receita no quinquénio 1998/2002



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 a partir de 2000, sendo essa tendência mais acentuada neste último período.

12.3.4 – Outros aspectos relevantes

Neste ponto e no que se refere às principais receitas e despesas, faz-se uma análise das taxas médias de crescimento anual bem como da sua relação com o PIB.

12.3.4.1 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas

Tendo por base o quinquénio 1998/2002, calcularam-se as taxas médias de crescimento anual globais, bem como as variáveis mais significativas do conjunto das receitas e das despesas, conforme segue:

Quadro XII.19 – SS – Principais receitas e despesas – Taxas de crescimento médio anual – 1998/2002

(em milhões de euros)

RUBRICAS	1998	2002	Δ% Média Anual
Receitas e transferências			
Contribuições	7.405,2	10.160,8	6,5
Do OE	1.964,3	3.428,1	11,8
IGFCSS	-	2.818,4	-
Outras	1.406,6	1.528,9	1,7
Total das receitas (s/IGFCSS)	**10.776,1**	**15.117,8**	**7,0**
Total das receitas	**10.776,1**	**17.936,2**	**10,7**
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	5.873,3	8.432,6	7,5
Sub. Desemprego	663,9	1.090,4	10,4
Acção Social	631,0	1.104,2	11,8
Abono/Subsídio Familiar	416,0	527,9	4,9
Sub. Doença	451,4	464,5	0,6
RMG	197,2	232,4	3,3
Administração	**278,3**	**412,7**	**8,2**
Transferências correntes			
Emprego e Formação profissional	325,7	989,8	24,9
Movimentos de capital			
Formação profissional	738,2	438,0	(9,9)
IGFCSS	-	3.492,7	-
Outras	**925,1**	**717,7**	**(5,0)**
Total das despesas (s/IGFCSS)	**10.500,2**	**14.410,2**	**6,5**
Total das despesas	**10.500,2**	**17.902,9**	**11,3**

Fonte: CSS/98 e CSS/02

As variações apuradas permitem referir o seguinte, ainda que esta análise esteja limitada, no que se refere a 2002, pela integração do IGFCSS/FEFSS:

- A taxa média anual de crescimento das despesas, 11,3%, situou-se acima do crescimento das receitas, 10,7%, devido ao efeito da integração do IGFCSS/FEFSS no perímetro de

consolidação, pois, se tal não acontecesse, a taxa de crescimento das receitas situar-se-ia, em 2002, um pouco acima da taxa média de crescimento das despesas;

- Tendo em conta a respectiva predominância neste domínio, a taxa de crescimento das contribuições (6,5%) situou-se próximo da taxa de evolução das receitas (com exclusão do IGFCSS/FEFSS), o mesmo acontecendo com as pensões (7,5%), quando em comparação com as despesas;
- As transferências do OE apresentaram uma taxa média anual de 11,8%, bastante acima da taxa média anual de crescimento das receitas, não tendo em consideração o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS;
- Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), verifica-se que os movimentos correntes relativos a emprego e formação profissional (24,9%), as despesas com subsídios de desemprego (10,4%) se apresentaram acima da média do total das despesas; mas, por outro lado, o abono/subsídio familiar (4,9%) o RMG (3,3%) e o subsídio de doença (0,6%) encontram-se aquém da referida média, destacando-se ainda os movimentos de capital para formação profissional que decresceram (-) 9,9%;
- As despesas administrativas do sistema que, em períodos transactos, acompanhavam a média geral, a partir de 2001 dispararam, situando-se nos 8,2%, ao comparar 1998 e 2002, isto é, bastante acima da taxa média anual (6,5%).

12.3.4.2 – Relação das principais receitas e despesas com o PIB

O quadro seguinte apresenta a relação entre a evolução das principais componentes das CSS e o PIB, nos anos de 1992, 1997 e 2002:

Quadro XII.20 – SS – Relação das principais receitas e despesas com o PIB – 1992, 1997 e 2002

(em milhões de euros)

Rubricas	1992		1997		2002	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
Receitas e Transferências						
1. Receitas correntes	**4.884,7**	**7,8**	**7.453,0**	**8,3**	**10.965,7**	**8,5**
Contribuições	4.779,5	7,6	6.847,0	7,7	10.160,8	7,9
IVA Social	-		361,1	0,4	502,8	0,4
2. Receitas de capital	**57,9**	**0,1**	**23,9**	**0,0**	**2.834,3**	**2,2**
IGFCSS/FEFSS	-	-	-	-	2.818,4	2,2
3. Transferências correntes	**566,1**	**0,9**	**1.931,3**	**2,2**	**4.114,4**	**3,2**
Do OE	384,1	0,6	1.820,6	2,0	3.407,4	2,6
4. Transferências de capital (1)	**17,0**	**0,0**	**21,4**	**0,0**	**19,7**	**0,0**
TOTAL	**5.525,7**	**8,8**	**9.429,8**	**10,6**	**17.934,1**	**13,9**
Despesas e Transferências				**0,0**		**0,0**
1. Despesas correntes	**5.365,6**	**8,6**	**8.090,5**	**9,1**	**13.691,2**	**10,6**
Pensões	3.626,3	5,8	5.472,8	6,1	8.432,6	6,5
Subsídio de desemprego	329,2	0,5	671,4	0,8	1.090,4	0,8
Acção Social	306,3	0,5	539,7	0,6	1.104,2	0,9
Subsídio de Doença	388,1	0,6	538,2	0,6	464,5	0,4
Prestações Familiares	262,9	0,4	376,6	0,4	527,9	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-		48,4	0,1	232,4	0,2
2. Despesas de capital	**52,9**	**0,1**	**72,8**	**0,1**	**3.694,7**	**2,9**
IGFCSS/FEFSS	-	-	-	-	3.492,7	2,7
3. Transferências correntes	**204,0**	**0,3**	**858,4**	**1,0**	**510,2**	**0,4**
4. Transferências de capital (1)(2)	**533,7**	**0,9**	**77,3**	**0,1**	**6,9**	**0,0**
TOTAL	**6.156,2**	**9,8**	**9.099,1**	**10,2**	**17.903,0**	**13,8**

(1) Excepto FSE.

(2) Em 2000, inclui também nas transferências para o IGFCSS (FEFSS) a contrapartida de saldos de exercícios anteriores (iniciadas em 1997)

Fonte: CSS de 1992, 1997 e 2002

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- Os totais das receitas e das despesas, em 2002, apresentaram, naturalmente, uma situação paralela perante o PIB, representando, em relação a este, uma proporção próxima dos 14,0%, quando em 1997 andava um pouco acima dos 10%, revelando, assim, um certo crescimento no último quinquénio, em grande parte explicado pelo efeito da integração do IGFCSS/FEFSS no universo de consolidação;
- Deve ainda fazer-se uma referência às transferências do OE, as quais registam um incremento significativo no período de 1992 a 1997, ao passarem de 0,6% para 2,0%, tendo, no entanto, no período de 1997 a 2002, apresentado um crescimento relativamente mais moderado, apesar do acentuado crescimento de 2001 para 2002;
- As variáveis mais relevantes das CSS, as contribuições e as pensões, têm permanecido, quando em cotejo com o PIB, na ordem, respectivamente, dos 7% e dos 6%;

- As restantes prestações sociais, excluindo as despesas com acção social (que passou de 0,6% em 1997 para 0,9% em 2002), dão, em função deste indicador, uma imagem de estabilidade.

12.3.5 – Financiamento do sistema de Segurança Social

Em 2002, o enquadramento jurídico do financiamento do sistema de segurança social foi alterado pela nova Lei de Bases[1] (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto), conjugada com o diploma que neste domínio a regulamenta, ou seja, o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro[2].

Continuou, no entanto, a subsistir a questão essencial da sustentabilidade futura do sistema de segurança social (assente principalmente, do ponto de vista do financiamento, numa lógica de repartição que pressupõe a colaboração intergeracional) e a sua capacidade de cobertura dos encargos futuros com as pensões de reforma.

12.3.5.1 – Subsistemas e regimes de Segurança Social

De acordo com o n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, entretanto revogada, os regimes de segurança social eram o *regime geral* e o *regime não contributivo*, que se concretizavam em prestações garantidas como direitos, dizendo o primeiro respeito, essencialmente, aos trabalhadores por contra de outrem e independentes; por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo referia que *a acção social* se concretizava através de prestações tendencialmente personalizadas, objecto de uma apreciação individualizada, não se constituindo como garantidas.

Na Lei de Bases em vigor em 2002, que se aplica ao designado "Sistema de Solidariedade e Segurança Social", o anterior regime geral tinha a sua tradução no designado "Subsistema previdencial", abrangendo "*os regimes de segurança social aplicáveis à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes*", tendo "*por base a obrigação legal de contribuir*".

A mesma Lei integra mais dois subsistemas – o de protecção social de cidadania, que abrange o regime de solidariedade e a acção social, e o de protecção à família – e, conjugada com o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, prevê que estes subsistemas e regimes se desagregam, em conformidade com as modalidades de protecção social previstas neste último diploma, como segue:

- Subsistema de protecção social de cidadania:
  - Regime de solidariedade:
    - Regime não contributivo;
    - Rendimento Mínimo Garantido (actual Rendimento Social de Inserção);
    - Montantes mínimos de pensão.
  - Acção social;

[1] Apesar de ter entrado em vigor a 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, apenas produziu efeitos no exercício de 2002, tendo, por sua vez, sido revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003.

[2] 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.

- ◊ Regimes equiparados ao regime não contributivo:
  - ♦ RESSAA;
  - ♦ Regime transitório dos rurais.
- ◊ Regime especial dos ferroviários;
- ◊ Programas e projectos no apoio às famílias e à infância não dependentes de carreira contributiva;
- ◊ Programa de Apoio aos Refugiados;
- ◊ Medidas de Apoio a Políticas de Lazer Social.

♦ Subsistema de protecção à família:

- ◊ Encargos familiares;
- ◊ Deficiência;
- ◊ Dependência.

As políticas activas de emprego e de formação profissional, por seu lado, são consideradas como medidas especiais e financiadas nos mesmos moldes do Subsistema de protecção à família, ou seja, de forma tripartida, pelo que, relativamente à análise que seguidamente se efectua, enquadram-se nesse Subsistema.

Finalmente, é de salientar que foi ultrapassada uma das contradições da legislação anterior, na medida em que o RESSAA e o Regime Especial dos Ferroviários, anteriormente integrados no regime geral, mas que se caracterizavam por ser não contributivos ou fracamente contributivos, se assumiram de acordo com a sua verdadeira natureza.

12.3.5.2 – O Financiamento por Subsistemas e regimes na óptica jurídica

A Lei de Bases em vigor até 2001 (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto) preconizava, como princípios gerais quanto ao financiamento, os seguintes:

- ♦ O regime geral de segurança social devia 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), estava previsto o princípio da distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

A Lei n.º 17/2000 (artigos 82.º e 83.º), conjugada com os artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, previa, por sua vez, três principais formas de financiamento, que se aplicariam tendencialmente aos subsistemas, como segue:

Formas de financiamento	Subsistemas
Exclusivo: Orçamento do Estado	Protecção social de cidadania
Bipartido: Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores	Previdencial
Tripartido: Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores Consignação de receitas fiscais	Subsistema de protecção à família(1)

(1) Este subsistema integra, em termos de financiamento, as politicas activas de emprego e formação profissional

Para além deste quadro geral, e sem se pretender ser exaustivo, referem-se de seguida alguns aspectos que em parte se apresentam em continuidade com os esquemas antecedentes:

- Na aplicação do princípio de que o regime financeiro da segurança social deve conjugar as técnicas de repartição e de capitalização, foi definido, nesta última vertente, que um valor de dois pontos percentuais das cotizações dos trabalhadores deve ser aplicado num fundo de reserva (art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 331/200), até que seja assegurada, por um período mínimo de dois anos, a cobertura do montante previsional das pensões;

- Quanto aos saldos anuais apresentados pelo subsistema de base contributiva, assim como as receitas resultantes da alienação de património e as obtidas como resultado de aplicações financeiras, estão totalmente orientadas para a capitalização;

- No que respeita ao financiamento da acção social é feita expressamente a referência às receitas de jogos sociais (SCML), bem como a outras receitas que lhe estejam consignadas;

- As transferências do FSE estão orientadas para o financiamento do subsistema de protecção à família, na óptica das políticas activas de emprego e formação profissional (alínea f) do n.º 1 do art. 8.º do Decreto Lei n.º 331/2001);

- Por sua vez, a alínea d) do art.º 11.º do mesmo Decreto-Lei estabelece o princípio de que sejam destinados ao subsistema previdencial eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado, tendo em atenção o incumprimento, que se tinha registado no passado, quanto à Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto;

- No que se refere aos complementos sociais[1] de pensão do regime geral (actual subsistema previdencial) são considerados (como adiante se evidencia), relativamente ao seu financiamento e à semelhança do que ocorria anteriormente, como seguindo a regra do regime não contributivo (actual regime de solidariedade, integrado no subsistema de protecção social de cidadania), ou seja, os custos associados às pensões do subsistema previdencial que não atinjam os valores mínimos previstos no art.º 56.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, são

[1] Cfr. alínea e) do art.º 26.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

suportados, em 2002[1], de forma tripartida, nos termos previstos para o subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional (Cfr. al. a) do art.º 7.º e art.º 8.º e 9.ºdo Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro), isto é, através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais;

- Os encargos de administração, bem como as restantes despesas comuns do sistema, continuam a ser cobertas na proporção dos encargos dos diversos subsistemas e regimes.

12.3.5.3 – Normas transitórias de financiamento quanto a 2002 e anos seguintes

O Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, estabelece, em relação a diversas situações, independentemente dos princípios gerais que se possam legalmente aplicar, em conformidade com o anteriormente exposto, esquemas faseados de financiamento no que se refere a algumas situações, a saber:

- O financiamento tripartido do **subsistema de protecção à família** e das **políticas activas de emprego e formação profissional**, embora não excluindo outras, destacava especialmente, como receita fiscal consignada, a receita do IVA resultante do aumento da taxa normal, então de 16%, para 17% (n.º 6 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro), prevendo o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001 que essa consignação se processasse de forma faseada, no que se refere à proporção de despesas cobertas por esta vertente de financiamento, conforme segue:

Proporção da consignação de receitas fiscais	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
	1% das receitas do IVA (*)	30% das despesas	40% das despesas	50% das despesas

(*) Em conformidade com os anos anteriores

- Os complementos sociais de pensão do subsistema previdencial que excedam o montante fixado para a pensão social, o qual, como regra geral, tinha um financiamento bipartido, ou seja, através das cotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades patronais, constituem-se, conforme foi referido, como excepção no contexto deste subsistema ao ser previsto um financiamento tripartido, estabelecendo-se, adicionalmente (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 331/2001), a partir de 2002, o seguinte esquema, em termos de proporção de fontes de financiamento:

Financiamento	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006 e seguintes**
Tripartido	100%	75%	50%	25%	0%
Do OE	0%	25%	50%	75%	100%

- Relativamente ao financiamento dos complementos sociais de pensão inferiores à pensão social, estes são assegurados, de acordo com a legislação em vigor, exclusivamente, por

[1] Está previsto que, de forma gradual, este passe a constituir um encargo do OE, sendo por ele suportado, na totalidade, a partir de 2006. Cfr. als. b), c), d) e e) do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

transferências do Orçamento do Estado, fazendo, assim, parte das despesas correntes do subsistema de Protecção Social de Cidadania.

12.3.5.4 – Constrangimentos à análise do financiamento do sistema em 2002

As análises empreendidas nos Pareceres antecedentes no que respeita ao financiamento do sistema, com desagregação pelos regimes de segurança social então vigentes, tinham por base uma exposição relativamente detalhada sobre o tema, inserida nos relatórios anexos às demonstrações financeiras consolidadas. Este facto permitia elaborar um trabalho fundamentado, que incluía, entre outros aspectos de pormenor, análises de origem e aplicação de fundos por regimes, bem como estabelecer, com clareza e algum desenvolvimento, o esquema de financiamento do sistema.

No exercício ora em causa, o relatório anexo às demonstrações financeiras nada tem a ver com os antecedentes, na medida em que se cinge ao mínimo dos mínimos em termos de informação, facto que permite afirmar que os avanços havidos em termos de princípios e regras contabilísticas corresponderam, neste domínio, como, aliás, em outros, a um maior défice em termos de informação operacional e financeira, com consequências negativas no que se refere ao grau de transparência manifestado pelas demonstrações financeiras e informações complementares disponibilizadas aos órgãos de tutela e de controlo, bem como ao público em geral.

Acresce a derrogação trazida pela Lei de Estabilidade Orçamental no que se refere à elaboração e execução dos mapas de execução orçamental quanto à desagregação da informação financeira por subsistemas de acordo com a nova Lei de Bases. Esta lacuna não foi suprida, no mínimo, através da inclusão, em anexo, de dados específicos que permitissem avaliar se as normas específicas de financiamento para o ano de 2002, conforme atrás exposto, foram ou não cumpridas.

Em face da situação descrita, sem esquecer o facto de estarmos em presença de contas ainda não definitivas, bem como a alteração de regras imposta pelas alterações legislativas supervenientes, não se revelou viável apresentar uma análise equiparável à que vinha sendo feita em anos anteriores, nomeadamente no que respeita à análise comparativa entre o ano de 2002 e os períodos antecedentes no que se refere à aplicação de fundos.

12.3.5.5 – A evolução da origem de fundos no período 2000/02

De acordo com as análises empreendidas nos Pareceres antecedentes, tem-se vindo a considerar que o sistema de segurança social, perspectiva que não se alterou com a evolução legislativa verificada, tinha na Lei de Bases em vigor até 2001, como principais origens de fundos, por ordem de importância, as seguintes:

- Receitas do regime geral;
- Transferências do OE;
- Transferências do FSE;
- Receitas de jogos sociais da SCML.

Para permitir uma comparação, no que se refere às receitas do regime geral, entre o ano de 2002 e os antecedentes, há, neste ano, que adicionar, às receitas totais do designado subsistema previdencial de repartição, as contribuições e cotizações imputadas, por Lei, aos outros subsistemas (subsistema previdencial de capitalização e subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional). Adoptando esta metodologia, o financiamento do sistema, na óptica da respectiva origem de fundos, no que se refere ao triénio 2000/02, processou-se da seguinte forma:

Quadro XII.21 – SS – Distribuição das receitas e transferências por fontes de financiamento - 2000/02

(em milhares de euros)

Origens de Fundos	2000		2001		2002	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral(1)	9.399.547,1	74,8	10.225.903,6	74,7	10.981.640,0	61,2
IGFCSS/FEFSS(2)	-	-	-	-	2.818.368,9	15,7
OE	2.530.217,2	20,1	2.802.499,5	20,5	3.428.094,0	19,1
Externas	551.052,0	4,4	593.385,4	4,3	629.019,7(3)	3,5
SCML	88.282,2	0,7	64.985,9	0,5	79.119,3	0,4
TOTAIS	**12.569.098,5**	**100**	**13.686.774,4**	**100**	**17.936.241,9**	**100**

(1) Em 2002, inclui a totalidade das receitas correntes e das receitas de capital com excepção das receitas de capital do IGFCSS/FEFSS que se autonomizaram.

(2) Com exclusão das cotizações imputadas a esta instituição.

(3) Inclui 626,5 milhões de euros oriundos do FSE; 2,5 milhões de euros do FEDER; e 25,7 milhares de euros provenientes da convenção CECA.

Fonte: CSS/00, CSS/01 e CSS/02

Estes valores podem ser comentados como segue:

- As receitas do sistema atingiram, em 2002, cerca de 17,9 mil milhões de euros, ou seja, um valor acima do verificado em anos anteriores, facto que pode, em parte, ser explicado pela integração do IGFCSS/FEFSS, dado que as receitas de capital originadas por esta integração ascenderam a 2,8 mil milhões de euros;
- Apesar do aumento significativo, em 2002, relativamente ao financiamento oriundo do OE (em termos absolutos, 625,6 milhões de euros de 2001 para 2002) este situou-se, em termos relativos, nos 19,1% das receitas totais, abaixo do ocorrido nos exercícios imediatamente anteriores onde se tinha fixado à volta dos 20%, situação esta, também ela, reflexo da referida integração do IGFCSS/FEFSS no perímetro de consolidação do sistema;
- Apesar do ligeiro aumento do financiamento de origem externa, correspondendo praticamente às remessas do FSE, a sua posição no conjunto foi-se tornando cada vez menor, situando-se em 3,5% em 2002;
- A participação da SCML recuperou um pouco, em termos absolutos, em 2002, mas desceu muito ligeiramente quanto ao seu posicionamento no total, não passando de 0,4%, no último ano em presença.

A nova Lei de Bases implica, assim, em comparação com o enquadramento que vinha do antecedente nesta matéria, uma redistribuição das receitas de contribuições e cotizações que seriam imputadas ao regime geral, caso o enquadramento jurídico anterior se mantivesse.

Dado que as contribuições das entidades patronais e cotizações dos trabalhadores se mantêm como a principal fonte de abastecimento financeiro do sistema, independentemente dos subsistemas a que sejam imputadas, apurou-se a evolução da proporção do total das respectivas receitas no conjunto das receitas do sistema:

Quadro XII.22 – SS – Peso das contribuições e cotizações nas receitas totais do Sistema - 2000/02

(em milhares de euros)

Receitas	2000		2001		2002	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Contribuições/cotizações	8.769.261,1	69,8	9.570.276,7	69,9	10.160.839,9	56,6
Outras receitas	3.799.837,4	30,2	4.116.497,7	30,1	7.775.402,0	43,4
Totais	**12.569.098,5**	**100**	**13.686.774,4**	**100**	**17.936.241,9**	**100**

Fonte: CSS/00, CSS/01 e CSS/02

As contribuições e cotizações representaram, no período em análise, entre os 69,9% e os 56,6% do total das receitas, tendo crescido nos dois últimos períodos, em termos absolutos, apresentando um posicionamento relativo semelhante nos dois primeiros anos, mas tendo decrescido, de 2001 para 2002, 13,3%, facto que pode ser essencialmente imputado à integração do IGFCSS/FEFSS no perímetro de consolidação, pois, caso não se tivesse verificado tal facto, a posição em questão, apesar de menos importante que nos anos antecedentes, ter-se-ia situado nos 67,2% do total, ao invés dos 56,6% observados.

Por sua vez, esta vertente das receitas do sistema distribui-se, no período 2000/02, entre os contribuintes (empresas e outras entidades), beneficiários (trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes) e, em 2002, ainda por uma pequena parcela denominada "Outros Movimentos"[1], da seguinte forma:

Quadro XII.23 – SS – Distribuição das contribuições e cotizações por contribuintes e beneficiários no período 2000/02

(em milhares de euros)

Anos / Origem	2000		2001		2002	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais	5.615.394,9	64,1	6.021.986,0	67,8	6.210.048,6	63,0
Trabalhadores por conta de outrem	2.545.986,2	29,1	2.315.957,5	26,1	3.031.603,8	30,8
Trabalhadores independentes	594.460,4	6,8	542.950,0	6,1	528.925,4	5,4
Outros movimentos	-		-		85.361,9	0,9
Totais	**8.755.841,4**	**100**	**8.880.893,5**	**100**	**9.855.939,7**	**100**

Fonte: Informação do IGFSS

Tendo em atenção as limitações que consiste em 2001, de o total das contribuições constantes no quadro anterior não corresponder às contribuições imputadas ao regime geral conforme decorre da CEO, pois estas são superiores em cerca de 689,4 milhões de euros, dado o apuramento que serviu de

[1] O montante inscrito nesta parcela residual respeita, essencialmente, a contribuições do regime de segurança social de inscrição facultativa; regimes especiais; Conta transitória SEF e Contribuintes com acordo – Trabalhadores por conta de outrem.

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, e em 2002, apenas ter disponíveis os dados do Continente, dado não ter sido disponibilizada a desagregação em causa no que se refere às Regiões Autónomas, a evolução evidenciada ao longo do triénio não foi homogénea no que se refere aos subconjuntos em presença:

- Os valores totais absolutos demonstraram tendência de subida, com especial incidência em 2002, devido especialmente ao crescimento mais que proporcional relativamente às outras componentes, evidenciado pelas cotizações dos trabalhadores por conta de outrem;
- Já a vertente patronal, embora tendo crescido em valor absoluto, viu a sua posição relativa descer de 67,8% para 63,0%, de 2001 para 2002;
- Quanto aos trabalhadores independentes, a evolução no período apresentou um certo abrandamento nas receitas obtidas a partir deste grupo, tanto em termos absolutos como relativos com a situação anterior.

12.3.5.6 – Redistribuição financeira entre os subsistemas

Além da referida redistribuição prévia das receitas provenientes das contribuições e cotizações[1], prevista pela nova Lei de Bases, operou-se ainda e apenas uma transferência de meios financeiros, no valor de 496,1 milhões de euros, com origem no subsistema previdencial de repartição e beneficiando o subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional.

Deve notar-se que a construção destes mapas foi possível, não por fazerem parte das demonstrações financeiras e seus anexos, mas dado que o IGFSS, respondendo a uma solicitação deste Tribunal, disponibilizou a desagregação dos dados constantes da CEO ainda que, conforme refere "*a desagregação das receitas e despesas por subsistemas, regimes e eventualidades têm carácter provisório porquanto:*

- Engloba as receitas e as despesas do Continente – cujas contas do exercício se encontram encerradas – e das Regiões Autónomas – cujas contas do exercício de 2002 ainda não estavam encerradas à data da elaboração da conta de execução orçamental da Segurança Social de 2002.
Neste contexto, os valores relativos ao Continente estão suportados nos registos contabilísticos e como tal extraídos do SIF; os valores relativos às Regiões Autónomas correspondem aos indicados por estas ao longo do ano de 2002 em sede de execução orçamental mensal, não correspondendo por isso à especificação contemplada nos mapas orçamentais por Subsistemas e podendo não corresponder cabalmente aos registos contabilísticos das respectivas transacções orçamentais e financeiras no SIF quando as contas do exercício de 2002 estiveram encerradas nas Regiões Autónomas."

Os valores disponibilizados pelo IGFSS sintetizaram-se nos mapas seguintes, onde se desagregam os saldos iniciais, as receitas, despesas e transferências por subsistemas:

[1] Que se distribuem da seguinte forma: Subsistema Previdencial – 8.540,7 milhões de euros; Subsistema de Protecção à Família e das Politicas Activas de Emprego e Formação Profissional – 1.137,4 milhões de euros; e Subsistema Previdencial de Capitalização – 482,7 milhões de euros (provenientes das cotizações dos trabalhadores).

Quadro XII.24 – SS – Financiamento do Sistema

(em milhares de euros)

Sub Sistemas	Saldos Iniciais (1)	Receitas (2)	Transferências		Totais (4)=(1)+(2)+(3)	Despesas (5)	Transferências		Despesas e Transferências (7)=(5)+(6)	Saldos Finais (8)=(4)-(7)	Totais (9)=(7)+(8)
			De	(3)			Para	(6)			
A	207,99	8.659.140,59			8.659.348,58	7.991.186,46	C	496.046,18	8.487.232,64	172.115,94	8.659.348,58
B	393.886,23	3.461.603,60			3.855.489,83	3.496.077,64			3.496.077,64	359.412,20	3.855.489,83
C	272.105,28	2.268.106,63	A	496.046,18	3.036.258,09	2.939.168,46			2.939.168,46	97.089,63	3.036.258,09
D	21.062,26	3.547.391,11			3.568.453,37	3.476.462,94			3.476.462,94	91.990,44	3.568.453,37
Total					**19.119.549,88**	**Total**			**18.398.941,68**	**720.608,20**	**19.119.549,88**

A – Subsistema Previdencial de Repartição;

B – Subsistema Previdencial de Capitalização;

C – Subsistema de Protecção à Família e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional;

D – Subsistema de Protecção Social de Cidadania.

Fonte: IGFSS

Os quadros anteriores, conjugados com a informação fornecida pelo IGFSS, permitem concluir o seguinte:

- Subsistema previdencial de repartição:
  - A proporção da principal receita (contribuições e cotizações) deste subsistema atingiu os 98,6% do total das receitas, distribuindo-se o remanescente por outras receitas correntes e de capital;
  - As receitas do subsistema previdencial de repartição supriram as despesas inerentes ao próprio subsistema, apoiando paralelamente o subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional, com cerca de 496,1 milhões de euros, correspondendo a 5,8% das despesas totais, gerando, ainda, um saldo de 172,1 milhões de euros;
  - Quanto às despesas e transferências, distribuíram-se como segue:

Quadro XII.25 – SS – Despesas e transferências do subsistema previdencial de repartição

(em milhares de euros)

Despesas e transferências	Valor	%
Despesas correntes	**7.943.925,0**	**93,6**
Pensões	6.124.177,2	72,2
Subsídio de desemprego	799.080,6	9,4
Subsídio de doença	464.545,9	5,5
Subsídio de Maternidade	173.026,8	2,0
Subsídio por morte	145.644,3	1,7
Encargos c/ doenças prof. e outras prestações	12.552,7	0,1
Subsídio de lar e outros	9.339,5	0,1
Subsídio de tuberculose	5.435,7	0,1
Administração	210.122,3	2,5
Despesas capital	**47.261,5**	**0,6**
PIDDAC	40.248,6	0,5
Outras	7.012,9	0,1
Transf. p/ Subsistema de Protecção à Família	496.046,2	5,8
Total	**8.487.232,7**	**100**

Fonte: IGFSS

- As despesas com prestações sociais (incluindo os gastos com administração imputados) atingiram os 7.943,9 milhões de euros, isto é 93,6% do total das despesas;
- A maior parte destas diz respeito a pensões (6.124,2 milhões de euros), seguindo-se-lhes as prestações de desemprego, com 799,1 milhões de euros (9,4%), e o subsídio de doença, que atingiu os 464,5 milhões de euros, ou seja, 5,5% do total das aplicações de fundos.

- Subsistema previdencial de capitalização:
  - As receitas totais do subsistema previdencial de capitalização ascenderam a 3.855,5 milhões de euros, distribuindo-se por receitas próprias do subsistema, com cerca de 2.814,9 milhões de euros, ou seja 73,0% do total dos fundos, enquanto as receitas relativas a cotizações dos trabalhadores pertencentes ao subsistema previdencial de repartição, afectas, por Lei, a este subsistema, atingiram os 482,7 milhões de euros, representando 12,5%, tendo a totalidade das receitas sido suficientes para fazer face às despesas, gerando, ainda, um saldo de 359,4 milhões de euros;
  - No que se refere às despesas, a maior parte (99,1%) diz respeito às despesas de capital correspondentes às movimentações específicas, inerentes à respectiva actividade, do IGFCSS. As restantes despesas contabilizadas na óptica orçamental dizem respeito aos encargos de estrutura do IGFCSS (incluindo o FEFSS) representando apenas 0,1%, ou seja 3,4 milhões de euros.

- Subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional:

- ◊ A receita total deste subsistema atingiu os 3.036,3 milhões de euros, distribuindo-se por: contribuições e cotizações, com 1.137,4 milhões de euros, ou seja, 37,5%; seguindo-se as transferências correntes do exterior, com um valor global na ordem dos 626,5 milhões de euros, isto é, 20,6%; enquanto as receitas fiscais consignadas – adicional ao IVA – atingiram os 502,8 milhões de euros, representando, em termos relativos, 16,6%; há ainda a registar as transferências do SPA, no valor de 1,3 milhões de euros;
- ◊ Conforme atrás referido, foram ainda transferidos 496,1 milhões de euros do subsistema previdencial, representando, em termos relativos, 16,3% do total dos fundos atribuídos a este subsistema;
- ◊ As despesas distribuíram-se, por ordem de importância, da seguinte forma:

Quadro XII.26 – SS – Despesas do subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional

(em milhares de euros)

Despesas	Valor	%
Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional	2.110.815,6	71,8
Encargos familiares	540.267,7	18,4
Dependência	117.109,8	4,0
Deficiência	82.505,8	2,8
Administração	88.469,5	3,0
Total	**2.939.168,4**	**100**

Fonte: IGFSS

- ♦ Os gastos com políticas activas de emprego e formação profissional, no valor de 2.110,8 milhões de euros (incluindo neste valor o montante de cerca de 3,5 milhões de euros, respeitantes a juros da linha de crédito) representaram cerca de 71,8% do total das despesas deste subsistema, tendo sido gerado um saldo na área das acções de formação profissional no montante de 97,1 milhões de euros;
- ♦ Seguiram-se os encargos familiares, no valor de 540,3 milhões de euros, ou seja, 18,4%, onde se destaca a prestação familiar a crianças e jovens que absorveu 17,1% deste total;
- ♦ Os complementos por dependência remontaram a cerca de 117,1 milhões de euros, destacando-se, neste grupo, os pensionistas de velhice com 90,6 milhões de euros;
- ♦ No que se refere aos complementos de deficiência estes atingiram os 82,5 milhões de euros, ou seja, 2,8% do total das despesas deste subsistema, destacando-se a bonificação por deficiência a crianças e jovens, com o valor de 33,2 milhões de euros;
- ♦ As despesas de administração e outras despesas comuns atingiram 88,5 milhões de euros, ou seja 3,0%.

- ♦ Subsistema de protecção social de cidadania:
  - ◊ As receitas deste subsistema atingiram os 3.547,4 milhões de euros, predominando as transferências do OE, no valor de 3.426,8 milhões de euros, seguindo-se as transferências

via Santa Casa de Misericórdia de Lisboa (incluindo o FSS), no montante de 79,5 milhões de euros, bem como receitas do exterior no valor de 2,1 milhões de euros;

◊ A aplicação de fundos foi a seguinte:

Quadro XII.27 – SS – Despesas do subsistema de protecção social de cidadania

(em milhares de euros)

Despesas	Valor	%
Regime de solidariedade	**1.094.156,7**	**31,5**
RMG	232.413,5	6,7
Regime não contributivo	836.460,1	24,1
Outros	25.283,1	0,7
Acção social	**1.143.887,7**	**32,9**
Regimes Equiparados ao Regime não Contributivo	**1.040.572,0**	**29,9**
RESSAA	957.114,9	27,5
Regime Transitório dos Rurais	83.457,1	2,4
Regime Especial dos Ferroviários	**61.646,1**	**1,8**
Administração	**108.364,0**	**3,1**
Outros	**27.836,5**	**0,8**
Total	**3.476.463,00**	**100**

Fonte: IGFSS

♦ Regime de solidariedade:

- O Rendimento Mínimo Garantido absorveu 232,4 milhões de euros, quando tinha sido transferido por parte do OE o valor de 239,4 milhões de euros, gerando, assim, um saldo de 7 milhões de euros;
- Foram canalizadas verbas, no valor de 786,2 milhões de euros, para fazer face a despesas com o regime não contributivo;
- No tocante às "Outras" despesas destaca-se o "Complemento extra de solidariedade", atingindo os 19,4 milhões de euros, e as transferências correntes para o INATEL (4,6 milhões de euros), tendo por origem as verbas oriundas do MSST, bem como a aplicação em termos de subsídios de renda de casa, esta tendo por cobertura financeira as transferências do Ministério do Equipamento Social;

♦ As despesas com acção social totalizaram 1.143,7 milhões de euros[1], representando 32,9% das despesas do subsistema social de cidadania, tendo por base transferências com origem no MSST no valor de 1.028,7 milhões de euros e do ME no montante de 92,4 milhões de euros e ainda da SCML (incluindo o FSS) no montante de cerca de 81,0 milhões de euros;

♦ Em relação aos Regimes Equiparados ao Regime não Contributivo, destacam-se duas situações: o RESSAA, com um dispêndio de verbas na ordem dos 957,1 milhões de euros, e o Regime Transitório dos Rurais, a que estão associadas despesas no montante de cerca de 83,5 milhões de euros, verificando-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado no que se refere a estes dois regimes,

[1] O montante inscrito na CEO de 2002 é de 1.104.205,1 milhares de euros; este valor, foi, posteriormente, em resposta a um questionário do TC, corrigido para 1.143.887,7 mil euros.

visto que foram canalizadas verbas, via MSST, para o RESSAA, no montante de 970,4 milhões de euros, e para o Regime Transitório dos Rurais, no valor de 888,4 milhões de euros;

- Os montantes dispendidos com o Regime Especial dos Ferroviários ascenderam a 61,6 milhões de euros, representando 1,8%;
- As despesas com administração e outras despesas comuns remontaram a 108,4 milhões de euros, ou seja, 3,1% das despesas totais.

Depois de esmiuçados e analisados os procedimentos inerentes ao financiamento dos vários subsistemas integrantes do Sistema de Solidariedade e Segurança Social definido pela Lei de Bases e conjugando o que este diploma prevê, designadamente, nos art.os 78.º a 86.º e 106.º a 108.º, com o quadro genérico do financiamento do sistema estabelecido no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, conclui-se o seguinte:

- Foi dado cumprimento ao determinado no n.º 1, conjugado com o n.º 4, ambos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, que impunha o financiamento exclusivo por transferências do OE à protecção garantida no âmbito do subsistema de protecção social de cidadania;
- Relativamente à transferência para capitalização de 2 pontos percentuais correspondentes às cotizações dos trabalhadores, previsto no art.º 13.º do supra referido Decreto-Lei e nos termos do n.º 1 do art.º 83.º da Lei de Bases, foi dado cumprimento ao disposto na referida legislação;
- A transferência de 496,1 milhões de euros do subsistema previdencial de repartição para o subsistema de protecção à família diminuiu o saldo do subsistema previdencial de repartição que seria, no final do exercício, como previsto no n.º 2 do art.º 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, transferido para o fundo de reserva para ser gerido em regime de capitalização.

12.3.5.7 – Comparações do nível contributivo e de fiscalidade no seio da UE

No quadro XII.28 apresenta-se, para os Países que faziam parte da UE, a relação entre as contribuições para a segurança social e o PIB, assim como o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo Segurança social, e o PIB), conforme segue:

Quadro XII.28 – SS – Contribuições para a Segurança Social e nível de fiscalidade

Países	Contribuições para SS (em % do PIB)			Nível de Fiscalidade (incluindo SS)		
	1990	2001	2002(1)	1991	2000	2002(1)
PORTUGAL	**7,9**	**9,1**	**9,2**	**30,3**	**33,5**	**34,0**
ALEMANHA	12,3	14,6	14,5	36,8	36,8	36,2
ÁUSTRIA	13,3	14,9	14,8	40,9	45,4	44,1
BÉLGICA	14,3	14,4	14,6	43,2	45,8	46,2
DINAMARCA	1,4	2,2	1,7	46,9	49,8	49,4
ESPANHA	11,8	12,6	12,6	33,5	35,2	35,6
FINLÂNDIA	9,7	12,4	12,2	46,0	46,1	45,9
FRANÇA	18,9	16,3	16,5	43,2	45,0	44,2
GRÉCIA	8,9	11,4	11,3	29,4	36,9	34,8
IRLANDA	5,0	4,4	4,3	34,1	29,9	28,0
ITÁLIA	12,8	12,2	12,5	39,3	42,0	41,1
LUXEMBURGO	11,0	11,2	11,8	39,1	40,7	42,3
HOLANDA	16,1	14,2	13,9	45,3	39,5	39,3
REINO UNIDO	6,1	6,3	6,1	35,1	37,3	35,9
SUÉCIA	14,1	15,3	15,3	50,3	51,4	50,6
MÉDIA U.E. (2)	10,9	11,4	11,4	39,6	41,0	40,5

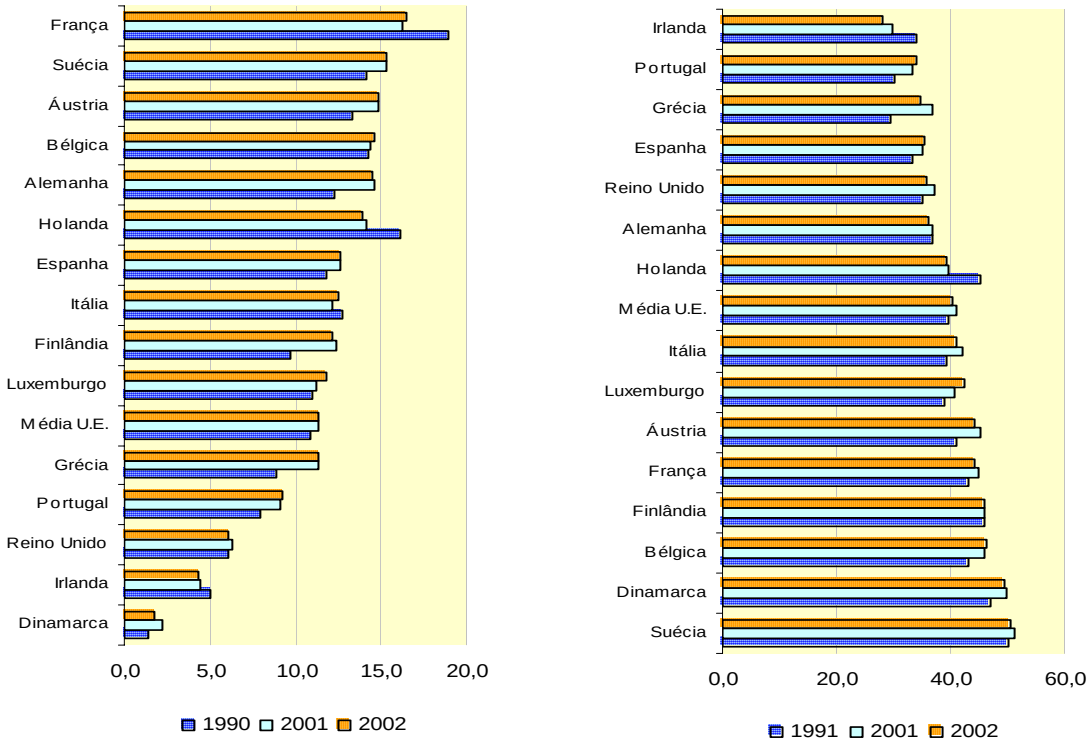
(1) Estimativa

(2) Média não ponderada dos 15.

Fonte: OCDE, Statisques des Recettes Publiques, 1965-2002, Paris, 2003

Complementando o quadro anterior, apresenta-se a respectiva expressão gráfica relativamente aos indicadores em questão:

Gráfico XII.5 – SS – Contribuições para a Segurança Social e nível de fiscalidade em percentagem do PIB



Verifica-se que:

- De acordo com as estimativas para 2002, **as contribuições para a segurança social**, em termos de PIB, por parte de Portugal (9,2%), ficaram aquém da média da União Europeia (11,4%);
- Situam-se igualmente abaixo da média comunitária a Dinamarca (1,7%), a Irlanda (4,3%), e o Reino Unido (6,1%), facto que está associado aos respectivos esquemas de financiamento da segurança social, bem como a Grécia (11,3%);
- Quanto aos restantes países, essa percentagem varia entre o Luxemburgo (11,8%) e a França (16,5%);
- A proporção de contribuições para a segurança social em percentagem do PIB aumentou ligeiramente, de 1990 para 2002 e em termos de média geral, a qual foi acompanhada por grande parte dos países, com algumas excepções, praticamente estacionárias ou com tendência descendente, como é o caso da França (que baixou de 18,9% para 16,5%) e da Holanda (que passou de 16,1% para 13,9%);
- No que concerne ao **nível de fiscalidade** (incluindo as contribuições para a segurança social), em 2002, apenas a Irlanda (28,0%) se encontrava abaixo de Portugal (34,0%), situando-se os restantes Países entre a Grécia (34,8%) e a Suécia (50,6%);
- Com excepção da Alemanha, da Finlândia, da Irlanda e da Holanda, o nível de fiscalidade registou, de 1991 para 2002, uma subida nos demais países, incluindo Portugal, no que foi acompanhado pela média da UE.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As demonstrações financeiras integrantes das CSS são a resultante da consolidação das contas individuais das diversas instituições que fazem parte do universo do sistema da segurança social, tendo por base o método de consolidação integral.

12.4.1 – Processo de consolidação

Até 2001, as regras e procedimentos inerentes à consolidação estavam especificados no PCISS, mas, no que refere ao novo plano de contas aplicável em 2002, o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, apesar de, no seu preâmbulo, ponto "12 – Consolidação de contas", manter as atribuições do IGFSS nesta matéria, não englobava quaisquer regras de consolidação, embora estivessem previstas no seu art.º 5.º, o qual remete o assunto 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, o que ainda não se concretizou.

Ora, não estando definidas normas de consolidação, ainda mais se justificaria a adopção da recomendação feita em Pareceres anteriores, no sentido de elaboração de um "Manual de consolidação" e de o Balanço consolidado e a Demonstração de Resultados consolidados serem acompanhados de *"um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidencie o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuadas, tendo por objectivo uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares."*

Essa recomendação não foi ainda acolhida no ano de 2002, o que, tendo em conta a alteração dos princípios contabilísticos verificada nesse ano, aumentou a opacidade de todo o processo. Em sede de contraditório, o IGFSS propõe-se seguir a recomendação do TC no sentido de vir a ser apresentado um Manual de Consolidação, que se pressupõe seja posto em prática, já com referência ao exercício de 2003.

Assim, tal como nos Pareceres anteriores, o Tribunal conclui pela impossibilidade de formular um juízo sobre as operações de consolidação, conclusão reforçada pelos constrangimentos e falta de informação que seguidamente se evidenciam.

12.4.1.1 – Fases e constrangimentos do Processo

De acordo com o IGFSS, o processo de consolidação de 2002, como já foi referido e a exemplo de anos anteriores, seguiu o método da consolidação integral. Por outro lado, enquanto o ISSS consolidou com os seus serviços centrais, os serviços regionais, os centros distritais e o Centro Nacional de Pensões (CNP) (atendendo à autonomia que lhes é conferida em termos da estrutura do SIF, que não corresponde à organização formal, pois sob este ponto de vista estes serviços integram o ISSS), o IGFSS consolidou com as suas delegações e as restantes entidades integrantes do universo de consolidação, incluído o ISSS.

Este processo, efectivamente ainda não concluído, independentemente dos elementos e dados disponíveis terem sido trabalhados no sentido da satisfação mínima dos requisitos formais inerentes às obrigações legais de prestação de contas, teve, ainda segundo o IGFSS, até ao momento, as seguintes fases:

- Definição da data de consolidação;
- Definição do perímetro de consolidação;
- Homogeneização dos princípios contabilísticos;
- Recolha de informação financeira;
- Eliminação das transacções intra-instituições;
- Lançamentos no Diário de consolidação;
- Elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.

No que se refere ao universo de consolidação, as instituições incluídas no mesmo foram já enunciadas no ponto 12.2.5.

Quanto à data de consolidação, esta teria como limite a apresentação da CSS ao Ministério das Finanças, ou seja à Direcção-Geral do Orçamento, para efeitos de integração na CGE. Ora, como atrás foi referido, só foi possível, nessa data e até ao momento, a apresentação de uma Conta que se caracteriza como provisória, tanto na área orçamental como na área patrimonial.

Este facto deriva, essencialmente, da circunstância de as demonstrações financeiras das RA não estarem concluídas, prevendo-se a necessidade de alguns ajustamentos e correcções quando estas forem disponibilizadas.

Devem salientar-se ainda outros factores, que, não esgotando a realidade dos estrangulamentos havidos no processo, foram, segundo o IGFSS, os mais significativos:

- O sistema de informação financeira (SIF/SAP R3), para efeitos de apresentação de Contas à DGO, não disponibilizou as ferramentas necessárias para que a consolidação constituísse o seu produto directo, obrigando à extracção de dados e informações do SIF para utilização em aplicação informática alternativa;
- Registaram-se atrasos no encerramento das Contas das instituições do Continente;
- Verificou-se a impossibilidade de, em tempo útil, incluir as Demonstrações Financeiras do IGFCSS no SIF;
- Houve escassez do tempo disponível para as operações em causa, em função da data limite de apresentação de Contas à DGO.

A homogeneização dos princípios contabilísticos obrigou a que os saldos finais do Balanço de 2001, elaborado ao abrigo das anteriores normas, fossem ajustados aos novos princípios para efeitos de inserção como saldos iniciais de 2002, ajustamentos esses que estão vertidos, de acordo com informação do IGFSS, no quadro que segue:

(em euros)

Créditos a curto prazo	
CSS/01 Consolidada	3.740.171.871,1
Contribuintes do Passivo	(106.004.373,4)
Agregado das RA	(78.051.186,1)
Subtotal	**3.556.116.311,7**
Movimentos de consolidação das RA vertidos em verbetes	6.392.648,9
Contribuintes do Passivo das RA	159.001,6
CSS/01 Continente	***3.562.667.962,2***
Dívidas a terceiros de curto prazo	
CSS/01 Consolidada	899.491.601,9
Contribuintes do Passivo	(106.004.373,4)
Subtotal	**793.487.228,5**
Agregado das RA	(112.190.293,2)
Subtotal	**681.296.935,3**
Movimentos de consolidação das RA vertidos em verbetes	103.487.946,5
Contribuintes do Passivo das RA	159.001,6
CSS/01 Continente	***784.943.883,5***
Fundos Próprios	
CSS/01 Consolidada	4.371.609.986,7
Agregado das RA	(57.304.152,3)
Subtotal	**4.314.305.834,4**
Movimentos de consolidação das RA vertidos em verbetes	(97.095.297,6)
CSS/01 Continente	**4.217.210.536,8**
Proveitos diferidos	
Correspondência entre contas 240.190. e 274, respectivamente do PCISS e do POCISSSS	1.335.434,30

Fonte: IGFSS

Pode afirmar-se, no entanto, que a principal divergência diz respeito à circunstância conjuntural de as Regiões Autónomas estarem excluídas das demonstrações financeiras, sendo as restantes diferenças ocasionadas pela alteração do plano de contas, resumindo-se a dois pontos:

- A reclassificação de subcontas englobadas nos dois planos em "Proveitos diferidos";
- O facto de o POCISSSS não prever, a nível da estrutura de contas e do Balanço, a inserção dos saldos credores de contribuintes do lado do Passivo, mas sim como compensação directa dos saldos devedores a nível do Activo, o que viola um dos princípios formulados pelo POCP e POCISSSS, a não compensação, desvirtuando, por outro lado, a imagem fiel das demonstrações financeiras, ao conjugar saldos de sinal contrário, originando uma perda efectiva de informação.

Sobre este último ponto e no contexto do princípio do contraditório (ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos), vem o IGFSS afirmar o seguinte:

> *"Independentemente da justeza da apreciação do TC é um facto que o Balanço previsto no POCISSSS coincide na íntegra com o previsto no POCP, não havendo qualquer contradição entre os dois planos, inclusive no caso vertente, quanto à conta 212 –*

"Contribuintes c/c". Aliás, dado que o POCISSSS é um plano sectorial do POCP, não poderia apresentar um modelo de Balanço diferente do plano de contas inspirador.

Pensa-se que em termos mais imediatos, isto é, enquanto o POCP não for revisto, será mais aconselhável apresentar a informação pretendida em mapas anexos."

Em face do exposto parece ser de ponderar a revisão dos planos de contas nesta matéria, concordando-se, por outro lado, que a informação em questão deva ser inserida em anexo às demonstrações financeiras.

No que se refere aos ajustamentos e regularizações finais de consolidação, tendo por base os balancetes "antes do apuramento dos resultados" das entidades inseridas no perímetro de consolidação, podem desagregar-se em dois conjuntos, correspondendo a fases distintas do processo:

- Eliminação das transacções intra-instituições, facto que implicou a eliminação das dívidas activas e passivas intra-entidades consolidantes, bem como dos custos, perdas, proveitos e ganhos internos do sistema, conforme decorriam dos valores constantes dos balancetes analíticos individuais, antes do apuramento de resultados;
- Outros ajustamentos e regularizações específicas do processo de consolidação, considerados como excepcionais e devidamente suportados, que, segundo o IGFSS, não tinha sido possível abranger no processo antecedente, os quais estão suportados por verbetes específicos de lançamento.

Foi fornecido pelo IGFSS o Diário-Razão relativo à consolidação no Continente que exibe o agregado dos balancetes "antes do apuramento dos resultados", bem como o denominado Diário-Consolidação, assim como os saldos finais das contas do razão consolidadas antes do apuramento dos resultados.

A totalidade dos ajustamentos e regularizações de consolidação conforme digam respeito ao Activo, Passivo e Fundos Próprios, apresentaram a débito e a crédito o montante de 14.080.844.545,92 euros.

Por outro lado, compulsando os verbetes de consolidação (ajustamentos e regularizações do segundo tipo), resulta, paralelamente, o seguinte mapa:

Quadro XII.29 – SS – Ajustamentos formalizados por verbetes de lançamento

Contas	Débitos	Créditos
Activo	276.161.871,14	1.086.357.363,52
Passivo	167.896.426,51	11.656.273,96
Fundos Próprios		
Património		
Reservas	4.973.282,67	5.472.323,55
Resultados Transitados	760.649.032,26	106.194.651,55
Resultados Líquidos		
Totais	**1.209.680.612,58**	**1.209.680.612,58**

Fonte: IGFSS

Conjugando os números inseridos no quadro anterior com a análise dos 12 verbetes de lançamento elaborados pelo IGFSS, pode comentar-se o seguinte:

- A conjugação dos movimentos em questão implicou uma redução do Activo em 810,2 milhões de euros, que correspondeu a uma diminuição do Passivo em 156,2 milhões de euros, mas, principalmente, ao decréscimo nos Fundos Próprios em 654,0 milhões de euros;
- Verificou-se que o principal movimento observado, que implicou uma redução no Activo e nos Fundos Próprios no valor de 760,6 milhões de euros, diz respeito a um problema que vem do antecedente e desde há alguns anos, na medida em que o CNPRP, de acordo com as normas legais sobre o tema, tem vindo sistematicamente a debitar ao IGFSS a parte que lhe está consignada quanto às receitas provenientes da aplicação da taxa social única, fazendo acumular esta dívida na sua contabilidade. Dado que o IGFSS não reconhece a situação, como tal não a contemplando paralelamente nas suas contas, este movimento, tratando-se de um fluxo interno do sector, tem de ser anulado por crédito de "Outros devedores", com contrapartida em "Resultados transitados", por forma a evitar a duplicação de lançamentos nos Fundos próprios, ao pressupor que o mesmo valor já faz parte das reservas do sistema, por via da movimentação dos proveitos relativos às contribuições contabilizados em outras instituições do sistema, nomeadamente o IGFSS;
- Deve destacar-se ainda o reflexo de uma situação que vem de longa data, ou seja, a dívida do Ministério da Saúde para com a Caixa de Previdência dos Trabalhadores dos TLP, no valor de 88,7 milhões de euros, implicando apenas uma transferência entre contas do Activo, tendo em atenção a introdução do novo plano de contas.

Em face da análise efectuada é possível extrair as seguintes conclusões:

a) A consolidação tomou por base os chamados balancetes "antes do apuramento dos resultados" e não as Contas finais de cada entidade incluída no perímetro de consolidação, Contas essas regularmente aprovadas e, sendo caso disso, certificadas, que são as apresentadas ao Tribunal e que, por isso, são as únicas que podem servir de base à consolidação;

b) Não existe evidência de que a eliminação das transacções intra-entidades consolidantes tenha sido precedida de um processo completo de reconciliação de saldos entre as referidas entidades, o que é factor condicionante de todo o processo, não se dispondo de informação suficiente que permita formular um juízo sobre os movimentos efectuados para esse efeito, em especial sobre os que não se encontram suportados por verbetes de lançamento.

12.4.2 – Composição do Activo, Passivo e Fundos Próprios

Para a análise da evolução do Activo, Passivo e Fundos Próprios em 2002, de acordo com os valores evidenciados nos Balanços de 2001 e 2002, há que atender, entre outros, aos seguintes factores:

- A integração do IGFCSS no perímetro de consolidação;
- A alteração do Plano de Contas;
- A circunstância conjuntural de o Balanço de 2002 não incluir as Regiões Autónomas (que, em 2001, representavam 3,1% do Activo, 1,1% do Passivo e 3,5% dos Fundos Próprios).

O quadro seguinte apresenta os valores do Balanço de 2001 e 2002, do Activo (líquido), do Passivo e dos Fundos Próprios, conforme segue:

Quadro XII.30 – SS – Evolução no Continente do Activo, Passivo e Fundos próprios – 2001/02

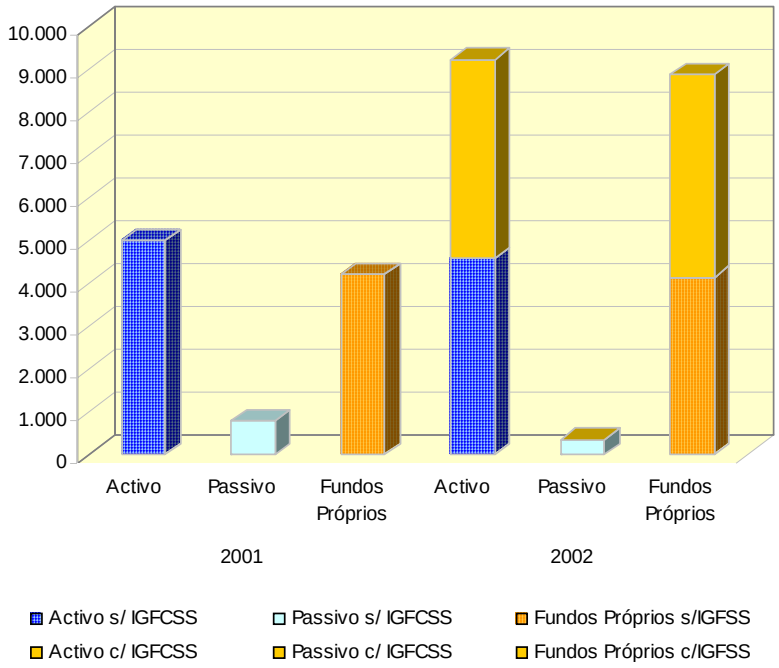
(em milhões de euros)

Rubricas	2001	2002	Variação 2001/02	
			V. Absoluto	%
Activo	**5.003,5**	**9.226,1**	**4.222,6**	**84,4**
Passivo	786,3	358,7	(427,6)	(54,4)
Fundos Próprios	4.217,2	8.867,4	4.650,2	110,3

Fonte: CSS/02

A imagem gráfica que segue reflecte e compara os valores insertos no quadro anterior:

Gráfico XII.6 – SS – Evolução no Continente do Activo, Passivo e Fundos próprios – 2001/02



O aumento verificado no Activo (líquido), de 2001 para 2002, independentemente dos ajustamentos e regularizações atrás explicitados, decorre exclusivamente da integração do IGFCSS/FEFSS no universo de consolidação, pois o Activo desta instituição[1] era, em 2002, de 4.786,7 milhões de euros, pois, a não ser assim, teria havido mesmo um decréscimo nos activos do sistema.

No que se refere ao Passivo, em relação ao qual o IGFCSS/FEFSS não tem qualquer expressão, denota-se uma diminuição das responsabilidades do sistema perante terceiros em 54,4%, ou seja, cerca

[1] De acordo com as Contas utilizadas pelo IGFSS para efeitos de consolidação.

de 427,6 milhões de euros, que vem no mesmo sentido dos ajustamentos e regularizações ocasionadas pela introdução do novo plano de contas.

Quanto aos Fundos Próprios registaram um aumento paralelo ao do Activo, naturalmente resultante da nova situação do IGFCSS/FEFSS perante o sistema.

12.4.2.1 – Activo

O quadro XII.31 reflecte a desagregação do Activo, quanto a 2002, por grupos patrimoniais:

Quadro XII.31 – SS – Estrutura do Activo no Continente – 2002

(em milhares de euros)

Rubricas	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%
Imobilizado					
Imobilizações incorpóreas	526,6		372,0	154,6	0,0
Imobilizações corpóreas	421.821,9		207.900,3	213.921,6	2,3
Investimentos financeiras	304.163,4	8.875,4		295.288,0	3,2
Circulante				0,0	
Existências	1.896,1			1.896,1	0,0
Dívidas de Terceiros - Médio e longo prazo	165.271,1			165.271,1	1,8
Dívidas de Terceiros - Curto prazo	3.648.913,8	795.168,9		2.853.744,9	30,9
Disponibilidades					
Títulos negociáveis	4.210.642,0			4.210.642,0	45,6
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	1.449.221,2			1.449.221,2	15,7
Acréscimos e Diferimentos	36.019,7			36.019,7	0,4
Totais	**10.238.475,8**	**804.044,3**	**208.272,3**	**9.226.159,2**	**100,0**

Fonte: CSS/02

Como não podia deixar de ser, a estrutura do Activo em 2002 reflecte a nova situação do IGFCSS/FEFSS, implicando, por um lado, a diluição da principal rubrica patrimonial de exercícios anteriores, as dívidas de terceiros a curto prazo, que em 2001 representavam 70,9% dos activos do sistema e em 2002 se resumem a 30,9%, ou seja, 2.853,7 milhões de euros, devido essencialmente à integração do valor contabilístico dos títulos negociáveis que faziam parte da carteira da referida instituição, rubrica essa que aumentou, por essa via, nas contas consolidadas, em cerca de 4.210,6 milhões de euros.

É de realçar o efeito da nova política de provisões, em obediência aos princípios contabilísticos preconizados pelo POCISSSS, no que se refere às dívidas de terceiros de curto prazo e para investimentos financeiros, respectivamente nos valores de 795,2 milhões de euros e 8,9 milhões de euros.

Nesta matéria, no final do exercício foram adoptados os seguintes procedimentos:

a) Avaliação da maturidade e do risco de incobrabilidade dos saldos devedores;
b) Quantificação do montante (parte ou a totalidade do saldo) considerado de cobrança duvidosa;

c) Relevação contabilística do crédito de cobrança duvidosa, debitando as divisionárias da conta "218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" por contrapartida da conta onde está registada a dívida;
d) Constituição da provisão adequada, após obtenção da respectiva autorização, debitando as subcontas de "67 – Provisões do exercício", por contrapartida da divisionária da conta "29 – Provisões acumuladas".

No que se refere às provisões para investimentos financeiros, estas foram constituídas tendo por base os critérios de valorimetria aplicáveis a este tipo de imobilizado, ou seja, a correcção do custo histórico, tendo por base o valor actual, sempre que o preço de mercado ou de cotação seja inferior ao primeiro.

A análise comparativa entre os exercícios de 2001 e 2002 é abordada com mais detalhe no quadro seguinte:

Quadro XII.32 – SS – Evolução do Activo no Continente por grupos patrimoniais – 2001/02

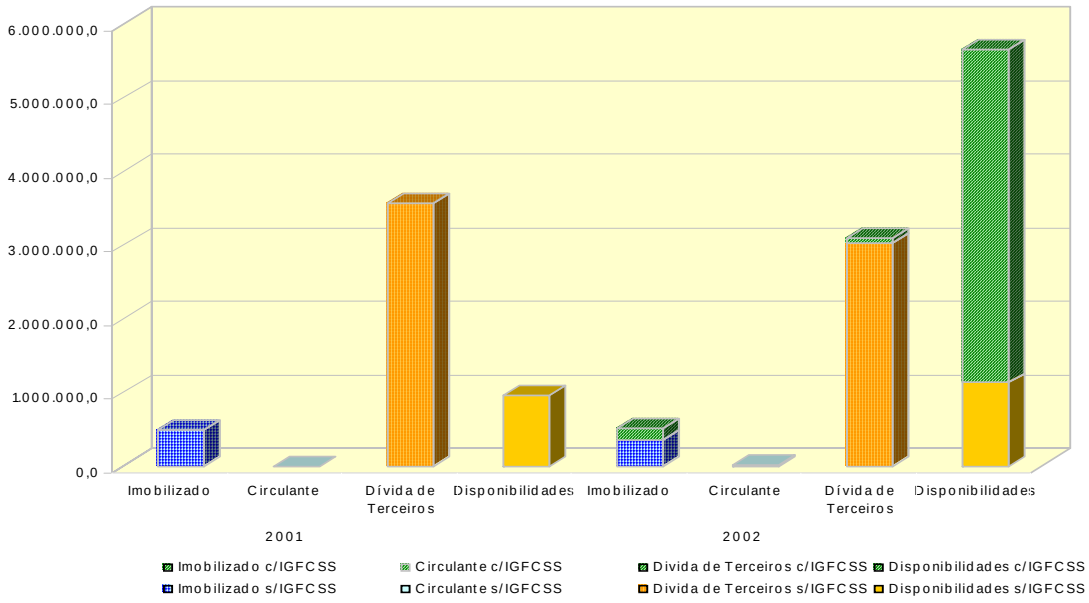
(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais do Activo	2001	2002		Variação 2001/02	
		C/IGFCSS	S/IGFCSS	Absoluta	%
Imobilizado					
Imobilizações incorpóreas	233,3	154,6	154,6	(78,7)	(33,7)
Imobilizações corpóreas	266.439,7	213.921,6	213.501,1	(52.518,1)	(19,7)
Investimentos financeiros	212.527,2	295.288,0	60.832,0	82.760,8	38,9
Circulante				0,0	
Existências	79,9	1.896,1	1.896,1	1.816,2	2.273,1
Dívidas de Terceiros - Médio e longo prazo	403,9	165.271,1	165.271,1	164.867,2	40.818,8
Dívidas de Terceiros - Curto prazo	3.562.667,9	2.853.744,9	2.853.162,6	(708.923,0)	(19,9
Disponibilidades				0,0	
Títulos negociáveis	169.973,5	4.210.642,0	7.650,0	4.040.668,5	2.377,2
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	777.473,9	1.449.221,2	1.116.799,5	671.747,3	86,4
Acréscimos e Diferimentos	13.690,6	36.019,7	(123.959,2)	22.329,1	163,1
Totais	**5.003.489,9**	**9.226.159,2**	**4.460.578,9**	**4.222.669,3**	**84,4**

Fonte: CSS/02

O gráfico seguinte espelha a evolução dos grupos patrimoniais mais significativos, ou sejam, Disponibilidades financeiras, Dívidas de terceiros e Imobilizações, ocorrida de 2001 para 2002:

Gráfico XII.7 – SS – Evolução do Activo pelos principais grupos patrimoniais – 2001/02



O quadro e o gráfico anteriores permitem constatar o seguinte:

- O efeito do IGFCSS/FEFSS foi mais sensível no que respeita aos títulos negociáveis e depósitos em instituições financeiras e caixa, neste último caso partilhado com o conjunto das restantes instituições, bem como nos investimentos financeiros;
- Caso não tivesse ocorrido a integração do IGFCSS/FEFSS, os activos do sistema teriam decrescido, conforme atrás já foi referido, decorrendo esse facto da diminuição das dívidas de terceiros, com total incidência nas de curto prazo, pois os créditos a médio e longo prazo aumentaram, o que em parte poderá ser imputável a uma reclassificação contabilística, por transferência de valores de curto prazo para Médio/Longo.

12.4.2.2 – Passivo

O mapa seguinte desagrega comparativamente o Passivo quanto aos exercícios de 2001 (com as adaptações e alterações que entretanto foram apuradas) e 2002, a saber:

Quadro XII.33 – SS – Evolução do Passivo no Continente por grupos patrimoniais – 2001/02

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais do Passivo	2001	2002	V. Absoluta 2001/02
Provisões para riscos e encargos	0,0	27.618,6	27.618,6
Sub total	0,0	27.618,6	27.618,6
Dívidas a terceiros - curto prazo			
Fornecedores c/c	17.099,4	913,5	(16.185,9)
Fornecedores - facturas em recepção e conferência	0,0	23,3	23,3
Fornecedores de imobilizado - Títulos a pagar	0,0	4,2	4,2
Fornecedores de imobilizado c/c	0,0	2.246,5	2.246,5
Estado e outros entes públicos	15.436,9	15.513,7	76,8
Prestações sociais	11.547,9	6.817,0	(4.730,9)
Outros credores	740.859,7	143.188,9	(597.670,8)
Sub total	784.943,9	168.707,1	(616.236,8)
Acréscimos e diferimentos			
Acréscimos de custos		33.324,5	33.324,5
Proveitos diferidos	1.335,4	129.126,6	127.791,2
Sub total	1.335,4	162.451,1	161.115,7
Totais	**786.279,3**	**358.776,8**	**(427.502,5)**

Fonte: CSS/01 e CSS/02

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- No que respeita ao Passivo, a introdução do IGFCSS/FEFSS teve muito pouca expressão;
- A diminuição do Passivo deveu-se à conjugação dos seguintes factores:
  - Diminuição das dívidas a terceiros de curto prazo em cerca de 616,2 milhões de euros, devido especialmente à redução do saldo de outros credores em cerca de 597,7 milhões de euros (apesar de os saldos existentes em outras contas, segundo o anterior plano, terem sido transferidos para a conta 26 – Outros credores, por efeito da reclassificação das mesmas);
  - Redução do saldo da conta "Fornecedores c/c", no montante de 16,2 milhões de euros, o que traduz uma redução efectiva de cerca de 13,9 milhões de euros nos saldos de fornecedores já que, de 2001 para 2002, foram destacados de "Fornecedores c/c" os saldos das seguintes contas:

(em milhares de euros)

Conta 2611 – "Fornecedores de imobilizado c/c"	2.246,5
Conta 2612 – "Fornecedores de imobilizado – Títulos a pagar"	4,2
Conta 228 – "Fornecedores – Facturas em recepção e conferência"	23,3

  - Aumento em 161,1 milhões de euros no que se refere à conta "Acréscimos e diferimentos", bem como ao efeito da nova política de provisões (27,6 milhões de euros), que contempla o registo de responsabilidades derivadas de riscos de natureza específica e provável, relacionados com eventuais indemnizações resultantes de acidentes de trabalho, indemnizações ou despesas de processos judiciais em curso.

12.4.2.3 – Fundos Próprios

Quanto aos Fundos Próprios em 2002, de acordo com os valores evidenciados nos Balanços de 2001 e 2002, aborda-se em primeiro lugar a comparação da Situação Líquida (2001) e Fundos Próprios (2002), no que se refere aos saldos finais de 2001 e iniciais de 2002, tendo em atenção as seguintes correspondências de contas, relativamente aos dois Planos:

PCISS	POCISSSS
Reserva Geral do Sistema	Reserva Legal
Reservas Especiais Reservas p/ extinção de empréstimos – Lei n.º 1092 Reservas Matemáticas	Reservas Estatutárias

Para essa comparação construiu-se o quadro que segue:

(em milhares de euros)

PCISS		POCISSSS	
Situação líquida	**Saldos finais de 2001**	**Fundos próprios**	**Saldos iniciais de 2002**
		Património	
		Ajustamentos de partes de capital em empresas	74,8
Subtotal	0,0	Subtotal	74,8
Reservas		**Reservas**	
Reserva geral do sistema	4.203.802,1	Reservas legais	4.124.132,4
Reservas especiais	153.837,0	Reservas Estatutárias	230.506,9
Reservas p/ extinção de empréstimos	1.257,2	Doações	
Reservas Matemáticas[1]	141.590,7		
Subtotal	4.500.487,0	Subtotal	4.354.639,3
Resultados transitados		Resultados transitados	
Resultado líquido do exercício	(128.877,0)	Resultado líquido do exercício	(137.503,6)
Subtotal	(128.877,0)	Subtotal	(137.503,6)
Totais	**4.371.610,0**	**Totais**	**4.217.210,5**

[1] O valor de Balanço da conta Reservas Matemáticas, 28.386,4 milhares de contos (€141.590.689), que se manteve inalterável em 2000 e 2001, dizia exclusivamente respeito ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais.
Este Centro foi auditado pelo TC relativamente à gerência de 1999, cujas principais ilações foram vertidas em Pareceres antecedentes, destacando-se o facto de se verificar a falta de reforço das reservas matemáticas desde 1990, bem como o se ter constatado que a contabilização das mesmas reservas, até 1989, não teve por base adequado cálculo actuarial.
Acresce que, se de acordo com o n.º 2 do art.º 30.º do DL n.º 160/99, de 11 de Maio, e n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 199/99, de 8 de Junho, deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.
A este respeito, a posição do IGFSS, na qual é acompanhado pelo CNPRP, é a de que a Lei de Bases da Segurança Social determina a existência de um único fundo de reserva no sistema (o FEFSS).
Esta posição, no entanto, além de não ser a única leitura possível da Lei de Bases, contraria o disposto nas referidas disposições legais, implicando, por isso, que se promovam as alterações legislativas adequadas.

A divergência entre os valores totais dos saldos finais de 2001, apurados na CSS/01, de acordo com as regras do PCISS (Situação líquida), e os saldos iniciais de 2002, calculados em função dos princípios subjacentes ao novo plano (Fundos próprios), que se configurou como uma redução no montante de 154.399,5 milhares de euros, significou a ocorrência de ajustamentos nas reservas e nos resultados do exercício de 2001, independentemente da aplicação simples e directa da tabela de correspondência acima referida, conforme segue:

(em euros)

Reserva Geral do Sistema – Na CSS/01 segundo o PCISS	**Valores**
Na conta global	4.203.802.141,40
Imputada às regiões Autónomas	(145.772.885,35)
Reserva Geral do Sistema – Do Continente	**4.058.029.256,05**
Reserva Legal – Na CSS/02 segundo o POCISSSS	
Reserva Legal - segundo o PCISS	4.058.029.256,05
Transferência das Reservas Especiais (Prevenção e Reabilitação de Deficientes)	66.178.002,17
Transferência para "Património" (Capital na Fundação Gil)	(74.819,68)
	4.124.132.438,54
Outras Reservas – Na CSS/01 segundo o PCISS	
Reservas Especiais	153.836.953,20
Reservas para Extinção de empréstimos - Lei n.º 1092	1.257.233,40
Reservas Matemáticas	141.590.689,00
	296.684.875,60
Reservas contratuais – Na CSS/02 segundo o POCISSSS	
Outras reservas – segundo o PCISS	296.684.875,60
Transferência para Reserva Legal (Prevenção e Reabilitação de Deficientes)	(66.178.002,17)
	230.506.873,43

Por sua vez, a divergência nos resultados líquidos deriva apenas dos valores imputados às RA:

(em euros)

Resultados Líquidos	**Valor**
Na conta Global	(128.877.030,20)
(-) Imputados às regiões Autónomas	8.626.564,54
Resultados Líquidos referentes ao Continente	**(137.503594,74)**

O Quadro XII.34 evidencia a distribuição e evolução das principais rubricas dos Fundos Próprios nos anos de 2001 e 2002, apresentando ainda as contas referentes a reservas e resultados:

Quadro XII.34 – SS – Evolução dos Fundos próprios no Continente pelas principais rubricas

(em milhares de euros)

Fundos próprios	2002		Variação	
	Saldos iniciais	Saldos finais	V. Absoluto	%
Património		7.638.944,7	7.638.944,7	100,0
Ajustamentos de partes de capital em empresas	74,8	74,8	0,0	0,0
Subtotal	74,8	7.639.019,5	7.638.944,7	10.212.492,9
Reservas:				
Reservas legais	4.124.132,4	1.236.594,0	(2.887.538,4)	(70,0)
Reservas contratuais	230.506,9	228.588,8	(1.918,1)	(0,8)
Doações		95,4	95,4	100,0
Subtotal	4.354.639,3	1.465.278,2	(2.889.361,1)	(66,4)
Resultados transitados		(332.516,5)	(332.516,5)	
Resultado líquido do exercício	(137.503,6)	95.601,1	233.104,7	(169,5)
Subtotal	(137.503,6)	(236.915,4)	(99.411,8)	72,3
Totais	**4.217.210,5**	**8.867.382,3**	**4.650.171,8**	**110,3**

Fonte: CSS/02

O quadro anterior, conjugado com os esclarecimentos prestados pelo IGFSS, permite referir o seguinte:

A) Património

Segundo o POCISSSS, a classe 5 – Fundo Patrimonial traduz a diferença entre os valores activos e passivos, tendo sido entendido registar a diferença em questão numa única conta, ou seja, a conta "51 – Património", em relação à qual os valores apurados conduziram a uma reorganização dos saldos de abertura de 2002, sem prejuízo do registo do valor dos Fundos especiais nas reservas estatutárias.

O valor apurado como saldo da conta património pode desagregar-se por instituições como segue:

Quadro XII.35 – SS – Distribuição do Património por instituições

(em milhares de euros)

Instituições	Valor
IGFCSS	4.474.559,3
IGFSS	3.160.726,2
FSS	4.477,6
Caixa dos Jornalistas	(818,4)
Total	**7.638.944,7**

Fonte: IGFSS

Ao quadro anterior e segundo informação do IGFSS, pode acrescentar-se o seguinte:

- O valor de 4.474.559,3 milhares de euros diz respeito ao IGFCSS, o que confere com o Balanço do mesmo;

- O montante de 4.477,6 milhares de euros, diz respeito ao Património inicial do FSS (dado que, como no caso anterior passou a consolidar pela primeira vez no exercício em análise), visto que, nos exercícios antecedentes, não possuía contabilidade patrimonial;
- No que se refere aos (-) 818,4 milhares de euros, este valor resulta de uma regularização imputada à Caixa dos Jornalistas, dizendo respeito à transferência efectuada dos saldos das contas dos contribuintes para o IGFSS (Circular Normativa n.º 38/02, de 30/12/2002);
- O valor de 3.160.726,2 milhares de euros, decorre da circular normativa do IGFSS anteriormente referida, que considera como valor imputável ao "Património" a transferência das contas de contribuintes para o IGFSS que entretanto foi operada, dado que a movimentação contabilística nas contas de contribuintes era realizada numa entidade contabilística diferente, o ISSS, da entidade que relevava a receita, ou seja, o IGFSS.

  Este montante de acordo com a informação do IGFSS, pode ser desagregado pelos valores relativos a cada uma das instituições com origem nos valores transferidos, e objecto de regularização contabilística, conforme segue:

Quadro XII.36 - Desagregação da conta 51 – "Património" no IGFSS (Transferências de contribuições para o IGFSS)

(em euros)

Instituições	A débito	A crédito
ISSS		2.646.271.297,26
Bancários		10.781.882,84
Jornalistas		9.572.009,89
		2.666.625.189,99
Outras regularizações		
Caixa dos Jornalistas	818.448,55	
Reg. da conta 5781 no IGFSS		496.351.611,94
Reg. da conta 5782 no IGFSS	1.432.159,81	
	2.250.608,36	496.351.611,94
Total da conta 51 - "Património"		**3.160.726.193,57**

Fonte: Informação do IGFSS

B) Ajustamentos de partes de capital em empresas

Refere-se à dotação do IDS no capital inicial da Fundação Gil, no valor de 78,4 milhares de euros. São, por isso, aqui válidos os comentários críticos feitos adiante sobre a contabilização dessa dotação como imobilização financeira, a que acresce o facto de também se revelar inadequada a conta em epígrafe para servir de contrapartida a esta dotação.

C) Reservas legais

Segundo o POCISSSS a conta "571 – Reservas legais" pode ser creditada por contrapartida das contas "88 – Resultados líquidos do exercício" e "59 – Resultados transitados", podendo, por sua vez, ser debitada na sequência das seguintes operações:

- Utilização das reservas para cobrir prejuízos, por crédito das contas "88 – Resultado líquido do exercício" ou "59 – Resultados transitados";
- Incorporação de reservas no património da entidade, por crédito da conta Património.

No quadro seguinte apresentam-se os saldos iniciais e finais desta conta, bem como a sua desagregação por instituição, e, ainda os movimentos ocorridos no exercício de 2002, conforme segue:

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a Débito	Movimentos a Crédito	Saldo final
IGFSS	474.654.732,56		811.644,74	475.466.377,30
ISSS	2.941.021.470,32	2.646.584.426,61	25.573.044,74	320.010.088,45
IIES	31.673.572,54			31.673.572,54
DRISS	1.170.763,63	398.795,54		771.968,09
CNPRP	2.694.402,38			2.694.402,38
Caixa Ab Fam. dos Empregados Bancários	11.711.461,22	10.781.882,84		929.578,38
Caixa de Previdência dos Cimentos	285.357,55			285.357,55
Caixa de Prev dos trabalhadores da EPAL	391.423,67			391.423,67
Caixa de Prev. Jornalistas	8.731.964,93	7.935.112,79		796.852,14
Caixa de Prev. Pessoal dos TLP	88.295.046,15			88.295.046,15
Caixa de Prev. Pessoal do CRGE	5.100,94			5.100,94
Sub total	**3.560.635.295,89**	**2.665.700.217,78**	**26.384.689,48**	**921.319.767,59**
Movimento de consolidação		**36.092.306,24**	**351.366.562,15**	**315.274.255,91**
CSS - Continente	**3.560.635.295,89**	**2.701.792.524,02**	**377.751.251,63**	**1.236.594.023,50**

Fonte: IGFSS

O quadro anterior, em conjunto com a informação disponibilizada pelo IGFSS, permite observar, quanto aos principais movimentos registados, o seguinte:

- O valor de 811,6 milhares de euros, diz respeito a uma transferência da conta 5721200000 – Reservas estatutárias - Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, nos termos da Circular Normativa n.º 38/CD/2003, de 16 de Setembro (ver Reservas Estatutárias);
- O movimento realizado em 2002 no ISSS, diz respeito à transferência dos saldos de contribuintes do ISSS para o IGFSS, de acordo com o disposto no POCISSSS e na Circular Normativa n.º 38/2002, de 30 de Dezembro, tendo também ocorrido um movimento nesta conta por contrapartida da conta "599 – Resultados transitados – outros" no CNP (ISSS), que, segundo o IGFSS, foi já devidamente rectificado no exercício de 2003;
- O movimento referente à Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários diz igualmente respeito à transferência de activos de contribuintes, conforme decorre da Circular Normativa n.º 38/02, já acima referida;
- Os movimentos atribuídos à consolidação dizem respeito na sua maior parte ao conjunto de movimentos "inter-entidades", não estando consubstanciados, na sua esmagadora maioria, em verbetes de lançamento, não se conhecendo, por isso, a sua fundamentação.

D) Reservas Estatutárias

Para a análise da evolução das Reservas Estatutárias, estas desagregaram-se por instituições no quadro XII.37 tendo ainda em atenção o saldo referente ao exercício anterior, conforme segue

Quadro XII.37 – SS – Distribuição dos movimentos das Reservas estatutárias por instituições em 2002

(em milhares de euros)

Instituições	Valor
Exercício de 2001	230.506,9
Fundo de assistência do CNPRP	(103,1)
Federação de Cimentos – Farmácia	(229,6)
Banca dos Casinos	(773,8)
Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores	(811,6)
Total	**228.588,8**

Fonte: Informação do IGFSS

Segundo a informação disponibilizada pelo IGFSS, os movimentos acima referenciados podem explicar-se como segue:

- O primeiro valor diz respeito a parte do saldo que o CNPRP apresentava em Reservas Especiais em 2001, cujo total era de 227.315,74 euros, considerando-se que o valor de 103.042,68 euros deveria ser imputado a Reservas Legais;
- Anulação das reservas estatutárias (no valor de 229,6 milhares de euros), referentes à Farmácia da Federação Cimentos, por não fazerem parte da CSS consolidada, visto que esta instituição desempenha uma actividade que se diferencia completamente da prosseguida pela Segurança Social;
- No encerramento de 2001, a conta Reserva Especial da Banca dos Casinos continha uma parcela de resultados transitados no montante de 773,8 milhares de euros, os quais foram anulados aquando da abertura do Balanço de 2002, pelo mesmo montante;
- O valor de 811,6milhares de euros diz respeito ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGDAM), decorrendo da Circular Normativa n.º 38/CD/2003, de 16 de Setembro, (Cfr. Reservas legais).

E) Doações

A parcela das Reservas referentes a Doações pode ser desagregada pelas seguintes instituições, segundo informação do IGFSS, conforme segue:

Quadro XII.38 – SS – Distribuição das Doações por Instituições em 2002

(em milhares de euros)

Instituições	Valor
ISSS	54,2
CDSSS de Aveiro	10,0
IDS	41,2
Total	**95,4**

Fonte: Informação do IGFSS

Em termos de contas individuais deve referir-se que, no ISSS (CDSSS de Aveiro), o valor de 10,0 milhares de euros se encontra relevado na conta "*57213. - Fundos de assistência*", valor transferido para a conta "576 – Doações", exclusivamente a nível de regularizações de consolidação (verbete n.º 1), por se tratar de imobilizado recebido a título gratuito, em anos anteriores, no Centro em referência.

F) Resultados Transitados

No quadro seguinte apresenta-se a movimentação ocorrida nos resultados transitados, durante o exercício de 2002:

(em euros)

Instituições	Saldo inicial		Movimentos a Débito	Movimentos a Crédito	Saldo final
	Saldo devedor	Saldo credor			
IGFSS		26.085.224,34	759.476.871,02	364.336.491,83	(369.055.154,85)
ISSS		19.360.472,18	401.300.863,67	417.319.123,22	35.378.731,73
IIES	541.266,41			26.706.244,19	26.164.977,78
DRISS	398.795,54		324.944,27	398.795,54	(324.944,27)
CNPRP		527.421.216,27		99.205.329,26	626.626.545,53
Caixa de Previdência dos Bancários	45.002,89		118.885,59		(163.888,48)
Caixa de Previdência dos Cimentos	65.139,85		25.027,14	5.162,56	(85.004,43)
Caixa de Prev dos trabalhadores da EPAL	29.482,17		271.901,89		(301.384,06)
Caixa de Previ. Jornalistas	5.995,57			2.506,21	(3.489,36)
Caixa de Prev. Pessoal dos TLP	333.397,95			884.782,41	551.384,46
Caixa de Prev. Pessoal do CRGE		409,73	41.363,93		(40.954,20)
Fundo Banca dos Casinos		773.815,28	7.055,83	607.344,09	1.374.103,54
Fundo Garantia Salarial				318.885,21	318.885,21
Subtotal		**572.222.057,42**	**1.161.566.913,34**	**909.784.664,52**	**320.439.808,60**
Movimento de consolidação			**759.150.934,94**	**106.194.651,55**	**(652.956.283,39)**
CSS – Continente		**572.222.057,42**	**1.920.717.848,28**	**1.015.979.316,07**	**(332.516.474,79)**

Fonte: IGFSS

Segundo a informação fornecida pelo IGFSS, as movimentações no ISSS ocorreram ao nível das subcontas:

- "592 - Regularizações de grande significado" – estando o movimento essencialmente relacionado com ajustamentos valorimétricos de bens de imobilizado, decorrente do processo

de inventariação efectuado pelo ISSS no exercício de 2002, de forma a tornar mais fiáveis e apropriadas as demonstrações financeiras;

- "599 – Resultados transitados - Outros" – referente ao movimento de transferência do saldo inicial reflectido na conta "88 – Resultado líquido do exercício" por imposição do POCISSSS;
- O movimento referente ao IIES diz respeito a uma correcção ao valor das amortizações acumuladas, no montante de 1.572.916,56 euros, derivado do cálculo em excesso no ano anterior, decorrente de um erro informático da aplicação então em uso, e apenas detectado em 2002.

Os movimentos de consolidação estão vertidos em verbetes de lançamento e traduzem-se em duas situações:

- O valor a débito no montante de 760.649.032,26 euros, já foi comentado no ponto 12.4.1.1 e diz respeito à proporção da Taxa Social Única imputada ao CNPRP e não reconhecida na conta do IGFSS;
- O movimento a crédito no valor de 106.194.651,55 euros, diz respeito a regularização efectuada na conta "268984 – ISSS – Adiantamentos por conta de acordos bancários" considerado como regularização de grande significado.

12.4.3 – Desenvolvimento do Activo por Grupos Patrimoniais

Nos pontos seguintes abordam-se as principais linhas da evolução das disponibilidades, dívidas de terceiros – curto prazo, dívidas de terceiros a médio e longo prazo, investimentos financeiros e imobilizações.

12.4.3.1 – Disponibilidades

O quadro XII.39 discrimina os valores relativos às contas de disponibilidades, bem como os saldos referentes ao IGFCSS/FEFSS (utilizados no processo de consolidação e que, conforme já atrás referido, não correspondem aos valores extraídos simplesmente do Balanço desta entidade) nos anos de 2001 e 2002:

Quadro XII.39 – SS – Evolução das contas de Disponibilidades no Continente – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001	2002	Variação 2001/02	
			V. Absoluto	%
Títulos Negociáveis	169.973,50	4.210.642,00	4.040.668,5	2.377,2
IGFCSS/FEFSS		4.202.992,00	4.202.992,0	100,0
Restantes instituições	169.973,5	7.650,00	(162.323,5)	(95,5)
Depósitos em instituições de crédito e caixa	777.473,90	1.449.221,30	671.747,4	86,4
Depósitos em instituições de crédito	772.884,10	1.409.294,00	636.409,9	82,3
IGFCSS/FEFSS		332.421,70	332.421,7	100,0
Restantes instituições	772.884,1	1.076.872,30	303.988,2	39,3
Caixa	658,7	1.910,20	1.251,5	190,0
Contribuições e juros de mora a depositar	3.931,10	38.017,10	34.086,0	867,1
Totais	**947.447,40**	**5.659.863,30**	**4.712.415,9**	**497,4**

Fonte: CSS/01, CSS/02 e Informação do IGFSS

Do quadro anterior, conjugado com o que vem sendo atrás referido, pode adiantar-se o seguinte:

- A maior parte dos activos disponíveis diz respeito a "Títulos negociáveis" (4.210,6 milhões de euros) que, esmagadoramente, derivam da integração do IGFCSS/FEFSS[1];
- Seguem-se os depósitos bancários, que distribuíram o seu aumento, de cerca 636,0 milhões de euros, em proporção semelhante quanto à referida instituição (332,4 milhões de euros) e restante sistema (304,0 milhões de euros), tendo crescido ainda 39,3% mesmo sem o efeito do IGFCSS/FEFSS. Questionado o IGFSS sobre o aumento verificado nesta rubrica, foi referido que uma parte do saldo, à data de 31/12/2002, se encontrava afecto a acordos de cobrança de Taxa Social Única[2]. Por outro lado, o ISSS refere que o aumento se deveu ao facto de terem sido celebrados acordos bancários em 2002, para pagamento de prestações sociais, implicando a constituição de imobilizações financeiras nas instituições bancárias e, consequentemente, o aumento dos montantes depositados nas mesmas;

[1] No que se refere a esta instituição, os bens mobiliários classificados como títulos negociáveis devem ser analisados em conjunto com os valores mobiliários incluídos nos investimentos financeiros, pelo que os primeiros serão englobados na análise do património financeiro titulado pelo FEFSS, a levar a cabo mais adiante.

[2] Questionado o IGFSS sobre esta matéria foi obtida a seguinte informação: "*O primeiro dos acordos refere-se à intervenção da Caixa Geral de Depósitos como Banco de Apoio ao processo de pagamento da Taxa Social Única dos trabalhadores Independentes e do Serviço Doméstico, através da rede Multibanco; data de 9 de Abril de 2001 e prevê, a valores actuais, a manutenção de um saldo médio de 4.000.000 Euros.*
O segundo dos acordos data de 28 de Dezembro de 2001, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002, e destinou-se a criar as condições para o pagamento das contribuições das entidades empregadoras nos bancos aderentes ao Protocolo de Cobrança da TSU, no âmbito do novo modelo de pagamento previsto no Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro, cujo Artº 18º - Alínea a) determina que o pagamento (…) é efectuado "nas instituições de crédito que, para o efeito, celebrem acordo com o IGFSS".
(…) acordo foi celebrado sob a tutela da APB – Associação Portuguesa de Bancos, e obrigou os bancos a desenvolverem sistemas informáticos específicos para a Segurança Social, de modo a que aos balcões dos bancos seja recolhida obrigatoriamente a informação de cobrança no acto do pagamento (NIF, valor e Ano e Mês de Referência), sendo diariamente enviados para o IGFSS ficheiros que registam os respectivos valores a crédito da conta-corrente de cada contribuinte. O referido acordo envolve 16 bancos, prevendo como remuneração a realização de uma aplicação de 300 Euros, à taxa de 0%, por cada cobrança efectuada."

- Verificou-se um sensível aumento na conta "116-Contribuições e juros de mora a depositar" que, na sua movimentação, é idêntica à conta "108-Contribuinções e adicionais a depositar" do PCISS (em 2001 o saldo em questão era imputável ao ISSS), de 867,1%, representando um aumento de 34,1 milhões de euros.

  Relativamente a este último ponto e de acordo com informação obtida junto do IGFSS, pode referir-se o seguinte:

  - Esta conta continua a ser movimentada pelo ISSS, sendo debitada pelos recebimentos, através das suas Tesourarias, relativamente aos valores das contribuições e juros de mora a imputar ao IGFSS, ocorrendo os respectivos créditos quando esses valores são depositados em conta bancária pertencente a esta última instituição.

    O significativo acréscimo observado nos valores em trânsito por esta conta pode ser explicado, essencialmente, por dois factores:

    - O art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro, permitiu a regularização pelos contribuintes de dívidas fiscais e à segurança social, com dispensa do pagamento de juros de mora e juros compensatórios, facto que conduziu a uma afluência significativa de contribuintes às Tesourarias do ISSS;
    - Por outro lado, o disposto no Despacho n.º 27384-C/2002, de 30 de Dezembro, da Secretária de Estado da Segurança Social, que parcialmente se transcreve, conduziu a um ainda maior empolamento da situação:

      "… as quantias arrecadadas nos dias 2 e 3 de Janeiro cujo prazo de pagamento normal termine em 31 de Dezembro de 2002 devem ser consideradas, para efeitos contabilísticos, como cobradas mo último dia do ano de 2002, independentemente da data valor que lhes for atribuída. Para este efeito, deverão os serviços respectivos promover os procedimentos adequados tendentes à identificação das respectivas cobranças por forma que estas quantias sejam contabilizadas no dia 31 de Dezembro…"

O quadro XII.40 espelha, no que se refere ao exercício em análise, segundo a informação disponibilizada pelo IGFSS, a desagregação dos saldos das contas "Depósitos em instituições de crédito" e "Caixa", bem como, no que se refere à conta de transição de valores "Contribuições e adicionais a depositar, de acordo com as entidades que os titulavam no final do exercício de 2002, com excepção das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, a saber:

Quadro XII.40 – SS – Distribuição dos Depósitos em Instituições de Crédito e Caixa por instituições – 2002

(em euros)

Rubricas / Instituições	Caixa	Contribuições e Adicionais a Depositar	Depósitos à Ordem	Depósitos a Prazo	Totais	%
IGFSS	1.166.833,85		260.744.915,65	377.924.000,00	639.835.749,50	44,2
ISSS	706.428,90	37.975.638,11	378.789.805,72		417.471.872,73	28,8
IGFCSS	15,40		121.820.232,31	210.601.485,84	332.421.733,55	22,9
DRISS			19.550.778,24		19.550.778,24	1,3
FSS			17.684,18	13.775.000,00	13.792.684,18	1,0
Banca dos Casinos			270.723,72	19.400.000,00	19.670.723,72	1,4
IDS			5.197.754,32		5.197.754,32	0,4
IIES	19,03		177.553,88		177.572,91	0,0
CNPCRP			409.741,86		409.741,86	0,0
FGS			337.533,78		337.533,78	0,0
Bancários	47.488,39				47.488,39	0,0
Gás e electricidade	232,65		8.266,82		8.499,47	0,0
Jornalistas	42,48	30.596,36	135.348,64		165.987,48	0,0
Cimentos			32.003,12		32.003,12	0,0
EPAL			35.465,36		35.465,36	0,0
Telefones			65.680,35		65.680,35	0,0
Totais	**1.921.060,70**	**38.006.234,47**	**787.593.487,95**	**621.700.485,84**	**1.449.221.268,96**	**100**
%	**0,1**	**2,6**	**54,3**	**42,9**	**100**	

Fonte: IGFSS

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- Os valores referentes à conta "Caixa" e subconta "Contribuições e adicionais a depositar" não conferem com a desagregação inserta no relatório relativo à CSS/02, conforme segue:

(em milhares de euros)

	Caixa	Contribuições e adicionais a depositar
IGFSS	1.921,1	38.006,2
Relatório da CSS/02	1.910,2	38.017,1
Diferenças	**10,9**	**(10,9)**

- Sendo da responsabilidade do IGFSS a gestão e abastecimento financeiro do sistema, obviamente que este instituto continua a ser o principal titular no que se refere à sua liquidez imediata, representando 44,2% dos valores em causa, proporção esta bastante inferior à verificada nos anos transactos, facto que deriva da integração do IGFCSS no perímetro de consolidação;

- Os valores detidos pelo IGFSS estavam ordenados como segue: "Depósitos a prazo" com cerca de 377,9 milhões de euros; "Depósitos à ordem", 260,7 milhões de euros e, por fim, a conta "Caixa", com um valor na ordem dos 1,2 milhões de euros, bastante superior ao verificado no

ano transacto. Por outro lado, registou-se um acréscimo nos depósitos à ordem em detrimento dos depósitos a prazo;

- Segue-se o ISSS, com 28,8% do total destes activos, destacando-se, por ordem de predominância, os "Depósitos à ordem", no montante de 378,8 milhões de euros, seguindo-se as "Contribuições e juros de mora a depositar", no valor de cerca de 38,0 milhões de euros, enquanto a conta "Caixa" se cifrou nos 706,4 milhares de euros;
- Os valores titulados pelo IGFCSS representavam, no final do ano em análise, 22,9% das disponibilidades imediatas do sistema, distribuindo-se por: "Depósitos a prazo", 210,6 milhões de euros, e "Depósitos à ordem", com cerca de 121,8 milhões de euros, sendo o saldo de "Caixa" praticamente irrelevante.

Uma das conclusões mais importantes que é possível retirar dos números apresentados, relaciona-se com o significativo aumento das disponibilidades em depósitos bancários, especialmente em depósitos à ordem inscritos nas contas do ISSS e disseminados pelos vários Centros distritais da segurança social (o total em depósitos ascendia a 378,8 milhões de euros em 31/12/2002).

Esse facto põe em causa a unidade de tesouraria da segurança social e uma gestão financeira global e integrada das respectivas verbas.

O IGFSS reconhece a existência deste problema e apresenta as seguintes razões para a manutenção destes saldos em contas DO[1]:

1. Valores para fazer face a cheques emitidos e não descontados;
2. Valores correspondentes a transferências bancárias efectuadas com NIB inválidos;
3. Valores correspondentes a pedidos de abastecimento ao IGFSS, efectuados por valores superiores ao efectivamente necessário.

Acrescenta ainda que *"As razões que determinam o pedido de abastecimento ao IGFSS por valores superiores aos necessários para fazer face ao processamento encontram justificação no facto de os sistemas de processamento estarem desintegrados, por um lado, não sendo conhecidos pelo IGFSS os valores exactos do processamento e as disponibilidades reais dos Centros Distritais, de modo a ser possível assegurar o abastecimento das contas bancárias nos prazos pré-definidos, por montantes correspondentes ao absolutamente necessário." Por outro lado, reconhece que "Este problema será ultrapassado se for possível aos Centros Distritais, e/ou ao sistema que centralizará futuramente o processamento das prestações, fornecer os valores exactos do processamento às áreas que procedem ao pedido de abastecimento de fundos, em SIF", mas que só "a centralização dos pagamentos das prestações a cargo da Segurança Social no IGFSS, actualmente em análise, no âmbito da implementação do princípio da Unidade de Tesouraria, permitirá ultrapassar as ineficiências apontadas".*

O Tribunal considera que a situação actual é potenciadora de graves prejuízos para o subsector da segurança social e reitera a recomendação da implementação urgente de mecanismos de gestão e controlo que assegurem a unidade de tesouraria e uma adequada gestão financeira global e integrada das respectivas disponibilidades.

[1] Veja-se a resposta dada em sede de contraditório no âmbito do Relatório n.º 08/04 – Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo das Prestações de Maternidade e Primeira Infância, disponível em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2004/rel008-2004-2s.shtm*.

12.4.3.1.1 – Depósitos a prazo

No que respeita concretamente aos depósitos a prazo há que realçar, aliás na sequência do Parecer anterior, e no que respeita aos depósitos a prazo, os ónus que se encontravam subjacentes a parte destes, ou, mais concretamente, constituição de penhores sobre depósitos a prazo, no IGFSS e, portanto, no sistema, no que se refere aos seguintes casos:

A) Indústria SOEMES

Em 23/10/2000 foi constituído um depósito a prazo no montante de 558.635,60 euros, para prestação de uma garantia ao Montepio Geral para salvaguarda do pagamento de uma dívida da Indústria SOEMES a essa instituição bancária, conforme decorre de contrato estabelecido em 24/10/2000, garantia que foi accionada em 25/04/2002.

Questionado o IGFSS sobre o ponto da situação e eventual direito de regresso sobre a execução da garantia prestada por este instituto como salvaguarda de pagamento da Indústria SOEMES ao Montepio Geral, foi referido que: *"Em 2003.12.29 a SOEMES procedeu ao pagamento ao IGFSS de 500.000 euros, liquidando assim a parte correspondente ao capital do empréstimo do Montepio à SOEMES. Relativamente à parte restante do depósito do IGFSS (58.635,60 Euros), correspondente aos juros do empréstimo do Montepio à SOEMES, encontra-se por regularizar…"*.

"Está a decorrer em tribunal, uma acção instaurada pelo IGFSS contra a SOEMES e o Montepio Geral, tendo em vista o reembolso dos juros devidos ao IGFSS, uma vez que o montante do capital em dívida já foi integralmente pago.

Com efeito o Gabinete Jurídico Contencioso do Instituto encontra-se em negociações com os mandatários do Montepio Geral para levarem a cabo uma transacção judicial relativamente aos juros peticionados na sobredita acção".

Apesar do capital do empréstimo ter sido já pago, o Tribunal considera que não existe base legal para que o IGFSS constitua depósitos como garantia de pagamento de dívidas de outras entidades.

B) Fundação Abreu Callado

Em 26 de Fevereiro de 2002 foi celebrado um "Acordo de Regularização de Dívidas e de Penhor sobre Depósito a Prazo" entre a FAC, o IGFSS e o CPP, no qual o IGFSS constituiu um depósito a prazo pelo período de 6 meses, renovável por igual período, e aceitou um penhor sobre o mesmo, no valor de €1.400.000 (280.675 contos), para garantir o bom cumprimento de todas as obrigações emergentes de contrato de empréstimo com garantia hipotecária entre a FAC e o CPP, correspondente a €1.285.639,55 de montante consolidado, juros e demais encargos a liquidar nos termos do mesmo.

A constituição do penhor foi autorizada por despacho do SESS, de 22-02-02, proferido sobre o ofício n.º 002210, de 21 de Fev. 20002-CD, remetido pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS ao Chefe de Gabinete do MTS, por sua vez remetido ao Gabinete do Secretário de Estado.

O objectivo imediato era o de suster a execução de uma hipoteca sobre parte dos bens da Fundação, com destaque para uma das suas principais herdades, a Herdade dos Testos, constituídos como garantia de financiamentos a esta concedidos por este Banco, alegando-se que se encontrava em curso um processo de reestruturação financeira da Fundação (negociada com o Montepio Geral), com o

objectivo de sanear o passivo da mesma. Assim, o acordo em questão permitiria suspender a referida acção executiva até à concretização do projecto em negociação com o Montepio Geral.

Acresce que o contrato em questão tinha subjacente a expectativa de que, entretanto, seria possível alienar uma parte do património da FAC, permitindo o ressarcimento da dívida ao CPP e a regularização do Passivo em geral, incluindo os débitos ao IGFSS, o que não foi possível concretizar.

Em 27 de Dezembro de 2002, foi celebrado um aditamento ao acordo, em que se prorrogava o prazo do seu vencimento por um ano (20 de Dezembro de 2003).

Nesta matéria, de acordo com informação do IGFSS, a situação evoluiu como segue:

- Na data do vencimento, no final de 2003, a FAC não teve hipótese de renegociar com o CPP, no sentido de, no mínimo, prorrogar mais uma vez o vencimento da operação, dado não dispor de meios financeiros para liquidar os juros que se encontravam vencidos;
- Sendo assim, o Banco executou a garantia prestada, debitando o depósito a prazo que lhe estava consignado, pelo valor de 1.335.064,78 euros;
- Foi ainda acordado pelo CPP transferir para o IGFSS a hipoteca existente sobre a Herdade dos Testos, estando o respectivo processo em curso.

O Tribunal tem em curso uma auditoria em que as relações entre a Segurança Social e esta Fundação serão analisadas, designadamente, do ponto de vista da legalidade e regularidade dos apoios concedidos.

12.4.3.1.2 – Títulos negociáveis

O saldo da conta "Títulos negociáveis", com um total de cerca de 4.210,6 milhões de euros, representando, em 2002, 74,4% das disponibilidades financeiras consideradas como de curto prazo do sistema, distribuía-se da seguinte forma:

Quadro XII.41 - SS – Distribuição da conta "Títulos negociáveis"

(em milhares de euros)

Aplicações	Valor	%
Títulos da dívida pública	3.003.995,9	71,3
Obrigações e títulos de participação	763.097,4	18,1
Acções	342.840,0	8,1
Outras aplicações de tesouraria	92.818,7	2,2
Outros títulos	7.890,0	0,2
Total	**4.210.642,0**	**100,0**

Fonte: CSS/02

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- Ressalta a importância dos "Títulos da dívida pública" e das "Obrigações e títulos de participação", tendo como único titular o IGFCSS, que, no seu conjunto, ascendem a 3.763,1 milhões de euros, ou seja, 89,5% do total destes activos;
- Seguem-se as aplicações em acções, no valor de 763,1 milhões de euros, ou seja 8,1% do total desta componente do Activo, sendo a única instituição detentora destes activos o IGFCSS;
- As restantes aplicações (Outros títulos e Outras aplicações de tesouraria) representam apenas 2,4% do total dos títulos negociáveis, distribuindo-se pelo IGFCSS e IGFSS.

Tendo-se confrontado o Balanço consolidado com os Balanços individuais do IGFCSS e do IGFSS relativamente a estas aplicações, apuraram-se os valores constantes do quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Títulos negociáveis	Valor de Balanço	IGFCSS	IGFSS	Valores Divergentes
Acções	342.840,0	242.058,9		100.781,1
Obrigações e títulos de participação	763.097,4	780.171,6		(17.074,2)
Títulos da dívida pública	3.003.995,9	3.031.206,6		(27.210,7)
Outros títulos	7.890,0	240,0	7.650,0	0,0
Outras aplicações de tesouraria	92.818,6	80.823,7		11.994,9
Total	**4.210.641,9**	**4.134.500,8**	**7.650,0**	**68.491,1**

Fonte: IGFSS

Questionado o IGFSS sobre as diferenças detectadas, foi informado que: *"A consolidação das contas das instituições incluídas no perímetro de consolidação foi efectuado a partir dos balancetes antes do fecho.*
Em data posterior à consolidação da conta, detectou-se que o balancete "antes dos movimentos de fecho" do IGFCSS não era o último antes do apuramento de resultados, havia um segundo balancete designado por "movimentos de fecho" que apresentava valores alterados relativamente ao balancete anterior.

Assim, face ao exposto, não houve qualquer razão para a utilização daquele balancete, reconhece-se que foi erro induzido pela designação dos mapas, não detectado no momento dado o contexto de urgência no fecho da conta provisória".

12.4.3.2 – Dívidas de Terceiros – Curto prazo

A apresentação no Balanço das dívidas de terceiros de curto prazo, em 2002, não é facilmente comparável com o Balanço de 2001 (CSS/01), dadas as alterações decorrentes do novo plano de contas, que se reflectiram especialmente neste grupo patrimonial.

Entrando em linha de conta com o facto de as demonstrações financeiras de 2002 não incluírem as Regiões Autónomas, ou seja, excluindo os valores correspondentes a estas dos totais do Balanço tal como decorre das contas de 2001, os totais das dívidas desta natureza, em 31/12/01, eram, respectivamente, de 3.662,1 milhões de euros e 3.562,7 milhões de euros, conforme expressos na CSS/01 e CSS/02, implicando uma divergência de 99, 6 milhões de euros, a qual já foi explicada no ponto 12.3.1.1

Entretanto, e no que concerne especificamente ao exercício de 2002, não foi possível obter a informação necessária para a elaboração do ponto autónomo sobre a dívida de contribuintes à Segurança Social uma vez que não se encontra concluída a migração dos dados dos sistemas de informação distritais para o Sistema de Gestão de Contribuintes.

Deve acrescentar-se, no que se refere ao Balanço, que apenas se justificariam alterações em função dos planos de contas, ou seja, na distribuição por contas dentro do grupo, as quais assentam essencialmente no seguinte:

- Uma menor desagregação e, portanto, menos informação no que se refere às contas de contribuintes, pois esta peça contabilística, na sua nova versão, não informa por exemplo sobre os saldos de contribuintes imputáveis ao SPA;
- No caso dos contribuintes com acordos de regularização, seria mais útil e transparente que figurasse no Balanço, a sua desagregação por tipo de acordo em função da legislação permissiva;
- O facto de diversas contas de terceiros, cujos saldos constavam no Balanço, não terem transitado para o novo plano, tendo sido os seus saldos incluídos na conta "Outros devedores", também constitui uma perda qualitativa desta demonstração financeira, em termos de informação directa.

  Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS, através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, inserto no Volume III – Anexos, sobre esta matéria refere o seguinte:

  > *"Sobre esta opinião, dever-se-á ter presente a normalização contabilística decorrente da aprovação do POCP".*

  É um facto inquestionável que o novo esquema contabilístico trouxe um novo arranjo e apresentação das situações patrimoniais subjacentes, na maior parte dos casos representando uma melhoria qualitativa no que se refere à apresentação dessa realidade. Noutros, porém, como acontece nas circunstâncias apontadas, apresenta efectivamente uma perda qualitativa, dado que o plano de contas antecedente estava mais adaptado às realidades concretas da SS.

O quadro XII.42 desagrega, no que se refere ao Continente, os valores relativos a esta componente do Activo nos anos de 2001 e 2002, considerando a aplicação do novo plano de contas aos valores finais de 2001, conforme segue:

Quadro XII.42 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros de curto prazo no Continente – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação dos valores brutos	
	Valor brutos	Valor Líquido de Provisões	Valor brutos	Valor Líquido de Provisões	Valor Absoluto	%
Empréstimos concedidos			1.296,9	1.296,9	1.296,9	100
Clientes c/c			357,8	357,8	357,8	100
Contribuintes c/c	2.665.976,3	2.665.976,3	2.217.930,2	2.217.930,2	(448.046,1)	(16,8)
Utentes c/c			592,7	592,7	592,7	100
Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber	534,5	534,5	718,1	718,1	183,6	34,3
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	774,7	774,7	841.654,5	93.220,6	840.879,8	108.542,6
Adiantamentos a fornecedores			58,0	58,0	58,0	100
Adiantamentos a fornecedores de imobilizado			8,6	8,6	8,6	100
Estado e outros entes públicos			14,0	14,0	14,0	100
Prestações sociais a repor	169.410,2	169.410,2	147.301,2	147.301,2	(22.109,0)	(13,1)
Outros devedores	725.972,3	725.972,3	438.981,9	392.246,8	(286.990,4)	(39,5)
Total	**3.562.668,0**	**3.562.668,0**	**3.648.913,9**	**2.853.744,9**	**86.245,9**	**2,4**

Fonte: CSS/02

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- As dívidas de terceiros de curto prazo estão concentradas nas contas correntes de contribuintes, que representavam 74,8% e 77,7% (valor líquido de provisões), respectivamente em 2001 e 2002, seguindo-se a conta residual "Outros devedores";
- O total destes créditos teria aumentado em 86,2 milhões de euros, caso se tivesse mantido a política de ausência de provisionamento que vinha do antecedente, a qual, por outro lado, conduziu a que os valores líquidos de provisões se reduzissem em 708,9 milhões de euros;
- Acresce a transferência de parte dos valores, antes considerados como de curto prazo, para créditos de médio e longo prazo no valor de 165,2 milhões de euros;
- Os saldos líquidos das contas correntes de contribuintes apresentam uma redução de 448,0 milhões de euros, que se explicam, em grande parte, pela transferência de saldos para a conta "218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" – representando 841,7 milhões de euros – dos quais 780,0 milhões de euros de contribuintes.
- Registe-se ainda, em 2002, a utilização da conta, comum aos dois planos, "Empréstimos concedidos", onde foram registados os saldos referentes a subsídios reembolsáveis concedidos à Fundação Abreu Callado e à Santa Casa de Misericórdia de Cascais[1], conforme preconizado pelo TC em Pareceres anteriores.

  No âmbito dos subsídios concedidos à FAC, o IGFSS tem vindo a registar anualmente, nos seus proveitos, juros debitados a esta instituição, pelo subsídio concedido em Julho de 1997, ascendendo estes em 31/12/2002 a 77.399,86 euros, valor que foi objecto de provisão no exercício de 2002. O valor provisionado não integra o capital em dívida, dado que este se

[1] Em 2001, estes saldos estavam relevados em Créditos a médio e longo prazo e na conta "Outros devedores".

encontra salvaguardado através de uma garantia hipotecária, facto que justifica igualmente esta dívida não ser considerada como de cobrança duvidosa.

Como resultante do subsídio reembolsável concedido à Santa Casa de Misericórdia de Cascais em Agosto de 1992, ainda em dívida em 31/2/12/2002, o IGFSS tem vindo a registar anualmente, nos seus proveitos financeiros, juros que vai debitando à Santa Casa de Misericórdia de Cascais, os quais, à mesma data, remontavam a 271.626,22 euros.

Dado que o reembolso deste subsídio teria de ser efectuado até 31/12/1994, obrigando-se a Santa Casa de Misericórdia de Cascais ao reembolso prévio do subsídio até 31/12/1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito, e visto que esta instituição não cumpriu o acordado, a dívida[1] em 31/12/2002 era de:

Subsídio reembolsável (capital em dívida)	Juros (em 31/12/2002)	Total
498.797,90	271.626,22	770.424,12

- A redução do saldo da conta "Outros devedores" deve-se essencialmente às reclassificações inerentes ao novo plano de contas. Esta conta tem subjacente uma pluralidade de situações que não encontram enquadramento contabilístico noutras contas do Balanço, estando-se em parte, em presença de débitos que deveriam ser relevados, como de médio e longo prazo, ou mesmo irrecuperáveis.

  No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos), o IGFSS vem alegar o seguinte:

> *"Decorre da aplicação do POCISSSS, do POCP e do POC que as referidas rubricas são classificadas a médio e longo prazo em função da exigibilidade ser a mais de um ano, não se acolhendo a opinião vertida no presente Ante-projecto de parecer".*

A óptica adoptada pelo IGFSS parece-nos ser a da aplicação rígida de uma posição, que, ao longo dos anos, tem vindo a ser desmentido pelos factos; na verdade, para uma melhor leitura das demonstrações financeiras, nomeadamente do Balanço, estas situações deveriam ser obrigatoriamente destacadas, independentemente do seu prazo de exigibilidade original. Esta matéria está ligada a uma adequada política de provisões.

Na sequência da análise feita em Pareceres anteriores, procurou seguir-se a evolução dos outros devedores aí referidos, tendo-se apurado o seguinte:

[1] Esta dívida foi entretanto objecto de um acordo de regularização prestacional com data de 31/12/2003, no qual a Santa Casa da Misericórdia de Cascais se obriga a proceder ao pagamento integral da dívida consolidada que, em 31/12/2003, remontava a 781.834,11 euros.

Quadro XII.43 – SS – Principais devedores segundo critérios de antiguidade e valor

(em milhares de euros)

Designação	Instituição titular	Valor em 2001	Valor em 2002	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos-de-ferro de Benguela	IGFSS	5.714,9	5.714,9	Sem alteração desde há vários anos, aguardando-se regularização.
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	4.434,0	4.434,0	Tem vindo a aumentar todos os anos. Foi regularizado em 2003, com base no art.º 110.º da Lei n.º 32/2002 e Circular Normativa n.º 7/2004.
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CDSSS	5.297,5	5.260,5	Não foi constituída provisão dado que, ao abrigo do disposto no POCISSS, não são de cobrança duvidosa as dívidas de entidades públicas.
Acções de Formação – FSE Integrar	IGFSS	7.082,6	7.082,6	Em crescendo desde 2000, aguardando-se a sua regularização
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	IGFSS	1.825,0	1.825,0	Sem alteração desde há vários anos. Aguardando-se a sua regularização.
Adiantamento à Casa da Imprensa	IGFSS	997,6	997,6	Ver comentário especifico.
Subvenções DN 35/84, de 19/1	SSR Bragança	1.445,0	1.445,0	Sem alteração desde há vários anos, respeitando a subvenções pagas a trabalhadores em situação de equiparação a desemprego distribuindo-se pelas seguintes situações: - Minas de França (1986/1992), no montante de 331.051,58 euros; - Minas de Argoselo (1987/1992) no valor de 1.098.707,76 euros; - Minas de Somuito – no montante de 15.260,84 euros. Referindo ainda o CDSSS de Bragança que não tem conhecimento do reinicio da actividade das referidas empresas para que as mesmas possam proceder ao respectivo reembolso.
Valor a regularizar – CGTP/INTER	IGFSS	876,7	836,9	Alienação de imóvel à CGTP/IN, que tem vindo a ser regularmente amortizado.
Instituto da Juventude/Acção Social	IGFSS	888,1	888,1	Sem alteração desde há vários anos. Tendo feita proposta de regularização através da Informação de 16/04/04.
Sociedade Mecânica Setubalense	SSR Setúbal	725,0	725,0	Praticamente sem alteração desde 1996, desceu ligeiramente em 2001. tendo este saldo resultado do pagamento efectuado aos ex-trabalhadores relativo a retribuições em dívida, por conta do preço de edifícios adquiridos pelo ex-CRSSLVT à massa falida da Sociedade Mecânica Setubalense Lda.ª, por força do Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 30 de Janeiro de 1996. Não foi constituída provisão.

(em milhares de euros)

Designação	Instituição titular	Valor em 2001	Valor em 2002	Observações
Processo Maria Margarida Santos	ISSS	365,2	365,2	Valor que se mantém desde há vários anos, encontrando-se contabilisticamente relevado na Região do Alentejo. Tratando-se de um processo crime pendente por interposição de recurso para o Tribunal da relação pela devedora. Não foi constituída provisão.
Indemnização do Estado às Misericórdias	IGFSS	406,1	406,1	Sem alteração desde há vários anos. Aguarda-se regularização.
CTT – Leitura óptica	CNP	327,3	3.194,6	Não foi constituída provisão.
Adiantamentos a Pessoal	ISSS, IGFSS	304,1	107,44	Foi constituída uma provisão de 175,8 milhares de euros no ISSS.
IEFP	ISSS	317,2	34,0	Valor que tem oscilado ao longo dos anos, cresceu de 2000 para 2001, estando concentrado, principalmente, nas regiões Norte e LVT. Não foi constituída provisão dado, ao abrigo do disposto no POCISSSS, não serem de cobrança duvidosa as dívidas de entidades públicas.
Dívida de Func. em contencioso/Maria Leonor Alm. Henriques Peres	ISSS	277,3	277,3	Valor relevado contabilisticamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, tratando-se de uma dívida criada pela detecção de irregularidades, para a qual foi instaurado um Processo disciplinar, encontrando-se a decorrer uma acção judicial, não tendo sido constituída provisão.
Total		**31.283,6**	**33.594,2**	

Fonte: IGFSS

O conjunto anterior passou de 31,3 milhões de euros para 33,6 milhões de euros, facto que se deve essencialmente ao aumento registado no saldo devedor associado à subconta CTT – Leitura óptica[1]. Representa cerca de 8,6% do total do saldo da conta, e justifica um acompanhamento por parte do IGFSS quanto às respectivas causas.

Sobre o adiantamento à Casa da Imprensa deve referir-se o seguinte:

◊ A Imprensa Diária devia à Casa da Imprensa 2.075.398,69 euros, por incumprimento da obrigação legal de pagar um adicional de 1%, sobre toda a publicidade paga nos jornais diários, cujas receitas revertiam para o Fundo Especial de Segurança Social dos Jornalistas (FESSJ). Este Fundo era gerido financeiramente pelo IGFSS, tendo sido integrado na Casa da Imprensa através da Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho.

[1] Questionado o IGFSS, sobre o aumento significativo desta subrubrica, foi referido o seguinte: *"O saldo em causa em 2002 não é comparável com o saldo de 2001, pois no exercício de 2001 existia uma conta específica "239.39.03-CTT Leitura Óptica" do PCISS, sendo que com a introdução do POCISSSS em 2002, esse saldo foi integrado na conta "2685311300-Pensões", conjuntamente com o saldo da conta "239.39.04 – Benef. Devolvidos" do PCISS. Desta forma não existe comparabilidade entre o exercício de 2001 e o exercício de 2002."*

Ao abrigo do DL n.º 135/98, de 15 de Maio, aquele adicional foi extinto, tendo sido determinado que caberia ao IGFSS celebrar acordos com a Associação da Imprensa Diária para liquidar aquela dívida. Por conta da mesma foi concedido, sob proposta do Conselho Directivo do IGFSS e autorização do Secretário de Estado da Segurança Social, um adiantamento de 997.595,79 euros, através do OSS.

Segundo a informação do Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS de 6 de Maio de 2004, a Casa da Imprensa é devedora de 997.595,79 euros (adiantamento concedido) e credora, simultaneamente de 61.579,29 euros decorrentes dos referidos acordos e de 215.041,62 euros, proveniente da receita do referido adicional de 1%, entrado no IGFSS, que não tinha sido reclamado pela Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas (CPAFJ) nem enviado à Casa da Imprensa.

12.4.3.3 – Dívidas de terceiros a médio e longo prazo

Como se pode observar no quadro XII.44, o conjunto de dívidas que integram a componente "Dívidas de terceiros a médio e longo prazo" tem uma expressão muito pouco significativa quando comparado com o total do Activo (1,8%), englobando as contas "Empréstimos concedidos" e "Contribuições c/c", conforme segue:

Quadro XII.44 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros de médio e longo prazo – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação 2001/02	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Empréstimos concedidos	403,9	100	99,8	0,1	(304,1)	(75,3)
Contribuições c/c	0,0	0,0	165.171,3	99,9	165.171,3	100,0
Total	**403,9**	**100**	**165.271,1**	**100**	**164.867,2**	**40.818,8**

Fonte: CSS/02

Sobre este conjunto pode referir-se o seguinte:

- A conta "Contribuições c/c" apresentou no final de 2002, um saldo de cerca de 165,2 milhões de euros, correspondendo a 99,9% deste grupo patrimonial, e reflectiu os movimentos com os contribuintes em mora que celebraram acordo de regularização, no âmbito da legislação aplicável para o efeito;
- O saldo relativo à conta "Empréstimos concedidos" tem origem no FSS, o qual se constitui como o único caso que não foi criado e movimentado no SIF, tendo sido o seu valor directamente lançado como saldo inicial na conta do razão "2812400000-Instituições sem fins lucrativos". Este montante diz respeito a um subsídio reembolsável concedido à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), em 04-08-1987, pelo então Ministro do Trabalho e Segurança Social, através do Despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, não tendo até ao momento a APPC procedido a qualquer regularização.

12.4.3.4 – Investimentos financeiros

O quadro XII.45 evidencia, de acordo com o Balanço de 2002 do Continente, a evolução das rubricas que fazem parte do conjunto dos investimentos financeiros nos anos de 2001 e 2002, conforme segue:

Quadro XII.45 – SS – Evolução no Continente em 2001 e 2002 dos Investimentos financeiros

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Partes de capital	74,8	0,0	229.667,2	75,5	229.592,4	306.941,7
IGFCSS/FEFSS		0,0	216.029,4	44,4	135.048,9	100,0
Restantes instituições	74,8	0,0	13.637,8	31,1	94.543,5	18.132,4
Obrigações e títulos de participação	212.798,2	99,9	228,7	0,1	(212.569,5)	(99,9)
Empréstimos de financiamento		0,0	2,8	0,0	2,8	100,0
Investimentos em imóveis		0,0	62.501,2	20,5	62.501,2	100,0
IGFCSS/FEFSS		0,0	27.302,1	9	27.302,1	100,0
Restantes instituições		0,0	35.199,1	11,6	35.199,1	100,0
Outras aplicações financeiras	5,0	0,0	11.763,5	3,9	11.758,5	235.170,0
Total	**212.952,8**	**100**	**304.163,4**	**100**	**91.210,6**	**42,8**

Fonte: CSS/02

Para além do efeito da entrada do IGFCSS na consolidação deve realçar-se a transferência do valor do património imobiliário não utilizado pelos serviços e detido pelo sistema, da conta "imobilizado corpóreo", onde estava inscrito em 2001, para "Investimentos financeiros", de acordo com os princípios do novo plano de contas, indo ao encontro do que este Tribunal vinha recomendando ao longo de sucessivos Pareceres.

Tendo por base o Balanço consolidado do Continente de 2002, bem como os Balanços individuais das instituições detentoras de investimentos financeiros, apuraram-se os valores constantes do quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	Valor de Balanço (1)	IGFCSS (2)	IGFSS (3)	ISSS (4)	IDS (5)	Banca dos Casinos (6)	Valor Divergente (7)=(1)-(2)-(3)-(4)-(5)-(6)
Partes de capital	229.667,2	135.048,9	13.531,2	31,8	74,8		80.980,5
Obrigaç. e títulos de participação	228,7		203,2	0,1		25,4	0,0
Empréstimos de financiamento	2,8		2,8				0,0
Investimentos em imóveis	62.501,2	27.302,1	35.004,5	194,5			0,0
Outras aplicações financeiras	11.763,5		4.737,8			7.025,8	0,0
Total	**304.163,4**	**162.351,0**	**53.479,5**	**226,4**	**74,8**	**7.051,2**	**80.980,5**

Fonte: IGFSS

Verifica-se, deste modo, que também aqui se denota uma significativa divergência entre o património financeiro relevado nas contas consolidadas da SS e o resultante das contas apresentadas ao Tribunal,

divergência que diz respeito ao IGFCSS e que resulta do facto de não ter sido reflectido nas contas consolidadas a perda de 80,98 milhões de euros relativos às acções da "Portugal Telecom, SGPS, SA" transferidas pelo Estado para o sistema e já registadas nas contas do IGFCSS, como se desenvolve adiante no ponto 12.10.

Analisam-se a seguir, de acordo com as informações disponíveis, outros aspectos relacionados com cada uma das rubricas destes investimentos.

A) Partes de capital

As partes de capital detidas em 31/12/2002 pelo IGFSS são as seguintes:

Quadro XII.46 – SS – Partes de capital detidas pelo IGFSS em 31/12/2002

(em euros)

Acções	N.º unidades	Valor Aquisição
Cª Pesc. Algarve	250	2.495,00
Têxteis Atma	8.196	40.898,04
Margueira, SA	1.025	5.114,75
Soset	6.000	29.940,00
F.M.N. SA	18.438	92.005,62
FRME	50.000	2.495.000,00
FRMERMI	250.000	1.247.500,00
Teviz, SA	1.088.739	5.432.807,61
STUP	20.020	20.024,05
Buciqueira, SA	3.607	18.035,00
CUCA, SA	509.808	2.115.703,20
Dilop, SA	128.190	639.668,10
Adrave	5.000	24.950,00
Cª Min. Penedono	11.500	57.385,00
Hid.Elect. Revué	54.265	268.069,10
Sonefe	58.800	142.884,00
Tunapesca	375	1.871,25
Martins Rebelo	103967	313.980,34
Cop. Trab. Port.	5	2,50
Decoviz	1	164.089,54
Tevitom	1	418.800,69
Total	**2.318.187**	**13.531.223,79**

Fonte: IGFSS

Verificou-se no ano de 2002, como variações relevantes, além da transferência das acções da "Portugal Telecom" para o IGFCSS, a alienação à PARPÚBLICA das acções detidas no IPE – Instituto de Participações do Estado, no quadro do processo de extinção deste instituto.

A participação do IGFSS resultou da decisão de concentrar, progressivamente, nesse Instituto todas as participações do Estado num conjunto de empresas, entre as quais se contava a Sorefame, então

participada pelo IGFSS. Essa participação correspondia a 62.317 acções com o valor nominal de 1.000$00 (4,99 euros), cuja cotação, em 31.12.1980, era de 5,79 euros por acção, perfazendo um valor total de mercado de 360.8 milhares de euros. Mais tarde, na sequência deste processo, foram conferidos direitos de indemnização ao IGFSS por troca com as referidas acções da Sorefame, que se traduziam, até 2001, na detenção de 224.993 acções do IPE, posição posteriormente incrementada através da participação do IGFSS no aumento de capital dessa empresa, concretizado em 2002[1], passando a participação total a ser de 259.629 acções, com o valor contabilístico de 1.564,2 milhares de euros.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2002, publicada no Diário da República, II Série, de 29 de Agosto de 2002, foi decidido dar início ao processo de extinção do IPE. Neste contexto, as acções em questão foram alienadas pelo IGFSS à PARPÚBLICA pelo seu valor contabilístico apurado no que se refere ao exercício de 2001, ou seja, 13,25 euros por acção.

Desta operação resultou um valor total de realização de 3.440,1 milhares de euros, transferido efectivamente para o IGFSS em 7 de Outubro de 2002, conferindo ao IGFSS uma mais valia de 1.875,9 milhares de euros.

O quadro que segue explicita os números relativos a esta operação:

(em euros)

Número de acções	Valor de aquisição		Valor de alienação		Mais Valia
	Unitário	Total	Unitário	Total	
222.660	4,99	1.111.073,40	13,25	2.950.245,00	1.839.171,60
34.636	12,41	429.832,76	13,25	458.927,00	29.094,24
2.333	9,98	23.283,34	13,25	30.912,25	7.628,91
259.629		**1.564.189,50**		**3.440.084,25**	**1.875.894,75**

Fonte: Informação do IGFSS

As partes de capital detidas em 31/12/2002 pelo ISSS correspondem a:

(em euros)

ISSS	Ano	Descrição	Valor
CDSSS de Leiria	1989	5.367 - Acções da Ribeirapera - Sociedade para o Desenvolvimento de Pêra, SA	26.770,48
CDSSS do Porto	1990	Participação na Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto	4.987,98
Total			**31.758,46**

Fonte: IGFSS

Está ainda relevada como parte de capital, titulada pelo IDS, a dotação realizada por este instituto na Fundação do Gil, pessoa colectiva de direito privado com fins de utilidade pública na área da acção social.

O Tribunal já no Parecer sobre a CSS/2001, tendo em vista a natureza jurídica de uma Fundação questionou, o que se reitera, a consideração destas dotações como imobilização financeira, pois as

[1] Ver Parecer sobre a CSS/01, página XII.68.

dotações iniciais às mesmas têm a natureza de liberalidade e, por isso, representam subsídios que, como tal, devem ser contabilizados.

B) Obrigações e Títulos de Participação

No quadro seguinte desagrega-se a rubrica Obrigações e Títulos de Participação por instituição:

(em euros)

Instituições	Descrição	Valor
IGFSS	Obrigações sem garantia estatal	203.170,36
ISSS CDSSS de Évora	Acções do Banco do Alentejo	71,83
Banca dos Casinos	Obrigações da Vilatêxtil - Sociedade Industrial Têxtil, SA	25.438,69
Total		**228.680,88**

Fonte: IGFSS

No que se refere ao CDSSS de Évora, a inclusão de acções nesta conta não se afigura correcta, e, por outro lado, a situação deveria ser regularizada em face da irrelevância do respectivo valor e da situação em concreto destas acções.

C) Empréstimo de Financiamento

Diz respeito aos saldos relevados nas contas do IGFSS respeitantes a empréstimos de financiamento ao abrigo da Lei n.º 2092, de 9 de Abril de 1958, cuja tendência natural é no sentido da sua extinção, tendo registado uma forte diminuição de 2001 para 2002, ou seja, em termos relativos decresceu (-) 44,0%.

D) Investimentos em imóveis

Como já se referiu atrás, foram, em 2002, transferidos ao abrigo do novo plano, POCISSSS, para esta conta os imóveis detidos pelo sistema e não utilizados pelos serviços da segurança social.

Assim, circunscrita ao IGFSS e ISSS, é a seguinte a discriminação contabilística dos investimentos em imóveis:

(em euros)

	IGFSS	ISSS
414 - Investimentos em Imóveis	**35.004.526,05**	**194.531,09**
4141 - Terrenos e recursos naturais	2.071.139,92	
4242 - Edifícios e outras construções	32.933.386,13	194.531,09
41421 - Habitações	32.933.386,13	192.260,47
414211 - Renda Social	4.536.345,61	
414212 - Renda Livre	27.082.427,84	192.260,47
41422 - Edifícios	1.314.612,68	2.270,62
414221 - Serviços	756,61	1.322,81
414222 - Outros	1.313.856,07	947,81

Dado que se encontra ainda a decorrer um levantamento sistemático de todo o imobilizado detido pela Segurança Social, não é possível emitir opinião sobre a integralidade e fiabilidade dos valores acima referidos, havendo ainda, imóveis classificados em habitações que deveriam ser relevados na sub conta Edifícios por estarem a ser utilizados pelos serviços da Segurança Social.

O valor da conta (líquida de amortizações) "Investimentos financeiros" relevado no Balanço consolidado de 2002, era de cerca de 58,4 milhões de euros, tendo-se verificado, no que concerne ao presente exercício, as seguintes movimentações contabilísticas, considerando-se neste caso os montantes brutos (sem Provisões):

Quadro XII.47 – SS – Movimentos contabilísticos na conta "Investimentos financeiros"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Aumentos	Alienações	Transferências e Abates	Saldo Final
IGFSS	40.632.025,49	8.314.160,50	6.357.653,15	7.584.006,79	35.004.526,05
ISSS					
CDSSS Leiria	0,00	191.105,47	0,00	0,00	191.105,47
CDSSS Faro	3.425,62				3.425,62
IGFCSS	27.302.113,75				27.302.113,75
Total	**67.937.564,86**	**8.505.265,97**	**6.357.653,15**	**7.584.006,79**	**62.501.170,89**

Fonte: IGFSS

De acordo com o quadro anterior, a dinâmica de evolução destes activos centrou-se no IGFSS, tendo decrescido em termos de valor contabilístico (resultado do facto de as alienações, transferências e abates terem sido superiores aos registos a débito nas contas subjacentes).

Deve notar-se que em 2002, não foi remetido para o IGFCSS qualquer valor relativo às alienações de imóveis deste exercício, no montante de 16.317.934,89 euros[1], (incluindo o valor de Balanço considerado no quadro anterior no montante de 6.357.653,15 euros e as mais-valias no valor de 12.581.573,98 euros).

E) Outras aplicações financeiras

As aplicações financeiras detidas pelo IGFSS são as seguintes:

Quadro XII.48 – SS – Outras aplicações financeiras detidas pelo IGFSS

(em euros)

Tipo de produto	N.º de Unidades	Valor de Aquisição
Unidades de Participação	899.155	4.484.966,26
Títulos da Dívida Pública	33.247	252.831,57
Total	**932.402**	**4.737.797,83**

Fonte: IGFSS

O saldo restante da conta "Outras aplicações financeiras" diz respeito à Banca dos Casinos e é composto por: 49.395 unidades de participação da Fundimo, SA, no valor de 371.544,25 euros; e duas aplicações do ramo vida – Top Seguro Poupança, da Companhia de Seguros Fidelidade, no valor de 3.552.726,69 euros e de 3.101494,23 euros.

12.4.3.5 – Imobilizações corpóreas e incorpóreas

O quadro XII.49 apresenta, de acordo com o Balanço de 2002, e relativamente ao Continente as restantes rubricas do Activo imobilizado, a saber:

[1] A transferência só veio a ser efectivada no segundo semestre de 2003, ascendendo a 16.500.537,39 euros, montante no qual estão ainda incluídos os seguintes valores:

- Regularizações de 2001 — 114.660,31
- Cauções — 748,19
- Sindicato dos Trab. Industria Hoteleira — 27.473,76
- CGTP — 39.720,24

Verifica-se, assim, o cumprimento da lei, mas com um desfasamento no tempo.

Quadro XII.49 – SS – Continente – Imobilizações Corpóreas e Incorpóreas em 2002

(em milhares de euros)

Contas	Activo		Amortizações Provisões	Activo Líquido
	Bruto	%		
Imobilizações incorpóreas	**526,7**	**0,1**	**372,1**	**154,6**
Despesas de instalação	2,3	0,0	2,3	0,0
Propriedade industrial e outros direitos	524,4	0,1	369,8	154,6
Imobilizações corpóreas	**421.821,9**	**99,9**	**207.900,3**	**213.921,6**
Terrenos e recursos naturais	1.272,5	0,3	0,0	1.272,5
Edifícios e outras construções	118.205,6	28,0	32.455,3	85.750,3
Equipamento básico	208.462,4	49,4	124.824,7	83.637,7
Equipamento de transporte	10.938,9	2,6	9.315,8	1.623,1
Ferramentas e utensílios	183,6	0,0	72,7	110,9
Equipamento administrativo	45.081,4	10,7	36.936,5	8.144,9
Outras imobilizações corpóreas	6.072,8	1,4	4.295,3	1.777,5
Imobilizações em curso	31.021,6	7,3	0,0	31.021,6
Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	583,1	0,1	0,0	583,1
Totais	**422.348,6**	**100**	**208.272,4**	**214.076,2**

Fonte: CSS/02

A estrutura do imobilizado contrasta com os exercícios anteriores, em função das alterações havidas no quadro de contas que, nesta matéria, vieram ao encontro de sucessivas recomendações por parte do TC, na medida em que:

- A rubrica predominante nos Balanços antecedentes era o "Equipamento administrativo", em grande parte reclassificado, em 2002, como "Equipamento básico", que, neste ano, representou 49,4% do imobilizado corpóreo;
- Na mesma linha, parte dos imóveis foi, como se disse, reclassificada como investimentos financeiros em imóveis, facto que justificou a redução do seu valor.

No Parecer antecedente, o TC assumiu uma posição de reserva quanto aos saldos finais do imobilizado no que se refere a 2001, que assentava na não confirmação de existir, no final desse ano, uma correspondência biunívoca entre os valores de Balanço e registos contabilísticos em geral e um inventário fidedigno, isto é, resultante de uma adequada e efectiva contagem física. Assinalaram-se as extremas dificuldades havidas na transição de saldos de 2001 para 2002, muito particularmente no que respeita aos equipamentos e programas informáticos.

Deve acrescentar-se que nada aponta para que tenha, entretanto, sido efectuado qualquer inventário global dos bens imobilizados que implicasse para além de situações pontuais qualquer regularização, pelo que se mantém a referida posição de reserva.

Mau grado estas reservas e tendo apenas o objectivo de detalhar grandes áreas de distribuição do imobilizado corpóreo bruto, explicita-se no quadro seguinte essa distribuição, em 2002, por instituições titulares (considerando-se, para este efeito, a desagregação dos valores referentes ao ISSS pelos seus principais departamentos regionais) conforme segue:

Quadro XII.50 – SS – Distribuição do Imobilizado corpóreo bruto por instituições – 2002

(em milhares de euros)

Rubricas / Reg./Instituições	Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Equipamento Básico	Equip. Transp.	Ferram. e utensílios	Equip. Administ.	Out. imob corpóreas	Imob.em curso	Adiant p/ conta de imob.	Total(1)
Lisb. e V. Tejo	126,3	44.961,1	36.694,4	2.531,4	3,3	13.180,9	924,6	1.052,8	80,2	99.555,0
IIES	0,0	0,0	83.470,6	133,6	0,0	1.367,9	59,2	0,0	0,0	85.031,3
Norte	536,2	40.866,2	28.659,9	2.292,2	68,5	4.194,7	622,0	822,7	158,6	78.221,0
Centro	255,2	24.724,3	23.800,2	2.029,0	105,1	9.617,7	246,3	4.804,5	0,0	65.582,3
Algarve	84,7	2.313,1	221,5	511,1	1,3	6.505,2	0,0	12.020,5	344,4	22.001,8
Alentejo	8,4	4.087,4	9.064,9	947,8	0,6	4.582,1	411,0	1.979,8	0,0	21.082,1
CNP	0,0	694,1	13.157,3	188,1	0,0	0,0	70,9	0,0	0,0	14.110,4
IGFSS	0,0	366,2	10.271,2	1.496,7	4,5	84,6	844,9	0,0	0,0	13.068,1
CNPRP	0,0	0,0	49,4	97,0	0,0	826,6	2.535,8	0,0	0,0	3.508,8
DRISS	0,0	0,0	118,5	56,3	0,0	2.605,9	0,0	0,0	0,0	2.780,7
IDS	0,0	0,0	1.428,6	164,3	0,0	1,0	75,1	0,0	0,0	1.669,0
Caixas	0,0	193,1	1.143,4	0,0	0,3	338,2	21,7	0,0	0,0	1.696,7
ISSS	0,0	0,0	167,6	399,3	0,0	925,5	0,0	0,0	0,0	1.492,4
IGFCSS	0,0	0,0	0,0	92,1	0,0	613,2	226,6	0,0	0,0	931,9
FSS	0,0	0,0	32,0	0,0	0,0	0,7	34,5	0,0	0,0	67,2
Total	**1.010,8**	**118.205,5**	**208.279,5**	**10.938,9**	**183,6**	**44.844,2**	**6.072,6**	**20.680,3**	**583,2**	**410.798,6**

(1) Os valores totais do imobilizado corpóreo bruto não são coincidentes pelo facto de algumas delegações de Lisboa não terem fornecido informação conciliável com a restante, mas sendo a diferença totalmente imputável à Região de Lisboa.

Fonte: IGFSS

O quadro anterior sugere os seguintes comentários:

- Lisboa e Vale do Tejo, integrante do ISSS, é a principal detentora deste tipo de património, isto é, com 26,3%, destacando-se por ordem de predominância os "Edifícios e outras construções" no montante de 44,9 milhões de euros (40,5%), seguindo-se o "Equipamento básico" no valor de 36,7 milhões de euros, ou seja, 33,0%, enquanto o "Equipamento administrativo" representava 11,9%;

- Segue-se o IIES com 20,1% do total do Activo corpóreo bruto, correspondendo na sua quase totalidade à conta "Equipamento básico", no valor bruto de cerca de 83,5 milhões de euros;

- A Região Norte, também englobada no ISSS, é responsável por 18,5% do valor total deste património, ou seja, em termos absolutos, por 78,2 milhões de euros, distribuindo-se principalmente por ordem de importância por: "Edifícios e outras construções" com cerca de 40,9 milhões de euros, "Equipamento básico" no valor de 28,7 milhões de euros, e "Equipamento administrativo", onde estavam registados 4,2 milhões de euros;

- As restantes regiões e/ou instituições representaram em termos relativos 35,1%, destacando-se ainda as Regiões do Algarve e do Alentejo (ISSS) com, respectivamente, 5,2% e 4,9% do total do Imobilizado corpóreo bruto.

O quadro XII.51 reflecte, com as limitações já por demais referidas, a evolução no Continente das mesmas imobilizações (líquidas de amortizações), nos anos de 2001 e 2002:

Quadro XII.51 – SS – Continente – Evolução das Imobilizações corpóreas e incorpóreas – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Imobilizações incorpóreas	233,3	100	154,6	100	(78,7)	(33,7)
Despesas de instalação	2,3	1,0	-		(2,3)	(100,0)
Propriedade industrial e outros direitos	231	99,0	154,6	100	(76,4)	(33,1)
Imobilizações corpóreas	266.439,7	100,0	213.921,6	100	(52.518,1)	(19,7)
Terrenos e recursos naturais	3.681,5	1,4	1.272,5	0,6	(2.409,0)	(65,4)
Edifícios e outras construções	135.056,8	50,7	85.750,3	40,1	(49.306,5)	(36,5)
Equipamento básico	-		83.637,8	39,1	83.637,8	100,0
Equipamento de transporte	2.284,3	0,9	1.623,0	0,8	(661,3)	(28,9)
Ferramentas e utensílios	-		110,9	0,1	110,9	100,0
Equipamento administrativo	97.810,9	36,7	8.144,9	3,8	(89.666,0)	(91,7)
Outras imobilizações corpóreas	953,8	0,4	1.777,5	0,8	823,7	86,4
Imobilizações em curso	25.651,8	9,6	31.021,6	14,5	5.369,8	20,9
Empréstimo por dívida titulada	1.000,6	0,4	583,1	0,3	(417,5)	(41,7)
Totais	**266.673,0**		**214.076,2**		**(52.596,8)**	**(19,7)**

Fonte: CSS/02

De 2001 para 2002 registou-se um decréscimo deste conjunto de rubricas na ordem dos 19,7%, em contraste com os anos anteriores, sendo que as rubricas que mais contribuíram para esta diminuição foram:

- "Edifícios e outras construções"com uma diminuição de cerca de 49,3 milhões de euros, por força, conforme anteriormente já referido, da reclassificação parcial como investimentos financeiros em imóveis, em obediência aos novos princípios contabilísticos;
- "Terrenos e recursos naturais" com um decréscimo absoluto de 2,4 milhões de euros;
- "Equipamento administrativo"com cerca de 89,7 milhões de euros, facto que se explica por transferência para a rubrica "Equipamento básico", implicando um acréscimo desta no montante de 83,6 milhões de euros, tendo também neste caso havido uma reclassificação por força da implementação do novo plano de contas.

12.4.4 – Demonstração de resultados

Conforme referido no ponto 12.1, a entrada em vigor do novo plano significou uma aproximação dos procedimentos contabilísticos da segurança social aos princípios de contabilidade geralmente aceites, que, no caso particular da DR, se aplica ao critério que preside à inscrição dos proveitos, nomeadamente quanto à principal receita do sistema, as contribuições e cotizações, pois, até 2001, estas eram contabilizadas de acordo com as receitas percebidas no sistema, e, a partir de 2002, passaram a corresponder ao conceito comum de proveitos.

Se, no plano dos princípios se concretizou esta aproximação aos padrões gerais sobre informação financeira, verificou-se quanto ao conteúdo dessa informação que ela é manifestamente insuficiente. De algum modo, houve mesmo um retrocesso neste aspecto em relação ao antecedente, na medida em

que a DR anteriormente apresentada se ajustava, com pequenas divergências, às anteriores CEO, ou seja, às especificidades do sistema, permitindo que esta demonstração financeira, até 2001, pudesse ter uma leitura mais informativa e específica, só por si, no que se refere à situação deste.

Sob o mesmo ponto de vista, mas de acordo com a necessidade de uma maior informação, embora de carácter genérico, ou seja, independentemente das especificidades do sistema, e retomando a referência já efectuada sobre a ausência de anexos às demonstrações financeiras, deve apontar-se que a DR de 2002 nem sequer é acompanhada das demonstrações de resultados financeiros e de resultados extraordinários.

Por outro lado, concretamente no que se refere à DR de 2002, esta não apresenta, apesar de tal estar preconizado no POCISSSS, os dados de 2001, o que, neste caso, obrigaria a uma adaptação da DRL desse ano, elaborada de acordo com o PCISS, aos novos princípios, o que não foi efectuado, ao contrário da prática seguida quanto ao Balanço. Este facto afecta sobremaneira qualquer comparação que se pretenda efectuar entre os dois exercícios em matéria de resultados, proveitos e custos.

O quadro seguinte exibe a DR do Continente com algumas adaptações e simplificações, tendo por base a CSS/02 apresentada:

Quadro XII.52 – SS – Demonstração de Resultados do Continente em 2002

(em milhares de euros)

Rubricas	Valor	%
Proveitos e Ganhos		
Impostos e taxas	10.331.871,8	70,5
Transferências	4.309.860,4	29,4
Outros proveitos	22.274,9	0,2
Subtotal	**14.664.007,1**	**100,0**
Custos e perdas		
Transferências correntes concedidas e prestações sociais	13.696.478,4	95,9
Custos com o pessoal	375.803,2	2,6
Fornecimento e serviços externos	99.616,2	0,7
Provisões do exercício	65.877,5	0,5
Amortizações do exercício	30.167,7	0,2
Outros custos	10.389,3	0,1
Subtotal	**14.278.332,3**	**100,0**
Resultados operacionais	**385.674,8**	
Proveitos e ganhos financeiros	189.890,4	
Custos e perdas financeiras	73.452,6	
Resultados financeiros	**116.437,8**	
Proveitos e ganhos extraordinários	368.269,3	
Custos e perdas extraordinárias	774.780,9	
Resultados extraordinários	**(406.511,6)**	
Resultado líquido do exercício	**95.601,0**	

Fonte: CSS/02

A situação estrutural dos proveitos e custos englobados na DR do sistema que decorre do mapa anterior, não se afastaria considerando as devidas adaptações, do padrão evidenciado em exercícios anteriores, caso não existisse, em 2002, quer o peso evidenciado pelos movimentos inerentes aos proveitos e custos extraordinários, quer o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS nos resultados financeiros, dado que:

- Os impostos e taxas, que reflectem essencialmente as contribuições e cotizações específicas do sistema, atingiram cerca de 10,3 mil milhões de euros e representaram 70,5% dos proveitos e ganhos operacionais;
- Seguiram-se as transferências, que tiveram por origem principal o OE (4,3 mil milhões de euros), ou seja, 29,4% dos mesmos proveitos e ganhos, proporção que se afigura ter registado um acréscimo importante em relação aos exercícios precedentes, em sintonia com o referido anteriormente em sede de análise da CEO;
- As transferências correntes concedidas em conjunto com as prestações sociais apresentaram um total de 13,7 mil milhões de euros, posição esmagadora em relação ao total dos custos e perdas operacionais (95,9%);
- Os custos de estrutura do sistema, consubstanciados nos custos com o pessoal e outros custos administrativos, representaram 3,3% do mesmo total;

- O valor das provisões do exercício reflecte a nova política de provisões, notando-se que o valor inscrito na DR, 65,9 milhões de euros, não corresponde ao incremento das provisões acumuladas (para devedores duvidosos, investimentos financeiros e outros riscos e encargos) conforme decorre da comparação entre os Balanços de 2001 e 2002;
- Os valores relevados em resultados extraordinários derivam de múltiplas regularizações efectuadas, não existindo informação suficiente que permita emitir uma opinião sobre os mesmos.

Dado que as demonstrações de resultados financeiros e extraordinários não constavam em anexo ao balanço e DRL, foram solicitadas ao IGFSS.

Assim, a demonstração de resultados financeiros relativamente a 2002 apresenta-se como segue:

Quadro XII.53 – SS – Demonstração dos Resultados financeiros em 2002

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
Juros suportados	51.156,1	48.310,4	Juros obtidos	153.722,6	215.150,4
Amortizações de invest. em imóveis	347,3		Rendimentos de imóveis	5.109,3	1.746,5
Provisões p/ aplicações financeiras	4.450,7		Rendimentos de participações de capital	5.389,9	5.278,4
Perdas em alienação de aplic. de tesouraria	16.101,3	16.092,6	Diferenças de câmbio favoráveis	0,0	
Outros custos e perdas financeiras	1.397,1	146.767,0	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,5	0,5
			Ganhos alienação ap/ tesouraria		21.548,5
			Outros proveitos e ganhos financeiros	25.668,1	81.101,3
Resultados financeiros	**116.437,9**	**113.658,6**			
	189.890,4	324.828,6		189.890,4	324.825,6

Fonte: IGFSS

Esta demonstração permite concluir o seguinte:

- Os resultados financeiros apresentam-se positivos, no valor de 116,4 milhões de euros, com predomínio para o balanço entre os juros obtidos e suportados, sendo muito significativa a contribuição do IGFCSS para o conjunto;
- Regista-se um valor significativo em "Perdas em alienação de aplicações de tesouraria" (16,1 milhões de euros, quase totalmente imputável ao IGFCSS);
- Apesar dos resultados financeiros do IGFCSS serem muito próximos do total do sistema, 113,7 milhões de euros, a composição da DRL desta instituição apresenta-se muito divergente da conta consolidada, pressupondo diversas regularizações e ajustamentos que deveriam merecer uma explicitação em anexo à conta consolidada.

Segue-se a demonstração de resultados extraordinários:

Quadro XII.54 – SS – Demonstração dos Resultados extraordinários em 2002

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
Transf. de capital concedidas	32.117,6		Ganhos em existências	165,0	
Dívidas incobráveis	41,2		Ganhos em imobilizações	14.491,4	
Perdas em existências	109,6		Benefícios de penalidades contratuais	10.469,3	
Perdas em imobilizações	2.505,7		Reduções de amortizações e provisões	0,7	
Multas e penalidades	60,1		Correcções relativas a exercícios anteriores	134.583,5	2.098,0
Correcções relativas a anos anteriores	60.282,6	6.648,2	Outros proveitos e ganhos extraordinários	208.559,4	677.542,8
Outros custos e perdas extraordinárias	679.664,1	677.542,7			
Resultados extraordinários	**(406.511,6)**	**(4.550,1)**			
	368.269,3	679.640,8		368.269,3	679.640,8

Fonte IGFSS

O mapa anterior sugere que os resultados extraordinários traduziram-se na relevação de uma significativa perda, no valor de 406,5 milhões de euros, que neste caso não deriva, de modo nenhum, do efeito IGFCSS, sendo, em parte, consequência do efeito das correcções relativas a exercícios anteriores e de transferências de capital concedidas consideradas como de carácter extraordinário, mas principalmente devido ao balanço entre as contas residuais de "Outros proveitos" e "Outros custos" no valor de (-) 471,1 milhões de euros. Dados os valores inscritos nestas contas individuais, a composição e justificação dos movimentos contabilísticos e operações inerentes deveriam estar explicitadas em anexo às demonstrações financeiras consolidadas, o que não se verifica.

Em conclusão final, verifica-se que as reservas feitas ao longo deste Parecer se reflectem igualmente na demonstração de resultados apresentada, sendo de reiterar a recomendação de que:

- A DR seja apresentada de forma mais desagregada, permitindo uma maior informação;
- Seja acompanhada – tal como o Balanço – de um anexo às demonstrações financeiras, seguindo, com as devidas adaptações, o estabelecido no POCISSSS (ponto 8 do respectivo Plano).

12.4.5 – Principais reservas às contas apresentadas

As contas da SS relativas ao ano de 2002 foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir.

Acresce, além disso, que se verificaram, em relação ao exercício de 2002, um conjunto de condicionantes, já desenvolvidamente apresentadas no ponto 12.1.2 deste parecer, que potenciam as reservas que é legítimo formular sobre essas contas.

Tais condicionantes resultam de um conjunto de mudanças que confluíram nesse exercício e que afectaram significativamente a informação disponível, justificando que sobre grandes áreas das contas não seja possível emitir mesmo qualquer opinião. Espera-se, no entanto, que tais constrangimentos sejam ultrapassáveis nos exercícios seguintes pois o Tribunal reconhece que o novo sistema de

informação financeira reúne as condições, para uma vez implementado na sua totalidade, ultrapassar os constrangimentos verificados.

Não obstante o referido e sem prejuízo da reserva geral acabada de enunciar, sintetizam-se a seguir algumas das principais reservas específicas que se podem formular com referência às contas do exercício de 2002:

a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – continuou durante o exercício em causa a não ser fiável, tendo-se verificado grandes dificuldades e atrasos na implementação do novo sistema, ainda hoje não completamente resolvidas, continuando a inexistir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada, que, designadamente, permita um controlo fiável das dívidas de contribuintes, em especial das nascidas posteriormente a 1 de Janeiro de 2002;

b) O sistema de controlo interno é frágil, não assegurando a integridade de todas as operações, designadamente pela falta de nomeação de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS, também não se dispondo ainda dos relatórios de auditoria, mesmo preliminares, sobre as contas do exercício de 2002 de todas as quatro principais instituições da segurança social relativamente às quais o sistema tomou a iniciativa – muito útil e meritória – de fazer auditar as respectivas contas por uma empresa especialmente contratada para o efeito;

c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que os mesmos continuam a pautar-se por uma grande opacidade, designadamente por não serem devidamente explicitados e justificados com o pormenor suficiente todos os ajustamentos e regularizações de consolidação, a que acresce o facto de:
   - ◊ O processo de consolidação se ter baseado não nas contas finais das entidades incluídas no perímetro de consolidação mas nos chamados balancetes "antes de apuramento de resultados", o que não garante a fiabilidade dos valores consolidados, sendo disso exemplo as diferenças encontradas relativamente ao activo financeiro do IGFCSS com reflexo significativo no balanço e nas demonstrações de resultados consolidados;
   - ◊ Não existir evidência de que a eliminação das transacções intra-entidades consolidantes tenha sido precedida de um processo completo de reconciliação de saldos entre as referidas entidades;

d) Apesar de algumas melhorias pontuais, continua a verificar-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;

   Em sede de contraditório, conforme consta do ofício n.º 12815, de 9 de Junho de 2004, inserto no Volume III – Anexos, o IGFSS vem observar o seguinte:

   > *"Sobre esta questão o Parecer do TC deverá ter presente a informação prestada pelo IGFSS pelo ofício n.º 9021, de 28 /04/2004,…".*

   É um facto que o IGFSS prestou a informação ao TC sobre a matéria vertente, devendo esclarecer-se que, quando se refere que não foi prestada informação, esta circunstância diz respeito às demonstrações financeiras originais e respectivos anexos.

f) Inexiste informação suficiente que permita analisar com detalhe a evolução das contas de terceiros, em particular a referente à dívida de contribuintes, não se dispondo também de elementos que permitam avaliar a justeza das provisões constituídas para fazer face a desvalorização de activos e ou riscos ou responsabilidades contingentes.

12.5 – Pensões de reforma

Em muitos dos países que, actualmente, integram a União Europeia (UE), os sistemas de pensões, constituindo-se como instrumento de estabilidade e paz social e um garante de independência económica para milhões de pensionistas, são uma das marcas mais salientes do chamado "*modelo social europeu*". No entanto, esse modelo, especialmente a partir de meados da década de setenta do século passado, passou a estar confrontado com um conjunto de factores desfavoráveis, cujo epicentro se situa no aceleramento do processo de envelhecimento demográfico[1], mas que reflecte, também, os níveis de crescimento económico ou a evolução do emprego, o que veio colocar a questão da sustentabilidade daquele modelo social.

Em Portugal, estas questões também se fazem sentir e têm sido equacionadas. Assim, o "*Relatório Nacional de Estratégia sobre o Futuro dos Sistemas de Pensões*", elaborado, em 2002, no âmbito da Direcção-Geral da Solidariedade Social, apresenta, para Portugal, cenários de longo prazo dos sistemas de segurança social, elaborados com base no PROST – *Pension Reform Options Simulation Toolkit* (um modelo actuarial de pensões desenvolvido pelo Banco Mundial), em que são estimados os efeitos da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, apontando-se para um aumento das despesas com pensões (exclusivamente da responsabilidade da Segurança Social) de 6,1% do PIB, em 2000, para 7,8% do PIB em 2075 (as projecções foram alargadas até ao fim do terceiro quartel do século XXI de forma a abranger o ciclo de vida de um indivíduo nascido em 2002). É neste contexto que se deve enquadrar a criação, em 1989, do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)[2], cujo objectivo último consiste em, adoptando medidas de maior flexibilidade no financiamento e na gestão (em regime de capitalização) do sistema, atingir uma salvaguarda financeira equivalente à despesa com 2 anos de pensões.

Desde então e com particular significado a partir de 1996, este fundo tem sido alimentado com os excedentes provenientes dos saldos da CSS[3], de modo a colmatar os défices do subsistema previdencial que, de acordo com as projecções oficiais, começarão a surgir entre 2015 e 2020. O fundo de reserva acumulado até esse período permitirá, então, fazer face aos défices anuais por um período de 15 a 20 anos.

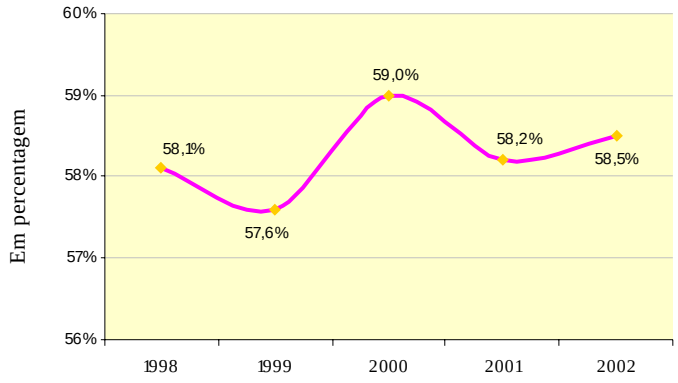
Para ilustrar a importância financeira dos gastos afectos às pensões, apresenta-se no gráfico seguinte a evolução, em Portugal, do rácio entre as despesas totais do sistema e as que respeitam exclusivamente às pensões de reforma.

[1] Projecções, para Portugal, efectuadas pelo EUROSTAT, revelam que o número de idosos atingirá, em 2050, 26% da população residente, enquanto que, em 2000, essa percentagem se ficava pelos 15,3%.

[2] A matéria relativa ao FEFSS é desenvolvida no ponto 12.10.

[3] Entretanto reforçados, por via da imposição já prevista na Lei n.º 17/2000 e reiterada na Lei n.º 32/2002, nos seguintes moldes: *"Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos."*

Gráfico XII.8 – SS – Relação entre as despesas efectuadas com pensões e o total das despesas e transferências



No quinquénio considerado, as despesas com pensões oscilaram entre os 57,6% do total dos gastos e transferências efectuados em 1999 e os 59% ocorridos em 2000. No último ano considerado, 2002, esse rácio quedou-se pelos 58,5%, três décimas percentuais acima do verificado no ano imediatamente antecedente.

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

A análise usualmente feita nos últimos Pareceres, relativamente aos dados físicos[1] e financeiros, referentes às pensões de reforma[2], designadamente a sua decomposição em três regimes – Regime Geral (RG), Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) – e à parcela do *complemento social*[3] das pensões estatutárias ou regulamentares do RG, que têm subjacentes diferentes lógicas de financiamento, não pode, relativamente ao exercício de 2002, ser efectuada nos mesmos moldes, uma vez que com a aprovação das novas bases gerais do sistema de solidariedade e da segurança social (Lei. n.º 17/2000, de 8 de Agosto) toda a estrutura a ele subjacente foi reformulada, passando a contemplar três subsistemas (protecção social e cidadania; protecção à família; e previdencial), onde estão integrados os regimes de pensões e os respectivos complementos e suplementos.

[1] Recorreu-se às Estatísticas da Segurança Social, publicadas pelo IIES em Julho de 2003.

[2] As pensões dos regimes contributivos da segurança social são atribuídas em função das remunerações registadas no decurso da carreira contributiva, coexistindo, actualmente, as regras de cálculo determinadas pelo Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, em que o valor mensal da pensão resulta da aplicação de um coeficiente de 2% por cada ano civil com registo de remunerações aos rendimentos médios dos 10 melhores dos últimos 15 anos, com um limite mínimo e máximo de, respectivamente, 30% e 80%; e as novas regras estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, onde, de forma gradual, passam a ser considerados os salários revalorizados de toda a carreira contributiva com um máximo de 40 anos, havendo gradações intermédias consoante o número de anos de descontos efectuados pelos contribuintes. De acordo com o novo regime, existe um período transitório, até 31/12/2016, durante o qual é atribuído o montante mais favorável que resultar da aplicação de um ou de outro modelo de cálculo, ou da aplicação proporcional das regras do anterior e do novo regime.

[3] O *complemento social* corresponde à diferença entre valor da pensão calculada, ou seja, o valor garantido, e o valor estatutário, periodicamente estabelecido, da pensão mínima do Regime Geral. Este complemento é considerado, nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, encargo dos RNCE e, portanto, da responsabilidade do OE.

Apesar das diferenças salientadas, que perspectivam, no futuro, um corte com a metodologia de análise até aqui utilizada, foi necessário, no intuito de se manter uma abordagem dinâmica dos dados financeiros, proceder a alguns reajustes que possibilitassem a comparação com os resultados homólogos obtidos em anos anteriores. Nesse sentido, e em primeiro lugar, foram considerados apenas dois regimes (RG e RNC) uma vez que eram, unicamente, estes os que a anterior Lei de Bases (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto) contemplava. Por outro lado, e no que respeita a 2000 e 2001, foram adicionados os montantes de despesa relativos ao RESSAA e complemento social (anteriormente considerados separadamente), respectivamente, ao RG e ao RNC. Finalmente, e no que se refere, exclusivamente, a 2002, houve necessidade de considerar parte integrante do RG os montantes de gastos respeitantes ao Subsistema Previdencial, Subsistema de Protecção à Família (onde se incluem os complementos de pensões) e parte do Subsistema de Protecção Social de Cidadania, designadamente, os relativos ao RESSAA, Regime Transitório dos Rurais e Regime Especial de Segurança Social dos Ferroviários, classificados, na nova Lei de Bases, como partes autónomas deste subsistema.

Assim, quanto aos dados financeiros, apresentam-se, em paralelo, o Quadro XX.55, onde se expõe (tendo em atenção as considerações supra referidas) a evolução do RG e RNC no triénio 2000/2002; e o Quadro XX.56 onde são tratados os dados exclusivamente respeitantes a 2002, adoptando-se a estrutura que a nova Lei de Bases propõe e a respectiva subdivisão por tipo de pensão (Invalidez, Velhice e Sobrevivência).

Quadro XII.55– SS – Evolução do total das despesas com pensões de reforma do RG e RNCE no triénio de 2000 a 2002

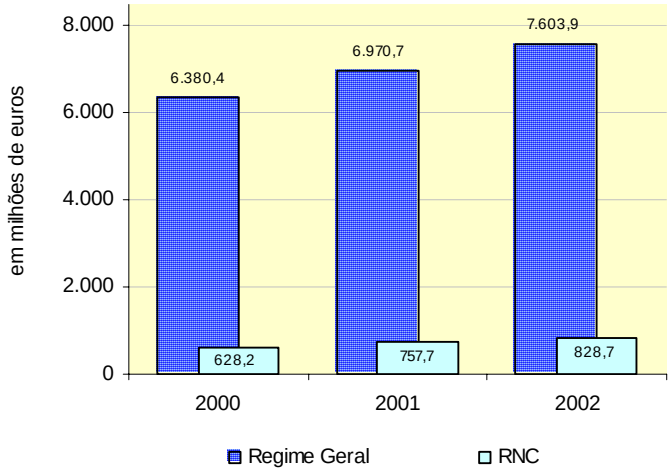
(em milhares de euros)

Regimes	2000	%	2001	%	2002	%	2000/01	%	2001/02	%
Regime Geral	6.380.398,2	91,0	6.970.720,6	90,2	7.603.938,1	90,2	590.322	9,3	633.218	9,1
RNC	628.186,1	9,0	757.738,8	9,8	828.665,3	9,8	129.553	20,6	70.926	9,4
Totais	**7.008.584,3**	**100**	**7.728.459,4**	**100**	**8.432.603,4**	**100**	**719.875**	**10,3**	**704.144**	**9,1**

Fonte: CSS/00, CSS/01 e CSS/02

O gráfico seguinte ilustra os dados inscritos no quadro anterior:

Gráfico XII.9 – SS – Evolução do total das despesas com pensões de reforma no triénio de 2000 a 2002



Da análise dos dados constantes dos quadro e gráfico anteriores podem efectuar-se as seguintes considerações:

- O montante total dos gastos afectos às pensões de reforma, considerando, conjuntamente, os dois regimes em vigor na anterior Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) e os respectivos complementos e suplementos, atingiu, em 2002, cerca de 8.432,6 milhões de euros, o que, se comparado com as despesas da mesma natureza efectuadas no ano imediatamente antecedente, correspondeu a um acréscimo, em termos absolutos, de cerca de 704,1 milhões de euros, correspondendo, quando cotejado com o mesmo tipo de despesas efectuadas em 2001, a um aumento de 9,1%;
- Analisados, separadamente, os regimes considerados, verifica-se que mais de 90% dos gastos totais com pensões de reforma estão afectos ao, anteriormente designado, RG, isto é, cerca de 7.604 milhões de euros, enquanto que o RNC, que inclui, como atrás se referiu, os montantes do complemento social, absorveu, apenas, 9,8% do volume total destas despesas, ou seja cerca de 828,7 milhões de euros.

O quadro seguinte apresenta, relativamente a 2002, as despesas com pensões de reforma, expondo-se, à luz da Lei de Bases da Segurança Social em vigor nesse ano, o volume de gastos por subsistema, regime e respectivos complementos, dissecando-se, paralelamente, as despesas por tipos de pensão (invalidez, velhice e sobrevivência):

Quadro XII.56 – SS – Despesas com pensões de reforma, por subsistema, em 2002

(em euros)

Rubricas	Invalidez	Velhice	Sobrevivência	Total	%
Subsistema Previdencial	**942.489.036,17**	**4.135.310.230,83**	**1.046.377.967,14**	**6.124.177.234,14**	**72,6**
Pensão Regime Geral					
Pensão	942.489.036,17	4.135.310.230,83	1.046.377.967,14	6.124.177.234,14	72,6
Subsistema de Protecção à Família	**19.291.198,33**	**345.636.157,72**	**13.188.458,54**	**378.115.814,59**	**4,5**
Complemento por cônjuge a cargo	1.835.523,22	14.753.627,50		16.589.150,72	0,2
Complemento Social – Pensão social	4.157.518,52	12.162.104,79	813,62	16.320.436,93	0,2
Complementos por dependência	13.298.156,59	90.623.972,12	13.187.644,92	117.109.773,63	1,4
Pensão antecipada		228.096.453,31		228.096.453,31	2,7
Subsistema de Protecção Social de Cidadania	**305.109.880,28**	**1.431.179.119,21**	**194.021.355,69**	**1.930.310.355,1**	**22,9**
Regime não Contributivo					
Complemento Social – Pensão Social	134.154.531,60	351.767.573,17	46.877.986,75	532.800.091,52	6,3
Pensão	93.285.336,34	154.818.026,44	5.270.805,20	253.374.167,98	3,0
Complemento Extraordinário de Solidariedade	8.024.938,94	11.434.494,77		19.459.433,71	0,2
Complemento por dependência	16.613.941,39	6.417.649,00		23.031.590,39	0,3
Regime Transitório dos Rurais					
Pensão	4.972.809,66	61.877.936,55	931.245,35	67.781.991,56	0,8
Complemento Extraordinário de Solidariedade	430.477,63	6.170.114,37		6.600.592,00	0,1
Complemento por dependência	921.003,42	7.744.819,64	127.690,04	8.793.513,10	0,1
Regime Especial de S. S. das Acti. Agrícolas					
Pensão	44.665.283,50	734.698.659,14	122.870.115,64	902.234.058,28	10,7
Complemento por dependência	2.033.262,06	50.636.786,48	1.919.957,56	54.590.006,10	0,6
Regime Especial de S. S. dos Ferroviários					
Pensão	8.295,74	45.613.059,65	16.023.555,07	61.644.910,46	0,7
Total	**1.266.890.114,78**	**5.912.125.507,76**	**1.253.587.781,29**	**8.432.603.403,83**	**100**
%	**15,0%**	**70,1%**	**14,9%**	**100,0%**	

Fonte: IGFSS

Aplicados os novos critérios impostos pelo diploma que define as bases gerais do sistema de Segurança Social, em vigor em 2002, e que se apresentam no quadro anterior, procede-se, seguidamente, à respectiva apreciação:

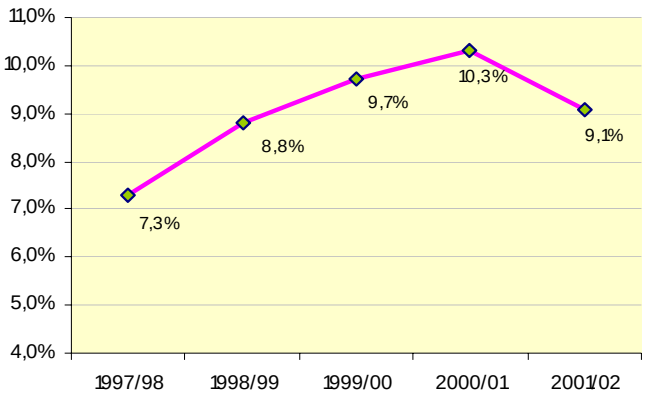
- Os gastos com prestações de pensões de reforma dividem-se pelos três subsistemas que integram o Sistema de Solidariedade e Segurança Social (SSSS), ou sejam: o Subsistema Previdencial (SP), correspondente, basicamente, ao anterior RG; o Subsistema de Protecção à Família (SPF) que agrega os complementos (por cônjuge a cargo, social e por dependência) e a pensão antecipada; e o Subsistema de Protecção Social de Cidadania (SPSC), onde são considerados, autonomamente, o Regime não Contributivo (RNC), o Regime Transitório dos Rurais (RTR), o RESSAA e o Regime Especial de Segurança Social dos Ferroviários (RESSF). Se analisada a distribuição dos gastos totais efectuados pelos referidos subsistemas, verifica-se que o SP absorveu cerca de 72,6%, correspondentes a 6.124,2 milhões de euros, seguindo-se o SPSC com 22,9% (1.930,3 milhões de euros) e, finalmente, o SPF que representou gastos na ordem dos 4,5%, ou seja, 378,1 milhões de euros;

- Decompondo o SPSC por cada um dos regimes que o integram (considerando a pensão propriamente dita e os respectivos complementos), verifica-se que o que apresenta, relativamente ao total absoluto, um volume mais significativo de gastos é o RESSAA, com 11,3% (956,8 milhões de euros), seguindo-se o RNC com 9,8% (828,7 milhões de euros), o RTR com cerca de 1% (83,2 milhões de euros) e o RESSF com um peso relativo de apenas 0,7% (61,6 milhões de euros);

- A desagregação, por tipo, das despesas efectuadas com pensões permite verificar que estas se concentram, maioritariamente, ao nível do segmento *velhice* que consumiu cerca de 70,1% do total dos recursos financeiros canalizados para a área das pensões de reforma, correspondente a gastos na ordem dos 5.912,1 milhões de euros, distribuindo-se o remanescente de forma quase homogénea entre a *invalidez*, 15% (1.226,9 milhões de euros), e a *sobrevivência*, com 14,9% (1.253,6 milhões de euros).

Para se aferir do crescimento anual relativo destas despesas, que se constitui como um indicador para se avaliar da intensidade dos aumentos registados ao longo dos últimos cinco anos, apresenta-se o gráfico seguinte:

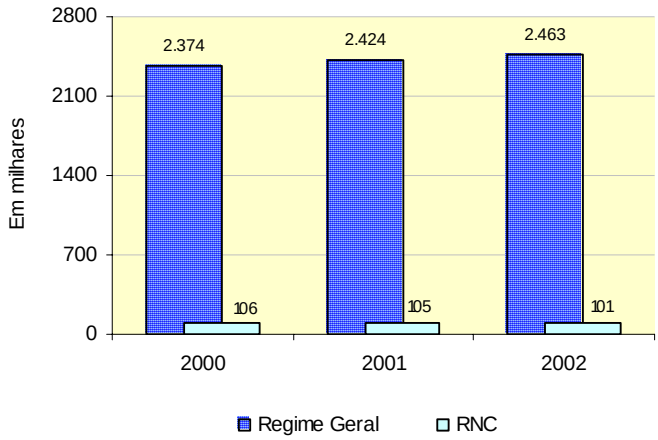
Gráfico XII.10 – SS – Taxas de crescimento anual nas despesas com pensões no quinquénio 1997-2002



A taxa de crescimento das despesas afectas às pensões de reforma registou pela primeira vez, em 2002, um abrandamento (9,1%), já que, nos quatro primeiros anos do quinquénio considerado, se observaram crescimentos sucessivos desta taxa, tendo evoluído de 7,3% em 1998, para 10,3% em 2001.

Relativamente aos dados físicos, analisa-se nos gráfico e quadro seguintes a evolução relativa aos anos 2000, 2001 e 2002, do número de pensionistas afectos ao RG e RNC, tendo-se, seguindo a metodologia apresentada no início desta abordagem, considerado como parte integrante do RG os pensionistas afectos ao RESSAA.

Gráfico XII.11 – SS – Evolução do número de pensionistas por regime



A base numérica do gráfico anterior encontra-se inscrita no quadro 3 que seguidamente se apresenta:

Quadro XII.57 – SS – Evolução do número de pensionistas por regime

(em milhares)

Regimes	2000	2001	2002	Variação	
				1999/00	2000/01
Regime Geral	2.374	2.424	2.463	2,1	1,6
RNC	106	105	101	(0,9)	(3,8)
Totais	**2.480**	**2.529**	**2.564**	**2,0**	**1,4**

Fonte: CSS/00, CSS/01 e Estatísticas da Segurança Social de 2002

Da análise dos quadro e gráfico anteriores destaca-se o seguinte:

- À semelhança do que se tem vindo a observar nos últimos anos, o total de pensionistas dos dois regimes considerados sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2002, aproximadamente, os 2.564 milhares de indivíduos. Este incremento representou, em termos relativos, um aumento de 1,4% desta população, quando, em 2001, esse crescimento tinha atingido os 2%, o que revela um ligeiro desaceleramento da tendência verificada;
- A evolução atrás relatada deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 39 mil indivíduos, em 2002), visto que, no que concerne ao RNC, se verifica, analogamente à tendência registada nos últimos anos, um decréscimo do número dos seus beneficiários (cerca de 4 mil), perfazendo, na globalidade, um saldo positivo de cerca de 35 mil beneficiários.

No quadro seguinte inscrevem-se os valores das pensões médias, anuais e mensais[1], respeitantes aos anos de 2000 a 2002, considerando o total dos gastos e a globalidade dos pensionistas.

[1] O valor das pensões mínimas dos três regimes, actualizadas, para 2002, pela Portaria n.º 1323-B/2001, de 30 de Novembro, é o seguinte: Regime Geral: €189,54; RESSAA: €170,14; RNCE: €138,27.

Quadro XII.58 – SS – Pensão média anual e mensal

(em euros)

	2000		2001		2002		Δ %	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	2000/01	2001/02
Totais	2.847,6	203,5	3.106,0	222,0	3.311,4	236,5	9,1	6,6

(1) Despesa total/número médio de pensionistas

(2) Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/2000, 2001, IGFSS e Estatísticas da Segurança Social de 2002

Da leitura do quadro anterior verifica-se que o valor médio mensal das pensões de reforma, considerando os totais dos gastos e dos pensionistas dos diferentes subsistemas e respectivos regimes, aumentou, progressivamente, de 203,5 euros em 2000, para 222,0 euros em 2001 e 236,5 euros em 2002, o que correspondeu a um acréscimo relativo de 9,1% no período de 2000/01 e 6,6% no período seguinte.

Por último, realce para a análise de uma das variáveis que pode permitir aferir a eficiência do sistema de atribuição de pensões, respeitante à morosidade do respectivo processamento, isto é, aos tempos médios que decorrem desde a entrada dos requerimentos no sistema até à data de deferimento e posterior pagamento das prestações devidas aos beneficiários. No quadro seguinte apresentam-se, por tipo de prestação, os desfasamentos temporais, medidos em meses, ocorridos no período de 2000 a 2002:

Quadro XII.59– SS – Tempos médios de processamento das pensões no triénio 2000 a 2002

(em meses)

Prestações / Anos	Invalidez	Velhice	Sobrevivência
2000	7,5	4,0	2,3
2001	7,8	3,5	2,2
2002	7,8	3,4	2,2

Fonte: IGFSS

Como se constata, não se registaram alterações significativas nos tempos médios que medeiam entre a entrada dos requerimentos e o primeiro processamento, sendo apenas de salientar que, relativamente às prestações de velhice, se nota uma tendência continuada, apesar de ligeira, de queda dessa delonga.

12.5.2 – Capacidade de auto-financiamento do sistema

Já atrás foi destacado que uma das variáveis mais importantes para avaliar a sustentabilidade futura do sistema respeita à relação directa entre o número de beneficiários activos, ou sejam, contribuintes, geradores de receita para o sistema, e o número de beneficiários passivos, isto é, pensionistas, cujas prestações auferidas constituem despesa do sistema.

O quadro seguinte apresenta o cotejo entre esses dois universos, permitindo uma leitura da evolução ocorrida nos últimos três anos:

Quadro XII.60 – SS – Relação entre beneficiários e pensionistas

(em milhares)

Pensões	2000	2001	2002
Beneficiários activos[1]	4.545	4.795	4.832
Pensionistas	2.480	2.529	2.564
Regime geral	2.374	2.424	2.463
Regime não Contributivo	106	105	101
Beneficiários activos/Pensionistas	**1,83**	**1,90**	**1,88**
Beneficiários activos/Pensões do RG	**1,91**	**1,98**	**1,96**

1 Os números inscritos no Parecer de 2001, relativos aos anos de 2000 e 2001, foram, tomando em consideração as rectificações efectuadas pelo IGFSS, corrigidos em conformidade.

Fonte: IIES

Ao longo do período considerado não se verificaram alterações significativas na evolução, quer do indicador extraído do confronto dos totais dos pensionistas e dos beneficiários activos, fixando-se este na ordem dos 1,9 activos para cada beneficiário a quem foi atribuída uma pensão; quer no relativo ao cotejo entre os pensionistas exclusivamente afectos ao regime geral, onde se verificou, em 2002, um resultado de 1,96 (1,98 em 2001) activos por cada reformado pertencente a este regime.

De forma muito pragmática, ou seja, contrapondo as contribuições recebidas e as pensões pagas pelo sistema pode, ainda, obter-se um outro indicador, que permite avaliar a capacidade de auto-financiamento do sistema. No quadro seguinte inscrevem-se os valores resultantes do confronto dessas duas variáveis, obtendo-se os graus de cobertura das contribuições relativamente às pensões na sua globalidade e no que respeita apenas às do Regime Geral (onde se inclui o RESSAA):

Quadro XII.61 – SS – Grau de cobertura das contribuições relativamente às pensões

(em milhões de euros)

Rubricas e indicadores	2000	2001	2002
Contribuições	8.769,4	9.570,4	10.160,8
Pensões de reforma	7.008,6	7.728,4	8.432,6
Grau de cobertura			
(Contribuições/Pensões)	**1,25**	**1,24**	**1,20**
Pensões por regimes			
Regime Geral	6.380,4	6.970,7	7.603,9
Regime Não Contributivo	628,2	757,7	828,7
Grau de cobertura			
Contribuições/Pensões – Regime Geral	**1,37**	**1,37**	**1,34**

Fonte: CSS/00, CSS01 e IGFSS

No período considerado, triénio de 2000 a 2002, os graus de cobertura denotam uma tendência decrescente, tendo passado de 1,25, em 2000, para 1,20, em 2002, podendo, portanto, concluir-se, no estrito sentido extrapolado do cotejo das receitas de contribuições com as despesas de pensionistas, que o sistema tem vido a perder capacidade financeira. Aliás, se analisados os mesmos dados em termos da percentagem das contribuições que é canalizada para pagamento de pensões, verifica-se que, dos 79,9% registados em 2000, se passou para cerca de 83%, em 2002.

Já no que respeita ao rácio resultante da confrontação do total das contribuições com as despesas afectas, apenas, a pensões do Regime Geral verificou-se, igualmente, uma quebra, tendo este evoluído de 1,37 em 2000 e 2001, para 1,34 em 2002.

12.6 – Subsídio familiar a crianças e jovens e subsídios de maternidade, paternidade e adopção

Os subsídios em epígrafe – que representam cerca de 5,5% e 1,5%, respectivamente, das prestações dos regimes de Segurança Social (não incluindo o RMG) – tiveram a seguinte evolução no triénio 2000-2002:

(em milhares de euros)

Prestação	2000	2001	2002
Subsídio de maternidade, paternidade e adopção	144.231,7	156.997,6	169.181,6
Subsídio familiar a crianças e jovens	456.052,4	485.031,3	529.256,5
Bonificação a crianças e jovens deficientes	30.331,5	33.340,0	35.010,1
Total	**630.615,6**	**675.368,9**	**733.448,2**

Nota: Os valores indicados, fornecidos pelo IGFSS, não coincidem com os registados na CSS/2002

Fonte: IGFSS

Do quadro acima é possível extrair as seguintes ilações:

- O Subsídio Familiar a Crianças e Jovens é a prestação com maior relevância financeira, a ultrapassar, no total nacional, os 529 milhões de euros em 2002, contra, apenas, cerca de 169 milhões de Euros dos subsídios de maternidade, paternidade e por adopção; regista-se, em qualquer dos casos, um crescimento regular ao longo dos três anos em confronto, situado, em média, em 8,5%;
- Ainda quanto ao Subsídio Familiar a Crianças e Jovens, é de sublinhar o crescimento que se verifica ao longo do período, tendência que se mostra em desarmonia com o observado relativamente aos dados de execução física, já que, nos três anos em causa, o número de subsídios processados (considerando os descendentes que deram origem a pelo menos um processamento no ano) rondou os 1.740.000.

As prestações em causa foram objecto de uma auditoria do Tribunal de Contas[1], tendo a correspondente análise documental sido centrada nos CDSSS de Aveiro, Faro, Portalegre e Santarém.

Em termos de sistema de informação, à data a que se reporta a auditoria (2003), continuavam a verificar-se os problemas decorrentes da desactualização e não integração das bases de dados existentes, que impossibilitavam, em grande parte dos casos, quanto aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, o cálculo automático das prestações devidas e a verificação informática de eventuais situações de sobreposição com outras prestações. Por outro lado, o número médio de dias decorrido entre a data da entrada do requerimento nos serviços e a do deferimento (ou data do processamento) dos mesmos variava, no tocante aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, entre 18,1 e 25,2 dias e, quanto ao subsídio familiar a crianças e jovens, entre 14,5 dias e 89,6 dias.

[1] Que deu origem ao Relatório n.º 08/2004-2ªS, disponível em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2004/rel008-2004-2s.shtm*.

Verificou-se ainda, nomeadamente, que:

- Não se envia qualquer declaração aos beneficiários, nem mesmo anual, sobre os valores processados;
- Não existe uniformidade sobre o período a que devem reportar-se as remunerações a ter em conta para efeitos de prova de rendimentos, que se baseia exclusivamente nos montantes declarados pelo beneficiário sem qualquer controlo ou validação posterior;
- Não há possibilidade de verificar o valor da conta "credores por prestações sociais em prescrição" relativamente às prestações de maternidade, paternidade e adopção por estas não estarem autonomizadas do subsídio de doença;
- Os procedimentos adoptados conduzem ao tendencial crescimento dos saldos bancários nas contas dos CDSSS (nos quatro centros distritais objecto de análise, o total dos saldos, relativamente ao subsídio familiar a crianças e jovens, dos credores por prestações sociais em prescrição ascendia, em 31/12/2002, a cerca de 3,5 milhões de euros), o que se deve ao facto de o IGFSS proceder à transferência financeira do total das prestações processadas, independentemente do saldo anterior relativo a prestações processadas e não pagas, o que põe em causa a unidade de tesouraria na segurança social e uma gestão financeira global e integrada das respectivas verbas.

O controlo interno instituído relativamente às prestações em causa merece a qualificação de fraco.

12.7 – A Acção Social

Consagrada na Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto[1] (em vigor no decorrer do exercício de 2002), como um regime da Segurança Social e englobada no subsistema de "*Protecção Social de Cidadania*", a acção social "*tem por objectivos promover a segurança socio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias (…) dos cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiências e idosos*"[2].

As organizações com maior relevância que actuam no sector da protecção social são as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)[3] definidas, em termos estatutários, como instituições não lucrativas, privadas, constituídas *"com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos"*[4]. Por outro lado, a própria Constituição da Republica Portuguesa (CRP), na secção relativa à Segurança Social[5], releva a importância destas organizações sublinhando que o Estado apoia e fiscaliza o seu funcionamento na prossecução dos objectivos de solidariedade social constitucionalmente consagrados.

[1] Revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que considera a acção social como sistema propriamente dito (cfr. art.º 84.º e seguintes da citada lei).

[2] Cfr. art.º 34.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

[3] Podem assumir várias formas: associações de solidariedade social; associações de voluntários de acção social; associações mutualistas; fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia. Estas instituições podem, ainda, agrupar-se em uniões, federações e confederações.

[4] Cfr. art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

[5] Cfr. art.º 63.º da CRP.

As actividades apoiadas pelo Estado e levadas a cabo por estas instituições[1] são concretizadas em formas de cooperação estabelecidas mediante acordos, prevendo, esta contratualização, a prestação, por parte das IPSS, de serviços especializados na área da acção social – cujo objectivo consiste em dar resposta às carências e disfunções sociais das comunidades –, contando, em contrapartida, com apoios financeiros e técnicos por parte do sistema de segurança social. Estes apoios consistem, designadamente, na concessão de subsídios relativos aos acordos de cooperação celebrados e na disponibilização de equipamentos em diversas áreas – Infância e Juventude; Família e Comunidade; Invalidez e Reabilitação; e Terceira Idade – e respostas sociais[2] – Creches; Jardins-de-infância; Lares; Centros de dia; etc.

As normas reguladoras da cooperação entre o sistema da segurança social e as IPSS encontram-se 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, assinado, em 1996, pelo Primeiro-Ministro, pelo Presidente da Associação Nacional de Municípios, pelo Presidente da Associação Nacional de Juntas de Freguesias, pelos representantes das IPSS, das Misericórdias, das Mutualidades. Estes Protocolos Anuais, pela sua importância, deveriam ser objecto de publicitação em Diário da República, o que seria factor muito importante para a transparência da utilização dos dinheiros públicos. Isto não tem acontecido, lacuna que o tribunal recomenda que seja corrigido.

No entanto, os financiamentos canalizados para estas instituições não se esgotam nos referidos subsídios contratualizados, podendo assumir outras formas, como sejam, Subsídios Eventuais, subsídios provindos do Fundo de Socorro Social (FSS) e apoios através de programas e projectos directamente vocacionados para estas áreas, bem como de transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC.

12.7.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS

Relativamente a esta matéria saliente-se que, até 2001, os gastos relativos à execução dos programas "Ser Criança" e PAII[3] e do "Projecto de Apoio à Família e à Criança" não eram consideradas despesas com acção social, sendo, em termos de CSS, registados autonomamente. Em 2002, esta situação foi alterada passando este regime a incluir, para além das despesas afectas aos citados programas e projectos, os montantes relativos ao Fundo de Socorro Social (FSS)[4] onde se incluem os pagamentos de subsídios sociais emergentes, canalizados, principalmente, para as IPSS.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das despesas correntes com acção social, ocorrida no triénio 2000/02, realçando-se que, relativamente aos dois primeiros anos considerados, as despesas foram acrescidas dos gastos correspondentes aos mencionados projectos, programas e FSS, para assim

[1] As instituições de segurança social e, particularmente, os Estabelecimentos Integrados de Acção Social, podem desenvolver, directamente, as mesmas actividades.

[2] Sendo um sistema aberto, permite a criação e extinção de respostas, adequando-se aos diversos contextos sociais, económicos e culturais existentes no país.

[3] Programa de Apoio Integrado a Idosos.

[4] Conforme se realçou no Parecer sobre a CSS de 2001, as contas do FSS estiveram, até 2000, integradas no IGFSS, consolidando com o sistema por essa via; em 2001 a situação alterou-se passando este fundo a ser considerado como entidade terceira perante o IGFSS, o que levou a que as suas contas não integrassem o perímetro da consolidação neste ano. A sua consideração, em 2002, no âmbito do POCISSSS e do SIF, como despesa do regime da acção social, vem, de novo, integrar este fundo como unidade consolidante do sistema.

poderem ser comparadas com as ocorridas em 2002[1]. Por outro lado, o montante considerado no quadro abaixo, fornecido pelo IGFSS e inscrito na CEO de 2002, foi, posteriormente, em resposta a um questionário do TC, corrigido para 1.143.887,7 mil euros (cfr. quadro XII.64).

Esta situação ficou esclarecida através do ofício 11.839, de 27 de Maio, remetido a este Tribunal em sede de contraditório, compreendendo-se aí que o valor inicialmente inscrito no relatório anexo à CSS, mais propriamente no Quadro 6.1.5.1.B – *Prestações Sociais*, compreendia apenas as despesas correntes com Acção Social (incluindo o subsídio de renda[2]), não sendo, nessa altura, relevada a transferência efectuada para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar no montante de 40.935,3 milhares de euros, precisamente a diferença entre o valor aqui inscrito e o que foi, em momento ulterior, apresentado pelo IGFSS.

Quadro XII.62 – SS – Evolução das despesas correntes com prestações de acção social no triénio 2000/02

(em milhares de euros)

Despesa[1]	2000	2001	2002	Δ% 2000/01	Δ% 2001/02
	860.202,6	**995.776,4**	**1.102.952,4**	**15,8**	**10,8**

1 Os valores aqui inscritos não contemplam as transferências efectuadas para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar.

Fonte: CSS de 2000 e 2001, CEO 2002 e IGFSS

A imagem gráfica que seguidamente se apresenta ilustra os valores inclusos no quadro anterior:

[1] Os montantes adicionados às despesas correntes com acção social foram, em 2000 e 2001, os seguintes:

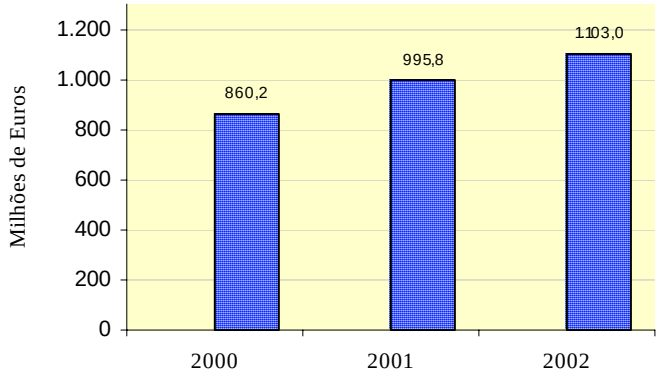
(em milhares de euros)

	2000	2001
FSS	7.501,1	15.263,4
Programa "Ser Criança"	3.083,0	3.800,6
PAII	6.775,4	2.657,7
PAFAC	0,0	698,5
Total	**17.359,5**	**22.420,2**

Fonte: IGFSS

[2] O valor de 1.104.205,1 milhares de euros, inscrito no Quadro 6.1.5.1.B – Prestações Sociais, incluía 1.252,7 milhares de euros relativos a "Subsídio de renda".

Gráfico XII.12 – SS – Evolução das despesas correntes com acção social de 1999 a 2002



Como decorre da análise do quadro e gráfico anteriores as despesas e transferências correntes nesta área registaram, no período considerado, um crescimento contínuo, atingindo, em 2002, cerca de 1.103 milhões de euros, correspondente a um aumento, relativamente ao ano antecedente, na ordem dos 10,8%, ou seja, um acréscimo de cerca de 107,2 milhões de euros (de 2000 para 2001 o aumento relativo foi de 15,8%, o que correspondeu a um incremento absoluto de, aproximadamente, 135,6 milhões de euros).

Salienta-se que a tendência apurada se afigura, pelo menos em parte, resultante do facto dos novos acordos celebrados anualmente ou as revisões efectuadas aos já existentes significarem reforços dos incentivos financeiros e técnicos e do alargamento das redes de apoio social nestas áreas, o que, obviamente, se reflecte ao nível do crescimento que estas despesas têm vindo a registar nos últimos anos.

No quadro que se apresenta seguidamente inscrevem-se, por fontes de financiamento, os montantes e respectivas evoluções, das despesas de capital destinadas a equipamentos sociais aplicadas no período de 2000 a 2002:

Quadro XII.63 – SS – Despesas de capital com equipamentos sociais no período de 2000/02

(em milhares de euros)

PIDDAC	Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa	
	2000	2001	2002	2000/01	2001/02	2000/01	2001/02
OE	16.670	23.369	14.234	6.699	(9.135)	40,2%	(39,1%)
OSS	22.446	29.863	-	7.417	(29.863)	33,0%	(100%)
OE – Integrar	1.531	1.596	2.196	65	600	4,2%	37,6%
FEDER – Integrar	6.405	5.442	2.354	(963)	(3.087)	(15,0%)	(56,7%)
POEFDS – OE	-	-	1.838	-	1.838	-	-
Totais	**47.052**	**60.270**	**20.622**	**13.218**	**(39.648)**	**28,1%**	**(65,8%)**

Fonte: IGFSS

As importâncias canalizadas para equipamentos sociais cifraram-se, em 2002, nos 20,6 milhões de euros, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 65,8%, relativamente ao investimento homólogo realizado em 2001. Esta circunstância é, em grande medida, como sublinha o IGFSS, no exercício do contraditório, através do ofício n.º 11.839, de 27 de Maio de 2004, inserto no Volume III -. Anexos, reflexo do facto de:

> *"(…) no ano de 2002, as despesas de capital realizadas no âmbito do PIDDAC financiado pelo Orçamento da Segurança Social, no montante de 40.248.560,05 €, se enquadram no programa "Modernização Administrativa" do qual fazem parte integrante os projectos "Instalações e Apetrechamento de Serviços", "Lojas de Solidariedade e Segurança Social" e "Informática", pelo que o valor despendido, no cumprimento do disposto na Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto e Decreto-Lei n.º 331/2001 de 20 de Dezembro, foi incluído na CEO/2002 no Subsistema Previdencial – Repartição, não fazendo, como tal, parte das despesas de capital com Equipamentos Sociais."*

Por outro lado, analisadas as diferentes proveniências destes financiamentos, observa-se a ocorrência de decréscimos significativos nas quantias oriundas do OE (redução, relativamente a 2001, de cerca de 39,1%, ou seja, em termos absolutos, de aproximadamente 9,1 milhões de euros) e do FEDER – Integrar (onde, em comparação com 2001, se registaram quebras de 56,7%, que significaram, em termos absolutos, uma redução de mais de 3 milhões de euros), verificando-se, apenas, a variação positiva da componente OE – Integrar onde se registou um crescimento, relativamente a 2001, na ordem dos 37,6%, cerca de 600 mil euros.

No tocante a estes financiamentos destaque, por último, para surgimento em 2002, de um novo programa destinado (entre outras finalidades), ao financiamento de equipamentos sociais – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)[1] –, tendo, por esta via, sido aplicados cerca de 1,8 milhões de euros, valor este que representou cerca de 3% do total das verbas encaminhadas para esta área.

[1] Um dos objectivos deste programa (financiado, essencialmente, pelo FSE, FEDER e OE) consiste em apoiar o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos e serviços vocacionados para a promoção do desenvolvimento social, particularmente em zonas de elevada carência, contribuindo deste modo para a resolução de problemas que afectam os grupos sociais com particulares problemas de inserção sócio-profissional, para melhorar o acesso dos cidadãos à rede de equipamentos e serviços, contribuindo para a conciliação da vida familiar e profissional e para a igualdade de oportunidades.

12.7.2 – Despesas e transferências correntes destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados

Este ponto, habitualmente destinado, nos Pareceres do TC, à análise da desagregação, por áreas sociais, dos valores globais das despesas e transferências correntes canalizadas, no âmbito da acção social, para IPSS e Estabelecimentos Integrados[1], não pode, relativamente a 2002, ser abordado de forma similar, já que o IGFSS não apresentou, como normalmente, a decomposição por áreas sociais e outras despesas, alegando que essa exposição se revelava *"(…) um processo moroso e de enorme dificuldade"*[2].

Perante as citadas restrições, e uma vez que os dados apresentados para 2002 se cingem aos grandes grupos de despesa[3] (não se consideram, como referido, as áreas sociais) – Subsídios a IPSS (Acordos de Cooperação); Subsídios Eventuais a IPSS; Funcionamento de Estabelecimentos Integrados; e Outras Despesas – optou-se por agregar, de forma idêntica, os dados respeitantes a 2000 e 2001, no sentido de permitir uma análise comparada destes montantes e, assim, observar a sua dinâmica ao longo dos três anos considerados.

Assim, apresentam-se no quadro seguinte, por grandes grupos, as despesas com Acção Social efectuadas no triénio 2000/02:

[1] São equipamentos que, prosseguindo os mesmos fins que os das IPSS, estão sob administração directa da Segurança Social.

[2] Sendo necessário, para tal, os seguintes procedimentos no Sistema de Informação Financeira (SIF): análise de compromissos por económica e por fundos previamente seleccionados e posterior desagregação, do atrás referido, por ordem interna, a qual está associada a grupos de centro de responsabilidade.

[3] Os dados relativos a 2002 não consideram a rubrica "Outros Subsídios a IPSS", não sendo viável discernir, através dos elementos fornecidos, se de facto existiram apoios financeiros enquadráveis neste grupo ou, existindo, onde foram incluídos. Assim, optou-se por, relativamente a 2000 e 2001, apresentar estes valores autonomamente.

Quadro XII.64 – SS – Evolução das principais despesas e transferências com acção social no triénio 2000/02

(em milhares de euros)

Principais Despesas	Valores Anuais						Δ Absoluta e Relativa			
	2000	%	2001	%	2002	%	2000/01		2001/02	
Subsídios a IPSS – Acordos de Cooperação	597.245,6	67,4	699.777,5	68,1	795.991,6	69,6	102.531,9	17,2%	96.214,1	13,7%
Subsídios Eventuais a IPSS	15.207,8	1,7	25.585,8	2,5	12.697,8	1,1	10.378,0	68,2%	(12.888,0)	(50,4%)
Funcionamento de Estabelecimentos Integrados	80.133,9	9,0	87.958,5	8,6	90.377,0	7,9	7.824,6	9,8%	2.418,5	2,7%
Outros Subsídios a IPSS	9.013,8	1,0	4.092,1	0,4	-	0,0	(4.921,6)	(54,6%)	(4.092,1)	(100%)
Outras Despesas[1]	184.788,9	20,9	210.367,3	20,4	244.821,4	21,4	25.578,4	13,8%	34.454,1	16,4%
Total	**886.389,5**	**100**	**1.027.781,3**	**100**	**1.143.887,8**	**100**	**141.391,8**	**16,0%**	**116.106,5**	**11,3%**

1 Onde se incluem, entre outras, despesas afectas a programas e projectos de acção social, prestações sociais, transferências para instituições sem fins lucrativos e as transferências efectuadas, anualmente, para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar.

Fonte: Mapa – XXXII das CSS/2000 e CSS/2001 e IGFSS

A informação constante deste quadro possibilita a feitura das seguintes observações:

- O total das despesas com acção social atingiu, em 2002, os 1.143,9 milhões de euros, representando, relativamente ao ano anterior, um acréscimo de cerca de 116,1 milhões de euros. A evolução relativa verificada, de 2001 para 2002, significou um crescimento de 11,3%, quando, no período precedente, este se tinha traduzido em 16%;
- As despesas com acção social mais expressivas dizem respeito aos subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação subscritos entre estas entidades e as instituições de segurança social, representando, em relação ao total dos gastos anuais, 67,4% em 2000 (597,2 milhões de euros), 68,1% em 2001 (699,8 milhões de euros) e 69,6% em 2002 (796,0 milhões de euros). Se analisada a evolução relativa ocorrida de 2000 para 2001 e de 2001 para 2002, nota-se um ligeiro abrandamento do crescimento registado, já que, enquanto no primeiro período referido aumentaram cerca de 102,5 milhões de euros, ou seja 17,2%; no segundo esse incremento ficou-se pelos 96,2 milhões de euros, significando um aumento de 13,7%;
- O segundo grande grupo de despesas com peso relativo mais significativo é o das "Outras Despesas" que representaram 20,9% do total das despesas com acção social em 2000 (184,8 milhões de euros), 20,5% em 2001 (210,4 milhões de euros) e 21,4% em 2002 (244,8 milhões de euros). Saliente-se que nesta rubrica residual se encontram incluídas, entre outras menos significativas, as despesas relativas a programas e projectos de acção social, prestações sociais e transferências para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar (26,2 milhões de euros em 2000, 32,0 milhões de euros em 2001 e 40,9 milhões de euros em 2002);
- Os restantes agregados insertos neste quadro perderam, em 2002, relevância em termos do total dos gastos considerados: os "Subsídios Eventuais a IPSS", que atingiram cerca de 12,7 milhões

de euros, conheceram um decréscimo, relativamente a 2001, de mais de 50%, representando, em 2002, apenas 1,1% do total destas despesas; o "Funcionamento de Estabelecimentos Integrados", embora registando, de 2001 para 2002, um crescimento relativo de 2,7%, tem, ao longo do triénio, perdido peso em termos dos gastos totais, passado de uma representatividade de 9%, em 2000, para 7,9% em 2002; finalmente, no que respeita aos "Outros Subsídios a IPSS", tinha-se verificado, de 2000 para 2001, um quebra de 54,6%, não havendo, relativamente a 2002, inscrição de qualquer valor neste agregado.

12.7.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais

No quadro XII.65 expõe-se, relativamente a 2002, os montantes de subsídios concedidos a IPSS no âmbito de acordos de cooperação subscritos, decompondo-se, a sua distribuição, por regiões (continente e RA) e áreas sociais.

Quadro XII.65 – SS – Distribuição dos subsídios a IPSS com acordos de cooperação por áreas sociais e regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2002

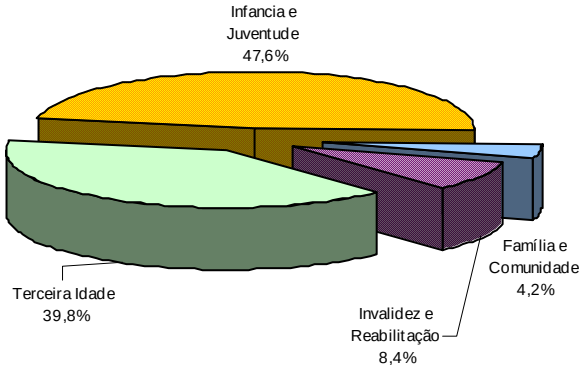
(em milhares de euros)

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	121.963,2	32,2	8.102,2	24,4	18.819,4	28,0	81.460,1	25,7	230.344,9	28,9
Centro	108.959,0	28,8	8.876,6	26,7	20.902,9	31,1	101.844,0	32,2	240.582,5	30,2
LVT	95.308,9	25,2	10.919,5	32,9	19.091,0	28,4	72.079,7	22,8	197.399,2	24,8
Alentejo	20.775,8	5,5	1.331,7	4,0	3.889,8	5,8	37.532,8	11,9	63.530,1	8,0
Algarve	15.547,4	4,1	2.960,1	8,9	2.329,1	3,5	12.106,3	3,8	32.942,9	4,1
RA Madeira	2.226,2	0,6	445,6	1,3	0,0	0,0	4.594,8	1,5	7.266,6	0,9
RA Açores	14.112,8	3,7	584,5	1,8	2.147,3	3,2	7.080,8	2,2	23.925,4	3,0
Total	**378.893,3**	**100**	**33.220,2**	**100**	**67.179,5**	**100**	**316.698,5**	**100**	**795.991,6**	**100**
%	**47,6**		**4,2**		**8,4**		**39,8**		**100,0**	

Fonte: IGFSS

O gráfico seguinte ilustra a distribuição percentual de cada uma das áreas sociais relativamente ao total dos gastos realizados em 2002:

Gráfico XII.13 – Distribuição dos subsídios a IPSS com acordos de cooperação por áreas sociais



Observados os dados constantes do quadro anterior e a respectiva imagem gráfica, podem, resumidamente, efectuar-se as seguintes inferências:

- Em 2002, foram encaminhados para as IPSS, por conta das comparticipações respeitantes aos acordos de cooperação, cerca de 795,99 milhões de euros, dos quais 96,1% foram aplicados no Continente e 3,9% nas Regiões Autónomas;
- Se considerados, conjuntamente, os montantes dispendidos nas regiões do Norte, Centro e LVT, verifica-se que foram para elas direccionados cerca de 83,9% do total destes financiamentos: 30,2% na Região Centro, 28,9% na Região Norte e 24,8% na Região de LVT. As regiões com gastos menos significativos nesta vertente da acção social são as RA (0,9% do total na Madeira e 3% nos Açores), seguindo-se a Região do Algarve com 4,1% e a do Alentejo com 8%;
- Relativamente às áreas sociais, o volume de gastos é liderado pela "Infância e Juventude" com 47,6% do total das verbas, correspondente a 378,9 milhões de euros, seguindo-se a "Terceira Idade" com 39,8%, 316,7 milhões de euros, a "Invalidez e Reabilitação" que arrecadou 8,4% do total dos financiamentos, 67,2 milhões de euros e, finalmente, a "Família e Comunidade" com cerca de 33,2 milhões de euros, ou seja, 4,2% dos gastos totais afectos a estes subsídios.

12.7.4 – Controlo Interno na área dos acordos celebrados com IPSS

Dado o elevado montante dos recursos públicos envolvidos, o TC tem realizado nos últimos anos algumas acções de controlo em que as relações do Estado, através da Segurança Social, com IPSS e o funcionamento das IPSS quanto à utilização dos subsídios e outras vantagens recebidas do Estado têm sido objecto de análise[1].

[1] Uma síntese dos controlos exercidos, nos últimos anos, pelo TC, sobre IPSS pode ver-se em FREITAS PEREIRA, M. H. "Fundações de Solidariedade Social e Tribunal de Contas" (comunicação ao VII Encontro Nacional de Fundações – Lisboa 2003), a publicar em Revista do Tribunal de Contas, n.º 40, Jul. Dez. 2003.

Assim, em especial, quanto ao sistema global do controlo interno das IPSS pelos serviços do Estado – objecto de uma auditoria concluída em 2001[1] – o mesmo revelou-se deficiente a vários níveis: quanto ao registo destas instituições; quanto à circulação de informação entre os vários serviços; quanto ao acompanhamento dos acordos celebrados; e quanto ao controlo, ainda que meramente formal, dos orçamentos e contas que são obrigatoriamente enviados aos serviços.

Mais recentemente, aproveitando uma acção sobre os apoios na área da maternidade e da primeira infância – Relatório de Auditoria n.º 08/2004 – 2.ª Secção – o Tribunal indagou junto dos centros distritais objecto de análise – Aveiro, Faro, Portalegre e Santarém – sobre o controlo das verbas atribuídas a IPSS ao abrigo de acordos contemplando a área "Infância e Juventude" (em que essas verbas representam 85% dos gastos com acção social nesta área), tendo concluído que apenas num deles se havia procedido a acções de fiscalização nesta área em 2002.

Ora, o facto de os protocolos celebrados entre a Segurança Social e as IPSS se fundarem basicamente, quanto às verbas a transferir, no número de utentes que cada estabelecimento se propõe apoiar multiplicado por um valor, superiormente fixado e para cujo cálculo relevam custos considerados inerentes à actividade, e ao qual acresce, por vezes, outras compensações (v.g. remunerações de pessoal), torna necessário um controlo regular, pelas entidades sobre quem impende tal atribuição, de que aquelas metas são cumpridas ou que aquelas compensações correspondem a importâncias efectivamente pagas, sob pena de se poder, eventualmente, assistir a uma má utilização de dinheiros públicos, por via do sobrefinaciamento de instituições incumpridoras.

12.8 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema

A área do emprego e formação profissional tem um peso significativo na Conta da Segurança Social, tendo em atenção não só as prestações de desemprego, entendidas como fazendo parte do leque prestacional do sistema, que se constituem, nesta área, como o principal instrumento das denominadas políticas passivas, por via da substituição dos rendimentos dos trabalhadores activos que caem na situação de desemprego, como também com as políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se traduzem noutras rubricas orçamentais, as quais, para além de terem reflexo financeiro no sistema da segurança social através dos inerentes custos, implicam diminuição de receita por via das isenções e reduções contributivas.

Deve frisar-se que, pelas razões já aduzidas no presente Parecer, os dados financeiros disponíveis nesta matéria, quanto a 2002, se revestem de carácter provisório.

[1] Relatório de Auditoria n.º 37/2001 – 2.ª Secção, disponível em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm*.

12.8.1 – Prestações de desemprego

O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego[1], são as principais prestações que estão associadas à política de emprego no que se refere às CSS, sendo, apenas o primeiro financiado por receitas do subsistema previdencial, enquanto o subsídio social de desemprego bem como outras despesas nomeadamente Compensação salarial, Garantia salarial, Indemnização compensatória por salários em atraso são consideradas como prestações do subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, de acordo com a Lei de Bases em vigor em 2002. Nesta medida, o respectivo financiamento tem carácter tendencialmente tripartido, dado que prevê que as suas despesas sejam suportadas pelas receitas do subsistema previdencial, pelo Fundo Social Europeu e pela consignação de receitas fiscais através do IVA Social.

12.8.1.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários

No quadro seguinte e para o período 1998/2002, apresenta-se a desagregação dos montantes totais do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego. Note-se que os referidos valores, de acordo com as CSS, englobam ainda uma pequena parcela denominada "Outras prestações", a qual, em 2002, atingiu o valor de 13,3 milhões de euros, e que se pode desagregar pelas seguintes prestações:

- Compensação salarial;
- Garantia salarial;
- Indemnizações Compensatórias por Salários em Atraso;
- Complemento de desemprego.

O quadro que segue, ao traçar a evolução no período de 1998 a 2002, engloba estas últimas prestações em bloco:

[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 disponibilidade para o trabalho e estejam inscritos no centro de emprego da área de residência, acrescendo ainda os seguintes condicionalismos:

- Subsídio de desemprego – 540 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores;
- 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% do SMN.

Quadro XII.66 – SS – Subsídios de desemprego – 1998/2002

(em milhares de euros)

	1998		1999		2000		2001		2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de Desemprego	449.493	67,7	496.197	67,8	580.781	72,3	630.679	72,5	799.048	73,3
Subsídio Social de Desemprego	204.834	30,9	216.378	29,6	215.125	26,8	232.403	26,7	278.074	25,5
Outras Prestações	9.489	1,4	19.068	2,6	7.317	0,9	6.943	0,8	13.250	1,2
Total	**663.817**	**100**	**731.642**	**100**	**803.224**	**100**	**870.025**	**100**	**1.090.372**	**100**

Fonte: IGFSS

O quadro n.º XII.66 permite retirar as seguintes ilações:

- Em 2002, nota-se um acentuado crescimento da despesa com subsídio de desemprego, pois, ao atingir 799,0 milhões de euros, isto é, mais 168,4 milhões de euros quando em comparação com o ano anterior, ou seja, mais 24,7%, tal representa uma aceleração da tendência de crescimento que se verifica desde 1998;
- Por sua vez, o subsídio social de desemprego, tendo aumentado no período 1998/99, no período subsequente desceu 1,3 milhões de euros (2000), momento a partir do qual demonstrou uma tendência crescente, atingindo, em 2002, 278,1 milhões de euros, mais 45,7 milhões de euros, ou seja, um aumento de 19,7%, o que também denuncia uma considerável aceleração do crescimento desta prestação;
- Em termos de posicionamento no conjunto, o subsídio de desemprego oscilou entre os 67,7% e os 73,3% do total das prestações de desemprego, ao longo do período em análise, enquanto o subsídio social de desemprego viu a sua posição relativa diminuir, de 30,9% em 1998 para 25,5% em 2002.

A tendência de crescimento verificada no subsídio de desemprego está em consonância com a evolução geral do número de desempregados (beneficiários ou não do subsídio de desemprego) que, de acordo com os números publicados pelo Banco de Portugal, aumentou, em 2002, 26,3%, como reflexo, quer de um incremento significativo do número de indivíduos à procura de primeiro emprego (+20,8%), quer, principalmente, do número de desempregados à procura de novo emprego (+27,4%)[1].

No prosseguimento da análise, indicam-se a seguir, quanto ao período 2000/02, os dados físicos relativos aos beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado, em cada ano, de prestação de desemprego[2], em cotejo com o valor das prestações a que deram origem, como segue:

[1] Banco de Portugal, Relatório do Conselho de Administração 2002, Lisboa, 2003, pág. 138.

[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.67 – SS – Número de beneficiários com subsídios de desemprego – 2000/02

(em número)

Tipo \ Anos	2000		2001		2002		Variação %	
	N.º	%	Nº	%	Nº	%	2000/01	2001/02
Subsídio de Desemprego	**177.846**	**54,0**	**190.906**	**56,5**	**213.921**	**57,8**	**7,3**	**12,1**
Subsídio Social de Desemprego	**151.429**	**46,0**	**146.683**	**43,5**	**156.226**	**42,2**	**(3,1)**	**6,5**
Inicial	108.655	33,0	105.564	31,3	109.526	29,6	(2,8)	3,8
Subsequente	41.220	12,5	40.105	11,9	45.761	12,4	(2,7)	14,1
Prolongamento (1)	1.554	0,5	1.014	0,3	939	0,2	(34,7)	(7,4)
Total	**329.275**	**100**	**337.589**	**100**	**370.147**	**100**	**2,5**	**9,6**

(1) Não se encontram disponíveis os números referentes ao prolongamento de subsídio social de desemprego do Centro Distrital de Lisboa.

Fonte: IIES - Boletim Estatístico – Setembro de 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho de 2003)

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- No que se refere ao número de beneficiários de subsídio de desemprego, que representou, em 2002, 57,8% do conjunto dos beneficiários dos dois subsídios, este é claramente crescente no período em análise, tendo se verificado um aumento, de 2001 para 2002, de cerca de 12,1%, indicador que não acompanha a taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (26,7%) indiciando, assim, um aumento do valor médio de subsídio por beneficiário;
- Quanto ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde pontifica o subsídio inicial, verificou-se um aumento de 6,5% no período 2001/02, quando, no período imediatamente antecedente, se tinha verificado um decréscimo; por outro lado, o referido aumento não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (mais 19,7%), indicando, também neste tipo de subsídio, um acréscimo no valor médio por beneficiário.

É geralmente reconhecido – e isso mesmo foi já reflectido em relatório anterior do Tribunal[1] – que importa melhorar a eficácia das prestações de desemprego, enquanto sistema de suporte financeiro para indivíduos que estão desempregados mas que procuram activamente um novo emprego. Com efeito, os números disponíveis revelam uma parcela significativa de desempregados auferindo prestações de desemprego que estão inactivos, ou seja, não procuram activamente trabalho.

12.8.1.2 – Movimento processual

O número de requerimentos entrados no sistema no período 2000/02, relativos a subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, foram os seguintes:

[1] Relatório n.º 05/02-2ª S, "Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo de prestações de desemprego", disponível no site do TC em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2002/05-2002.shtm.*

Quadro XII.68 – SS – Número de requerimentos entrados no período 2000/02 por tipo de subsídio de desemprego

(em número)

Tipo	2000		2001		2002		Variação %	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	2000/01	2001/02
Subsídio de Desemprego	87.621	59,3	96.126	61,7	114.750	64,1	9,7	19,4
Subsídio Soc. de Desemp. Inicial	60.174	40,7	59.617	38,3	64.145	35,9	(0,9)	7,6
Total	**147.795**	**100**	**155.743**	**100**	**178.895**	**100**	**5,4**	**14,9**

Fonte: IIES – Boletim estatístico – Setembro de 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho 2003)

O número de requerimentos entrados no conjunto dos dois tipos de subsídios denota uma tendência de crescimento em todo o período considerado (mais 14,9%), verificando-se uma maior procura quanto ao subsídio de desemprego (mais 19,4%). Por outro lado, a procura do subsídio social de desemprego, aumentou, de 2001 para 2002, 7,6%, quando no período antecedente tinha decrescido.

12.8.1.3 – Tempos médios de processamento

No que se refere aos 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, o quadro seguinte compara, por distrito e para a média nacional, os tempos apurados quanto à média geral em 2000, 2001 e 2002.

Quadro XII.69 – SS – Tempos médios (em dias) de processamento dos subsídios de desemprego no período 2000/02

(em dias)

CDSSS	Subsídio de Desemprego			Subsídio Social de Desemprego		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Braga	62	53	112	80	71	131
Vila Real(2)	N/D	85	71	N/D	85	98
V. do Castelo	47	52	70	59	65	93
Porto	64	43	87	95	67	99
Bragança	53	69	89	64	84	107
Aveiro	70	90	119	73	90	137
C. Branco	20	21	47	21	21	65
Coimbra	51	74	98	83	97	123
Guarda(1)	60	66	72	16	19	91
Leiria	34	39	121	36	43	132
Viseu	21	22	62	21	23	75
Lisboa	86	85	100	98	93	121
Santarém(3)	N/D	47	140	N/D	80	171
Setúbal	79	92	87	81	96	102
Beja	47	42	98	56	49	97
Évora	36	36	86	36	41	101
Portalegre	38	32	55	40	35	70
Faro(5)	50	51	87	78	72	136
RA Madeira	70	79	95	83	94	101
RA Açores	20	20	-	20	20	-
Angra do Heroísmo	-	-	54	-	-	60
Horta	-	-	48	-	-	49
Ponta Delgada	-	-	105	-	-	105
Média Nacional(4)	**49**	**54**	**93**	**56**	**61**	**105**

(1) Os dados relativos ao Subsídio Social de Desemprego em 2000 e 2001,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, em 2000 e 2001.

(5) Os processamentos do mês de Dezembro de 2002, foram adiados para período subsequente.

Fonte: Informação do ISSS

Em sede do Parecer de 2001, tinha-se verificado um agravamento generalizado quanto aos períodos em questão, para o qual teriam contribuído os seguintes factores:

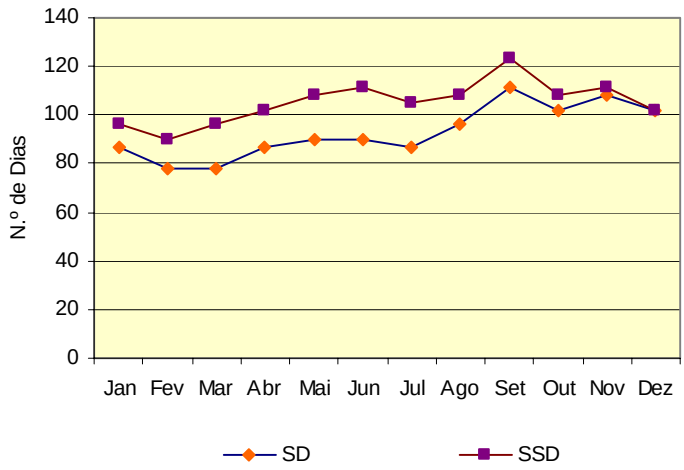
- Atrasos verificados no lançamento de remunerações;
- Processos indevidamente instruídos que obrigaram à notificação dos beneficiários;

- Dificuldades na implantação de algumas medidas previstas no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril[1];
- 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.

Ora, em 2002, os tempos médios de processamento deslizaram acentuadamente (praticamente duplicaram) no que se refere aos dois subsídios. Questionado o ISSS, este informou o seguinte: *"…para além do aumento das situações de desemprego, a implementação e estabilização do novo sistema de lançamento de remunerações por leitura óptica (CLO) gerou, inicialmente, alguns problemas no registo e tratamento das declarações de remunerações, com o consequente atraso na análise dos processos por não estarem disponíveis os registos de remunerações necessários à verificação dos prazos de garantia e cálculo das prestações".*

Apurou-se ainda, mês a mês, ao longo de 2002, o mesmo indicador, conforme se expressa no gráfico que segue:

Gráfico XII.14 – SS – Média nacional (em dias) de processamento dos subsídios de desemprego em 2002



Este gráfico permite referir o seguinte:

- No que se refere ao subsídio de desemprego, o tempo médio de processamento agravou-se de 87 dias em Janeiro para 102 dias em Dezembro, tendo passado por um pico acentuado (123 dias), em Setembro;
- Quanto ao subsídio social de desemprego registou-se uma evolução paralela ao subsídio anterior, embora partindo de um tempo relativamente superior em Janeiro (96 dias), para um valor igual em Dezembro (102 dias), mas com um máximo em Setembro de 111 dias.

[1] Desde 1 de Junho de 1999, o quadro legal respeitante à eventualidade de desemprego no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem assenta neste Decreto-Lei.

12.8.1.4 – Valores médios de prestações de desemprego processadas (dias e subsídios)

O quadro XII.70 compara, quanto a 2001 e 2002, com distribuição por CDSSS, os seguintes indicadores:

- Valor médio do subsídio por beneficiário;
- N.º médio de dias processados por beneficiário;
- Valor médio diário do subsídio processado.

Quadro XII.70 – SS – Valores médios (subsídios e dias) em 2001 e 2002

(em euros)

CDSSS/Regiões	Dez-01		Dez-02	
	Valor médio do subsídio por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia	Valor médio do subsídio por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia
Continente(1)	**403,60**	**12,23**	**424,50**	**12,63**
Norte(1)	**369,99**	**11,97**	**425,21**	**12,22**
Braga	376,52	12,02	423,71	12,63
Bragança	325,24	10,83	420,92	10,95
Porto	425,13	12,90	484,16	13,43
V. do Castelo	362,26	11,89	411,33	12,36
Vila Real	360,82	12,20	385,95	11,74
Centro(1)	**409,98**	**12,65**	**416,20**	**12,69**
Aveiro	444,17	13,10	456,38	13,45
C. Branco	403,12	11,63	398,53	12,22
Coimbra	465,17	15,22	394,28	13,36
Guarda	374,72	11,81	404,50	12,30
Leiria	411,89	12,35	502,32	12,88
Viseu	360,81	11,78	341,18	11,90
Lisboa e Vale do Tejo(1)	**468,06**	**13,73**	**503,87**	**14,34**
Lisboa	534,32	15,04	569,30	16,16
Santarém	393,53	11,52	458,00	12,38
Setúbal	476,34	14,63	484,32	14,47
Alentejo(1)	**332,87**	**11,24**	**367,18**	**11,81**
Beja	328,79	10,36	338,28	11,33
Évora	349,18	11,43	432,18	12,64
Portalegre	320,65	11,93	331,08	11,45
Algarve(1)	**437,09**	**11,56**	**410,03**	**12,08**
Faro	437,09	11,56	410,03	12,08
Regiões Autónomas(1)	**409,61**	**12,65**	**403,48**	**12,85**
RA Açores	423,04	12,68	413,58	12,38
RA Madeira	396,18	12,61	393,38	13,32

(1) Média não ponderada

Fonte: IIES - Boletim Estatístico - Setembro de 2002 e informação do IIES quanto a 2002.

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- O valor médio das prestações de desemprego aumentou de 2001 para 2002, em quase todas as delegações, com excepção das delegações de Castelo Branco, Coimbra, Viseu, Faro e das RA dos Açores e da Madeira;
- Destacaram-se, em 2002, as delegações de Bragança (29,4%), Évora (23,8%), Leiria (22,0%), Porto (13,9%), Viana do Castelo (13,6%) Braga (12,5%), as restantes delegações registaram aumentos entre os 8,0% e os 1,5%;
- O valor médio processado por dia e por beneficiário no Continente registou, de 2001 para 2002, um crescimento de 3,2%, tendo sido este aumento generalizado a todas as regiões,

destacando-se, em termos de CDSSS, Évora com um crescimento de 10,6, Beja com 9,4%, a RA da Madeira com 5,6% e Castelo Banco com um aumento de 5,1%.

12.8.1.5 – Distribuição do número de beneficiários por idade e sexo

No quadro XII.71 apresenta-se a desagregação do número de beneficiários no período 2000/02, por faixas etárias e tipo de subsídio:

Quadro XII.71 – SS – N.º de beneficiários com prestações de desemprego por grupo etário e tipo de subsídio em 2001 e 2002

(em número)

Faixa Etária / Anos		Subsídio Desemprego	Subsídio Social Desemprego			Total	
			Inicial	Subsequente	Prolongamento	N.º	%
<20	2001	852	3.433	85	0	**4.370**	**1,3**
	2002	927	3.319	85	0	**4.331**	**1,2**
20-24	2001	14.076	18.372	2.639	0	**35.087**	**10,4**
	2002	15.256	19.207	3.269	0	**37.732**	**10,2**
25-29	2001	24.376	17.108	5.248	0	**46.732**	**13,8**
	2002	29.247	19.324	6.509	0	**55.080**	**14,9**
30-34	2001	22.698	12.352	4.693	0	**39.743**	**11,8**
	2002	26.449	13.202	5.140	0	**44.791**	**12,1**
35-39	2001	19.583	11.436	4.939	0	**35.958**	**10,7**
	2002	22.614	11.843	5.004	0	**39.461**	**10,7**
40-44	2001	17.712	9.982	4.253	0	**31.947**	**9,5**
	2002	20.077	10.552	4.067	0	**34.696**	**9,4**
45-49	2001	18.429	8.844	3.618	0	**30.891**	**9,1**
	2002	20.487	8.912	3.767	0	**33.166**	**9,0**
50-54	2001	22.042	8.260	4.257	35	**34.594**	**10,2**
	2002	24.100	8.316	5.454	55	**37.925**	**10,2**
55-59	2001	28.243	8.161	5.807	687	**42.898**	**12,7**
	2002	31.107	7.845	7.147	681	**46.780**	**12,6**
60-64	2001	21.356	6.833	4.265	292	**32.746**	**9,7**
	2002	22.300	6.189	5.037	203	**33.729**	**9,1**
>65	2001	1.536	780	334	0	**2.650**	**0,8**
	2002	1.357	817	282	0	**2.456**	**0,7**
Desconhecido	2001	3	3	0	0	**6**	**0,0**
Total	2001	**190.906**	**105.564**	**40.138**	**1.014**	**337.622**	**100**
	2002	**213.921**	**109.526**	**45.761**	**939**	**370.147**	**100**

Fonte: IIES – Boletim Estatístico – Setembro 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho de 2003)

Os elementos anteriores permitem referir o seguinte:

- A partição do número de beneficiários pelas faixas etárias quinquenais compreendidas entre os 20 e os 64 anos é relativamente uniforme, sendo marginais os grupos abaixo de 20 anos e acima dos 65 anos;
- O grupo etário que prevalece é o dos 25 aos 29 anos, tendo passado de 13,8% em 2001 para 14,9% em 2002, seguindo-se a faixa etária entre os 55 e os 59 anos (12,6% em 2002), que ultrapassou o conjunto antecedente no que concerne ao subsídio de desemprego;
- O grupo etário dos 25 aos 29 anos é também aquele em que o número total de beneficiários mais aumentou de 2001 para 2002 (mais 8.348 indivíduos, ou seja, mais 17,9%);
- Enquanto o número de beneficiários com subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego subsequente apresenta 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 45 e até aos 64 anos;
- Mais de metade dos beneficiários com prolongamento do subsídio social de desemprego estão concentrados na faixa etária entre os 55 e os 59 anos.

O mapa seguinte apresenta os beneficiários com prestações de desemprego, por sexo, considerando, apenas, o subsídio social de desemprego inicial:

Quadro XII.72 – SS – Distribuição do número de beneficiários com prestações de desemprego por sexo no período 2000/02

(em número)

Sexo	Anos	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**
	2002	118.378	100.908	**219.286**	**59,2**
Masculino	2000	85.045	36.771	**121.816**	**42,5**
	2001	86.719	34.454	**121.173**	**40,9**
	2002	95.543	55.318	**150.861**	**40,8**
Total	2000	**177.846**	**108.655**	**286.501**	
	2001	**190.906**	**105.564**	**296.470**	
	2002	**213.921**	**156.226**	**370.147**	

Fonte: IIES - Boletim Estatístico - Setembro 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho de 2003)

Como se pode observar no quadro anterior e no que concerne aos dois subsídios, o número de beneficiários do sexo feminino foi sempre superior ao longo do período em análise, pois a posição relativa do sexo feminino passou de 57,5% para 59,2% de 2000 para 2002, devendo-se esta tendência ao acréscimo verificado no número de beneficiários do sexo feminino no que se refere ao subsídio de desemprego, em 2001, e ao subsídio social de desemprego, em 2002.

12.8.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

12.8.2.1 – Incidência financeira das políticas de emprego e formação profissional

a) Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional

Em contraponto às políticas passivas quanto ao desemprego, que têm o seu principal instrumento nos subsídios de desemprego, considerados pelo sistema como prestação social, situam-se as políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se traduzem noutras rubricas orçamentais[1].

[1] Deve referir-se que, em 2002, as transferências para emprego e formação profissional, consideradas anteriormente como transferências correntes, foram reclassificadas como despesas correntes, paralelamente às prestações sociais.

O quadro seguinte, considera, quanto ao período 2001/02, os valores dispendidos com as políticas de emprego e formação profissional, de acordo com as origens de financiamento e rubricas orçamentais:

Quadro XII.73 – SS – Despesas e transferências associadas a políticas de emprego e formação profissional

(em milhares de euros)

Anos	2000	2001	2002
Financiamento por transferências do OSS:			
Componente Pública Nacional das acções de formação profissional	165.052,72	139.630,49	188.346,10
Transferências correntes para emprego e formação profissional	411.903,81	447.421,71	422.522,79
Transf. correntes para higiene saúde e segurança no trabalho (INDCT)	16.522,18	18.058,48	14.141,70
Transferências correntes para o INOFOR	4.738,58	5.985,57	6.697,43
Subtotais	**598.217,30**	**611.096,26**	**631.708,02**
Financiamento por transferências do OE:			
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	18,46	230,44	0,00
Subtotais	**18,46**	**230,44**	**0,00**
Com financiamentos comunitários – FSE:			
Componente comunitária das acções de formação profissional	349.438,35	451.967,26	801.509,70
Comissão Europeia – Contrapartida financeira p/isenção/redução contributiva	747,70	1.212,08	0,00
Subtotais	**350.186,05**	**453.179,34**	**801.509,70**
Total	**948.421,80**	**1.064.506,04**	**1.433.217,72**

Fonte: IGFSS

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- O reflexo financeiro geral destas políticas tem vindo a ser crescente no período em análise, passando de 948,4 milhões de euros em 2000 para 1.433,2 milhões de euros em 2002, facto que se deveu essencialmente aos financiamentos comunitários através do FSE, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional;
- As transferências do OSS mantiveram um crescimento regular no período 2000/02, passando de 598,2 milhões de euros, em 2000, para 631,7 milhões de euros em 2002;
- A comparticipação do OE nas políticas de formação profissional passou a ser nula em 2002;
- A componente nacional de financiamento da política de formação profissional, que costumava ser superior à componente externa, deixou de o ser em 2002, tendo esta última componente crescido 76,9%, de 2001 para 2002, isto é, foram recebidos, em 2002, cerca de 801,5 milhões de euros através da componente comunitária das acções de formação profissional, mais 348,3 milhões de euros quando em comparação com o ano anterior;
- No que respeita às transferências associadas aos esquemas de isenção contributiva, em 2002, não se concretizaram, dado não estar previsto no âmbito do QCA III qualquer medida nesse sentido, pelo que os custos dessas isenções passaram a ser totalmente suportados pelo sistema de segurança social.

b) Isenções e reduções contributivas

O sistema pratica outras formas de apoio ao emprego, de que se destaca a redução permanente de contribuições.

Assim, no sentido de motivar as empresas para a criação de postos de trabalho, são emanadas medidas com vista à concessão de incentivos, os quais se traduzem na dispensa temporária da obrigação contributiva para a Segurança Social às entidades empregadoras (EE) que tenham a situação contributiva regularizada e contratem jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados de longa duração.

As referidas medidas encontram-se reguladas em diversos diplomas, dos quais se destacam o DL n.º 89/95, de 6 de Maio, alterado pelo DL n.º 34/96, de 18 de Abril, que foi revogado pela Portaria n.º 196-A/96, de 10 de Março[1].

Também no âmbito destas políticas, a Lei n.º 103/99, de 26 de Julho[2], concede iguais incentivos à alteração do tempo de trabalho, à contratação de trabalhadores para partilha de postos de trabalho, à contratação de trabalhadores com criação de postos de trabalho e apoios financeiros a contratação a tempo parcial.

O DL n.º 199/99, de 8 de Junho3, que define as taxas contributivas aplicáveis no âmbito do regime geral da Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem, fixa, igualmente, taxas contributivas mais favoráveis relativas a medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho e ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade ou de incapacidade para o trabalho, sejam objecto de menor procura no mercado de emprego, assim como isenções contributivas temporárias, tendo em vista o aumento de postos de trabalho, a reinserção social de reclusos[4] e a redução de encargos não salariais em situações de catástrofe ou de calamidade pública.

Para além destas medidas, destacam-se, também, a isenção/redução temporária do pagamento de contribuições concedidas a entidades empregadoras relativamente:

- A contratação por tempo indeterminado de trabalhadores deficientes (DL n.º 299/86, de 19 de Setembro[5]);
- Aos trabalhadores substituídos nas situações de rotação emprego-formação (DL n.º 51/99, de 20 de Fevereiro);
- Ao combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior (Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro).

Os valores previstos, na revisão anual para 2002 do PNE, como perda de receita pública em medidas no âmbito das Políticas Fiscal e Segurança Social, foram estimados para 2001[6], em 350 milhões de euros.

[1] Esta Portaria foi, por sua vez, alterada pela Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março.
[2] Esta Lei foi revogada pelo n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto (Código do Trabalho).
[3] Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 26/99, de 27 de Outubro.
[4] Com este objectivo foi emitido o Despacho Conjunto n.º 561/2001, de 22 de Junho.
[5] Com a redacção dada pelo DL n.º 125/91, de 21 de Março e DL n.º 199/99, de 8 de Junho.
[6] Aquando da sua elaboração não se dispunha de estimativas para o ano de 2002.

No final do ano de 2002, data em que é publicada a revisão anual do PNE/2002, não se dispunha de uma estimativa e a mesma não estava desagregada, o que impossibilitava o conhecimento da "não receita" de cada uma das políticas.

Segundo o IGFSS, a perda de receita para o ano de 2002, valor estimado[1], corresponde a cerca de **102,8 milhões de euros,** montante que teve por base o saldo da conta "7231111200 – Jovens à procura do Primeiro Emprego e Desempregados de Longa Duração"[2].

Segundo os dados estatísticos disponibilizados pelo IIES, aderiram a esta medida 78.599 entidades empregadoras (EE), abrangendo 150.682 beneficiários (trabalhadores) e envolveram uma não receita no valor de cerca de 186 milhões de euros, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Regime	Ent. Emp. (N.º)	Beneficiário (N.º)	Contrib. não Arrecadadas (euros)
1º Emprego	68.747	137.280	172.841.702
DLD	7.949	10.142	10.602.218
Deficientes	1.903	3.260	2.272.853
Total	**78.599**	**150.682**	**185.716.773**

Fonte: IIES

No entanto, estes dados nacionais não se podem considerar fiáveis, em virtude de a respectiva base de dados enfermar de um conjunto vasto de erros, situação resultante da deficiente migração da informação das antigas bases de dados para as actuais e à falta de articulações entre estas.

Como se constata, a estimativa indicada (102,8 milhões de euros), utilizada como referência para se conhecer a dimensão financeira desta política, não é coincidente com a fornecida pelo IIES (185,7 milhões de euros), pelo que o Tribunal reitera a recomendação, que vem fazendo, no sentido de ser melhorada a estimativa da receita cessante, que deve ser desagregada pelos regimes legais que a suportam e devidamente fundamentada.

Neste âmbito, o Tribunal levou a cabo uma auditoria em que se inclui a análise da aplicação das isenções contributivas, enquanto política activa de emprego.

Assim, tendo em conta as verificações efectuadas no ISSS/CDSS Lisboa e na Delegação de Lisboa do IGFSS, e apenas na exacta medida das mesmas, é possível, desde já, concluir que:

1. Os procedimentos adoptados relativos à instrução processual são efectuados em conformidade com a lei;

2. A decisão de atribuição da isenção/redução contributiva nem sempre é convenientemente fundamentada, devido a deficiências do sistema informático, que se reflectem no saldo apresentado pela conta corrente das EE;

[1] Para 2002, o valor da conta é um valor provisório e foi extraído do sistema à data de 2003/09/26.

[2] Estimativa da perda de receita = (Saldo da conta 7231111200 x 23,75%) : 11%.

3. O sistema de informação, que se encontra ainda em fase de implementação, possui diversas lacunas, evidenciadas pelo volume muito significativo de erros, as quais colocam em causa a fiabilidade dos dados;

4. O sistema de controlo apresenta alguns pontos fracos, designadamente no que respeita:

   - Aos indeferimentos, que deixaram de ser controlados manualmente (devido aos dados sobre remunerações passarem a ser recebidos por via electrónica) e a impreparação do sistema informático para essa tarefa; e
   - Às cessações de contratos, que não são, nem nunca foram, objecto de controlo pelos serviços competentes.

   A falta de controlo e de regularização destas situações inviabiliza a possibilidade de arrecadação de receita devida, quer pelo valor das contribuições não pagas pela entidade empregadora, quer pelos juros de mora relativos aos períodos a que as mesmas se referem.

5. As rubricas contabilísticas relativas a contribuintes e contribuições para a Segurança Social[1], não reflectem (nos movimentos e correspondentes saldos), as alterações provocadas pelas situações de indeferimentos e cessações de contratos anteriormente indicadas.

Verifica-se, assim, a existência de um sistema pouco fiável, em termos financeiros, quanto a estas políticas, o que não põe em causa o seu significativo impacte em termos de emprego, apesar das críticas que podem fazer-se, em alguns anos, à sua eficácia, porquanto:

- Verificou-se que a criação líquida de postos de trabalho esteve desligada da existência de um projecto de investimento, podendo eventualmente ocorrer situações de não redução efectiva do desemprego, mas a substituição de trabalhadores afastados antes da apresentação das candidaturas ao apoio financeiro oferecido pela lei;
- Verificou-se que diversos contratos de trabalho a termo certo, celebrados com EE, cessaram antes do seu prazo, não atingindo a política os seus objectivos de "criar novos empregos" e de contribuir para a "estabilidade do emprego em geral", conforme refere o preâmbulo do DL n.º 89/95, de 6 de Maio.

12.8.2.2 – Controlo interno na área do emprego e da formação profissional

O sistema de controlo interno implantado na área do emprego e da formação profissional compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e estrutura-se em três níveis: estratégico, sectorial e operacional.

O Tribunal de Contas levou a cabo uma acção – de que resultou o Relatório n.º 33/03-2ªS – que procedeu a uma primeira avaliação desse sistema, com vista, não a uma avaliação do desempenho de cada uma das entidades intervenientes no mesmo, mas ao levantamento do sistema existente,

[1] Nomeadamente as contas: 212111 – Contribuintes, c/c – Contribuições – Regime de Segurança Social de Trabalhadores por conta de outrem; 212121 – Contribuintes, c/c – Juros de Mora - Regime de Segurança Social de Trabalhadores por conta de outrem; 72311112 – Contribuições para a Segurança Social – Jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração; e 79511 – Juros de mora – De contribuições.

identificação/detecção de pontos fracos nas sub-áreas que o compõem e apreciação genérica do contexto organizacional em que se insere cada uma das entidades intervenientes.

Tendo em conta este último desiderato, foi adoptada uma metodologia de pontuação de determinados factores, numa escala de 0 a 3, segundo o "juízo profissional do auditor", com base no trabalho efectuado e nas informações recolhidas, que pode conduzir a quatro qualificações do controlo por área/entidade e global, a saber: inexistente, deficiente, regular e bom.

Em relação às duas principais entidades envolvidas, respectivamente ao nível do controlo sectorial e ao nível do controlo operacional, as conclusões foram as seguintes:

- A IGMSST (Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho), cuja actividade, de acordo com os aludidos factores, foi qualificada de bom, realizou auditorias, inspecções e prestou apoio técnico-normativo visando o controlo do orçamento da Segurança Social e do funcionamento dos serviços do Ministério que actuam na área sob análise.
- O IEFP, cuja actividade global foi qualificada de regular, implementou numerosos programas na área da formação profissional e do emprego, sobre os quais exerce um acompanhamento e controlo considerado de regular, nomeadamente por exercer um mitigado acompanhamento e controlo sobre entidades que operam neste domínio. Contudo, possui um bom auto-controlo, consubstanciado na realização de diversas auditorias internas.

Em termos globais, a principal conclusão a retirar refere-se ao *deficit* de acompanhamento e controlo *in loco* das entidades que, participando nos programas e medidas implementadas nas áreas, são utilizadoras ou beneficiárias de recursos públicos.

Por outro lado, dada a importância do papel que desempenham, em termos de formação profissional e das transferências de dinheiros públicos que são para eles realizadas, o Tribunal tem também realizado auditorias financeiras a centros protocolares de formação profissional, a última das quais incidiu sobre o Centro de Formação Profissional da Reparação Automóvel (CEPRA) – organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio criado, ao abrigo do DL n.º 165/85, de 16 de Maio, por protocolo outorgado entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), a Associação Nacional do Ramo Automóvel (ARAN) e a Associação Nacional das Empresas de Comércio e de Reparação Automóvel (ANECRA) e homologado pela Portaria n.º 16/88, de 7 de Janeiro, do Ministro do Emprego e da Segurança Social –, para o qual foram transferidos, em 2002, recursos financeiros compostos, fundamentalmente, por transferências correntes (€ 2.790.827) e de capital (€ 249.399) provenientes do IEFP.

A auditoria[1] teve por objecto o exercício de 2002 e visou avaliar o sistema de controlo interno das áreas administrativa e financeira e emitir um juízo sobre as demonstrações financeiras, tendo permitido, no que ao controlo interno diz respeito, concluir, nomeadamente, que:

- O sistema de controlo interno, não obstante possuir alguns pontos fracos, apresenta um grau razoável de eficácia na prevenção e detecção de erros e irregularidades.
- Não é efectuada a verificação física do imobilizado corpóreo desde 1998.

[1] Relatório de Auditoria n.º 50/03-2ª S, disponível em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/rel050-2003.shtm*.

12.8.3 – Linhas de crédito e adiantamentos do OSS para acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE

O sistema de Segurança Social tem necessidade de dispor de meios financeiros para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com pagamentos a efectuar, com cobertura de transferências a receber posteriormente por parte do FSE, dado que estas podem chegar ao sistema com atraso em relação às aplicações efectivas.

Esta problemática diz exclusivamente respeito a programas co-financiados pelo FSE, para acções de formação profissional, integradas no QCAII e QCAIII, a efectivar em diversos anos. Esta situação resulta do facto de a União Europeia impor uma gestão de tesouraria por intervenção operacional, a qual significa que os saldos de tesouraria de uma intervenção não podem satisfazer necessidades, ainda que temporárias, de outra.

Para fazer face ao condicionalismo descrito, tem sido corrente o recurso a financiamentos intercalares sob a forma de linhas de crédito, através de conta corrente junto da CGD, garantindo uma maior regularidade de transferências para os gestores das intervenções operacionais, para fazer face aos pagamentos às entidades promotoras das acções em questão.

Como alternativa a esta prática, o IGFSS tem efectuado adiantamentos de verbas provenientes do OSS, a serem repostos após a efectivação das transferências do FSE.

12.8.3.1 – Linhas de crédito

No que respeita a acções de formação profissional no âmbito dos QCA II e III, foi, por Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, de 9 de Outubro de 2001, aprovada uma linha de crédito de montante até 28 milhões de contos (139.663.411,18 euros)[1], pelo prazo de 3 meses, renovável por iguais períodos, até ao limite de um ano, estando cometidas ao IGFSS a celebração dos contratos e as respectivas funções de tesouraria, enquanto a gestão global destes financiamentos era da competência do DAFSE[2] e do IGFSE.

Como excepção ao enquadramento anterior, mantendo-se no entanto as atribuições do IGFSS, é de registar a aprovação, na mesma data, por Despacho do SESSS, de uma linha de crédito no valor de 2 milhões de contos (9.975.957,94 euros), o qual diz respeito ao:

- Programa Saúde e Integração Social, inserido no Quadro Comunitário de Apoio para Portugal, relativo ao período 1994/99;
- E, mais concretamente, ao Subprograma Integração Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos (Intervenção Operacional Integrar – IOI);

[1] Na sequência desta linha de crédito e no valor de 139.663.412 euros, foi aprovada, em 31-12-2003, uma outra linha de crédito, subscrita por Despacho Conjunto da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Segurança Social e do Trabalho.

[2] 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.

- A gestão estava cometida a uma gestora, nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/69, de 20/02, apoiada por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT), junto do ex-MTS;
- Destina-se a acções de qualificação profissional, para melhor inserção sócio profissional de deficientes.

Ao longo de 2002, as linhas de crédito em questão, tiveram a seguinte movimentação:

a) Linha de crédito de 139.663.411,18 euros

Período de 2002	Amortizações	Valores em dívida	Saldo Disponível
Saldos iniciais		126.869.845,33	12.793.565,85
Anual	126.869.845,33	0,0	139.663.411,18
Saldos 2002			139.663.411,18

b) Linhas de crédito de 9.975.957,94 euros

Período de 2002	Amortizações	Valores em dívida	Saldo Disponível
Saldos 2001		7.766.698,25	2.209.259,69
Dezembro	7.766.698,25	0,0	9.975.957,94
Saldos 2002			9.975.957,94

Deve referir-se que, nos termos do n.º 2 do art.º 51.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (Decreto-Lei de Execução Orçamental), o IGFSS estava autorizado a contrair empréstimos para este fim e nesta modalidade até ao montante máximo de 149.639.369,00 euros, valor que corresponde à soma das linhas de crédito que transitaram de 2001 para 2002, mas que, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, não poderiam transitar para o ano seguinte, ou seja, 2003, com valores em dívida, o que efectivamente aconteceu, dado que as linhas de crédito se encontravam totalmente amortizadas até 31/12/2002[1].

Em 2002, no que respeita a estas linhas de crédito, foram apurados os seguintes juros:

[1] Esta prática era usual em anos anteriores, mas com cobertura nos decretos-lei de execução orçamental, o que não deixou, no entanto, de merecer reparo do Tribunal. Assim, o IGFSS estava autorizado, em 2001 (aliás como nos exercícios antecedentes), nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 10.º 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).

Programa/Linha de crédito	Juros (em euros)
Integrar	283.326,39
QCAII	88.049,12
QCAIII	2.775.304,77

Questionado o IGFSS sobre qual a entidade que suportou efectivamente estes custos, foi referido o seguinte:

"Relativamente ao QCAIII:
…
4. … juros suportados pelo IGFSS com a utilização da linha de crédito, no período de 2002.01.01 a 2002.11.14, no valor de 2.775.304,77 Euros, foram solicitados por nós ao IGFSE através do Ofício n.º 18.258, de 2002.11.18,….
5.- Relativamente ao montante solicitado, apenas foi transferido para o IGFSS o valor de 748.197,00 Euros, valor que corresponde, aliás, ao montante que o IGFSE tinha inscrito no seu orçamento, na rubrica "Transferências para a Segurança Social", para fazer face aos encargos com a linha de crédito.

Relativamente ao QCAII:
6. Através do fax n.º 161-DG de 2002.10.31, o DAFSE solicitou ao IGFSS a indicação dos encargos suportados desde com a utilização da linha de crédito, tendo em vista a revisão e ajustamento do Orçamento de 2002 …
7. O IGFSS respondeu através do Ofício n.º 18.259, de 2002.11.18 … informando dos juros suportados no período de 2002.11.14 a 2002.12.14 (78.168,97 Euros), e solicitando o respectivo pagamento.
8. Posteriormente, em 2002.12.19, o IGFSS informou o DAFSE, através do Ofício n.º 21.049, do valor dos juros suportados no período de 2002.11.14 a 2002.12.14, no valor de 6.541,82 Euros, solicitando também o seu pagamento.
9. As verbas indicadas nos pontos 5 e 6 foram pagas pelo DAFSE e recebidas no IGFSS em 2002.12.13 e 2002.12.30, respectivamente.
10. Encontra-se portanto por receber a verba de 3.350,68 Euros[1]*, do DAFSE, relativamente a juros suportados no período de 2002.12.14 a 2002.12.30.*

Relativamente ao INTEGRAR:
11. O valor referido – 283.326,39 – diz respeito a juros suportados em 2002, mas resultantes da utilização da linha de crédito em anos anteriores a 2002, suportados directamente através da conta bancária do INTEGRAR/FSE, co-titulada por este instituto".

Face ao facto de se encontrarem ainda por regularizar montantes significativos dos juros suportados relativamente ao QCA II e QCA III, o Tribunal recomenda a sua rápida regularização, de modo a não prejudicar financeiramente o subsector da Segurança Social.

12.8.3.2 – Adiantamentos do OSS

Em complemento 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

[1] No âmbito do princípio do contraditório, o IGFSE através do ofício n.º 3801, de 16 de Junho, refere: *"… afigura-se que o valor devido pelo ex-DAFSE, relativamente aos juros de utilização da linha de Crédito em 2002, situa-se nos 3.338,33 €, e não nos 3.350,68 € referidos no texto de Parecer em apreço."*

com adiantamentos por conta dos saldos finais do QCA II e para o arranque do QCA III, através do OSS, até ao limite de 67 milhões de contos.

Estes movimentos estavam contabilizados 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 2002, o número 6 do art.º 61.º da Lei n.º 109-B/2001 (Lei do Orçamento de Estado para 2002), que respeita à "Antecipação de fundos comunitários", refere que as antecipações de fundos comunitários relativas a programas co-financiados pelo FSE efectuadas no círculo dos QCA II e III, e ainda no âmbito de iniciativas comunitárias, são suportadas por meio de verbas inscritas no OSS, até ao montante de 240.000.000 euros.

Este valor foi confirmado no art.º 60.º do DL n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (Decreto-Lei de Execução Orçamental do OE para 2002, incluindo o da segurança social), tendo, neste âmbito, o IGFSS autorizado, através do OSS, transferências, parcialmente amortizadas no ano, por entidade gestora, conforme segue:

Quadro XII.74 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/02

(em euros)

Entidades Gestoras	Recebimentos de Adiant. OSS	Amortização de Adiantamentos OSS	Valores em Dívida ao OSS
QCA III			
Int. Op. Lisboa V. Tejo	20.442.058,11	20.442.058,11	0,00
Int. Op. Algarve	1.140.679,74	1.140.679,74	0,00
Int. Op. Alentejo	3.955.466,16	3.955.466,16	0,00
Int. Op. Educação	13.057.358,55	13.057.358,55	0,00
Int. Op Norte	27.361.588,08	27.361.588,08	0,00
nt. Op. Centro	14.253.184,35	14.253.184,35	0,00
Int. Op. Emp. Form. e Des. Social	25.921.024,55	25.921.024,55	0,00
Int. Op. Agricultura	7.563.543,13	7.563.543,13	0,00
Int. Op. Açores	10.021.217,73	10.021.217,73	0,00
Int. Op. Madeira	4.043.570,33	4.043.570,33	0,00
Int. Op. Economia	5.338.841,20	4.030.992,88	1.307.848,32
Int. Op. Ciência e Tecnologia	4.252.682,61	4.252.682,61	0,00
Int. Op. Assistência Técnica	1.309.190,54	1.309.190,54	0,00
Sub-Total	**138.660.405,08**	**137.352.556,76**	**1.307.848,32**
PIC	1.717.571,03	1.717.571,03	0,00
QCA II	3.882.952,29	0,00	3.882.952,29
Sub-Total	**5.600.523,32**	**1.717.571,03**	**3.882.952,29**
Integrar	7.766.698,25	0,00	7.766.698,25
DAFSE	2.293.389,22	0,00	2.293.389,22
Sub-Total	**10.060.087,47**	**0,00**	**10.060.087,47**
Total	**154.321.015,87**	**139.070.127,79**	**15.250.888,08**

Fonte: IGFSS

O quadro anterior referencia que:

- Em 2002, o IGFSS efectuou adiantamentos que ascenderam a 154,3 milhões de euros, tendo sido ressarcido no mesmo ano em 139,1 milhões de euros, ficando um valor em dívida ao OSS no montante de 15,3 milhões de euros no final do ano;

- Apesar de a maior parte dos adiantamentos dizerem respeito ao QCAIII, os adiantamentos não regularizados no final do exercício eram alheios a este, sendo o seu ponto de situação em 23-03-04, segundo informação do IGFSS, o seguinte:

  - QCA III – Intervenção Operacional Economia, no valor de 1.307.848,32 euros, foi regularizado em Janeiro de 2003;

  - Também foi regularizado, mas em Maio do mesmo ano, o valor de 1.456.685,85 euros, referente ao DAFSE, tendo a parte restante no montante de 836.703,37 euros sido amortizado em Junho de 2004;

  - Não tinham sido ainda regularizados à data da elaboração deste Parecer os valores de 3.882.952,29 euros, (para uma melhor clarificação deve transcrever-se o que foi referido pelo IGFSE, em sede de contraditório, sobre esta matéria, no ofício n.º 3801, de 15 de Junho, inserto no Volume III – Anexos, conforme segue *"Os 3.882.952,29 € apresentados em dívida para o QCA II, emergentes da utilização do OSS para antecipar pagamentos FSE, foram já regularizados pelo IGFSE, em 28.05.04."*) e 7.66.698,25 euros correspondentes, respectivamente, ao QCA II e ao Integrar.

Assim, a utilização de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE, embora tenha permitido limitar o valor das utilizações das linhas de crédito obtidas junto da CGD e, consequentemente, diminuir os encargos bancários suportados pelo IGFSE/OE, não possibilitou que o IGFSS rentabilizasse as referidas verbas, através de possíveis aplicações financeiras, lesando-se financeiramente o subsector segurança social.

12.9 – Rendimento Mínimo Garantido

Seguindo a metodologia adoptada nas abordagens efectuadas, nos últimos Pareceres, a este assunto e na sequência das respostas fornecidas pelo ISSS a um questionário do TC, apresentam-se neste capítulo duas análises complementares: uma relativa à dinâmica dos seus factores físicos e financeiros, designadamente, os relacionados com a execução orçamental e processual e com a caracterização dos indivíduos e das famílias beneficiárias; e outra dirigida para a avaliação da sua eficiência, ou seja, para o grau de cumprimento dos objectivos sociais propostos (*maxime* a autonomização económica e a inserção social dos beneficiários) e para a apreciação da capacidade do sistema de detectar e reaver prestações indevidamente pagas[1].

Saliente-se que a entrada em vigor da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, veio revogar o RMG sendo, em substituição, criado o Rendimento Social de Inserção[2], o que implicou a reestruturação da filosofia subjacente à aquisição do direito às prestações por parte dos potenciais beneficiários, bem como dos instrumentos administrativos e financeiros que enformam esta nova medida de política social. Trata-se, pois, de um novo contexto legal, alicerçado por uma nova metodologia de atribuição das prestações

[1] Na linha da metodologia da Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido, cujo relatório foi aprovado, em 13 de Janeiro de 2000, pelo Tribunal de Contas, encontrando-se disponível em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2000/02-2000.shtm*.

[2] Cuja regulamentação se encontra vertida no Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro.

que, logicamente, alterará a futura moldura de análise dos dados e avaliação dos resultados alcançados.

Há, no entanto, a assinalar que, relativamente a 2002, as análises efectuadas foram prejudicadas por insuficiências de alguns dados e pela existência de algumas contradições nas informações fornecidas, designadamente no que respeita aos montantes da despesa efectiva com a medida que, para além de os valores apresentados nas diversas fontes consultadas não serem coincidentes, não considerou (com excepção das RA) as despesas afectas aos serviços administrativos e as relativas a outros apoios do RMG, impossibilitando o apuramento de alguns resultados. Por outro lado, no que concerne às análises respeitantes à execução processual e às características das famílias e beneficiários, encontraram-se limitações decorrentes da não adopção, por parte da RA da Madeira, da aplicação de tratamento estatístico, tendo-se utilizado em algumas situações, no sentido de colmatar essa restrição, os valores referentes a 2001.

12.9.1 – Execução Orçamental

O quadro XII.75 apresenta a evolução dos valores relativos aos orçamentos, às despesas efectuadas e aos respectivos saldos, desde a entrada em vigor dos projectos-piloto, em meados de 1996, até ao final do ano de 2002:

Quadro XII.75 – SS – Orçamento e despesa do RMG no período 1996/02

(em milhares de euros)

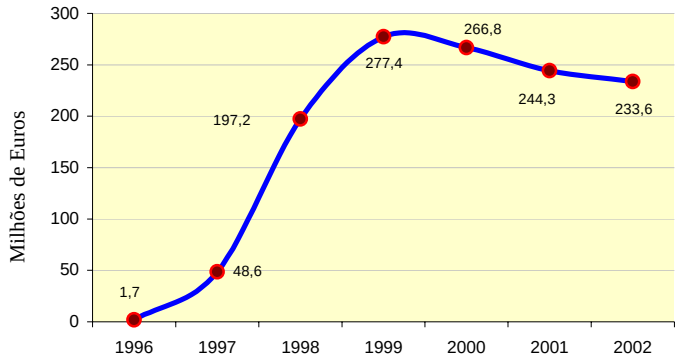
Anos	Orçamento	Orçamento + Saldo do ano anterior	Despesa	Saldo
1996	17.457,9	17.457,9	1.759,8	15.698,1
1997	126.195,9	141.893,9	48.656,8	93.237,1
1998	172.085,3	265.322,4	197.194,7	68.127,7
1999	187.049,2	255.176,9	277.398,6	(22.221,7)
2000	311.748,7	289.527,0	266.797,0	22.730,0
2001	299.278,7	322.008,7	244.282,3	77.726,5
2002	238.933,0	316.659,5	232.413,5[1]	84.246,0
Total			**1.268.502,7**	

1 Valor constante da CEO. Os montantes relativos à despesa, por CDSSS, disponibilizados pelo ISSS, (veja-se quadro XII.78), não são coincidentes com os valores aqui considerados.

Fonte: CEO/02

O gráfico seguinte ilustra a dinâmica da despesa efectuada com a medida no período considerado:

Gráfico XII.15 – SS – Despesas com RMG de 1996 a 2002



Da análise dos dados atrás expostos, relativos à despesa realizada, realça-se o seguinte:

- Nos cerca de sete anos de vigência desta medida, considerando os valores acumulados da despesa até ao final do ano 2002, verifica-se que foram despendidos cerca de 1.268,5 milhões de euros, sendo que 58,6% desse montante respeita ao último triénio;
- No período considerado verificou-se um forte crescimento anual das despesas até 1999, ano em que se atingiu o montante máximo de gastos, cerca de 277,4 milhões de euros, registando-se, a partir daí, decréscimos ligeiros da despesa, fixada, em 2002, em aproximadamente 232,4 milhões de euros;
- Os decréscimos na despesa que se têm vindo a notar ao longo dos últimos três anos revelam que a medida entrou numa fase de maturidade, patenteada, como mais à frente se evidencia, ao nível da análise dos novos requerimentos que entraram no sistema e, particularmente, no que respeita ao acompanhamento e mais exigente avaliação da evolução económico-social das famílias beneficiárias.

O quadro seguinte decompõe a despesa realizada em gastos directos com as prestações, custos relacionados com a administração (CLA e Serviços) e outros apoios[1] que constituem instrumentos complementares da medida:

[1] Os valores relativos aos gastos administrativos com os serviços e aos outros apoios (conforme art.º 12.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho) atribuídos aos beneficiários não foram, relativamente ao continente, relevados, encontrando-se os respectivos montantes incluídos no total da despesa afecta às prestações.

Quadro XII.76– SS – Distribuição das despesas com RMG no quinquénio 1998/02

(em milhares de euros)

Anos	Prestações		Outros Apoios		Gastos de Administração				Gastos Totais
	Valor	%	Valor	%	CLA'S		Serviços		Valor
					Valor	%	Valor	%	
1998	181.706,6	92,1	-	0,0	2.240,2	1,1	13.247,9	6,7	197.194,7
1999	257.456,7	92,8	-	0,0	4.318,1	1,6	15.623,8	5,6	277.398,6
2000	241.980,3	90,7	-	0,0	8.798,8	3,3	16.018,3	6,0	266.797,4
2001	221.778,7	90,8	5.692,5	2,3	4.705,9	1,9	12.104,9	5,0	244.282,0
2002	229.677,6	98,7	1.083,3[1]	0,5	2.145,2[2]	0,9	730,2[3]	0,0	233.636,3[4]

1 Apenas são relevados os valores relativos às Regiões Autónomas.

2 Valor relativo aos gastos efectuados no Continente e na RA da Madeira.

3 Valor, exclusivamente, relativo à RA dos Açores.

4 Valor fornecido pelo IGFSS, antes da publicação da CEO e não coincidente com esta.

Fonte: IGFSS, Centro de Segurança Social da Madeira e Centro de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores

Da leitura do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- Em 2002, foram gastos com esta medida (não considerando os gastos com os serviços administrativos e outros apoios que, relativamente a este ano, não foram devidamente considerados) cerca de 233,6 milhões de euros, dos quais 98,7% (cerca de 229,7 milhões de euros) exclusivamente relativos às prestações propriamente ditas, parcela esta que aumentou depois de 3 anos de sucessivos decréscimos;
- As despesas decorrentes das actividades desenvolvidas pelas Comissões Locais de Acompanhamento decresceram, relativamente a 2001, cerca de 54%, passando de um peso relativo na despesa total de 1,9%, em 2001, para 0,9%, em 2002.

12.9.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

O confronto entre o montante total dos gastos com as prestações do RMG e o número total de indivíduos e famílias que dele beneficiaram permite o cálculo das respectivas prestações médias no triénio 2000/2002.

Quadro XII.77 – SS – Prestação média por beneficiários e famílias de2000 a 2002

Anos	Montante Total das Prestações (milhares de €)	Número médio		Prestações médias em €			
		Beneficiários	Famílias	p/beneficiário		p/família	
				Anual	Mensal	Anual	Mensal
2000	241.980,3	425.080	143.773	569,3	47,4	1.683,1	140,3
2001	221.778,5	386.257	131.901	574,2	47,8	1.681,4	140,1
2002	229.677,6	337.207	115.518	681,1	56,8	1.988,2	165,7

Fonte: ISSS

Em 2002 assistiu-se a uma subida acentuada do valor das prestações médias (cerca de 18,6% relativamente a 2001) atribuídas no âmbito do RMG, tendo atingido, em 2002, cerca de € 56,8 por beneficiário/mês e € 165,7 por família/mês, quando nos anos anteriores se havia verificado uma relativa estabilização das referidas prestações médias na ordem dos € 47 por beneficiário/mês e € 140 por família/mês.

Relativamente a esta matéria, é de referenciar o *"Relatório da Medida e Caracterização dos Beneficiários do RMG"*, elaborado pelo ISSS, onde é feita uma abordagem desta temática, apontando-se, aí, valores médios de prestações na ordem dos € 150 por família/mês e dos € 51 por beneficiário/mês, revelando-se, porém, impossível compreender quais os números que estiveram na base da obtenção destes resultados.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o ISSS, através do ofício n.º 7514, de 4 de Maio de 2004, constante do Volume III – Anexos, vem esclarecer que:

> *"O cálculo do valor médio da prestação por família e por beneficiário teve por base os dados recolhidos no Sistema de Tratamento Estatístico (STE) e foi calculado através do valor da prestação sobre o n.º de beneficiários/famílias a beneficiar do RMG à data de Dezembro de 2002. Não se trata de uma média anual ponderada mas sim de uma média com cálculo no mês exacto de Dezembro."*

12.9.3 – Distribuição Regional

A análise da distribuição regional das despesas e dos beneficiários decomposta por distritos e por regiões é apresentada nos quadros e gráficos seguintes:

12.9.3.1 – Perspectiva financeira

A desagregação dos gastos por região e respectivos CDSSS encontra-se espelhada no quadro n.º XII.78:

Quadro XII.78 – SS – Despesa no triénio 2000/02 por regiões e CDSSS

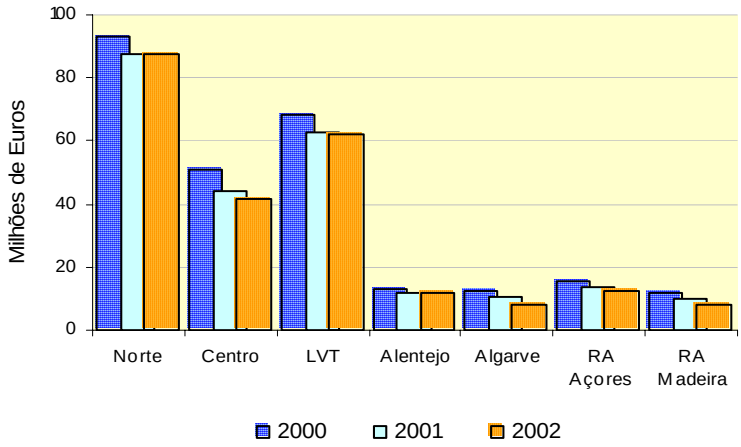
(em milhares de euros)

Regiões \ Anos	2000	2001	Δ2000/01	2002	Δ2001/02
Norte	**93.301,5**	**87.689,0**	**(6,0)**	**87.400,4**	**(0,3)**
CD Braga	11.676,0	11.824,4	1,3	11.944,1	1,0
CD Bragança	3.628,2	3.364,1	(7,3)	2.412,0	(28,3)
CD Porto	62.386,9	57.392,0	(8,0)	60.356,0	5,2
CD V. Castelo	6.743,5	7.193,4	6,7	6.263,2	(12,9)
CD Vila Real	8.866,8	7.915,2	(10,7)	6.425,1	(18,8)
Centro	**50.929,3**	**44.298,9**	**(13,0)**	**41.654,8**	**(6,0)**
Serv Reg. Centro	0,0	15,9	-	-	(100,0)
CD Aveiro	11.390,5	10.879,4	(4,5)	11.630,1	6,9
CD C. Branco	1.889,5	1.488,0	(21,2)	1.125,9	(24,3)
CD Coimbra	7.863,1	6.833,9	(13,1)	6.544,2	(4,2)
CD Guarda	4.515,9	4.201,0	(7,0)	3.242,7	(22,8)
CD Leiria	4.547,6	4.671,4	2,7	4.006,9	(14,2)
CD Viseu	20.722,7	16.209,4	(21,8)	15.105,0	(6,8)
LVT	**68.261,6**	**62.981,8**	**(7,7)**	**61.957,8**	**(1,6)**
CD Lisboa	47.498,0	44.967,6	(5,3)	42.285,7	(6,0)
CD Santarém	7.712,7	6.860,7	(11,0)	7.451,3	8,6
CD Setúbal	13.050,9	11.153,5	(14,5)	12.220,8	9,6
Alentejo	**12.926,8**	**11.670,1**	**(9,7)**	**11.903,2**	**2,0**
Serv. Reg. Alentejo	0,0	3,3	-	-	(100,0)
CD Beja	5.844,2	5.493,8	(6,0)	5.376,9	(2,1)
CD Évora	3.593,6	2.727,8	(24,1)	2.898,1	6,2
CD Portalegre	3.489,0	3.445,2	(1,3)	3.628,2	5,3
Algarve	**12.411,9**	**10.827,3**	**(12,8)**	**8.249,5**	**(23,8)**
CD Faro	12.411,9	10.827,3	(12,8)	8.249,5	(23,8)
Total (Continente)	**237.831,0**	**217.467,1**	**(8,6)**	**211.165,7**	**(2,9)**
GTADS	1.581,1	0,0	(100,0)	-	-
IDS	0,0	2.545,8	-	2.028,3	(20,3)
IGFSS	0,0	671,4	-	-	(100,0)
RA Açores	**15.514,6**	**13.733,5**	**(11,5)**	**12.352,6**	**(10,1)**
RA Madeira	**11.870,7**	**9.864,3**	**(16,9)**	**8.089,8**	**(18,0)**
Total	**266.797,4**	**244.282,0**	**(8,4)**	**233.636,4**	**(4,4)**

Fonte: ISSS

A expressão gráfica seguinte traduz os dados constantes no quadro anterior:

Gráfico XII.16 – SS – Evolução das despesas com RMG por regiões



Da observação e estudo dos quadro e gráfico anteriores e considerando as observações anteriormente expendidas no que concerne às despesas com RMG, conclui-se o seguinte:

- A tendência de decréscimo que se tem vindo a assinalar nos últimos anos continuou a verificar-se em 2002, pese embora a notória desaceleração desse pendor. Assim, enquanto de 2000 para 2001 se registou um declínio da despesa na ordem dos 8,4%, no período subsequente essa diminuição ficou-se pelos 4,4%. Este fenómeno fez-se sentir em praticamente todas as regiões do país (excepção feita à região do Alentejo onde se verificou um aumento de 2% relativamente aos gastos efectuados no ano anterior), sendo verificada com mais acuidade no Algarve (23,8%) e nas RA da Madeira e Açores com decréscimos de, respectivamente, 18% e 10,1%;
- A análise por região revela uma distribuição similar à verificada no período imediatamente anterior, continuando a ser o Norte que concentra a maior parcela dos gastos com a medida, cerca de 37,4% do total dos gastos nacionais, seguindo-se LVT (26,5%) e a Região Centro (17,8%);
- A decomposição por CDSSS reitera, igualmente, as observações já produzidas em anteriores Pareceres relativamente à localização nos dois maiores distritos do país das mais numerosas bolsas de pobreza, já que foram aqui realizadas cerca de 43,9% do total das despesas efectuadas em 2002: 25,8% no distrito do Porto e 18,1% no de Lisboa.

12.9.3.2 – Número de beneficiários e famílias

No próximo quadro apresenta-se, por região, o número de indivíduos e de famílias que no decurso dos anos 2001 e 2002 beneficiaram do RMG, a sua percentagem face à população aí residente e o número médio de indivíduos por família.

Quadro XII.79– SS – Número de famílias e indivíduos beneficiários no decurso de 2001 e 2002

Regiões	2001					2002					Média de indivíduos p/família	
	Indivíduos			Famílias		Indivíduos			Famílias			
	Número	%	% face à pop. resid.	Número	%	Número	%	% face à pop. resid.	Número	%	2001	2002
Norte	135.827	38,3	4,2	47.547	39,1	113.874	35,6	3,5	40.226	36,7	2,9	2,8
Centro	69.381	19,6	2,9	24.616	20,3	61.327	19,2	2,6	21.642	19,8	2,8	2,8
LVT	79.883	22,5	2,4	28.084	23,1	78.516	24,5	2,3	27.521	25,1	2,8	2,9
Alentejo	18.244	5,1	4,0	5.781	4,8	17.487	5,5	3,8	5.459	5,0	3,2	3,2
Algarve	16.296	4,6	4,1	5.163	4,3	15.753	4,9	4,0	4.887	4,5	3,2	3,2
Açores	22.928	6,5	9,5	6.206	5,1	21.499	6,7	8,9	5.785	5,3	3,7	3,7
Madeira	11.699	3,3	4,8	4.059	3,3	11.699	3,7	4,8	4.059	3,3	2,9	2,9
Total	**354.258**	**100**	**3,4**	**121.456**	**100**	**320.155**	**100**	**3,1**	**109.579**	**100**	**2,9**	**2,9**

Fonte: ISSS

Da interpretação dos dados constantes do quadro anterior transparecem as seguintes conclusões:

- Em 2002, confirmando a tendência manifestada nos últimos anos, o número de indivíduos e de famílias beneficiárias do RMG continuou a diminuir. Este decréscimo (cerca de 10%), apesar de menos significativo que o expresso em 2001 (aproximadamente 15%) significou, ainda assim, a saída da medida de 11.877 famílias, correspondente a 34.103 indivíduos;
- As regiões do Norte e Centro foram aquelas onde mais se fizeram sentir estes declínios, registando-se quebras de, respectivamente, 16,2% e 11,6% no número de indivíduos e 15,4% e 12,1% no total de famílias, enquanto a região de LVT foi onde estes decréscimos menos se manifestaram, cerca de 2%;
- Apesar de ter ocorrido um encurtamento da distância, em termos de peso relativo, que separa as duas regiões com maior concentração de indivíduos e famílias beneficiárias – regiões do Norte e de LVT – em termos de representatividade nada se alterou em relação ao ocorrido no período anterior, continuando a Região Norte a liderar com 35,6% do total dos indivíduos e 36,7% do total das famílias (38,3% e 39,1% em 2001), seguindo-se a Região de LVT com, respectivamente, 24,5% e 25,1% (22,5% e 23,1% no período anterior);
- Pelo terceiro ano consecutivo a média de indivíduos por família mantém-se, em termos nacionais, inalterada (2,9 indivíduos/família), continuando a ser na RA dos Açores onde se concentram as famílias beneficiárias mais numerosas, 3,7 pessoas/família. Acima dos três indivíduos por família, mais exactamente 3,2, encontram-se duas regiões: Alentejo e Algarve;
- Relativamente ao rácio beneficiários/população residente verificou-se novo decréscimo relativamente ao ano anterior, situando-se, em 2002, e em termos nacionais nos 3,1%. A RA dos Açores, com 8,9% dos residentes a beneficiarem do RMG, é a região onde esta proporção atinge valores mais significativos.

12.9.4 – Pagamentos indevidos

O RMG, caracterizado pela sua natureza variável, explicada pela frequente introdução de novos factores que podem influenciar o cálculo da prestação e respectivo valor, e pelo seu carácter temporário, uma vez que, conseguida a autonomização socio-económica da família, a prestação deverá cessar imediatamente, pressupõe riscos adicionais de ocorrência de erros e incorrecções nos pagamentos efectuados, sendo, assim, medida de eficiência do sistema o controlo efectuado relativamente às prestações indevidamente pagas e às oportunas diligencias no sentido da sua rápida recuperação.

Nesse sentido, apresentam-se no quadro seguinte[1], 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.80 – SS – Pagamentos indevidos e valores recuperados de prestações do RMG em 2002

(em milhares euros)

Regiões	Prestações[1] (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	
					2001	2002
Norte	87.400,4	7.989,6	5.339,6	9,1%	64,4%	66,8%
Centro	41.654,8	3.347,6	1.269,6	8,0%	69,6%	37,9%
LVTejo	61.957,8	4.034,8	4.085,3	6,5%	49,6%	101,3%
Alentejo	11.903,2	793,9	448,8	6,7%	60,1%	56,5%
Algarve	8.249,5	170,1	0,4	2,1%	0,4%	0,2%
RA Açores	10,960,9	n/d	n/d	n/d	51,8%	n/d
RA Madeira	7.551,1	771,5[1]	n/d	10,2%	58,9%	n/d
Total	**229.677,7**	**16.336,1**[2]	**11.143,7**	**7,1%**	**58,9%**	**68,2%**

1 Apresenta-se, apenas, o valor em saldo. Segundo a explicação avançada pelo Centro de Segurança Social da Madeira esta situação deve-se ao facto da *" aplicação informática na qual são registados os pagamentos indevidos e respectivos montantes recuperados apenas permitir apurar as dívidas criadas acumuladas, bem como as existentes em dado momento." Salientando, por outro lado, que o referido saldo se refere a "beneficiários cujo o direito à prestação do RMG cessou".*

2 Consideram-se apenas os valores relativos ao Continente.

Fonte: IGFSS e ISSS

Apesar das limitações de informação patentes no quadro anterior, da análise dos dados aí constantes salienta-se o seguinte:

- Considerando apenas as regiões do continente, verifica-se que o montante de pagamentos indevidos se cifrou em cerca de 16,34 milhões de euros, o que representou 7,1%[2] face ao valor total dispendido com estas prestações. De referir que, relativamente a 2001, os dados

[1] Saliente-se que, para 2002, não foi possível obter, relativamente à RA da Madeira, informação coerente e comparável com a referente ao continente e, quanto à RA dos Açores, não se obteve qualquer tipo de informação relevante. Estas condicionantes inviabilizaram a possibilidade de compreensão e análise da dinâmica deste fenómeno ocorrida, de 2001 para 2002, para o todo nacional.

[2] Efectuada uma estimativa para os gastos relacionados com outros apoios e serviços administrativos e calculada, em conformidade, a percentagem de PI em relação ao total das prestações, chegou-se ao resultado de 8,3%. Assumindo como verdadeiro este valor, significaria que se assistiu, de 2001 para 2002, a um aumento dos montantes indevidamente pagos, fenómeno este que se revela inverso no contexto da análise aqui efectuada.

homólogos se tinham situado em 17,38 milhões de euros, significando cerca de 7,8% do montante total das prestações pagas nesse ano;

- A taxa de recuperação de prestações indevidamente pagas no continente fixou-se nos 68,2%, o que correspondeu ao recobro de aproximadamente 11,14 milhões de euros. Feita uma análise ao nível de cada uma das regiões verifica-se que foi a de LVT que mais se destacou no cumprimento deste desiderato, cerca de 101,3%[1], mais que duplicando a taxa alcançada no período anterior. Em sentido oposto e a necessitar, como se sublinhou no anterior Parecer, de apuramento cuidado das causas subjacentes a este problema[2], situa-se a Região do Algarve com uma taxa de recuperação muito abaixo do razoável (0,2%) significando que, dos cerca de 170 mil euros que consubstanciam pagamentos indevidos, apenas se procedeu à recuperação de pouco mais de € 400.

12.9.5 – Execução processual

A análise que seguidamente se apresenta pretende avaliar a maturidade do sistema em relação à dinâmica operacional de recolha e tratamento de processos (deferimento, indeferimento e cessação) e particularizar algumas das especificidades relativas aos processos, como sejam: os motivos da sua cessação, a caracterização dos acordos de inserção que lhes estão associados, bem como das famílias e indivíduos beneficiários.

12.9.5.1 – Situação dos processos entrados e avaliados no sistema

A evolução dos processos entrados e avaliados pelo sistema no triénio 2000/02 encontra-se espelhada no quadro seguinte:

[1] O que significa que os valores recuperados no ano (incluindo os relativos a exercícios transactos) superam o montante total de pagamentos indevidos registado nesse mesmo ano.

[2] No anterior Parecer esta situação foi devidamente exposta e salientada, tendo, à data e em sede de contraditório, o TC sido informado do seguinte: *"… O CDSSS de Faro manifestou junto do CD 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."* Ora, a manutenção, ou melhor, o agravamento do cenário descrito parece confirmar que, relativamente ao CDSSS de Faro, existe uma efectiva incapacidade dos sistemas afectos a esta área de actuar de forma eficaz e atempada no sentido de resolver as situações de pagamentos indevidos detectadas.

Quadro XII.81 – SS – Número acumulado de processos entrados e avaliados nos anos 2000, 2001 e 2002

(em unidades)

Região	Processos Entrados			Processos Avaliados			% de Processos Avaliados		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Norte	147.326	163.510	176.743	136.589	154.451	168.034	92,7	94,5	95,1
Centro	88.406	100.639	111.946	78.905	91.170	103.068	89,3	90,6	92,1
LV do Tejo	95.280	111.680	129.770	90.581	107.416	124.032	95,1	96,2	95,6
Alentejo	17.797	21.692	25.154	16.770	20.576	24.306	94,2	94,9	96,6
Algarve	15.337	17.848	19.658	14.089	16.877	18.675	91,9	94,6	95,0
Açores	19.983	20.995	21.516	18.642	19.825	20.361	93,3	94,4	94,6
Madeira	19.755	22.011	22.011[1]	18.500	21.181	21.181[1]	93,6	96,2	96,2
Total	**403.884**	**458.375**	**506.798**	**374.076**	**431.496**	**479.657**	**92,6**	**94,1**	**94,6**

1 Não tendo sido disponibilizados, para 2002, os números relativamente à RA da Madeira, foram considerados os referentes a 2001.

Fonte: ISSS

O ritmo de entrada de novos processos voltou, em 2002, a decrescer, fixando-se nos 48.423, o que reflectiu uma quebra, relativamente ao observado em 2001, na ordem dos 11%. Considerando o total acumulado desde 1996 até ao final do ano em análise, verifica-se a entrada no sistema de 506.798 processos, dos quais 479.657 foram avaliados até Dezembro de 2002, traduzindo uma taxa de avaliação de 94,6%.

Como se comprova pelos dados apresentados no quadro anterior o nível de eficiência registado na avaliação dos processos entrados continua em crescendo, à semelhança, aliás, do que se tem vindo a verificar nos anos anteriores, contribuindo, para tal, o desempenho do conjunto das regiões do país com destaque para o Alentejo, LVT e Norte cujo peso dos processos por avaliar se situa aquém dos 5%.

Tendo em conta os processos avaliados neste triénio, o quadro seguinte apresenta, em acumulado desde a entrada em vigor desta medida, 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.82 – SS – Processos deferidos/indeferidos e taxa de indeferimento

(em unidades)

Região	Deferidos			Indeferidos			Taxa de Indeferimento		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Norte	79.481	89.645	97.053	57.108	64.806	70.981	41,8	42,0	42,2
Centro	50.066	56.845	63.223	28.839	34.325	39.845	36,5	37,6	38,7
LV do Tejo	55.893	64.537	73.060	34.688	42.879	50.972	38,3	39,9	41,1
Alentejo	11.554	13.969	16.377	5.216	6.607	7.929	31,1	32,1	32,6
Algarve	8.898	10.281	11.196	5.191	6.596	7.479	36,8	39,1	40,0
Açores	12.754	13.419	13.681	5.888	6.406	6.680	31,6	32,3	32,8
Madeira	9.608	10.968	10.968[1]	8.892	10.213	10.213[1]	48,1	48,2	48,2
Total	**228.254**	**259.664**	**285.558**	**145.822**	**171.832**	**194.099**	**39,0**	**39,8**	**40,5**

1 Não tendo sido disponibilizados, para 2002, os números relativamente à RA da Madeira foram considerados os referentes a 2001.

Fonte: ISSS

A apreciação dos números inclusos no quadro anterior parece reflectir que, ao longo dos últimos anos, tem havido um maior rigor na análise dos processos e respeito pelas normas de acesso à medida, já que se verificou uma subida continuada da taxa de indeferimento, atingindo-se, em 2002, os 40,5%, ou seja, 1,5% acima do registado dois anos antes.

Por outro lado, a perca do direito às prestações ocorre por motivos diversos, sendo os mais relevantes os seguintes: alteração das condições económicas da família; não celebração ou incumprimento, por motivos da responsabilidade do titular, do acordo de inserção assinado; mudança da residência legal para outro país; ou por falecimento do titular. Na perspectiva de avaliar em que medida foram atingidos os objectivos desta política, toma especial relevância a análise da evolução do primeiro dos motivos mencionados, muitas vezes também designado por *cancelamento por sucesso*.

Assim, para aferir a evolução da taxa de cessação no decorrer dos últimos três anos começa-se por desagregar, no quadro seguinte, os processos deferidos em *cessados* e *não cessados*, particularizando-se, no ponto imediato, as causas que concorreram para a perda do direito à prestação.

Quadro XII.83– SS – Distribuição acumulada dos processos deferidos por cessados e não cessados nos anos de 2000, 2001 e 2002

(em unidades)

Região	Não Cessados			Cessados			Taxa de Cessação		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Norte	55.253	47.547	40.226	24.228	42.098	56.827	30,5	47,0	58,6
Centro	28.488	24.616	21.642	21.578	32.229	41.581	43,1	56,7	65,8
LV do Tejo	31.793	28.084	27.521	24.100	36.453	45.539	43,1	56,5	62,3
Alentejo	6.811	5.781	5.459	4.743	8.188	10.918	41,1	58,6	66,7
Algarve	6.566	5.163	4.887	2.332	5.118	6.309	26,2	49,8	56,4
Açores	7.596	6.206	5.785	5.158	7.213	7.896	40,4	53,8	57,7
Madeira	5.839	4.059	4.059[1]	3.769	6.909	6.909[1]	39,2	63,0	63,0
Total	**142.346**	**121.456**	**109.579**	**85.908**	**138.208**	**175.979**	**37,6**	**53,2**	**61,6**

1 Não tendo sido disponibilizados, para 2002, os números relativamente à RA da Madeira foram considerados os referentes a 2001.

Fonte: ISSS

A análise dos dados apresentados no quadro anterior sugere os seguintes comentários:

- A taxa de cessação aumentou, em 2002, para os 61,6%, parecendo evidenciar que, por parte dos serviços competentes, tem existido um reforço do acompanhamento e cuidado na análise da evolução das realidades das famílias beneficiárias e, paralelamente, uma cada vez mais oportuna actuação na reavaliação dos respectivos processos;
- Analisando esta realidade por regiões verifica-se que é no Alentejo (66,7%) e no Centro (65,8%) onde se registam as mais altas taxas de cessação, enquanto que, as mais baixas, se localizam no Algarve e RA dos Açores com, respectivamente, 56,4% e 57,7%.
- Relativamente a esta temática, referência, por último, à questão da suspensão de processos[1] relacionada, em muitas zonas do país, com a sazonalidade do emprego[2], que atingiu, em 2002, cerca de 6% da população beneficiária, ou seja, 19.077 indivíduos, o que traduz um decréscimo, face ao mesmo tipo de ocorrências registadas em 2001, de quase 60%.

12.9.5.2 – Motivos da Cessação

Como atrás se referiu, a análise dos motivos de cessação e, em especial, a avaliação da evolução das cessações ocorridas por alteração de rendimentos, afiguram-se de particular interesse na apreciação da eficiência da medida relativamente aos objectivos traçados.

O quadro que se mostra seguidamente contém os números relativos à cessação acumulada de processos, por regiões, até ao final do ano 2002, identificando os motivos que estiveram na sua origem:

[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.

[2] Particularmente em regiões onde as actividades económicas são marcadamente rurais e/ou turísticas, características estas que condicionam, sobremaneira, os respectivos mercados de trabalho.

Quadro XII.84 – SS – Motivos de cessação até 31/12/2002

(em unidades)

Motivos	Regiões							Total[2]	%
	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira[1]		
Alteração de rendimentos	38.415	24.277	23.648	6.851	3.740	3.892	-	100.823	62,7
Não subscrição do programa de inserção	3.448	3.099	4.100	833	988	193	-	12.661	7,9
Não cumprimento das acções do programa de inserção	3.072	4.833	7.261	1.560	737	945	-	18.408	11,5
Sem título válido de residência	775	923	189	260	59	274	-	2.480	1,5
Falecimento do titular	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
A pedido do requerente	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Outros	7.983	6.594	8.065	1.111	472	2.149	-	26.374	16,4
Totais	**53.693**	**39.726**	**43.263**	**10.615**	**5.996**	**7.453**	-	**160.746**	**100**

1 Não existem dados actualizados relativamente à RA da Madeira.

2 O facto do número total de cessações inscrito neste quadro não coincidir com o referenciado no Quadro 9 – Distribuição de Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no triénio 2000/02, 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: ISSS

A leitura do quadro anterior permite tirar as seguintes conclusões:

- Dos 160.746 processos cessados até ao final de 2002 (não considerando os relativos à RA da Madeira), 100.823 foram-no por motivo de alteração de rendimentos, correspondendo, em termos relativos, a cerca de 62,7% do total das cessações ocorridas. Sublinhe-se, no entanto, que não existindo estatísticas sobre a ocorrência de reentradas no sistema de ex-beneficiários, não é viável avaliar em que medida esta melhoria das condições económicas se revelou sustentável, concorrendo para uma plena e duradoura integração socio-económica da família, ou se tratou de um acréscimo esporádico de rendimentos que levou, temporariamente, à perda do direito à prestação;
- O não cumprimento dos acordos de inserção subscritos revela-se como a segunda causa de cessação com cerca de 11,5% do total das ocorrências, seguindo-se a não subscrição do referido acordo com 7,9%;
- A análise por regiões revela que, no Norte, a alteração de rendimentos representa mais de 71% do total dos cancelamentos aí efectuados, situando-se, assim, claramente acima da média nacional, enquanto que o não cumprimento do acordo de inserção ocorre com mais frequência na região de LVT (16,8%) e a não subscrição do programa de inserção é mais significativa no Algarve (16,5%).

12.9.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção

Os programas de inserção contratualizados com os titulares do RMG visam conferir a todos os que dele beneficiam competências sociais e profissionais que permitam a sustentabilidade da sua inclusão

na sociedade, existindo, para tal, um leque alargado[1] de áreas e instrumentos de apoio à inserção, ajustáveis a cada uma das situações específicas das famílias e das suas carências mais prementes.

O quadro abaixo agrega, por áreas, os acordos de inserção subscritos pelos beneficiários:

Quadro XII.85– SS – Áreas de inserção

(unidades)

Área / Região	Educação	Formação Profissional	Emprego	Saúde	Acção Social	Habitação	Total	
							N.º	%
Norte	11.947	1.918	11.964	17.143	24.218	7.591	74.781	32,5
Centro	6.313	964	8.009	12.579	20.267	4.262	52.394	22,8
LVT	6.947	1.679	8.981	9.549	16.438	3.197	46.791	20,4
Alentejo	2.576	854	4.700	4.831	5.387	1.321	19.669	8,6
Algarve	1.454	128	1.044	2.040	2.112	1.193	7.971	3,5
Açores	2.510	450	1.009	4.027	5.082	1.563	14.216	6,2
Madeira	2.305	191	417	4.026	4.657	2.010	14.031	6,1
Total	**34.052**	**6.184**	**36.124**	**54.195**	**78.161**	**21.137**	**229.853**	**100**
%	**14,8**	**2,7**	**15,7**	**23,6**	**34,0**	**9,2**		

Fonte: ISSS

Como se constata, a área de inserção com maior adesão continua a ser a relativa à Acção Social[2], com cerca de 34% do total de acordos celebrados, seguindo-se a Saúde com 23,6%, enquanto a área referente à Formação Profissional se fixa no patamar mais baixo de aderência, com apenas 2,7% das contratualizações.

O panorama descrito relativo à subscrição de acordos parece indiciar que, perante um cenário de reprodução geracional da pobreza em que vivem a maioria dos beneficiários desta medida, a estratégia adoptada passa, antes de mais, por se fazer um investimento na qualificação pessoal e na promoção de um mínimo de bem-estar físico e mental dos beneficiários – o Apoio Psicossocial representa cerca de 67% do total dos programas de acção social subscritos –, designadamente, no que concerne à promoção e desenvolvimento das suas competências relacionais e administração de cuidados de saúde básicos, antes de se avançar para a formação e qualificação profissional que, só num estágio ulterior, poderá contribuir para solidificar a sua inserção social e profissional.

12.9.5.4 – Outras características da população beneficiária

A caracterização da população beneficiária que seguidamente se apresenta aborda, essencialmente, três aspectos: a distribuição por sexos, os escalões etários e os níveis de rendimentos.

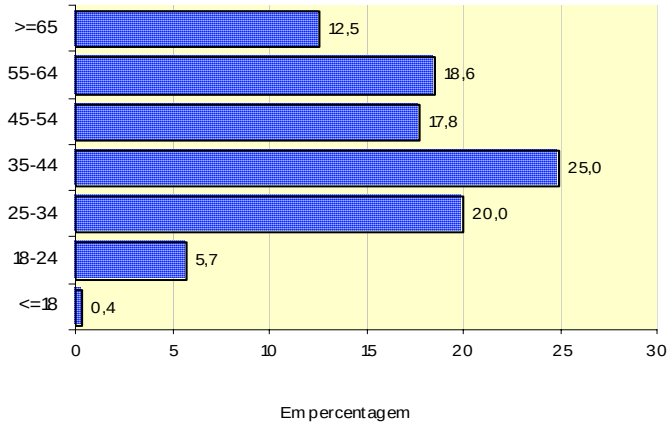
[1] Segundo o relatório "Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários", da responsabilidade do ISSS, a política subjacente ao RMG *"(…) tem vindo a potenciar e desenvolvimento de mecanismos de promoção da inserção dos beneficiários, pelo que foram sendo introduzidas alterações aos programas e instrumentos vigentes, no sentido de um maior reajustamento às necessidades de consolidação da inserção"*, decorrendo esta necessidade *"do facto de ao longo da vigência do RMG se ter constatado, entre outros aspectos, uma dificuldade em fazer a correspondência entre os recursos para a inserção e as necessidades/expectativas dos beneficiários"*.

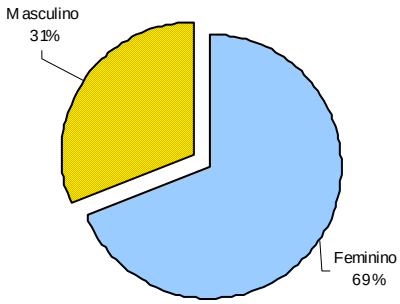
[2] Onde se incluem programas como: "Acolhimento de crianças e jovens"; "Educação sócio-familiar"; "Apoio Psicossocial"; "Jardins-de-infância"; etc.

12.9.5.4.1 – 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.17 - SS – Titulares por escalão etário e sexo





Como se tem vindo a verificar desde que entrou em vigor esta medida, a maior parte da titularidade da prestação é pertença de mulheres, cerca de 69%, revelando este fenómeno dois aspectos fundamentais: por um lado, que é, tradicionalmente, a população feminina a mais afectada pelas situações de vulnerabilidade económica e, por outro, a que apresenta maior iniciativa no que respeita à mobilização de esforços para aceder às prestações a que legalmente tem direito.

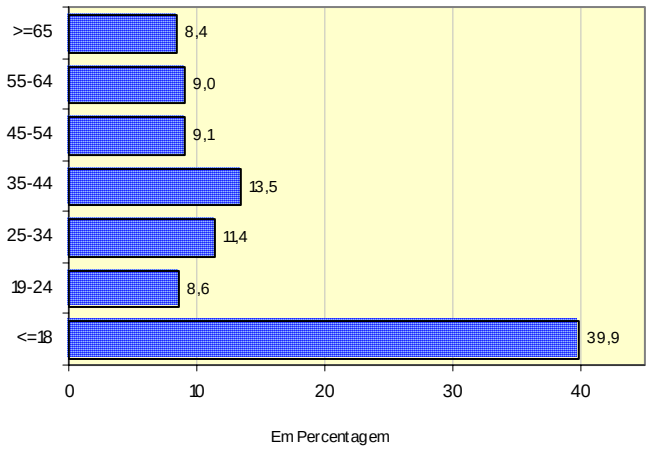
O predomínio do sexo feminino em relação à titularidade do RMG verifica-se em todas as regiões do país, sendo nas regiões autónomas onde ocorrem os maiores desfasamentos relativamente à média nacional: na RA da Madeira cerca de 86,5% dos titulares são mulheres, enquanto na RA dos Açores essa proporção desce para os 63,8%.

A população titular é, no que concerne à idade, predominantemente constituída por indivíduos com idades até aos 44 anos, 51,1%, sendo os jovens até aos 24 anos, com cerca de 5,7%, e os idosos com idades superiores aos 65 anos, cerca de 12,5%, os escalões etários menos representados no universo aqui considerado.

Ainda em relação à distribuição etária expõe-se no gráfico seguinte a composição do universo 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.18 - SS – Beneficiários por escalão etário

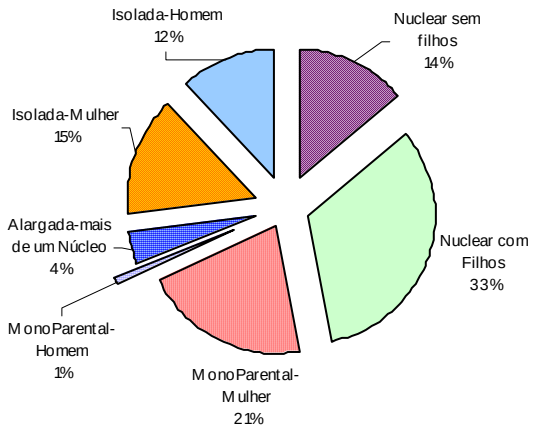


O gráfico anterior revela que quase 40% dos beneficiários tem idade igual ou inferior a 18 anos, enquanto cerca de 73,5% do total dos indivíduos tem menos de 44 anos, concluindo-se que a população beneficiária é composta, maioritariamente, por famílias relativamente jovens com filhos menores.

12.9.5.4.2 – Distribuição por tipo de agregado familiar

A caracterização, por tipo de agregado, das famílias beneficiárias do RMG encontra-se ilustrada no gráfico infra:

Gráfico XII.19 - SS – Tipificação dos agregados familiares



A tipologia das famílias beneficiárias do RMG tem mantido constante a sua composição ao longo dos últimos anos. Assim, os agregados familiares do tipo nuclear com filhos representam cerca de 33%, seguindo-se as famílias monoparentais femininas e as mulheres isoladas que constituem,

respectivamente, 21% e 15% do total das famílias beneficiárias, enquanto que, considerando conjuntamente a tipologia de agregados isolados, se obtém cerca de 27% do total (homens 12%, mulheres 15%) confirmando a maior sensibilidade à pobreza a que estão sujeitos os indivíduos que vivem nesta circunstâncias.

12.9.5.4.3 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento

No quadro seguinte examinam-se os agregados familiares conforme possuam ou não outro tipo de provento que não o proveniente das prestações de RMG:

Quadro XII.86 – SS – Famílias beneficiárias do RMG

(em unidades)

Região	Com Rendimento		Sem Rendimento		Total
	N.º	%	N.º	%	
Norte	27.056	67,3	13.170	32,7	**40.226**
Centro	17.208	79,5	4.434	20,5	**21.642**
LVT	17.938	65,2	9.583	34,8	**27.521**
Alentejo	3.664	67,1	1.795	32,9	**5.459**
Algarve	3.900	79,8	987	20,2	**4.887**
Açores	4.818	83,3	967	16,7	**5.785**
Madeira[1]	n/d	-	n/d	-	**-**
Total Nacional	**74.584**	**70,7**	**30.936**	**29,3**	**105.520**

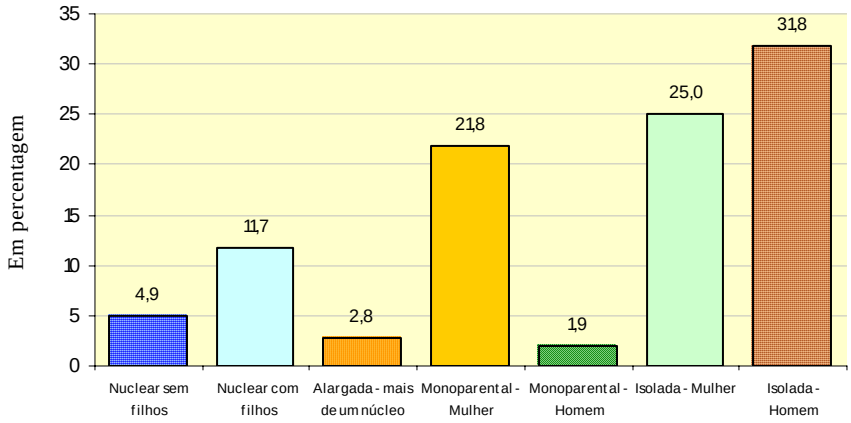
1 A não adopção por parte da RA da Madeira da aplicação de tratamento estatístico do RMG tem impossibilitado a disponibilidade de determinados dados, bem como a actualização da sua execução.

Fonte: ISSS

Das 105.520 famílias consideradas, cerca de 29,3%, ou seja 30.936, sobrevivem, exclusivamente, dos rendimentos provenientes das prestações do RMG. Considerando esta realidade ao nível de cada uma das regiões do país, observa-se que é na região de LVT onde se concentram, em termos relativos, o maior número de famílias totalmente dependentes destes rendimentos, cerca de 35%, enquanto as economicamente mais autónomas são as residentes nos Açores, onde apenas 16,7% das famílias não possuem qualquer outro tipo de rendimento.

Para ilustrar a como se distribuem as famílias sem rendimentos por tipo de agregado, apresenta-se o gráfico seguinte:

Gráfico XII.20 - SS – Famílias sem rendimento por tipo de agregado



Como se mostra no gráfico supra, a tipologia de agregado familiar que se encontra economicamente mais dependente das prestações do RMG é constituída por homens isolados, representando quase 32% do total de famílias nesta situação. Aliás, o fenómeno do isolamento, considerando homens e mulheres conjuntamente, perfaz 56,8% deste universo, corroborando as afirmações anteriormente manifestadas de que esta condição potencia a ocorrência de situações de pobreza extrema. Por outro lado, 46,8% destas famílias enquadram-se no tipo monoparental feminina e mulheres isoladas, enquanto que o mesmo tipo de agregados, mas no que respeita ao universo masculino, se cifra em 33,7%.

12.10 – Património financeiro e imobiliário do IGFCSS

Na análise deste ponto, importa, antes de mais, ter em conta o seguinte:

- O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e, por inerência, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) passaram, em 2002, a consolidar as suas contas com o sistema, pelo que o seu património integra o balanço consolidado da SS, nos termos atrás referidos (veja-se pontos 12.2 e 12.4);
- Os valores considerados neste ponto foram retirados do Relatório e Contas do IGFCSS, não sendo coincidentes com os inscritos nas CSS consolidada visto que, para este efeito, foi usado o balancete designado como "*antes dos movimentos de fecho*" em vez do balancete de "*movimentos de fecho*" no qual foram introduzidas, pelo IGFCSS, alterações;
- As aplicações de capital efectuadas pelo FEFSS são, maioritariamente, respeitantes a valores mobiliários, existindo, no entanto, um pequeno montante desses investimentos financeiros efectuado em imóveis, cuja natureza, obviamente distinta, justifica que o seu tratamento seja feito, autonomamente, no ponto dedicado ao Património Imobiliário.

12.10.1 – Património financeiro

O FEFSS foi criado em 1989 (Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 399/90, de 13 de Dezembro) com o objectivo de constituir um fundo de reserva de segurança capaz de fazer face a situações adversas, como sejam, a eventualidade do aumento dos custos das prestações de curto prazo, nomeadamente, as relacionadas com o desemprego, a doença e a invalidez. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro e subsequente criação do IGFCSS, a gestão, em regime de capitalização, da sua carteira de activos, na qual se inclui o FEFSS, passou a ser assegurada por este organismo.

Assim, a parte mais significativa dos valores dos investimentos financeiros detidos pela Segurança Social são os correspondentes aos Fundos Próprios do IGFCSS, apresentando-se, no quadro seguinte, a sua evolução e a dos correspondentes Resultados Líquidos do Exercício (RLE) no quinquénio 1998/02:

Quadro XII.87 – SS – Evolução dos Fundos próprios e dos RLE do IGFCSS (FEFSS) – 1998/02

(em milhões de euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	Δ% 2001/02
Fundos Próprios[1]	1.667,5	2.322,4	3.088,1	3.798,6	4.717,6	**24,2%**
RLE	56,4	81,3	118,2	109,4	106,4	**(2,7%)**

1 Anteriormente a 2002 designados como Capital Próprio

Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS

Como se observa, em 2002, os fundos próprios do IGFCSS atingiram os 4.717,6 milhões de euros, crescendo cerca de 919 milhões de euros comparativamente ao registado em 2001, o que corresponde a um acréscimo relativo de 24,2%.

Este crescimento é explicado, numa parte considerável, pelas transferências efectuadas pelo IGFSS, em 2002, 812,6 milhões de euros[1], que representaram 88,5% da variação verificada, havendo ainda a destacar, relativamente aos incrementos ocorridos no decorrer deste exercício, a contribuição dos rendimentos auferidos, responsáveis por cerca de 16,3% da variação (149,4 milhões de euros) e da variação de juros corridos, que correspondem a 2,1% de variação (19,4 milhões de euros); por outro lado, relativamente às variações negativas verificadas, destaca-se a desvalorização ocorrida no segmento accionista, cifrado em cerca de 68,5 milhões de euros que se traduziu num contributo negativo para os fundos próprios do IGFCSS na ordem dos 7,5%.

[1] Estas transferências correspondem, de acordo com o Relatório e Contas do IGFCSS, aos seguintes valores (em euros):

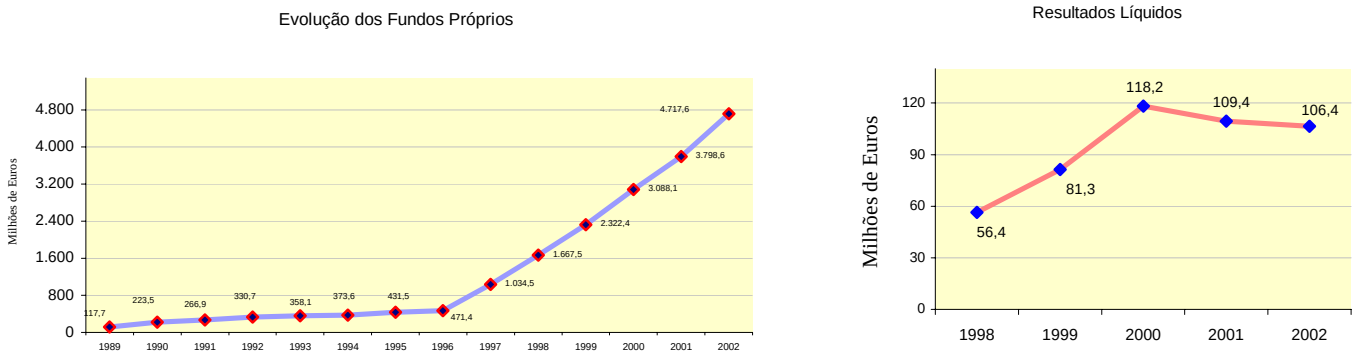
Alienação de imóveis	4.660.069,76
Transferências orçamentadas	482.740.910,64
Transferências extraordinárias	325.190.650,06
Total	**812.591.630,46**

A transferência extraordinária decompõe-se em dois momentos: um total de €190.141.758,36 que diz respeito a parte do saldo de execução orçamental de 2001 (Despacho Conjunto n.º 22/2002, de 14 de Dezembro de 2001) e outra no total de €135.048.891,70 correspondente à dotação de 21.267.542 acções "Portugal Telecom, SGPS, SA", valorizadas de acordo com o normativo em vigor para a carteira do FEFSS (Despacho n.º 20-I/SESS/2002, de 30 de Dezembro). Excepto no tocante a esta transferência em espécie, os restantes valores foram transferidos para o IGFCSS por depósito em conta bancária.

Por seu lado, os RLE atingiram, no ano em análise, cerca de 106,4 milhões de euros, denotando, relativamente ao ano transacto, um decréscimo de cerca 3 milhões de euros, o que significou, em termos relativos, um declínio de 2,7%.

Os gráficos seguintes traduzem os valores inscritos no quadro anterior, apresentando-se, quanto aos fundos próprios, a evolução desde a sua constituição em 1989 e, relativamente aos RLE, os valores apurados nos últimos cinco anos:

Gráfico XII.21 – SS – Evolução dos Fundos próprios e dos Resultados líquidos do IGFCSS (FEFSS)



Como ilustra o gráfico supra, é possível identificar duas fases distintas na dinâmica dos Fundos Próprios geridos pelo IGFCSS: a primeira vai desde a sua constituição até 1996, período em que se verificou um crescimento muito moderado dos capitais afectos ao fundo; a segunda, respeitante ao período compreendido entre 1997 e 2002, na qual ocorreram crescimentos anuais significativos resultado, essencialmente, das transferências financeiras efectuadas pelo sistema para FEFSS, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental dos referidos exercícios.

No que concerne à evolução dos RL no quinquénio 1998/02, é igualmente possível identificar dois períodos diversos. Assim, observando o gráfico seguinte é possível constatar que entre 1998 e 2000 os RL cresceram continuada e significativamente, passando de 56,4 milhões de euros no primeiro ano deste triénio para 118,2 milhões de euros no último; a partir daqui até 2002, deu-se uma inflexão desta tendência registando-se decréscimos anuais relativos de 7,5%, em 2000/01 e 2,7%, em 2001/02.

Relativamente à evolução dos rácios Capitais Próprios/Pensões Pagas[1] – Regime Geral isoladamente e total dos gastos –, o quadro e gráfico seguintes espelham a sua dinâmica no período 2000/02 podendo aferir-se em que medida a sua evolução se tem aproximado do objectivo proposto de assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos:

[1] Relativamente às pensões de reforma adoptou-se a metodologia referida no ponto 12.5.

Quadro XII.88 – SS – Evolução dos rácios Capitais próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões pagas (RG e total)

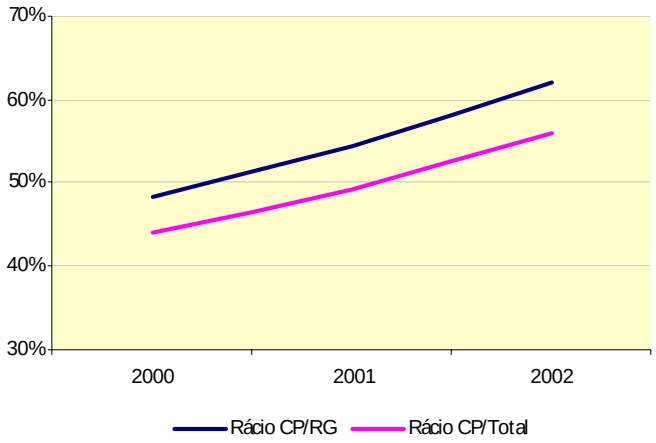
(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	Δ% 2001/02
Capitais Próprios (CP) do FEFSS	3.088,1	3.798,8	4.717,6	24,2%
Pensões do Regime Geral (RG)	6.380,4	6.970,7	7.603,9	9,1%
Total das Pensões	7.008,6	7.728,5	8.432,6	9,1%
Rácio CP/RG	**48,4%**	**54,5%**	**62,0%**	
Rácio CP/Total das Pensões	**44,1%**	**49,2%**	**55,9%**	

Fonte: IGFSS, CEO e Relatório de Actividades do IGFCSS

A expressão gráfica seguinte traduz a evolução dos rácios resultantes do cotejo dos capitais próprios do FEFSS com as despesas respeitantes, por um lado, às pensões do regime geral e, por outro, aos gastos totais realizados em cada um dos anos considerados:

Gráfico XII.22 – SS – Evolução dos rácios Capitais próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões pagas (RG e total)



Da análise do quadro e gráfico anteriores pode inferir-se o seguinte:

- As taxas de cobertura, quer do rácio CP/RG, quer do CP/Total das Pensões, registaram, no triénio, uma progressão positiva significativa, tendo passado, respectivamente, de 48,4% e 44,1%, em 2000, para 62% e 55,9%, em 2002;
- Estes indicadores revelam que, considerando, isoladamente, as pensões do Regime Geral, os capitais próprios do FEFSS estão em condições de assegurar, em 2002, cerca de 7,5 meses de pagamento de pensões, descendo esta taxa de cobertura para cerca de 6,7 meses se se considerar os gastos totais respeitantes ao conjunto dos regimes. Estas taxas de cobertura denotam, relativamente ao ano anterior, o crescimento de cerca de um mês em cada um dos rácios considerados, já que, em 2001 estes se cifravam, respectivamente, em 6,5 e 5,9 meses;

- A evolução positiva destes rácios resulta de um ritmo de crescimento mais acelerado, por parte dos capitais próprios do fundo (23%, de 2000 para 2001 e 24,2%, no período imediato), em comparação com a cadência evolutiva registada nas despesas com as pensões de reforma (em relação ao total dos gastos 10,3% e 9,1%, respectivamente, em 2000/01 e 2001/02; considerando apenas as despesas com as pensões do Regime Geral, 9,3% de 2000 para 2001 e 9,1% no período seguinte);

- Em suma, o pendor de crescimento que se tem vindo a registar nos últimos anos nos capitais afectos ao FEFSS parece tender, a médio/longo prazo, para o cumprimento do objectivo traçado de cobertura das despesas com pensões por um período mínimo de dois anos[1], não sendo, no entanto, despicienda a ponderação de outros factores que influenciam, directa ou indirectamente, a evolução destes rácios, designadamente, os relacionados com os níveis de crescimento económico, taxas de desemprego, etc.

A aprovação da Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro[2] define o novo regulamento de gestão do FEFSS, apresentando novos limites a que deve obedecer a composição do fundo[3]. A alteração mais significativa introduzida neste regulamento é reflexo do universo singular em que se insere este fundo, nomeadamente, do surgimento de novas oportunidades de investimento que se afastam das *"regras comuns de uma normal gestão de aplicações financeiras, por serem susceptíveis de representar participações de longo prazo, podendo traduzir, inclusive, interesses estratégicos do Estado Português"*[4]. Assim, assumindo-se que a gestão destas participações *"não se coaduna com os critérios de diversificação e liquidez previstos para a actual composição do activo do FEFSS, nas condições constantes do seu regulamento de gestão e da respectiva politica de investimentos aprovada para o fundo (…)"*[5] foi criada uma reserva estratégica *"(…) constituída por participações estratégicas no capital de sociedades, cuja a alienação não seja aconselhável efectuar através das transacções normais em mercado de bolsa (…)"*[6]

[1] Cfr. art.º 111.º, n.º 1, da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e art.º 1.º do Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.

[2] Revoga a Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho – anterior Regulamento de Gestão do FEFSS.

[3] São de destacar as seguintes restrições impostas pelo aludido regulamento em relação aos investimentos:
   a) Todos os activos têm de ser emitidos por entidades com sede em qualquer Estado membro da OCDE e denominados em euros;
   b) Um mínimo de 50% tem de ser investido em títulos representativos da dívida pública e outros garantidos pelo Estado Português;
   c) Um máximo de 20% pode ser aplicado em acções e *warrants*;
   d) Um máximo de 20% pode ser investido em unidade de participação em fundos de investimento;
   e) As emissões detidas em carteira têm de ter um *rating* mínimo «BBB/Baa2».

   Relativamente a esta última restrição, o Conselho Directivo do IGFCSS decidiu não investir em activos com *rating* inferior a «A-/A3».

[4] Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho.

[5] Idem.

[6] Ibidem n.º 2 do art.º 4.º; alínea f) do n.º 3 do art.º 4.º, onde se estabelece um limite máximo de 5% para este tipo de participações; e art.º 6.º onde se define a política de investimento da reserva estratégica.

Na sequência da publicação da supracitada portaria, e na mesma data, a Secretaria de Estado da Segurança Social emitiu o despacho n.º 20-I/SESS/2002, transferindo para o FEFSS, para integrar a classe de activos designada de "*reserva estratégica*" um lote de 21.267.542 acções "*Portugal Telecom, SGPS, SA*" às quais o mesmo despacho atribuiu o valor de € 216.029.369,22 para cumprimento do determinado na Lei de Orçamento de Estado para 2001, sendo, segundo o relatório e contas do IGFCSS, este valor contabilizado[1], em 31 de Dezembro de 2002, na conta "577 – Reservas decorrentes de transferência de activos"[2]. Entretanto, ainda na referida data e segundo a mesma fonte, aplicado o normativo de valorimetria em vigor para os activos do FEFSS, baseado na norma n.º 12/95-R do Instituto de Seguros de Portugal, apurou-se a partir da cotação mínima das referidas acções observada nesse dia na *Euronext Lisboa* – € 6,35 – o valor de € 135.048.891,7, tendo a diferença entre este valor e o valor atribuído a este lote de acções no despacho da SESS sido registado a crédito da conta 41 – Investimentos financeiros, por contrapartida da conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de activos.

Verifica-se, assim, que o subsector Segurança Social registou uma perda de 80.980.477,52 euros, ainda que contabilizada directamente em "Reservas", correspondente à diferença entre o valor das referidas acções em 30/12/2001 e o valor orçamentado no OE[3] em 2001, para fazer face às despesas no âmbito do RNCE e RESSAA.

Reitera-se, portanto, a conclusão do Parecer anterior de que se está perante uma perda que, não sendo assumida pelo Estado, só não se concretizará para a segurança Social se houver, no futuro, uma inflexão da evolução recente desses títulos e que seja suficiente para a cobrir.

O quadro seguinte mostra a evolução relativa à aplicação de fundos, exclusivamente respeitante aos **valores mobiliários**, verificada ao longo do triénio 2000/02:

[1] Esclarece o IGFCSS que *"de acordo com as notas explicativas do classificador económico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, são consideradas transferências de capital os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida destinados ao financiamento de despesas de capital. Por outro lado, de acordo com o POCISSSS as transferências de capital podem ser contabilizadas na conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos. Nesta conta registam-se pelo seu valor patrimonial os bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo referido plano de contas. Tratando-se de uma transferência de activos a título gratuito, realizada entre entidades que fazem parte do mesmo perímetro de consolidação, procedeu-se, em 31/12/2002 ao seu registo a crédito da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos por débito da conta 41 – Investimentos financeiros (...)"*.

[2] Para descrição da operação e análise crítica da mesma veja-se Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Segurança Social de 2001, pág. 29 e seguintes, disponível em *http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2001/pcge2001-v2-c12.pdf*.

[3] O seu Anexo I – Receitas previa a transferência adicional, para capitalização, de 43,31 milhões de contos (216.029.369,22 euros) para o FEFSS, gerido pelo IGFCSS.

Quadro XII.89 – SS – FEFSS – Aplicação em valores mobiliários

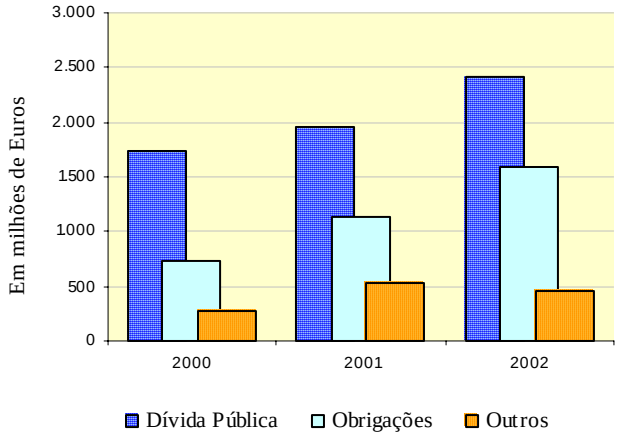
(em milhares de euros)

Títulos	2000	%	2001	%	2002	%	Variação 2001/02	
							Absoluta	%
Dívida Pública Nacional	1.737.293,6	63,6	1.956.865,6	53,9	2.417.791,3	54,1	460.925,7	23,6
Obrigações e Títulos de Participação	728.043,4	26,7	1.141.874,4	31,5	1.591.247,3	35,6	449.372,9	39,4
Fundos de Investimento	121.611,9	4,5	256.069,1	7,1	80.823,7	1,8	(175.245,4)	(68,4)
Acções	144.240,9	5,3	273.245,2	7,5	242.058,9	5,4	(31.186,3)	(11,4)
Reserva Estratégica	0,0	0,0	0,0	0,0	135.048,9	3,0	135.048,9	-
Total	**2.731.189,8**	**100**	**3.628.054,3**	**100**	**4.466.970,1**	**100**	**838.915,8**	**23,1**

Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS – FEFFS

O gráfico abaixo ilustra os valores das principais aplicações, inscritas no quadro anterior, efectuadas no período de 2000 a 2002:

Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Aplicação de fundos no período de 2000/02



A observação e análise do quadro e gráfico anteriores permitem tecer os seguintes comentários:

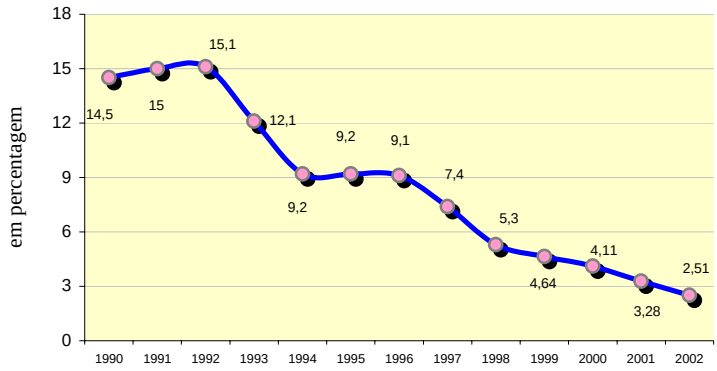
- A aplicação em valores mobiliários atingiu, em 2002, cerca de 4.467 milhões de euros[1], crescendo, face ao ocorrido em 2001, 23,1%, ou seja, aproximadamente 838,9 milhões de euros;
- Na composição da carteira, para além da inclusão da já referida reserva estratégica (que passou a constituir 3% do total das aplicações em valores mobiliários), destaque para o acentuado decréscimo registado nos fundos de investimento, cifrado em cerca de 175,2 milhões de euros, passando de um peso relativo de 7,1% do total das aplicações, em 2001, para 1,8%, em 2002, enquanto, no mesmo período, as acções perdiam mais de 2% (cerca de 31,2 milhões de euros).

[1] Apenas 3% deste montante constitui aplicação de médio/longo prazo (reserva estratégica), sendo o restante, portanto 97%, aplicações de curto prazo.

Por outro lado, registaram-se reforços nos títulos da divida pública (0,2%) e nas obrigações (cerca de 4%);

- Como se tem vindo a frisar ao longo dos últimos Pareceres a rendibilidade dos activos financeiros que compõem o fundo tem registado um continuado decréscimo. Fruto de uma conjuntura económica conturbada, o ano de 2002 não fugiu a essa regra, atingindo-se, a preços de mercado, a taxa de 2,51%. No gráfico abaixo ilustra-se a evolução registada desde 1990 até 2002[1]:

Gráfico XII.24 – SS – FEFSS – Evolução da taxa de rendibilidade dos activos financeiros – 1990/2002



- À taxa de rendibilidade está sempre associado o factor risco[2] cujo controlo suscita o cumprimento das medidas quantitativas aprovadas e destinadas a assegurar que os seus níveis são adequados. Relativamente a esta matéria sublinhe-se a reduzida variabilidade apresentada pela taxa de rendibilidade do FEFSS (que apresenta um desvio padrão anualizado de cerca de 1,28%), revelando a assunção, por parte do legislador e dos gestores do fundo, de uma postura prudente, onde o controlo do factor risco, no binómio risco/rentabilidade, tem sido determinante para a prossecução da maximização do património do fundo e, assim, do objectivo para que foi constituído.

12.10.2 – Património Imobiliário

Relativamente aos **investimentos financeiros em imóveis,** os valores inscritos nos Balanços do IGFCSS relativos aos exercícios de 2000, 2001 e 2002 são coincidentes, 27.302,1 milhares de euros, revelando que não houve, ao longo deste triénio, qualquer variação patrimonial.
No entanto, apesar desta circunstância, é relevante salientar o seguinte:

- Em 2001, foi efectuada uma valorização ao Edifício-Hospital de Cascais que se revelou superior ao valor contabilizado na conta 414 – "*Investimentos em Imóveis*" tendo-se optado, contudo, por manter o registo pelo valor de aquisição, 27.302,1 milhares de euros;

[1] A taxa de rendibilidade do triénio 2000/02 foi considerada a preços de mercado, enquanto que, na década antecedente (1990/99) essa taxa foi calculada considerando os valores de aquisição.
[2] Cfr. art.º 7.º da Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.

- O imobilizado em causa está arrendado, tendo sido contabilizados como proveitos, no ano de 2002, rendas de imóveis no valor de 1,7 milhões de euros, no entanto, foram constituídas provisões para riscos e encargos que se destinam a salvaguardar a eventual incobrabilidade dessas rendas.

Relativamente a este último aspecto referido, e ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFCSS, através do ofício n.º 666, de 3 de Junho de 2004, constante do Volume III – Anexos, vem esclarecer que:

"(…) as provisões constituídas para salvaguardar a eventual incobrabilidade de rendas de imóveis (97.058,58 €) se referem apenas ao Hospital de Cascais, já que todas as restantes rendas estão a ser cobradas com normalidade".

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 30 de Junho de 2004

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

Adelino Ribeiro Gonçalves

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

António José Avérous Mira Crespo

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

José Luís Pinto Almeida

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Manuel Roberto Mota Botelho

Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

FUI PRESENTE,

(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 30 de Junho de 2004

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

Adelino Ribeiro Gonçalves

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

António José Avérous Mira Crespo

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

José Luís Pinto Almeida

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Manuel Roberto Mota Botelho

Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

FUI PRESENTE,

(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002



Volume III
Anexos

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

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2002
VOLUME III
Anexos

ÍNDICE

ÍNDICE

ANEXO I – Identificação de actos administrativos publicados em 2002 que implicaram perda de receita fiscal 11

ANEXO II – 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 19

I – Processo Orçamental 21

- Direcção-Geral do Orçamento 23

II – Execução do Orçamento da Receita 25

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 2.1 a 2.5) 27
- Direcção-Geral dos Impostos (pontos 2.1 a 2.3 e 2.5) 28
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 2.1 a 2.5) 32
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.5) 34
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 2.5) 40
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 2.6) 41
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 2.6) 42
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 2.6) . 46
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.6) 47
- Direcção-Geral dos Impostos – Direcção de Serviços do IRC (ponto 2.6) 51
- Instituto de Informática (ponto 2.6) 58
- Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (ponto 2.6) 60
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 2.7) 63

III – Execução do Orçamento da Despesa 65

- Direcção-Geral do Orçamento 67

IV – Investimentos do Plano 69

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 4.1 e 4.2) 71
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (pontos 4.1 e 4.2) 74
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 4.3) 76
- Instituto das Estradas de Portugal (ponto 4.4) 103
- Inspecção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (ponto 4.4) 198

V – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado 203

- Instituto da Comunicação Social (ponto 5.2) 205
- Instituto da Droga e da Toxicodependência (ponto 5.3) 212

- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.4) 222
- Agência Portuguesa para o Investimento (ponto 5.4) 227
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 5.4) 233
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.4) 239
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (pontos 5.4.1 a 5.4.3) 240
- Direcção-Geral dos Impostos (pontos 5.4.1 a 5.4.3) 241

VI – Dívida Pública 245

- Instituto de Gestão do Crédito Público (pontos 6.1 a 6.4) 247
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.1 a 6.4) 249
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.5) 250
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.6) 251
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.6) 261
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.6) 262
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.7) 263
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.8) 265
- Companhia de Seguro de Créditos (ponto 6.9) 270
- Conselho de Garantias Financeiras (ponto 6.9) 275
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.9) 276

VII – Património Financeiro 277

- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.2) 279
- Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (ponto 7. 2) 280
- Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (ponto 7.3) 281
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 7.3) 283
- Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (ponto 7. 3) 284
- Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (ponto 7.3) 289
- Instituto Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 7.3) 290
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.3) 292
- Serviços Sociais do Ministério das Finanças (ponto 7.3) 294
- ICEP Portugal (ponto 7. 3) 299
- Instituto de Turismo de Portugal (ponto 7. 3) 300
- Instituto Português do Património Arquitectónico (ponto 7. 3) 303
- Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ponto 7. 3) 308
- Instituto Nacional de Habitação (ponto 7. 3) 312
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (ponto 7. 3) 313
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.4) 315

- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 7.4) 316

VIII – Operações de Tesouraria 317

- Direcção-Geral do Tesouro 319
- Direcção-Geral do Orçamento 343

IX – Operações de encerramento da Conta 345

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 9.1 a)) 347
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 9.1 b) e 9.2)) 349
- Direcção-Geral dos Impostos (pontos 9.1 b) e 9.2)) 350
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 9.1 b) e 9.2)) 354

X – Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial 357

- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 10.2) 359
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (ponto 10.2) 360
- Instituto das Artes (ponto 10.2) 371
- Instituto Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 10.4) 372
- Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas (ponto 10.4) 373
- Centro de Educação e Formação Profissional Integrada (ponto 10.4) 374
- Instituto de Turismo de Portugal (ponto 10.4) 375
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (ponto 10.4) 378
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 10.4) 380

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia 383

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 11.1,11.2 e 11.3) 385
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola/Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (pontos 11.1,11.2 e 11.3) 387
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (pontos 11.1,11.2 e 11.3) 390
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.1,11.2 e 11.3) 392
- Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL (ponto 11.4) 393
- Instituto para a Inovação na Formação (ponto 11.4) 399
- Comissão de Gestão do QCA III (ponto 11.4) 403
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (ponto 11.4) 404
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (ponto 11.4) 408
- Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão (ponto 11.5) 410
- Inspecção-Geral da Saúde (ponto 11.5) 412
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola/Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 11.5) 413
- Inspecção-Geral das Finanças (ponto 11.5) 415
- Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 11.5) 416
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (ponto 11.5) 419

- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.5) 423
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (ponto 11.5) 427
- Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão (ponto 11.5) 449
- Inspecção-Geral de Finanças (ponto 11.5) 450
- Inspecção-Geral da Saúde (ponto 11.5) 451
- Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 11.5) 452
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.5) 454
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (ponto 11.5) 459
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola / Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas (ponto 11.5) 463
- Programa Operacional da Região do Norte (ponto 11.5) 464
- Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (ponto 11.6) 510
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (ponto 11.6) 514
- Gabinete do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (ponto 11.6) 515
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.6) 517
- Coordenador Nacional do Programa Polis (ponto 11.6) 518
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (ponto 11.7) 530
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.7) 537
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 11.7) 538
- Comissão de Gestão do QCA III (ponto 11.7) 543
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 11.7) 544
- Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (ponto 11.7) 547
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (ponto 11.7) 548
- Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (ponto 11.7) 551

XII – Segurança Social 557

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (pontos 12.1 a 12.4 e 12.8) 559
- Instituto de Solidariedade e Segurança Social (pontos 12.5, 12.7 e 12.8) 570
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (ponto 12.7) 572
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (ponto 12.8) 580
- Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ponto 12.9) 582
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (ponto 12.10) 584

ANEXO I

IDENTIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PUBLICADOS EM 2002 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
Santa Casa da Misericórdia de Valpaços	III, n.º 4	05/01/2002
Sociedade Recreativa e Musical 12 de Abril	III, n.º 4	05/01/2002
Centro de Bem Estar Social de Santo Estevão	III, n.º 6	08/01/2002
Associação Nacional de Doentes com Artrites e Reumatismos da Infância	III, n.º 6	08/01/2002
Associação dos Amigos de Perrães	III, n.º 7	09/01/2002
Associação Migalha do Amor – Grupo Espírita da Fraternidade	III, n.º 9	11/01/2002
Associação Vicentina de Melres	III, n.º 20	24/01/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Sousel	III, n.º 20	24/01/2002
Paraíso Social da Água de Baixo	III, n.º 21	25/01/2002
Orfeão do Porto	III, n.º 24	29/01/2002
Associação Humanitária e Beneficente dos Bombeiros Voluntários de Braga	III, n.º 24	29/01/2002
Fundação Monjardino	III, n.º 24	29/01/2002
Centro Social e Paroquial de S. Miguel	III, n.º 43	20/02/2002
Obra do Frei Gil	III, n.º 45	22/02/2002
Nossa Âncora – Apoio a Pais em Luto	III, n.º 49	27/02/2002
Fundação Ilídio Pinho	III, n.º 58	09/03/2002
Associação de Reabilitação Psicossocial da Amadora – A.R.P.A.	III, n.º 66	19/03/2002
Centro Social Paroquial da Lourinhã	III, n.º 66	19/03/2002
Terras Dentro – Associação para o Desenvolvimento Integrado de Micro Regiões Rurais	III, n.º 69	22/03/2002
Casa do Povo de Runa	III, n.º 74	28/03/2002
Associação, Sócia, Cultural, Recreativa e Desportiva de Fradelos	III, n.º 74	28/03/2002
ADASCO – Associação de Desenvolvimento e Apoio Social da Freguesia do Coimbrão	III, n.º 75	30/03/2002
VIDA – Voluntariado para o Desenvolvimento Africano	III, n.º 85	11/04/2002
Fundação Fausto Dias	III, n.º 85	11/04/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Paço de Arcos	III, n.º 85	11/04/2002
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora das Dores	III, n.º 89	16/04/2002
Filarmónica Verdi Cambrense	III, n.º 95	23/04/2002
Caritas Paroquial do Vilar	III, n.º 95	23/04/2002
Lar e Centro de Dia para Idosos o Cantinho Amigo de Santiago Maior	III, n.º 100	30/04/2002
Banda Musical de Amarante	III, n.º 102	03/05/2002
Associação Portuguesa para o Direito dos Menores e da Família	III, n.º 104	06/05/2002
Banda União Musical Pessegueirense	III, n.º 104	06/05/2002
JOBRA – Associação de Jovens da Branca	III, n.º 107	09/05/2002
Centro Social e Paroquial da Ilha	III, n.º 108	10/05/2002
Santa Casa da Misericórdia de Arcos de Valdevez	III, n.º 108	10/05/2002
Centro Social Nossa Senhora das Graças	III, n.º 109	11/05/2002

(…)

(…)

Centro Social de Mata de Lobos	III, n.º 112	15/05/2002
Associação Social, Cultural e Recreativa de São Cristóvão de Cabeçudos	III, n.º 114	17/05/2002
Associação dos Bombeiros Voluntários de Alcochete	III, n.º 116	20/05/2002
Associação Comunitária da Pedra	III, n.º 117	21/05/2002
Banco Alimentar contra a Fome/Aveiro	III, n.º 118	22/05/2002
Associação Quinta do Rezende	III, n.º 119	23/05/2002
Associação de Humanidade e Respeito pelos Idosos de Évora	III, n.º 120	24/05/2002
Associação de Solidariedade Social de Alquerubim	III, n.º 123	28/05/2002
Centro Social Cultural e Recreativo da Freguesia de Avelãs de Cima	III, n.º 124	29/05/2002
Instituto Nacional de Cardiologia Preventiva	III, n.º 125	31/05/2002
Centro Solidariedade e Cultura de Peniche	III, n.º 128	04/06/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Póvoa de Lanhoso	III, n.º 137	17/06/2002
Centro Infantil da Zona de Justino Teixeira	III, n.º 162	16/07/2002
Centro Social Paroquial de Vila Cova do Covelo	III, n.º 175	31/07/2002
Associação do Trabalho Portuário de Aveiro	III, n.º 183	09/08/2002
Fundação A Lord	III, n.º 195	24/08/2002
Associação dos Bombeiros Voluntários do Pinhão	III, n.º 200	30/08/2002
Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Santo Tirso	III, n.º 202	02/09/2002
Irmandade da Sertã	III, n.º 203	03/09/2002
Associação de Reformados e Idosos da freguesia da Malagueira	III, n.º 203	03/09/2002
Associação de Socorros Mútuos Montepio Nossa Senhora da Nazaré de Torres Novas	III, n.º 204	04/09/2002
Jardim Infantil do Bairro das Campinas	III, n.º 205	05/09/2002
APPACDM de Anadia – Associação de Pais e Amigos do Cidadão deficiente Mental	III, n.º 205	05/09/2002
Centro Balmar – Fundação de Beneficência e Cultura	III, n.º 208	09/09/2002
Centro Social e Paroquial do Romeu	III, n.º 209	10/09/2002
Associação do Campo	III, n.º 209	10/09/2002
Fundação Mariápolis	III, n.º 215	17/09/2002
Venerável Ordem Terceira de São Francisco	III, n.º 215	17/09/2002
CELIUM – Instituição de Particular de Solidariedade Social	III, n.º 216	18/09/2002
Centro Social da Paróquia de S. Pedro Lomar	III, n.º 216	18/09/2002
Casa do Povo de Vide	III, n.º 216	18/09/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários Portuenses	III, n.º 217	19/09/2002
Associação Viv´Arte – Laboratório de Expressão Dramática de Oliveira do Bairro	III, n.º 218	20/09/2002
Associação de Solidariedade Social de Travanca	III, n.º 218	20/09/2002
Centro de Solidariedade Social de Valdozende	III, n.º 218	20/09/2002
Centro Social e Paroquial de Nossa Senhora da Ponte	III, n.º 218	20/09/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Miranda do Corvo	III, n.º 219	21/09/2002
Associação Flaviense de Bombeiros Voluntários de Chaves	III, n.º 219	21/09/2002
Associação de Beneficência e Cultura de Outeiro de Gatos	III, n.º 219	21/09/2002
Associação Para o Infantário do Bairro Mouco	III, n.º 219	21/09/2002

(…)

(…)

Os Francisquinhos – Cooperativa de Serviços de Reabilitação e Formação, C.R.L.	III, n.º 221	24/09/2002
Associação de Desenvolvimento Social da Freguesia de Alvorinha	III, n.º 222	25/09/2002
Centro Paroquial e Social de Guilhadeses	III, n.º 222	25/09/2002
Centro Infantil de S. Roque	III, n.º 222	25/09/2002
A.A.P.M. – Associação de Amigos do Reverendo do Padre José dos Santos Ferreira Moura	III, n.º 223	26/09/2002
Banda Operária Torrejana	III, n.º 223	26/09/2002
APPACDM-Mirandela – Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental	III, n.º 223	26/09/2002
Fundação Focus Assistência Humanitária Europa	III, n.º 224	27/09/2002
Casa do Povo do Concelho da Lourinhã	III, n.º 226	30/09/2002
Comissão de Melhoramentos do Esporão (Góis)	III, n.º 230	04/10/2002
Associação Famalicense de Prevenção e Apoio ao Deficiente	III, n.º 230	04/10/2002
A.H.S. – Associação Humanitária de Sandomil	III, n.º 230	04/10/2002
Fundação Maria Isabel e Renato Gameiro	III, n.º 231	07/10/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vidago	III, n.º 233	09/10/2002
CAIS – Associação de Solidariedade Social	III, n.º 234	10/10/2002
ARTENAVE – Atelier, Associação de Solidariedade	III, n.º 234	10/10/2002
Banda Musical de Rio Mau	III, n.º 235	11/10/2002
Centro Social Paroquial de Ferreira-a-Nova	III, n.º 236	12/10/2002
Fundação Infantil Ronald McDonald	III, n.º 236	12/10/2002
Banco Alimentar Contra a Fome na Península de Setúbal	III, n.º 238	15/10/2002
Centro Social Desportivo e Cultural do Bairro das Campinas	III, n.º 239	16/10/2002
Centro Social Paroquial de Avidos	III, n.º 240	17/10/2002
Associação Humanitária Bombeiros Voluntários do Concelho de Soure	III, n.º 240	17/10/2002
AGIR XXI Associação para a Inclusão Social	III, n.º 246	24/10/2002
Associação Humanitária do Corpo dos Bombeiros Voluntários de Caxarias	III, n.º 273	26/11/2002
SPG – Sociedade Portuguesa de Gastrenterologia	III, n.º 274	27/11/2002
Associação Os Vencedores de Sangemil	III, n.º 274	27/11/2002
Centro Social Paroquial de Vilela	III, n.º 275	28/11/2002
A.P.O - Associação Projecto Omega	III, n.º 275	28/11/2002
Sociedade Artística Banda Vale de Cambra	III, n.º 278	02/12/2002
AURPIL – Associação Unitária de Reformados, Pensionistas e Idosos do Lavradio	III, n.º 278	02/12/2002
Lions Clube de Braga	III, n.º 278	02/12/2002
Associação Cultural Desportiva e Recreativa de Freixo de Numão	III, n.º 278	02/12/2002
Associação de Idosos Pensionistas e Reformados do Mucifal	III, n.º 281	05/12/2002
Associação de Apoio Social Melhoramentos, Cultura e Desporto das Terras de Santa Bárbara	III, n.º 282	06/12/2002
Fundação Ajuda à Igreja Que Sofre	III, n.º 282	06/12/2002
Associação dos Bombeiros Voluntários de Alcobaça	III, n.º 284	09/12/2002
Associação Social e Cultural da Terceira Idade e do Autodidacta de Aveiro	III, n.º 284	09/12/2002
Associação Portuguesa de Paramiloídose, Mucifal	III, n.º 286	11/12/2002
Associação Diabéticos do Concelho de Ovar	III, n.º 286	11/12/2002

(…)

(…)

Associação Oncológica do Algarve	III, n.º 286	11/12/2002
Casa do Povo de Ermesinde	III, n.º 286	11/12/2002
APDI – Assoc. Portuguesa da Doença Inflamatória do Intestino, Colite Ulcerosa e Doença de Crohn	III, n.º 286	12/12/2002
Centro de Promoção Social e Cultural de Junqueira	III, n.º 287	12/12/2002
Associação Social Cultural e Recreativa de Chorente	III, n.º 288	13/12/2002
Centro Social do Carriço	III, n.º 288	13/12/2002
Casa do Povo de Vila Nova de Anços	III, n.º 288	13/12/2002
Associação Sócio-Cultural de Recreio e Desporto dos Pereiros	III, n.º 289	14/12/2002
Os Amigos de Fragosela – Associação Social, Cultural e Recreativa	III, n.º 289	14/12/2002
Centro Social e Paroquial de Santo André de Esgueira	III, n.º 289	14/12/2002
Associação 2000 de Apoio ao Desenvolvimento – A 2000	III, n.º 289	14/12/2002
Associação de Solidariedade Social de Santa Maria de Lamaçães	III, n.º 291	17/12/2002
Centro Solidariedade Social de Adémia	III, n.º 292	18/12/2002
Centro de Dia de Benquerenças	III, n.º 294	20/12/2002
Infantário Mário Mendes da Costa	III, n.º 294	20/12/2002
Cooperativa de Solidariedade Social do Povo Portuense, C.R.L.	III, n.º 294	20/12/2002
Associação para o Desenvolvimento e Acção Social de Malpartida	III, n.º 294	20/12/2002
ACEP – Associação Cultural e de Educação Popular	III, n.º 296	23/12/2002
Associação de Pensionistas e Idosos da Freguesia de Arraiolos	III, n.º 296	23/12/2002
Associação de Melhoramentos de Eixo	III, n.º 296	23/12/2002
Associação de Protecção à Infância – Bispo D. António Barroso	III, n.º 297	24/12/2002
Rancho Folclórico de Seia	III, n.º 298	26/12/2002
Associação de Promoção Social dos Habitantes da Freguesia de Vide	III, n.º 299	27/12/2002
ANEM - Associação Nacional de Esclerose Múltipla	III, n.º 299	27/12/2002
Centro Social de São João	III, n.º 299	27/12/2002
Casa do Povo de Fermentões	III, n.º 299	27/12/2002
Sociedade de Educação Social de S. João do Estoril	III, n.º 299	27/12/2002
Centro Social de Educação Sol Nascente	III, n.º 300	28/12/2002
Centro de Solidariedade Social de Santo André	III, n.º 300	28/12/2002

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
Associação Cultural e de Educação Popular – ACEP	Actividades do âmbito da acção social / segurança social	II, n.º 10	12/01/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Viana do Castelo	Diversos	II, n.º 23	28/01/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Braga	Diversos	II, n.º 23	28/01/2002

(…)

(…)

Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Porto de Mós	Diversos	II, n.º 23	28/01/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Loures	Diversos	II, n.º 23	28/01/2002
Cruz Vermelha Portuguesa	Actividade humanitária e de interesse público	II, n.º 49	27/02/2002
Fundação Mário Soares	Projecto Actividades Culturais 2000/2001	II, n.º 53	04/03/2002
IMAR – Instituo do Mar	Diversos	II, n.º 55	06/03/2002
Assoc. Recreativa e Musical Amigos da Branca	Actividades Culturais – 2000	II, n.º 56	07/03/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vimioso	Diversos	II, n.º 57	08/03/2002
Fundação Cuidar o Futuro	Donativos em 2001 para o património inicial	II, n.º 61	13/03/2002
Escola Nacional de Bombeiros	Diversos	II, n.º 61	13/03/2002
Associação ModaLisboa	Projecto ModaLisboa 2001	II, n.º 63	15/03/2002
Sociedade Histórica da Independência de Portugal	Actividade desportivas de carácter não profissional	II, n.º 66	19/03/2002
União Desportiva da Caranguejeira	Activ. desportivas de carácter não profissional	II, n.º 66	19/03/2002
Sporting Clube das Caldas	Activ. desportivas de carácter não profissional	II, n.º 72	26/03/2002
Clube Fluvial Portuense	Activ. desportivas de carácter não profissional	II, n.º 72	26/03/2002
Associação Hum. dos Bombeiros da Aguda	Diversos	II, n.º 79	04/04/2002
Associação Humanitária dos Bombeiros de Cernache do Bonjardim	Diversos	II, n.º 79	04/04/2002
Associação Humanitária dos Dadores de Sangue de Esposende	Actividades de recolha de sangue e inscrição de dadores voluntários, bem como prestar assistência a doentes de emergência	II, n.º 83	09/04/2002
Bombeiros Vol. de Salvação Pública – Chaves	Diversos	II, n.º 87	13/04/2002
Sport Clube Leiria e Marrazes	Activ. desportivas de carácter não profissional	II, n.º 90	17/04/2002
Centro Artes e Ofícios Roque Gameiro	Actividades Culturais	II, n.º 97	26/04/2002
Federação Portuguesa de Vela	Diversos	II, n.º 99	29/04/2002
Fatias de Cá de Tomar	Projecto "Corto Maltese"	II, n.º 102	03/05/2002
Associação World Monuments Fund Portugal	Projecto de conservação do claustro do Mosteiro dos Jerónimos 1998-2002	II, n.º 113	16/05/2002

Benefícios fiscais do art.º 39.º do EBF

Entidades beneficiárias	Diplomas	Diários da República	
		Série e N.º	Data
Frezite – Ferramentas de Corte, SA	Desp. n.º 739	II, n.º 224	27/09/2002
Frezite – Ferramentas de Corte, SA	Desp. n.º 740	II, n.º 224	27/09/2002
Globe Motors, Inc. e Globe Motors Portugal – Material Eléctrico para a Indústria Automóvel, Lda.	RCM n.º 120	I-B n.º 235	11/10/2002
Companhia Roca Radiadores, SA e Roca Torneiras, Lda.	RCM n.º 121	I-B n.º 235	11/10/2002
COFAT e Coficab Portugal – Comp.ª de Fios e Cabos, Lda.	RCM n.º 122	I-B n.º 235	11/10/2002
Edscha-Arjal, Sistemas Técnicos para Automóveis, Lda.	RCM n.º 124	I-B n.º 238	15/10/2002

ANEXO II

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

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/02, Ref.ª 3 743	**17 Março de 2004**	76/06	**25 Março de 2004**

ASSUNTO: **Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 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, refira-se, relativamente à "*Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado*", que esta Direcção-Geral desenvolveu esforços e acompanhou, 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, pelo que, com a execução do Orçamento do Estado para 2004 a aplicação do novo regime financeiro ao universo dos serviços integrados ficará concluída.

No que se refere à questão do "*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. Tal não significa, no entanto, que, de 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.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 25 de Março de 2004.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07
DGTC 26 03 04 08726
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

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. 9157	**28/05/2004**	**Nº. 452** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE de 2002 - CAPÍTULO. II - PONTOS 2.1 A 2.5; CAPÍTULO IX - PONTOS 9.1 - B E 9.2

Relativamente ao Anteprojecto mencionado em epígrafe e em satisfação do solicitado, afigura-se, a esta Direcção-Geral de informar o seguinte:

- quanto às considerações de índole geral, produzidas, sobre a contabilização e o apuramento da receita orçamental, nada mais temos a acrescentar ao transcrito no n/ofício n.º 369, datado de 27 de Abril p.p., que se junta por fotocópia, e ao qual está subjacente o Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento. Os comentários aí insertos, são extensivos às outras receitas orçamentais.

- quanto a considerações de caracter específico, apenas chamamos a atenção para o facto de os saldos de receitas consignadas, a partir de 2003, deixarem de ser objecto de qualquer tratamento especial, na sequência do despacho de concordância do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, em infirmação, devidamente fundamentada, elaborada para o efeito.

Com os melhores cumprimentos, pessoas

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 04 06 04 16009

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 DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00637 09/06'04

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª. da República, 65
1050 - 189 LISBOA

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2002: CAPÍTULO II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA: PONTOS 2.1 A 2.3 E 2.5; CAPÍTULO IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA: PONTOS 9.1 – B) E 9.2

Para os devidos efeitos, junto se envia a V. Exa, a informação n.º 34/2004, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,

(Paulo Moita de Macedo)

DGTC 09 06'04 16851

da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
fs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E GESTÃO DE FUNDOS

SDG. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 13591 Saída
Em 2004.06.07 Código
Rubrica

INFORMAÇÃO Nº. 34 / 2004

Para: SDG Dr. Jorge Soares
C/c.

Informe-se o Tribunal de Contas
7/6/04
PAULO MOITA DE MACEDO
DIRECTOR-GERAL

Concordo com as referências constantes da presente informação.
Na verdade, a DGCI tem vindo a adaptar os processos no sentido de melhorar a qualidade da informação e de a obter/fornecer em tempo útil.
À consideração do Exmo Director-Geral
2004.06.07

FERNANDO JORGE R. SOARES
(SUBDIRECTOR-GERAL)

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2002: CAPÍTULO II - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA: PONTOS 2.1 A 2.3 E 2.5; CAPÍTULO IX - OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA: PONTOS 9.1 - b) E 9.2

O anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2002, traduz a realidade observada quanto aos procedimentos contabilísticos efectuados na DGCI no que concerne às receitas dos impostos

sobre o rendimento (irs/irc), do selo (is), dos rodoviários (ici/ica) e do valor acrescentado (iva).

Efectivamente, continuamos a debater-nos com deficiências estruturais nos circuitos de informação que têm subjacente a falta de articulação entre os sistemas próprios da entidades intervenientes, geradoras do incumprimento dos prazos dos registos, assim como na fiabilidade da informação.

É de salientar que as divergências entre a informação económica e financeira que não conseguimos conciliar, e relativamente à qual estamos obrigados a regularizar no encerramento da Conta, continuam a ser fruto de investigação junto da DGITA e da DGT com o objectivo de localizarmos a origem das anomalias.

A actual versão do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), independentemente, de racionalizar e uniformizar alguns procedimentos, no essencial veio apenas permitir uma maior celeridade no fecho da Conta pela DGO.

Entre alguns reparos, é de salientar a inexistência de um módulo de administração que permita a inscrição:

a) da cobrança por entidade cobradora tendo por objectivo a conciliação com os dados disponibilizados pela DGT;

b) das cobranças devidas às Regiões Autónomas;

c) das derramas devidas aos Municípios;

d) do registo da informação de anos transactos.

Se atentarmos aos anos mais recentes, a DGCI desencadeou medidas que permitiram uma maior celeridade no tratamento da informação e controlo dos pagamentos, sendo de realçar a criação do documento único de cobrança (circuito de informação) de leitura óptica em 1997, avançando no

presente ano para o "duc desmaterializado" (Portaria nº 1423-I/2003, de 31 de Dezembro) recorrendo às novas tecnologias.

Paralelamente, foi implementada a conta corrente do sujeito passivo que aglutina, numa primeira fase, os registos dos impostos sobre o rendimento e do selo, cujas funcionalidades para além da gestão integrada da situação contributiva, irão racionalizar e passar a integrar o universo da informação no sistema central (ex.: reembolsos manuais).

Por outro lado, encontra-se em curso os trabalhos relativos à integração das receitas de execução fiscal no circuito duc, estando para breve concluída a cobertura no sistema local de cobrança de todas as Tesourarias de Finanças.

Afigura-se-nos que estão em curso medidas que, no futuro, permitirão à DGCI responder a alguns dos objectivos recomendados pelo Tribunal de Contas a todas as entidades intervenientes.

À Consideração Superior

DSCGF, 2004.06.07

O Director de Serviços,

André Cândido Campos Vicente

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

09. JUN. 04 12625

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
9156	28/05/04	DTCE/DCC

Assunto **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2002: Capítulo II- Pontos 2.1 a 2.5; Capítulo IX: Pontos 9.1-b) e 9.2.**

No seguimento do v/ ofício em referência sobre o "Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2002: Capítulo II- Pontos 2.1 a 2.5; Capítulo IX: Pontos 9.1-b) e 9.2", no que concerne ao ponto 2.2-Análise do modelo de contabilização, informa-se o seguinte:

- É a DGT que efectua no seu SGR os movimentos de encerramento da Conta Geral do Estado, por indicação da DGO e, por isso, quanto mais tarde ocorrer esse encerramento maior será o desfasamento temporal, entre o primeiro e o último registo;

- Não nos parece correcto utilizar o conceito de fiabilidade para determinar um indicador em que é estabelecida a relação entre o valor da informação inicial face à definitiva, pois não deve ser este o alcance utilizado no nº. 1 do artº. 3º. da Portaria nº. 1122/2000 (2ª. série), de 28 de Julho, quando refere que "... nas entidades administradoras das receitas existirá um responsável pela contabilização dos **factos registados**, pela respectiva qualidade, **fiabilidade** e segurança, ...".
  Entende-se que o conceito de fiabilidade tem a ver com a "a verdade ou sinceridade das contas" e não com a "integridade" inicial da informação, para onde parece apontar a construção do indicador.
  Enquanto que o primeiro se encontra ligado ao cumprimento dos princípios e critérios estabelecidos, já o segundo está direccionado para o registo da informação completa dentro do prazo legal.
  Porém, na actual conjuntura, em que a informação não se encontra totalmente automatizada, é prematura a criação de tais indicadores, tanto mais que este processo não depende somente da DGT, o qual, na parte que lhe diz exclusivamente respeito, encontra-se em vias de finalização (excepto a componente externa).

Rua da Alfândega,5 - 1º - 1194 Lisboa Codex Tel. 888 06 31 - Fax: 888 04 36

Ou seja, na nossa óptica, deveria existir a primazia da substância sobre a forma, na busca de uma "imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados das operações", como reza o POC;

- O apuramento e registo da informação da receita de cada período e o envio da informação mensal para o SCR, relacionada com a execução orçamental, por parte dos serviços administradores/contabilizadores, foi fixado pela DGO para 2004 até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que respeita a execução;

- O registo das receitas obtidas pelo Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros deixou, a partir de Janeiro de 2003, de ser efectuado no SGR pela Direcção-Geral do Orçamento, passando o mesmo a ser executado pela Direcção-Geral do Tesouro no seu SGR. Na Contabilidade do Tesouro procedeu-se à abertura de uma conta especifica como subconta da "Receita do Estado-DGT" para contabilização dessas receitas;

- Em termos das orientações dadas relativamente ao sistema de contabilização das operações orçamentais (receitas e reposições abatidas nos pagamentos) redefiniu-se em 2004 a estrutura da classe 04 – "Transferência do Orçamento do Estado", no sentido de a aproximar à que existe no SCR, ou seja, a contabilização das receitas efectuada por serviço administrador. No entanto, o facto de ainda não se encontrar automatizada a contabilização, quer dos DUC's cobrados pelas entidades colaboradoras, quer dos movimentos efectuados pelas caixas do Tesouro, a afectação desses valores não é ainda efectuada de acordo com o pretendido;

- A contabilização automática dos DUC, prevista iniciar-se no corrente ano, irá permitir o registo diário das cobranças, facilitando a reconciliação num período mais curto do que o actual.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral

AP/JS

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 09 06'04 16850

Rua da Alfândega,5 - 1º - 1194 Lisboa Codex Tel: 888 06 31 - Fax: 888 04 36

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO N.º DATA
00485 14/04/04

EXMO. SENHOR
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069 - 045 LISBOA

V/ refª: Of. 4451 de 02/04/2004
DA II

Assunto: Relato de auditoria a reembolsos e restituições de IVA, no âmbito do encerramento da CGE/2002 e Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2002

Encarrega-me o Senhor Director-Geral dos Impostos de remeter a V. Ex.ª cópia da informação nº 24, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, relativa ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete

Lucília Costa

IF/

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 8302 Saída
Em 12/04/04 Código
Rubrica Gust Rubrica

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E GESTÃO DE FUNDOS

INFORMAÇÃO N°. 24 / 2004

Para: SDG Dr. João Durão
C/c.

Visto.
Reconhecer-se ao Tribunal de Contas
13.4.04

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

Concordo
À consideração do Senhor Director-Geral, com sugestão de envio à Direcção-Geral do Tribunal de Contas
2004.04.08
João Durão
João Ribeiro Elias Durão
(Subdirector-Geral)

ASSUNTO: RELATÓRIO DE AUDITORIA A REEMBOLSOS E RESTITUIÇÕES DE IVA, NO ÂMBITO DO ENCERRAMENTO DA CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 2002. PROCº Nº 37/03 - AUDIT.

Relativamente ao assunto em epígrafe, e na sequência da auditoria levada a cabo pelos técnicos do Tribunal de Contas, que teve por finalidade avaliar a contabilização dos reembolsos e restituições de IVA administrados pela DGCI, emitidos no mês de Dezembro de 2002, mais precisamente os que foram processados no dia 30 de Dezembro e cuja data de pagamento foi determinada pelo Despacho nº 831/2003, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, podemos afirmar que o Relatório merece

a nossa concordância, afigurando-se-nos no entanto a necessidade de explicitar algumas questões:

A – Contabilização de reembolsos

1. A estrutura das tabelas modelo 28 e mapas modelo 13, ambas geradas automaticamente pelo módulo de contabilização, constituem o suporte da Conta da responsabilidade da DGCI, e evidenciam em simultâneo a vertente económica e financeira no que concerne aos procedimentos relacionados com os reembolsos e restituições.

   Efectivamente, e embora contrariando o entendimento do Tribunal de Contas sobre o momento (emissão/pagamento) da contabilização dos reembolsos e restituições, tem, em regra, vindo a ser mantido o "critério de caixa" nos registos contabilísticos, em articulação com os critérios de registo da DGT, pese embora a ordem de pagamento relacionada com o despacho acima referido, tendo presente que a Conta do Estado é elaborada na óptica financeira.

2. A explicação para a diferença entre o valor transcrito no Despacho do Senhor SEAF e a emissão do dia 30 de Dezembro, de 6.396,66, relativa a quatro restituições solicitadas pelos Serviços de Finanças, reside no facto desta importância não constar do mapa resumo dos pagamentos "MAPA EVM5027B" que acompanhou a informação nº 04, de 26.02.2003, do Gabinete do Subdirector-Geral.

   No seio da COMTAPRE foi decidido que a contabilização destes montantes pertencia aos Serviços Locais. Porém, no encerramento da Conta do ano de 2002, foi detectada uma divergência no confronto dos valores inscritos no SGR com os dados da DGT, tendo-se apurado que a divergência residia nos pedidos dos reembolsos/restituições desencadeados pelos Serviços de Finanças. Em articulação com a Direcção de Serviços de Planeamento foi acordado que as citadas importâncias passariam a ser contabilizadas centralmente.

   O módulo "reembolsos-écran 49600" permite a observação destas importâncias, as quais estão omissas do módulo de contabilização pelo facto do Plano de

Contas ter sido criado anteriormente e não contemplar as rubricas "juros de mora" e "multas e penalidades".

A ultrapassagem desta incongruência passará pela alteração do Plano de Contas ou através da ventilação da informação constante do módulo reembolsos para a tabela mod. 28 e mapa modelo 13. A primeira alternativa é a ideal mas obrigará a profundas alterações ao actual módulo de contabilização. A segunda opção consegue responder de modo expedito às questões colocadas.

3. No que concerne à eventual afectação, negativa, à receita do ano em que ocorreram os pagamentos dos reembolsos e restituições (8 reembolsos – 12.632,86; 16 restituições – 63.865,51) que integraram o universo da emissão de 30 de Dezembro, iremos solicitar à DGITA a sua identificação de modo a que possamos acompanhar a evolução da situação dos correspondentes créditos e corrigirmos, consequentemente, os pagamentos.

B - Mecanismo de compensação

Nos termos do Artº 83º-B os reembolsos não podem ser pagos se existirem dívidas do mesmo imposto.

O sistema do IVA, ao contrário do de outros impostos de informatização mais recente, não tem qualquer interface com o sistema de execução fiscal, pelo que os pagamentos efectuados neste âmbito não actualizam a situação do contribuinte. É necessário que no respectivo Serviço de Finanças seja recolhida a indicação de pagamento total.

Do mesmo modo, os pagamentos efectuados através de Guia 26 não eram recolhidos pelo sistema informático do IVA, pelo que a dívida se mantinha.

Para colmatar tais insuficiências, ainda que não se trate de solução ideal, estão já a ser carregados no sistema informático do IVA os pagamentos efectuados e constantes do Sistema de Execuções Fiscais (SEF), tendo em vista actualizar os montantes em dívida nas contas-correntes dos contribuintes.

Paralelamente eliminou-se a Guia Mod 26 (deixou de ser utilizada a partir de 01.01.2004) e foi criada, em substituição, o Mod P2, integrado no circuito DUC. Tal significa que os pagamentos efectuados através deste impresso actualizam a conta--corrente, obstando aos inconvenientes apontados no Relatório à Guia Mod 26.

Estão ainda em curso diligências no sentido de recuperar informação relativa a pagamentos efectuados ao abrigo do 124/96, o que permitirá corrigir as contas--correntes, obstando assim a indevidas compensações.

C - Reembolsos de valor superior a € 7 481,97

A elaboração do ofício-circulado n.º 30050, de 29 de Maio de 2002, que visou a definição de um prazo para a entrega dos elementos exigíveis para a concessão dos reembolsos abrangidos pelo Despacho Normativo n.º 342/93, de 30/10, o qual implicava a notificação prévia ao contribuinte nos casos em que aquele prazo tinha sido expirado, por parte das respectivas unidades orgânicas e serviços de inspecção tributária, tendo em vista o saneamento dos reembolsos em apreciação e a fim de se aferir da legitimidade do crédito ainda no decurso do prazo de caducidade.

Neste sentido e de acordo com o prazo determinado de 60 dias, a Direcção de Serviços de Reembolsos, a 1 de Agosto de 2002, oficiou a todas as Direcções de Finanças que " para os fins previstos no ofício-circulado nº 30050, de 29/05/2002, desta Direcção de Serviços, tenho a honra de enviar a V. Exª, a listagem completa de todos os pedidos de reembolsos superiores a € 7 481,97, que se encontram em apreciação".

Em resultado dessa diligência, constatou-se um esforço aceitável por parte das unidades orgânicas e serviços de inspecção tributária, que se traduziu em inúmeras informações prestadas sobre a situação daqueles pedidos de reembolso, que permitiu a sua posterior decisão.

Embora se reconheça que a situação não se encontra totalmente sanada, foi conseguida uma significativa diminuição do saldo dos processos que àquela data afectavam o respectivo mapa.

D- Pagamento antes da "data efeito juros"

O programa de reembolsos, que corre semanalmente, emite apenas aqueles cuja data de efeito de juros se encontra pré-definida.

No ano de 2002 como o programa de reembolsos em Dezembro não correu com a periodicidade normal, é possível que a data possa ter sido alterada, o que carece de análise casuística insusceptível de, nesta data, ser efectuada por não ter sido remetido o referido Anexo E3.

À consideração Superior.
Lisboa, 8 de Abril de 2004.

OS CHEFES DE DIVISÃO,

- António Bernardino de Almeida

- Maria de Lourdes Amâncio

S. R.

16.ABR.04 08418

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
DAII	02.04.2004	DTCE/DCC/NOC

Assunto: Relato de auditoria a reembolsos e restituições de IVA, no âmbito do encerramento da CGE/2002 e Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002

No seguimento do vosso ofício em referência sobre "Relato de auditoria a reembolsos e restituições de IVA, no âmbito do encerramento da CGE/2002 e Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002", no que concerne ao ponto "*Recomendações*" incluído no "*Sumário*" (Pag. 10 do relato de autoria), informa-se o seguinte:

- A definição do critério de contabilização orçamental dos reembolsos baseado nos valores pagos é competência da Direcção-Geral do Orçamento, tendo sido sempre aplicado em conformidade pela DGT. No caso mencionado nas "*Recomendações*", o critério de contabilização utilizado esteve em conformidade com o respectivo despacho governamental;

- Os mecanismos de controlo referidos no ponto dois relativos a esta situação pontual, dependem exclusivamente da informação residente na DSCIVA e referente ao valor apurado e que deu origem ao Despacho.

Tendo em conta a presente situação, reforça-se a ideia de que efectivamente o critério que tem vindo a ser utilizado na Contabilidade do Tesouro, para registo das restituições e reembolsos, nos parece ser o mais indicado e transparente.

Importa ainda mencionar que, relativamente ao mencionado na pág. nº 9 sobre o montante de 19.893,59 €, o estorno efectuado na Contabilidade do Tesouro, através dos documentos nº 11067 e 11068 do diário 04 teve por objectivo evitar uma duplicação do abate, ou seja, deduzimos ao valor do despacho (169.270.093,42 €) esse valor uma vez que o mesmo já tinha sido objecto de contabilização (doc. nº 272 do diário 05).

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 19 04'04 10782

Rua da Alfândega 5 - 1º 1194 Lisboa Codex Tel 888 06 31 Fax 888 04 36

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. 5227	21/04/2004	Nº. 369 Proc.15/B/559/1/DSCO	2004-04-27

ASSUNTO: Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento, pelo serviço administrador.

Relativamente ao relato em epígrafe, esta Direcção-Geral nada mais tem a acrescentar aos esclarecimentos já transmitidos e aos quais é feita referência.

Cremos todavia, que a informatização plena dos Serviços Locais de Finanças, e o aperfeiçoamento gradual dos sistemas que conduzem à quantificação da receita orçamental, em articulação, com melhorias ao nível dos sistemas que suportam a tesouraria do Estado e a contabilização, por parte dos serviços administradores, levarão a curto/médio prazo, à eliminação da generalidade das observações negativas, que ora são enumeradas.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 30 04 04 11875

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

29.ABR.04 09587

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.° n.° 5228, de 21.04.04
DA II

N/ Ref.ª
DTCE/GAI

ASSUNTO: Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento, pelo serviço administrador

Em resposta ao ofício 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 Relato.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

Rua da Alfândega, 5 - 1° - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 03.05.04

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 530 / 2004 DATA 29/4/2004	

PARECER	DESPACHO
Confirmo Ao GAF para os devidos fins 04.05.26	Visto. Remeta-se ao TC cópia o solicitado. Cópia ao Subsecretario. 28.4.2004 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: Informação nº. 140/04, de 26/04.
V/ Ref.: Ofício do TC nº. 5228, de 04/04/21
ASSUNTO: Relato da auditoria à contabilização do imposto sobre o rendimento (IR) pelo serviço administrador.

Gabinete 2194
28.04.04

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 LISBOA CODEX Tel.: 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 8877580

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação nº. 530 / 2003-

ASSUNTO: Relato da auditoria à contabilização do imposto sobre o rendimento (IR) pelo serviço administrador.

Pelo ofício nº 5228/2004, de 21 de Abril, do Tribunal de Contas, foi-nos remetido para apreciação o relato da auditoria à contabilização do imposto sobre o rendimento pelo serviço administrador.

Assim, em face do relato apresentado, afigura-se de tecer os seguintes comentários:

1. As reconciliações dos valores cobrados através de documentos únicos (DUC), no ano de 2002, efectuadas entre a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e o serviço administrador do IR, foram encetadas com um desfasamento de três meses relativamente ao seu período de incidência, em função das dificuldades manifestadas por esse serviço, quer na leitura óptica atempada das guias de pagamento das liquidações não prévias, quer no apuramento das cobranças ocorridas nas tesourarias não informatizadas;

2. Refira-se a propósito do procedimento, iniciado em 2000, de estabelecimento de uma data comum, para extrair das várias bases de dados (da DGT e do serviço administrador) os valores mensais e anuais dos documentos cobrados, de cada receita arrecada através de DUC, que, tal rotina, possibilitou a execução de reconciliações mensais e anuais de forma coerente, uma vez que as mesmas têm por base o mesmo universo de valores cobrados, evitando o aparecimento de disparidades provocadas pelas sucessivas actualizações aos sistemas informáticos da rede de cobranças do Estado, resultantes de correcções a documentos transmitidas pelas entidades cobradoras, em momentos distintos.

   Assim, eliminando-se tais distorções foi possível reduzir substancialmente, ao longo dos últimos anos, o montante de valores divergentes, cingindo-se as operações de reconciliação à detecção das causas justificativas das diferenças encontradas, numa perspectiva de prevenção da ocorrência de disparidades futuras com origem nas situações anómalas entretanto individualizadas.

   Neste contexto, é nosso entendimento que cabe ao Tesouro o apuramento do valor global das cobranças reconciliadas (montante cobrado = montante depositado) e ao serviço administrador a sua afectação ao tipo de receita correspondente, ao Continente, Regiões Autónomas e às Autarquias (derramas);

3. No que concerne à contabilização de DUC de autoliquidação, pela DGCI, parece de anuir com o exposto na página 24 de que apenas deverão ser considerados para esse efeito o valor dos talões reconciliados com o Tesouro;

Rua da Alfândega, 5 - P - 1194 LISBOA CODEX Tel.: 88806\1 Telex:12764 / 15616 Fax: 8877380

4. Relativamente às excepções aos critérios de contabilização (cfr. folha 12) é de manifestar a nossa total concordância ao proposto, no sentido de ser a entidade coordenadora de contabilização das receitas a registar as alterações que se verifiquem nesse âmbito.

À consideração superior

DTCE/DCT/DCC, 04/04/26

Maria de Fátima Silva
Directora de Contas do Tesouro

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

EXMº. SENHOR DIRECTOR GERAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-04 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência
DA II 8224 de 21Abr.04		2.11/04

Assunto: Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento, pelo serviço administrador.

Em resposta ao v/ofício em referência, informo V.Exª. que a análise efectuada ao documento em causa não suscitou, por parte desta Direcção Geral, qualquer comentário.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora Geral

(Ana Maria Jordão)

J. Martins
Subdirector-Geral

Mod. S-1097 Rua da Alfândega, 5 r/c - 1194 LISBOA CODEX Telef. 21 881 38 57 - Fax 21 881 37 47 Nº Pessoa Colectiva 600012875

DGTC 03 05'04 11991

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. **DATA**

00563 06/05/04

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1029-045 Lisboa

ASSUNTO: **Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento, pelo serviço administrador**

Em referência ao relato de auditoria nº 31/03, junto envio a informação nº 28/2004 da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos com os comentários no âmbito desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

Paulo Moita de Macedo

RR/MF

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 9991 Saída
Em 03/05/04 Código

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E GESTÃO DE FUNDOS

INFORMAÇÃO Nº. 28 / 2004

Para: SDG Dr. João Durão
C/c.

Visto. Transmita-se ao Tribunal de Contas

4/5/04
PAULO MOITA DE MACEDO
Director-Geral

Concordo
À consideração do Senhor Director-Geral, com sugestão de envio ao Tribunal de Contas
2004.04.27
João Durão
João Ribeiro Elias Durão
(Subdirector-Geral)

ASSUNTO: RELATO DA AUDITORIA À CONTABILIZAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO - 2002

Tendo presente o Despacho de 22/04/2004, exarado por V. Exa no ofício nº 5225 – DA II, de 21/04/04, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, através do qual nos foi enviado o documento referido em epígrafe (Processo nº 31/03 – AUDIT), cumpre-nos informar:

O presente relato da Direcção-Geral do Tribunal de Contas – Departamento de Auditoria II, identifica com clareza os actuais constrangimentos que obviam o conhecimento global, fiável, atempado e consistente, da informação subjacente aos registos contabilísticos.

Na verdade, e como oportunamente salientamos os problemas com que nos temos vindo a debater nos anos anteriores ainda não foram ultrapassados, pois têm a ver com questões estruturais nos circuitos de informação, com a articulação entre sistemas das várias entidades intervenientes e com a ausência de um Plano de Contas para a receita.

O Sistema Gestão de Receitas na actual versão permite para além de alguns aspectos positivos descritos no Relatório tornar mais célere as tarefas de consolidação dos dados efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento relativas apenas a uma área fiscal (Continente). Consequentemente, a sua implementação traduziu-se em procedimentos adicionais para os nossos serviços, bem como, a assunção da responsabilidade pelo apuramento e registo dos movimentos de acerto pelos valores inscritos na Contabilidade da Tesouraria do Estado.

A metodologia recomendada pelos auditores afigura-se-nos correcta e indispensável para os objectivos pretendidos. Os serviços da DGCI têm avançado com medidas que visam ultrapassar insuficiências no tratamento da informação, algumas das quais vão ao encontro de reparos do Tribunal de Contas.

Assim, é de salientar que a nível dos movimentos escriturais foram identificadas algumas falhas de comunicação na transmissão das cobranças da DGT para o IIMF, bem como, na discriminação dos dados por área fiscal.

No que concerne ao tratamento dos reembolsos manuais, com a implementação da "conta corrente" e inerentes funcionalidades o seu número será reduzido, encontrando-se em estudo a solução para a automatização dos casos residuais.

Outra medida tomada e implementada no início do ano em curso, vem obviar os atrasos no tratamento da informação da cobrança através da criação de um "duc" desmaterializado, previsto no Regulamento do Documento Único de Cobrança, aprovado pela Portaria 1423-I/2003, de 31 de Dezembro, eliminando-se assim os erros e atrasos decorrentes da leitura óptica dos anteriores documentos de pagamento.

Finalmente, é de salientar que o signatário foi o responsável pela introdução e acompanhamento dos registos no SGR do ano 2002, tarefa da competência desta Divisão, nas condições e restrições existentes nos anos anteriores e que presidiram à construção das tabelas.

À Consideração Superior

DSCGF, 2004.04.26

O Chefe de Divisão,

André Cândido Campos Vicente

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

NOSSA REFERÊNCIA

Nº ENTRADA GERAL	DATA
17297/2004	2004/04/26
Nº OFÍCIO SAÍDA GERAL	**DATA**
015403	04.05.04
Nº PROCESSO	
1283/04	DS IRC

SUA REFERÊNCIA

Nº OFÍCIO	DATA	Nº PROCESSO
5225-DAII	2004/04/21	

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, 65

1050 – 189 LISBOA

ASSUNTO: Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento, pelo serviço administrador

Com referência ao assunto em epígrafe e a que se refere o oficio de V. Exas. nº 5225 de 2004/04/21, junto se envia as informações nº 459/04 da DSIRC e nº 724/04 da DSIRS.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 27 de Abril de 2004

P/ O Subdirector-Geral

(António de Sousa Menezes)

FM/PE/TC

DGTC 06/05/04 12:30:2

Direcção-Geral dos Impostos
Direcção de Serviços de IRS — Sector de Estudos

Informação

Nº: 724/04 PROC. Nº: 2351/04 E.G. Nº:

Para: Director-Geral

C/C:

Confirmo.
À Consideração Superior
2004-04-27
IRENE ANTUNES ABREU
Directora de Serviços

ASSUNTO/RESUMO:

PROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2002 – RELATO DE AUDITORIA À CONTABILIZAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO, PELO SERVIÇO ADMINISTRADOR

Foi remetida a esta Direcção de Serviços uma citação do Tribunal de Contas para elaboração dos comentários que o relatório referido em epígrafe, nos viesse a merecer, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13° da Lei n.° 98/97, de 26 de Agosto e no n.° 4 do artigo 24° da Lei n.° 6/91, de 20 de Fevereiro, aplicável por força do n.°1 do artigo 94° da Lei n.° 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.° 2/2002, de 28 de Agosto.

Em cumprimento do despacho do Ex.mo. Senhor Subdirector-Geral do IR, proferido na referida citação informa-se o seguinte:

1. O modelo contabilístico definido pelo Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.° 301/99, de 5 de Agosto e pela Portaria n.° 1.122/2000, de 28 de Julho, passou a ser suportado, para o ano de 2002, pela entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos respectivos serviços administradores e do Sistema Central de Receitas da Direcção Geral do Orçamento.

2. Estas circunstâncias justificaram a realização, pelo Tribunal de Contas, de uma ***auditoria à contabilização da receita de impostos sobre o rendimento pelo respectivo serviço administrador.***

3. A referida auditoria teve como objectivo ***avaliar a implementação do Regime de Contabilização das Receitas do Estado,*** na área dos impostos sobre o rendimento, ***quanto à conformidade do processo de contabilização ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação contabilizada e à evolução face ao processo de contabilização anterior.***

4. Assim, o objecto da auditoria foi a ***Área da Cobrança da Direcção Geral dos Impostos e os serviços centrais directamente envolvidos no processo de contabilização***, através do Sistema de Gestão de Receitas: ***Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos e a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística***.

5. Tendo em conta o âmbito das competências atribuídas à Direcção de Serviços do IRS, a matéria abordada não suscita quaisquer comentários, o que, de resto, também se depreende do objecto e dos objectivos da auditoria acima transcritos, pelo que parece que estes serviços não poderão dar qualquer contribuição, afigurando-se, outrossim, tratar-se de matéria que melhor se identifica com as atribuições da Área da Cobrança da Direcção Geral dos Impostos e os respectivos serviços centrais envolvidos no processo de contabilização, através do Sistema de Gestão de Receitas, designadamente, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos e a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística.

À consideração superior

DSIRS, 27 de Abril de 2004

A técnica economista

Ana Maria Santos

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

Visto.
Nada a opor.
27.04.04
Manuel Sousa Marcelos
Director de Serviços

PROC./IRC: 1283/ 2004 **DIVISÃO:**

E.G./SAIR: **INFORMAÇÃO:** 459 /2004

ASSUNTO: RELATO DA AUDITORIA À CONTABILIZAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO, PELO SERVIÇO ADMINISTRADOR

DIPLOMA: **ARTIGO:**

ENTIDADE INTERESSADA: TRIBUNAL DE CONTAS

SEDE/MORADA: AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

NIPC:

SERVIÇO REMETENTE:

I – INFORMAÇÃO

Por determinação do Ex.mo. Senhor Subdirector-Geral do IR, foi remetida a esta Direcção de Serviços uma citação do Tribunal de Contas para elaborar, no prazo de 10 (dez) dias, os comentários que o "Relatório da Auditoria à Contabilização dos Impostos sobre o Rendimento, pelo serviço Administrador", nos viesse a merecer, nos termos e para os efeitos previstos 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, aplicável por força do n.º1 do artigo 94º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

Analisado o documento, informa-se o seguinte:

A auditoria à contabilização da receita de impostos sobre o rendimento, pelo respectivo serviço administrador, justificou-se, no entender do Tribunal de Contas, pelo facto de ainda não se ter verificado a transição para o Regime de Contabilização da Receita do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto e pela Portaria n.º1122/2000, de 28 de Julho.

O objecto da auditoria foi a Área da Cobrança da Direcção Geral dos Impostos e os serviços centrais directamente envolvidos no processo de contabilização, através do Sistema de Gestão de Receitas: Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos e a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística. A primeira está incumbida de contabilizar a receita administrada pelos Serviços Centrais e a segunda de coordenar a contabilização da receita arrecadada pelos serviços locais (tesourarias de finanças).

Tendo em conta as competências atribuídas à Direcção de Serviços do IRC, a matéria abordada não suscita quaisquer comentários, o que, de resto, também se depreende do âmbito da auditoria acima transcrito, pelo que parece que estes serviços não poderão dar qualquer contributo.

Trata-se de matéria que melhor se identifica com as atribuições da Área da Cobrança da Direcção Geral dos Impostos e dos respectivos serviços centrais, envolvidos no processo de contabilização, através do Sistema de Gestão de Receitas, designadamente, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos e a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística.

À consideração superior

DSIRC, 27 de Abril de 2004

A Inspectora Tributária

(Fernanda Monteiro)

FM:\PE\TC

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Instituto de Informática
CONSELHO DE DIRECÇÃO

Exmº. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/ referência	S/ comunicação de	N/ nº	Data 20-04-2004
Nº Procº		N/ refª CDIR	

Assunto: **RELATO DA AUDITORIA À CONTABILIZAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO, PELO SERVIÇO ADMINISTRADOR**

Conforme solicitado no vosso ofício nº. 05223 de 21/04/2004, refª. DA II, junto se enviam os comentários solicitados:

"Gozando do direito que nos é conferido pelo artº13º da Lei nº98/97 de 26 de Agosto, o relato do Tribunal de Contas acima identificado, suscita-nos os seguintes comentários:

1. Fiabilidade da Informação – todos os dados constantes dos diversos SGR são agregados no SCR por ano, centro de receitas, classificação económica e data-valor. O valor global corresponde ao somatório de toda a informação recebida através de ficheiro de cada aplicação local dos serviços DGCI, DGO, DGAIEC e DGT.

2. Periodicidade da Informação – Desde o momento em que cada serviço assuma como responsabilidade sua a criação de ficheiros de informação contabilística, segundo as regras instituídas pela DGO, o Instituto de Informática garante a passagem dos dados para o SCR diáriamente.

3. Consistência dos dados- Relativamente à data-valor a considerar para efeitos contabilísticos, o Instituto de Informática garante que a mesma é validada na aplicação nos registos iniciais bem como nas sucessivas alterações (estornos). No entanto compete aos utilizadores da aplicação a determinação daquela data em relação ao registo contabilístico.

4. Variação dos montantes contabilísticos – Todos os registos efectuados no SGR e posteriormente processados no SCR têm um carácter dinâmico, reflectindo, a cada momento, as operações efectuadas sobre eles (estornos).

5. Interfaces com os diversos sistemas de controlo de receita – No caso particular dos sistemas próprios, compete aos organismos DGITA e DGAIEC a criação de interfaces de comunicação com o SGR tal como ficou definido nas sucessivas reuniões de análise com elementos

Avenida Leite de Vasconcelos, 2 Alfragide – 2614-502 AMADORA - PORTUGAL (351) 214723100 FAX: (351) 214723103

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Instituto de Informática
CONSELHO DE DIRECÇÃO

intervenientes e competentes na realização desta tarefa. O Instituto de Informática rejeita responsabilidade sobre o conteúdo da informação enviada ao SGR, não garantindo portanto que toda a informação registada nos sistemas próprios esteja conforme com a encontrada no SGR.

6. Detalhe da Informação – Nas aplicações em referência, constam todas as figuras contabilísticas determinadas pela DSC-DGO no documento de Contabilização e Escrituração da Receita. Cabe a esta direcção de serviço a determinação do nível de detalhe dos registos contabilísticos em ambas as aplicações

7. Normas e Regras de registo contabilístico – Na sequência do ponto anterior, o documento elaborado pela DSC-DGO determina ao Instituto de Informática as regras de desenvolvimento informático das funcionalidades da aplicação (já existentes e futuras). Assim sendo, com base no exposto garante o I.I. que tais normas constam da aplicação e que são validadas nos diversificados registos.

8. Erros encontrados na análise do TC – O I.I. não tem a responsabilidade dos mesmo, visto não ser entidade interveniente na aplicação na óptica do utilizador. Compete-nos apenas garantir a consistência dos mesmos e não a determinação da sua correcção.

Em suma, apoiamos as recomendações do Tribunal de Contas, no contínuo uso das aplicações SGR e SCR, incluindo do desenvolvimento de novas funcionalidades tendo em vista a fiabilidade, a consistência dos dados e um melhor apuramento de resultados de acordo com as portarias e regulamentos em vigor.
Disponibilizamo-nos ainda para colaborar com os diversos organismos, nas tarefas futuras, de modo a atingir o objectivo concreto de uma contabilização normalizada, regular e eficaz.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Direcção

João Catarino Tavares

Avenida Leite de Vasconcelos, 2 Alfragide – 2614-502 AMADORA - PORTUGAL (351) 214723100 FAX: (351) 214723103

DGTC 10/05/'04 12514

Direcção-Geral de Informática e
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Rua Barbosa do Bocage, nº 61
1050-189 - Lisboa

001418 06-05 '04

V/Refª	V/Data	V/Processo	N/Procº GDG	Nº Ofício Saída	Data

Assunto: RELATO DE AUDITORIA À CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS

No seguimento do vosso ofício nº 05226, de 21-Abril-2004, ,junto remeto a Informação nº ASGFF/58/2004, referindo os comentários pedidos, ao abrigo e para os efeitos previstos no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e no nº4 do artº 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, aplicável por força do nº 1 do artº 94º, da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 2/2002, de 28 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL

(António Ramos Lopes)

/JN

Av. Eng.º Duarte Pacheco n.º 28 Apartado 1852 1071-810 LISBOA PORTUGAL
Tel 213834200 - Telefax.213834646

DGTC 11 05'04 2655

INFORMAÇÃO	PARA: Exmº. Senhor Director-Geral
N.º ASGFF/58/2004	C/C:

Concordo.
Remeta-se à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

2004/5/5

ANTÓNIO RAMOS LOPES
DIRECTOR GERAL

ASSUNTO/RESUMO: **RELATO DE AUDITORIA À CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO, PELO RESPECTIVO SERVIÇO ADMINISTRADOR**

4 de Maio de 2004

Da análise efectuada ao Relato de "Auditoria à Contabilização da Receita de Impostos sobre o Rendimento, pelo Respectivo Serviço Administrador", recebido nesta em 2004-04-22, com a vossa referência DA II, e no que concerne às matérias directamente relacionadas com DGITA, consideramos que o diagnóstico efectuado retracta a situação analisada, pelo que aproveitamos a oportunidade para dar conta das melhorias entretanto introduzidas, e que vão de encontro às recomendações apresentadas.

No âmbito do projecto de Implementação do Novo Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros – Conta-corrente, procedeu-se à eliminação das Guias de Pagamento de IRS e IRC (modelos 41, 42, 43 e 44), documentos estes que, pelo circuito que lhes estava associado, (a informação de detalhe era enviada directamente à DGITA e a informação do talão à DGT), potenciavam divergências de informação, obrigando a um processo de conciliação moroso.

Em substituição das anteriores guias de pagamento, foram adoptados os seguintes documentos:

- DUC de emissão prévia para os Pagamentos por Conta de IRS;
- Mod. P1 para os pagamentos de IRC (Pagamentos por Conta, Especiais por Conta e Autoliquidação);
- Declarações de Retenções na Fonte submetidas na Internet e pagas com base na referência de pagamento.

Estes novos documentos e respectivos circuitos de informação, irão contribuir para a redução das deficiências apontadas, nomeadamente no respeitante à recolha, validação, apuramento e conciliação da informação.

Ainda no âmbito do projecto da Conta-Corrente foram criadas as condições para que o tratamento das derramas a transferir para os municípios se processe com base nos valores pagos e não nos declarados como actualmente é feito.

Á consideração superior,

A Coordenadora da Área de GFF

(Olga Lousa)

TOTAL PAG.01

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

FAX

Para/To: *Exm.º Senhor* Director-Geral do Tribunal de Contas	☎	FAX 21 793 60 33
De/From: *Direcção-Geral do Orçamento*	☎ 21 884 63 00	FAX 21 882 49 62

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data	N.º Total de Páginas:
Ofício n.º 4.728 - DA II	7 de Abril de 2004	N.º 349 15/B/559-1 DSC	15/04/04	- 1 -

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002, pontos 2.7 (II) e 5.4 (V).**

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 relativo ao ponto 2.7 "Evolução da Receita" que nos foi remetido.

Relativamente ao Anteprojecto do ponto 5.4 "Benefícios fiscais", informo que a Direcção-Geral do Orçamento tomou como válidos os dados que constam do relatório do "Orçamento do Estado para 2004", tendo tido o cuidado de, na altura da elaboração da CGE/2002, os validar junto da DGCI e da DGAIEC, que nos informaram que todos os dados de despesa fiscal apresentados estavam em conformidade. Assim sendo, é nosso entendimento que os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas deverão ser esclarecidos junto daquelas Direcções-Gerais.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL,

JH

(Francisco Brito Onofre)

DGTC 15/04/04 10660

Rua da Alfândega, 5 - 2.º 1194 - 004 Lisboa (Portugal) ☎ 351 1 8822288 (pt) Fax: 21 882 49 62

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

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.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 433	**25 Maio de 2004**	135/DG	**2 Junho de 2004**
DA I.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 434	**25 Maio de 2004**		
DA III - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 492	**25 Maio de 2004**		

ASSUNTO: **Anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002:**

- **"Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado";**
- **"Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT";**
- **"Análise global dos fluxos financeiros com a UE a inserir no Parecer sobre a CGE/2002".**

Relativamente aos anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, vem esta Direcção-Geral informar que os mesmos não lhe suscitam, genericamente, quaisquer comentários.

Cabe, no entanto, referir, relativamente ao segundo destes anteprojectos, relativo ao "Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e à "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT", os seguintes dois aspectos:

- No que se relaciona com o ponto 3.1. – "Considerações gerais", é apurado o valor de reposições abatidas nos pagamentos, distinguindo as "efectuadas no próprio ano (...) e em 2003 (...)". Julga-se ser de precisar que a Conta Geral de 2002 não tem reposições abatidas de 2003, tratando-se, neste último caso, de reposições não abatidas nos pagamentos, que o Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, permite que sejam antecipadas para 2002 por forma a regularizar excessos que existam nas autorizações e/ou pagamentos efectuados relativamente às dotações orçamentais finais;

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
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 respeitante às Contas de Ordem com expressão no Orçamento do Estado (serviços integrados), cujo regime estava subjacente ao Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, embora vigorasse, ainda, no ano de 2002, este problema ficará ultrapassado na Conta Geral do Estado de 2003, por força da publicação do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (aprova os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas).

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 2 de Junho de 2004.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

DGTC 03.06.04 15725

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

CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61,
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência		Data
Proc. DA III.1	**06326** **DE 11.Maio 2004**	**Proc 966/A2** **Liv. 18-Div. A/6**	**1665**	**27-05-2004**

ASSUNTO: **Análise Global da Execução do PIDDAC, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002.**

Em resposta ao ofício acima referido, junto se envia a informação nº. 76/2004, da 14ª Delegação desta Direcção-Geral, sobre o assunto em questão.

Com os melhores cumprimentos. Pessoais

O Director Geral,

(Francisco Brito Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
DGTC 28 05 04 14569
21 884 64 81 / 9
Fax: 21 884 60 80
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
14ª. DELEGAÇÃO - (PIDDAC)

D.G.O. 21 MAI 2004

Enviar ao Tribunal de Contas, 04/05/24
O Director-Geral
Francisco Onofre

Concordo com a presente Informação que coloco à consideração do Senhor Director-Geral
21.05.2004
A Subdirectora-Geral
Ana Maria Gouveia

INFORMAÇÃO 76

Entrada SEO	Nossa referência	Data
	Proc. P66/A2; Liv – 18 / Div A/6	**21-05-2004**

ASSUNTO: Análise global da execução do PIDDAC, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002

1. Proveniente do Gabinete de Sua Exª. o Director Geral, foi enviado à 14ª. Delegação, para parecer, o anteprojecto do Parecer sobre a CGE/2002. Neste docomento e, apenas no que diz respeito ao capº. 50 do OE, o Tribunal de Contas (TC), coloca as seguintes questões:

   1.1. A conta não apresenta a mesma estrutura do orçamento, o que inveabiliza a análise e avaliação económica e financeira da execução, contrariando o estipulado no artº 26 da Lei do Enquadramento Orçamental. Nesta apreciação o TC toma como referência a informação constante do mapa XI anexo à Lei do OE (da responsabilidade do DPP), e o mapa V que integra a CGE (da responsabilidade da DGO). Acrescenta ainda que o mapa V não tem informação da execução ao nível da fonte de financiamento, do projecto e das regiões;

   1.2. Outra questão colocada prende-se com a forma como a DGO contabiliza as "transferências" do OE para os serviços integrados que não estão no SIC e SFA's, considerando como pagamento efectivo a despesa autorizada, quando existem saldos na posse dos serviços. Acrescenta ainda, que com este procedimento, a CGE reflecte apenas despesa autorizada, abatida das reposições contabilizadas pela DGO, uma vez que esta não tem controlo sobre a reposição de saldos e especialização de exercícios quanto a estas reposições.

2 Relativamente às questões colocadas pelo TC cabe-nos apenas referir que, para os serviços integrados, a informação da execução ao nível do projecto passa a

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

ser possível com a entrada dos serviços na RAFE. Até aqui, o sistema informático não permitia colher esse tipo de informação.

3 Quanto à identificação das fontes de financiamento, esta identificação já existia na conta de 2002, se bem que de uma forma pouco clara, pois era feita ao nível da rubrica orçamental e da alinea. Só no orçamento de 2003, esta identificação passou a ser feita de forma clara. Também neste caso as aplicações tiveram de ser adaptadas para o efeito.

À consideração superior.

A Directora,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 886 64 81 / 9
Fax: 21 884 64 80
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Av. D. Carlos I, 126 1293 Lisboa Codex Telef. (351 1) 393 52 00 Fax (351 1) 393 52 08 E-Mail DPP@DPP.PT

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

28.MAI.2004 0524

Vossa Referência:	Nossa Referência:	Data:

Assunto: Análise global da execução do PIDDAC, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002

Em resposta ao ofício nº 4784, do passado dia 21 de Maio, o Departamento de Prospectiva e Planeamento, ao abrigo do art 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (princípio do contraditório), apresenta as seguintes alegações:

1. PONTO 4 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O DPP, tem em funcionamento um sistema de informação (SIPIDDAC) que tem vindo a ser implementado progressivamente por forma a poder satisfazer as diferentes e crescentes solicitações em matéria de informação sobre o PIDDAC. Deste forma, e atendendo a que tem sido preocupação deste Departamento apurar a correspondência entre o PIDDAC e o QCA, é possível obter apuramentos relativamente à despesa efectiva realizada por eixo, medida e projecto do III Quadro Comunitário de Apoio, os quais se anexam.

No que concerne à compatibilização do PIDDAC com as GOP, embora essa possibilidade estivesse prevista no SIPIDDAC, não foi efectivamente possível, em 2002, obter a classificação de cada projecto de acordo com esse critério.

2. PONTO 6 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A não inclusão no MAPA XI da totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes, bem como daqueles que entretanto foram finalizados, decorre do facto de, em Portugal, o orçamento se reger pela regra da anualidade, ainda que sem prejuízo da possibilidade de

Av. D. Carlos I, 126 1293 Lisboa Codex Telef. (351 1) 393 52 00 Fax (351 1) 393 52 08 E-Mail DPP@DPP.PT

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais[1]. Esta regra implica que, quer os projectos concluídos em anos anteriores quer os projectos a lançar em anos futuros, não tenham expressão no ano de orçamento.

A sua inclusão em Mapa XV (ex Mapa XI), pelo menos no que se refere aos projectos a lançar em anos futuros, só poderá considerar-se no contexto do orçamento plurianual.

3. PONTO 7 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O DPP considera que uma análise da avaliação da execução suportada pelo valor do orçamento inicial atribuído deve ser confrontada com a dotação de que os organismos vieram efectivamente a dispor ou seja deverá reflectir todas as cativações que tenham afectado a dotação disponível para a execução dos programas/projectos.

Com os melhores cumprimentos

A Directora Geral

(Alda de Caetano Carvalho)

[1] Esta informação pode ser obtida do módulo de execução do SIPIDDAC.

DGTC 28 05 '04 14630

IAPMEI

Exmo. Senhor
Director–Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Lisboa, 28 de Maio de 2004

Assunto: **Auditoria de Gestão Financeira ao Programa / Projecto PIDDAC "Centros de Formalidades Empresariais"**

Em resposta à vossa notificação com a refª. Proc. Nº 24/03 – Audit, de 13 de Maio, sobre o assunto em epígrafe, vem o IAPMEI apresentar as suas alegações, em anexo, referentes ao salientado no relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

PEDRO LIBANO MONTEIRO

DGTC 31 05 04 14712

ALEGAÇÕES

Processo n.º 24/03- Auditoria
DA III.1

O IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, instituto público, devidamente identificado no presente processo, notificado nos termos e para os efeitos dos artigos 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, art. 24º, n.º 4 da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, vem apresentar as suas alegações, o que faz nos termos e condições seguintes:

I – O contexto da criação dos Centros de Formalidades de Empresas

1º

O IAPMEI é um instituto público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio que, nos termos da sua lei orgânica – Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro – se rege subsidiariamente pelo ordenamento jurídico das empresas públicas e pelas normas do direito privado nas suas relações com terceiras entidades.

2º

Exerce a sua actividade sob tutela do Ministro da Economia. Nestes termos, o IAPMEI actua como instrumento da política do governo tendo sido designado como entidade hospedeira não só para os dois primeiros CFE`s – Centros de Formalidades das Empresas de Lisboa e Porto (Decreto-Lei

55/97, de 8 de Março), mas também para os restantes oito CFE`s do Continente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março.

3º

De salientar que os últimos CFE`s foram criados já em 2003, cumprindo o Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia (PPCE), aprovado pela RCM n.º 103/2002, de 26 de Julho.

4º

O Projecto dos CFE visou a instalação física num único local das delegações ou extensões dos organismos da Administração Pública que mais directamente intervêm nos actos relativos à constituição de empresas, alteração de pactos sociais, extinção e actos afins. Estão, deste modo, presentes em cada CFE uma delegação do RNPC – Registo Nacional de Pessoas Colectivas, um Cartório Notarial, uma extensão da Direcção Geral dos Impostos, uma extensão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e um Gabinete de Apoio ao Registo Comercial.

5º

O principal objectivo dos CFE é a redução acentuada dos prazos de constituição de sociedades. De facto, a constituição de uma sociedade comercial antes do arranque dos CFE levava de quatro a seis meses, enquanto hoje, nos CFE, tal é possível num prazo médio de 15 dias.

6º

A adesão dos cidadãos foi imediata, desde o arranque do projecto, podendo recordar-se agora as filas matinais de empresários à porta dos CFE de Lisboa e Porto durante os primeiros tempos do respectivo funcionamento e por falta de alternativas nos serviços públicos tradicionais e da inexistência, então ainda, de outros CFE.

7º

Hoje, constituem-se nos CFE cerca de 50% das novas sociedades criadas em todo o território nacional.

8º

Entende-se, assim, que dados os bons resultados obtidos em prazos e em comodidade para os cidadãos (todos os serviços reunidos num espaço único), o Ministério da Economia e os outros Ministérios intervenientes tivessem acarinhado e priorizado o projecto, tentando que, da forma mais célere possível, fossem criados mais CFE`s no intuito de servir cada vez maior número de empresários, sobretudo nas zonas de maior procura.

9º

Como referência do exposto atente-se, por exemplo, no conteúdo do despacho do Senhor Ministro da Economia sobre o "Plano de Abertura CFE – Braga, Lisboa e Algarve" submetido ao Ministério da Economia em 12 de Fevereiro de1999:

> *"(...) Os prazos são críticos. É essencial que Braga, Lisboa e Algarve estejam em funcionamento até ao Verão (...)"*

No próprio PPCE, prevê-se na medida 24 a abertura de 4 CFE`s em 120 dias.

10º

De facto em Julho de 1999 vieram a ser abertos os CFE de Braga e de Loulé. A pressão dos prazos exigida, também, pelo interesse público levou a que fossem procuradas as melhores soluções para a concretização das orientações recebidas.

11º

Em todo o projecto de criação de CFE`s, o IAPMEI deu cumprimento às orientações do Governo.

12º

As despesas foram aprovadas em sede do PIDDAC;

13º

O Balanço e Contas do IAPMEI foram, igualmente, aprovados pelo Governo.

14º

E, os CFE`s foram abertos respeitando os prazos definidos pela tutela, encontram-se em funcionamento, cumprindo os objectivos que presidiram à sua criação.

II – Alegações em sede das conclusões
II.I – Quadro de contextualização do Projecto

15º

No que concerne à matéria constante do ponto 1.1.4, é um facto que o IAPMEI tem vindo a inscrever, e a executar, no âmbito do PIDDAC – Cap. 50, despesas inerentes à estrutura da Rede Nacional dos CFE.

16º

Contudo, é também um facto que tais inscrições em sede orçamental, bem como a requisição da dotações anuais aprovadas e a execução orçamental, sempre foram devidamente acompanhadas e autorizadas pelas diversas entidades com competência para o efeito.

17º

No quadro da contratualização do programa, a que alude o ponto 1.1.5., existem dois momentos legais que cumpre esclarecer:

18º

Num primeiro momento, com a publicação do Dec-Lei n.º 55/97, de 8 de Março, que marca a criação a título experimental, dos dois primeiros CFE`s, em instalações do IAPMEI, em que o mesmo cumpre a função de entidade hospedeira e a função que à posteriori será assumida pela entidade de acolhimento;

19º

Tendo desde logo mencionado o carácter transitório do “modus operandi” suportando o seu enquadramento em duas fundamentações – a abrangência nacional do IAPMEI e experimentalidade desta constituição.

20º

Num segundo momento, constatado o sucesso dos dois primeiros CFE`s, e ao abrigo do Dec-Lei n.º 78-A/98, de 31 Março, a solução legal encontrada, separa formalmente as entidades hospedeiras e de acolhimento, donde caberão às segundas, desta feita, e em conformidade com o n.º 3 do art.º 2 do citado diploma, assegurar as instalações adequadas ao funcionamento dos CFE`s.

21º

Assim, após a formalização do período experimental indicado na lei, o IAPMEI assume a posição de entidade hospedeira, suportando os encargos atribuídos a esta figura legal, previstos no n.º 2 do art. 2º do D.L. n.º 78-A/98, de 31 de Março.

22º

Daqui resulta que o IAPMEI assumiu por protocolo e reconheceu as entidades de acolhimento seleccionadas pelo Ministério da Economia, como entidades possuidoras de missão no exercício das suas competências entre as quais a obrigatoriedade de entrega de "instalações adequadas" ao funcionamento dos CFE.

23º

Não se subtraindo do cumprimento de legislação que lhe fosse aplicável, não reunia àquela data o cúmulo de entidade hospedeira/acolhimento, pelo que passou a suportar, conforme o estabelecido protocolarmente, os encargos ali indicados.

24º

Nesta óptica a entidade hospedeira validava em função do exercício anterior que lhe fora cometido, e no estrito âmbito do seu sucesso, a figura final projectada pela entidade de acolhimento, não interferindo no processo de escolha, adjudicação e desenvolvimento de todo o projecto ou obra.

25º

Efectivamente, o sucesso anterior, veio a provocar uma colagem entre as entidades de acolhimento e o trabalho desenvolvido pela entidade hospedeira, enquanto possuidora dessa missão Dec.-Lei n.º 55/95, de 8 Março.

26º

Daí resulta um recurso ao projectista inicial bem como ao empreiteiro pelas entidades de acolhimento que, deste modo, garantiam a continuidade da imagem dos CFE`s, bem como os cumprimentos dos prazos curtos para execução das obras.

27º

Prazos curtos esses que, aliás, consubstanciavam uma orientação expressa e directamente emanada do próprio Ministro da Economia.

28º

Daqueles diplomas, o Dec-Lei n.º 55/97, de 8 Março e o Dec-Lei n.º 78-A/98, de 31 Março, advêm o entendimento de que o dono da obra sobre o qual recaía a obrigatoriedade de preparação funcional das instalações, era a entidade de colhimento, independentemente da validação do modelo formal e dos requisitos exigidos pelo IAPMEI enquanto entidade hospedeira (Imagem e Lay-out).

29º

Assim, em nenhum momento posterior à entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 78-A/98, de 31 Março, o IAPMEI se assumiu directa ou indirectamente como dono da obra, ou determinados maiores ou menores especificações, que não constassem no modelo validado para o funcionamento dos Centros de Formalidades, sem ainda fornecer qualquer elemento técnico ou organizativo que não dependesse directamente da estrutura organizativa do CFE em causa, ex: instalação do Gabinete de Licenciamentos na estrutura do CFE de Setúbal, que altera a missão desenvolvida em Lisboa I e Porto.

30º

Enquanto cumpriu ao IAPMEI disponibilizar as instalações, nos dois primeiros CFE, os processos concursais foram cumpridos em conformidade com a lei em vigor.

31º

Atente-se ainda que, não querendo elaborar juízos de valor, a referência expressa no último parágrafo da pág. 13, no seu contexto, reporta-se às funcionalidades e objectivos da constituição dos centros como serviço público numa lógica do utente, ao qual seria reduzido o custo final de constituição das empresas, nada sendo dito na lei quanto aos custos de investimento de um projecto de grande dimensão e impacto como eram os CFE`s.

32º

Reconhece-se contudo que os custos finais de instalação dos centros foram onerados podendo ter sido inferiores, se os timings de execução e/ou a existência de planeamento de abertura dos centros fossem dilatados no tempo.

33º

No que respeita à matéria tratada no parágrafo 8º do ponto 1.1.5, deve-se concluir que a entidade hospedeira obtinha através do encargo assumido, instalações onde de imediato funcionaria o centro de formalidades no seu lay-out global.

34º

Por essa razão, a "aquisição chave-na-mão" pressuponha a aquisição de instalação onde o centro viesse a funcionar de imediato sem necessidade de outras intervenções por parte da entidade hospedeira e foi nessas condições que foram adquiridas as fracções em Setúbal.

35º

E, que desde o momento da constituição de entidade de acolhimento, e por todas as razões já aduzidas, o entendimento do IAPMEI foi o de que os deveres que lhe tinham sido incumbidos foram assumidos pelas novas entidades de acolhimento, escolhidas pelo Ministério da Economia, cabendo-lhe a si apenas os deveres que resultam da sua qualidade de entidade hospedeira.

II.II – Procedimentos de controlo

36º

À data das matérias referidas no relato de auditoria no ponto 1.1.6, as autorizações das despesas pelo conselho de administração contemplavam a validação quer do encargo, quer da sua cabimentação ou ainda o referido pagamento, sem obrigatoriedade de novamente a despesa e/ou pagamento ser autorizado pelo mesmo órgão, até ao limite do montante autorizados previamente.

37º

Mais se esclarece que actualmente os três momentos processuais – cabimento, autorização da despesa e autorização do pagamento – se encontram autonomizados e sujeitos a autorização específica ou do conselho de administração ou em quem tal competência tenha sido delegada, exigindo-se a identificação nominal e funcional dos intervenientes nas diferentes fases processuais.

38º

Conforme já se referiu anteriormente, o facto do IAPMEI à data não assumir enquanto entidade hospedeira, o papel que cumpria à entidade de acolhimento, relevava a posição deste instituto para uma situação suportada por um protocolo com as associações que se figuravam em cada momento como entidades de acolhimento.

39º

E para tanto, desta relação era desenvolvido todo o projecto CFE, sendo que o IAPMEI não tinha qualquer relação com terceiros, que não lhe fosse exposta ou dado a conhecer pela associação.

40º

Em cada momento, a associação apresentava a documentação que suportaria a transferência de verbas, consubstanciando uma intenção de início de obra, um desenvolvimento de obra ou finalização da obra pelo que o IAPMEI não exerceu o controlo como dono da obra, mas parceiro protocolado.

41º

Assim, conforme informação dada em tempo ao Tribunal de Contas, o IAPMEI àquela data não tinha acesso aos documentos financeiros/fiscais resultantes das relações contratuais assumidas entre a entidade de acolhimento e os fornecedores por esta contratados.

42º

No ponto 1.2.4 consta a recomendação que o IAPMEI não deve utilizar o PIDDAC – Cap. 50 para suportar as despesas de funcionamento resultantes do normal desenvolvimento da actividade dos CFE.

43º

Para além do atrás exposto, aquando da referência ao ponto 1.1.4, importa salientar que a Rede Nacional dos CFE, cuja coordenação é efectuada na esfera do IAPMEI, e cujo financiamento é também assegurado, através do IAPMEI, por recurso ao PIDDAC, tem uma actividade e objectivos específicos, e paralela à actividade do próprio Instituto.

44º

Ainda sobre esta matéria, importa também referir que, já em 2004, foi autorizada pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, a realização de despesas correntes associadas ao Projecto CFE, com recurso à dotação PIDDAC aprovada para 2004, específica para este Projecto (autorização em anexo).

45º

Quanto às recomendações ainda constantes do ponto 1.2.5, importa também referir que, embora tendo sempre cumprido as disposições contabilísticas que lhe são impostas, enquanto serviços autónomo, o IAPMEI iniciou já em 2003, a alteração dos procedimentos associados à autonomização dos processos de cabimentação orçamental e autorização de despesa, do processo de processamento e pagamento, encontrando-se estes procedimentos perfeitamente autonomizados em 2004.

II.III – Envolvente do projecto

46º

Em termos de execução financeira global, constante do ponto 3.4, são referidas as dotações anuais aprovadas até 2002, que totalizam € 25.054.718, sendo feita também referência às verbas transferidas para despesas correntes (cerca de 64% até 2001 e 98,7% em 2002), correspondendo a uma repartição de 70% para despesas correntes e 30% para despesas de capital, quando considerada a dotação aprovada para o período 1998-2002.

47º

Nesta questão, importa contudo ter presente as alterações orçamentais efectuadas durante os exercícios em questão, que permitiram a reafectação entre rubricas de classificação económica, designadamente a transferência de dotações de despesas correntes para despesas de capital, por forma a acolher as necessidades de investimento. No caso concreto do ano de 2000, referido no ponto 3.5, importa salientar que a dotação de 1.170.000 contos, aprovada com uma alocação de apenas 100.000 contos a despesa de capital (e o remanescente a despesa corrente), veio a traduzir-se, em sede de execução anual, em despesas de capital superiores a 800.000 contos, decorrentes dos investimentos efectuados.

II.IV – 4. Quadro de contextualização do projecto

48º

O IAPMEI é um instituto de direito público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio (artº1º), rege-se "...pelo disposto no presente diploma, pelos seus regulamentos internos ...." (nº1 do artº2º do Decreto-Lei nº387/88) e subsidiariamente pelo ordenamento das empresas públicas"; e na sua relação com terceiros aplicam-se as normas de direito privado (nº2 do artº2º do mesmo diploma).

49º

O IAPMEI é assim um instituto público, mas sujeito a um regime híbrido - de direito público e de direito privado - porquanto em tudo aquilo que não esteja "..disposto no presente diploma.." ser-lhe-à aplicado o ordenamento das empresas públicas e na relação com terceiros as correspondentes normas de direito privado.

50º

O IAPMEI enquanto pessoa colectiva de direito público está sujeito aos princípios gerais contidos no Código do Procedimento Administrativo.

51º

Assim, quando o IAPMEI contrata, designadamente quando o faz para contratar “obras públicas”, recorre ao ordenamento das empresas públicas e às correspondentes normas de direito privado, na medida em que o Decreto-Lei nº387/88 de 20 de Outubro, a isso o obriga.

52º

Daí, isto é, por recorrer ao ordenamento das empresas públicas para a contratação de “obras públicas”, quando a lei (Lei nº94/97 de 23 de Agosto) passou a sujeitar aquelas ao já previsto para a generalidade das pessoas de direito público, onde se incluíam os institutos públicos “toou court”, o IAPMEI passou desde então a seguir também os correspondentes procedimentos pré-contratuais.

53º

Aliás, por ter seguido a Lei, o Relatório do Tribunal de Contas (pág.36) refere “Esta lei orgânica foi aprovada na época em que se encontravam em vigor os Decretos-Lei nº211/79 de 12 de Julho e 235/86 de 18 de Agosto, cujos âmbito de aplicação integravam os institutos públicos, sendo estes regimes afastados pela referida lei orgânica.

54º

Esta isenção de procedimentos pré-contratuais foi apreciada pelo Tribunal de Contas no âmbito do relatório de auditoria efectuado à conta de 1995, datado de Janeiro de 1997, onde se concluiu que o IAPMEI, apesar de não se encontrar sujeito aos formalismo impostos pelo Decreto-Lei n.º211/79, por força do seu enquadramento jurídico, deveria observar os princípios da imparcialidade e da concorrência de bens e serviços..”.

55º

Ora, à data em que se efectuou a referida auditoria, já estava em vigôr o Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro, que revogou o Decreto-Lei nº235/86 de 18 de Agosto, e foi neste quadro legal que o Tribunal de Contas reconheceu que o IAPMEI não estava sujeito aos procedimentos pré-contratuais exigido à generalidade dos institutos públicos para contratar.

56º

Com efeito, só em 1997, com a entrada em vigor da Lei nº94/97 de 23 de Agosto " ...a posterior evolução do sistema jurídico da contratação pública veio a apontar para a obrigatoriedade da observância das estritas regras pré-contratuais tal com vêm tipificadas nos diplomas respeitantes às obras públicas...." (pág.36), o IAPMEI se viu envolvido num outro quadro legal quanto aos procedimentos pré-contratuais, neste caso para contratar "obras públicas" – aquela Lei alterou o Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro.

57º

A Lei nº94/97 de 23 de Agosto, não veio, ao contrário do que se diz, dissipar dúvidas – o próprio Tribunal de Contas não as tinha em 1995 - veio sim tornar mais abrangente o âmbito das entidades sujeitas ao procedimentos pré-contratuais no que respeita à contratação de "obras públicas", englobando designadamente as empresas públicas e concomitantemente o IAPMEI por força do seu regime "especial".

58º

A Directiva nº97/52/CE de 13 de Dezembro, posterior à Lei nº94/97, de 23 de Agosto, que veio alterar as Directivas 92/50/CE, 93/36/CE e 93/73/CE, não releva para o caso – nada trouxe de novo para o que importa (a alteração provocada pelo seu artigo 3º na Directiva nº93/37/CE, que substitui o anexo IV, assim o demonstra); o enquadramento legal das entidades públicas contratantes de "obras públicas" encontrava-se definido.

59º

Aliás, tenha-se bem presente que as directivas comunitárias não usufruem do privilégio da aplicação directa das suas normas na ordem jurídica interna, carecendo da necessária transposição.

60º

Não estava assim o IAPMEI, até à data da entrada em vigor da Lei nº94/97 de 23 de Agosto, sujeito aos constrangimentos pré-contratuais previsto no Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro - ficou sujeito aos mesmos a partir de 28 de Agosto de 1997.

61º

Apesar do IAPMEI ser um instituto público sujeito aos "Princípios Gerais do Código do Procedimento Administrativo", por força do seu regime, só a partir da entrada em vigor da Lei nº94/97, de 23 de Agosto, ficou obrigado, tal como as empresas públicas, a seguir o exigido pela Lei no Decreto-Lei nº405/93 de 10 Dezembro e posteriormente no Decreto-Lei nº59/99 de 2 de Março.

62º

Até 28 de Agosto de 1997 o IAPMEI enquanto pessoa colectiva de direito público, ao contratar "obras públicas", estava só obrigado a observar "...os princípios gerais contidos no Código do Procedimento Administrativo (a opção por contratar com alguém deve ser devidamente fundamentada de forma a não ferir o princípio da igualdade e da imparcialidade) como diz o "Parecer nºDRJC-53/97-VC" de 8 de Julho de 1997, referido no Relatório a folhas 47.

63º

No que respeita à matéria tratada no número 4 do ponto 4.3 – protocolos e conforme consta do clausulado dos mesmos documentos, estes continham os encargos a assumir pela entidade de acolhimento, que assumiam a qualidade de donos da obra e de adquirentes dos serviços prestados.

64º

Neste âmbito o IAPMEI concordava, pela funcionalidade exigida de cada Centro, com o modelo apresentado pela Associação, sem especificações técnicas nem contratualização assumida por aquela entidade.

65º

Basicamente os elementos na posse do Instituto dotavam-no de informação quanto ao lay-out a desenvolver em projecto e custo estimado para apresentação superior ao Ministro da Economia, incluindo os modelos de protocolo a figurar entre a entidade hospedeira e a de acolhimento.

66º

Por esta razão, as peças a que Tribunal de contas se refere, não foram àquela data exigidas pela entidade hospedeira, nem a mesma teve acesso os momentos posteriores da contratação e execução e fecho das respectivas obras.

67º

O protocolo suportava uma relação entre as entidades e não expressava os compromissos financeiros decorrentes das reinstalações ou da instalação dos CFE`s, sendo remetido para momento posterior, em alguns casos, a precisão de custos com a instalação ou reinstalação, que se propunha ao Sr. Ministro da Economia.

68º

Cada centro de formalidades foi sujeito às suas vissicitudes não sendo um modelo standard, estanque e previsível, dado o contexto temporal à data de cada constituição/abertura de CFE.

69º

No que diz respeito ao ponto 4.4, o Dec-Lei n.º 55/97, no seu artº 1º nº2 – já previa a possibilidade *"(...) de criação de outros Centros (...) nas instalações de associações empresariais, câmaras de comércio e industria e ordens profissionais (...) mediante processo de candidatura a apresentar junto do Ministro da Economia (...)"*

70º

Assim, o memorando citado datado de 26/04/99, citando a Lei nº 94/97 de 23 de Agosto, é bastante posterior ao Dec-Lei n.º 55/97, onde se previa a figura de entidade de acolhimento separada da entidade hospedeira.

71º

O memorando citado, relata um conjunto sucessivo de situações, não se podendo retirar, no nosso entender a ilação de que o IAPMEI em Março de 1997 tivesse intenção de se subtrair às regras que não estavam àquela data em vigor.

72º

Leia-se, ainda, no memorando a relação directa entre o Dec-Lei n.º 55/97 e o Dec-Lei n.º 78-A/98, sem que para o caso venha a ser chamada a Lei nº 94/97 de 23 Agosto, que como se sabe é uma transcrição comunitária.

73º

Ainda em conformidade com o exposto, de facto foi sempre do entendimento do IAPMEI que a disponibilização das instalações adequadas ao funcionamento dos CFE era da inteira competência das entidades de acolhimento, conforme o expressamente determinado no n.º3 do art.º 2 do Dec-Lei n.º 78-A/98, não tendo o Instituto escolhido o projectista ou empreiteiro, mas apenas validado o lay-out da solução final para cada CFE.

74º

As comparticipações financeiras, a que se refere o ponto 4.5.2. alínea b), no âmbito da criação dos centros de formalidades, cumpriram regras contratuais do seguinte modo: no primeiro passo solicitava-se a autorização ministerial para os custos de instalação e reinstalação;

75º

Seguidamente, nalgumas situações, os custos quer da instalação quer da reinstalação, não figuravam nos protocolos, dado à data não estarem apurados com rigor, havendo apenas montantes indicativos sendo que nestes casos os serviços elaboraram propostas aprovadas devidamente em CA para as comparticipações quer para os custos de instalação quer de reinstalação.

76º

Estas despesas foram imputadas ao PIDDAC (1,7 milhões de contos) na rubrica 08.01.02 – Transferências para Empresas Privadas – e na rubrica 05.01.02 – Subsídios a Empresas Privadas (147 mil contos) – devidamente inscritos e autorizados.

77º

No momento das candidaturas das associações ao reconhecimento como

entidade de acolhimento já se previam as contrapartidas para a instalação dos centros, sendo que do seu espírito global resultava em maior ou menor grau, a necessidade de apoio financiamento à associação em causa.

78º

Se nada resulta em contrário a este enquadramento, é pacífico o entendimento da entidade de acolhimento e da entidade hospedeira, que destas candidaturas não resultavam rendas a suportar pelos centros de formalidades.

79º

Sobre o CFE de Setúbal, matéria abordada no ponto 4.7 diga-se que o IAPMEI efectivamente celebrou em 9 de Junho de 1998 com o CEISET sete contratos promessa de compra e venda para sete fracções autónomas.

80º

E, que não obstante os contratos terem como partes os mesmos intervenientes e cláusulas comuns, o certo é que em qualquer deles existem dois elementos fundamentais que são diferentes e autónomos: o objecto e o preço.

81º

Quanto ao objecto constata-se que cada contrato se reporta a coisa diferente e que o IAPMEI não autonomizou as fracções, sendo que elas já existiam como tal no momento em que foram celebrados os contratos promessa.

82º

Aliás, o CEISET, um ano antes, em 19 de Maio de 1997, já tinha adquirido as referidas fracções autónomas. Antes até da publicação do Decreto-lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, que prevê a criação dos CFE`s para além dos de Lisboa e Porto.

83º

E como o preço é atribuído em função do valor de cada fracção, e aquele não poderia ser outro senão o correspondente a cada uma das fracções, não houve também, por isso, fraccionamento no preço.

84º

O facto de o IAPMEI ter celebrado uma única escritura pública não implica necessariamente que este não tenha adquirido vários imóveis distintos.

85º

Nada o impedia de ter celebrado tantas escrituras públicas quantas as fracções que adquiriu mas isso iria aumentar os custos com as escrituras.

86º

Quanto aos procedimentos, pelo facto do preço de cada fracção ser inferior a 80.000 contos não estavam as aquisições sujeitas ao previsto no Decreto-Lei n.º 74/80 e na RCM n.º 20/80.

87º

Quanto à aplicabilidade do nº2 do artigo 3º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, (OE 98) ao IAPMEI, tenha-se presente que a referida disposição estabelece a necessidade de submeter a aquisição de imóveis pelos serviços e organismos dotados de autonomia financeira a autorização do Ministro das Finanças e da tutela.

88º

A Lei do OE refere-se a uma determinada categoria de serviços: os dotados de autonomia financeira.

89º

Ora o IAPMEI é um instituto público dotado de personalidade jurídica com autonomia administrativa e financeira e património próprio.

90º

E, conforme o estabelecido no artigo 1º dos seus estatutos, o IAPMEI rege-se subsidiariamente pelo regime jurídico das empresas públicas.

91º

Ou seja, o IAPMEI faz parte da administração estadual indirecta.

92º

A este propósito diz Freitas do Amaral em "Curso de Direito Administrativo" I vol. Pg. 331 e ss: " Ora, a maior parte dos fins ou atribuições do Estado são prosseguidos de forma directa e imediata. De forma directa: quer dizer, pela pessoa colectiva a que chamamos Estado. E de forma indirecta: quer dizer, sob a direcção do Governo, na sua dependência hierárquica, e portanto sem autonomia..... Pode haver e há dentro do Estado, serviços que desempenham as suas funções com autonomia. São serviços do Estado, mas não dependem directamente das ordens do Governo estão autonomizados, têm os seus órgãos próprios de gestão.....Há um outro grupo de serviços ou estabelecimentos que, para além de um grau ainda maior de autonomia, recebem personalidade jurídica: passam a ser sujeitos de direito distintos da pessoa Estado: são organizações com personalidade jurídica própria."

93º

Assim, o IAPMEI pela sua natureza configura uma categoria que não se revê nas entidade referidas no n.º2 do artigo 3º da Lei do OE 98. Aquela disposição não prevê a sua aplicação aos institutos públicos com a natureza jurídica do IAPMEI.

94º

Aliás, por assim ser, houve lugar a uma alteração deste preceito em redacção de posterior Lei: artigo 4º n.º 2 da Lei do OE para 2000. Aí o legislador viu a necessidade de englobar outras pessoas jurídicas, onde se inclui o IAPMEI- serviços e organismos dotados de autonomia financeira e com personalidade jurídica.

95º

Ainda quanto aos procedimentos, no que respeita aos parecer do conselho fiscal o mesmo foi emitido antes da data da aquisição das fracções e não depois.

96º

Com efeito, nos termos do artigo 874º do Código Civil o contrato de compra e venda é o contrato pelo qual se transmite a propriedade de uma coisa mediante um preço. E diz o artigo 875º que o contrato de compra e venda de bens imóveis só é válido se for celebrado por escritura pública.

97º

Ora, a transmissão da propriedade das fracções do CEISET e consequente aquisição das fracções pelo IAPMEI só se verificou com a celebração das compras e vendas ou seja com a escritura pública realizada em Julho de 2002.

98º

No que concerne ao ponto 4.7.5, a aquisição das fracções de Setúbal é feita pelo IAPMEI para instalação do CFE, sendo garantido pelas promessas de compra e venda que as mesmas se destinavam àquele fim, e portanto deveriam para o efeito, no momento da sua ocupação, reunir as condições necessárias de funcionamento daquele centro.

99º

O IAPMEI mais uma vez validou o lay-out que seria a pedra basilar para os trabalhos da estrita competência do CEISET.

100º

Como pressuposto para o início da contratação assumia-se que o IVA não constituía encargo para as entidades dada a sua possível dedução/reembolso.

101º

Contudo, o CEISET tinha um regime de IVA que não lhe permitia a sua dedução, significando que o seu valor veio a constituir um custo para a entidade, directamente associado à adaptação das fracções para instalação do CFE.

102º

Nessas circunstâncias, foi aprovado pelo C.A. do IAPMEI a comparticipação desse valor.

103º

O IAPMEI celebrou um protocolo com o NERA tendo em vista uma comparticipação financeira directa para suportar os custos da sua reinstalação na sequência do processo de criação e instalação do CFE de LOULÉ.

104º

Esta comparticipação financeira foi aprovada pelo Ministro da Economia em despacho de 27 de Setembro de 1999.

105º

A pedido do NERA, o IAPMEI procedeu ao pagamento do valor em causa ficando a fiscalização da sua aplicação para momento posterior.

106º

O IAPMEI, adiantou a referida comparticipação financeira porque a sua transferência, de acordo com o preceituado no protocolo não dependia da verificação de condicionantes - apresentação por parte do NERA de documento de despesa comprovativo do inicio /conclusão do investimento.

107º

Contudo, o IAPMEI não renunciou aos seus deveres de acompanhamento e controlo da utilização dos dinheiros públicos, devendo proceder à verificação da aplicação das verbas pagas ao NERA.

108º

Em face do exposto, considera-se a execução do protocolo legitima, a transferencia da comparticipação legal, devendo o IAPMEI proceder à fiscalização da aplicação da verba em causa e, caso a referida utilização não tenha sido correcta, solicitar a sua devolução.

109º

No que concerne às matérias constantes dos pontos 4.8.4 e 4.8.5 o "memo" em referência reporta para uma estimativa de custo de 280.000 000$00, contudo a proposta final que veio a ser adjudicada pelo NERA quer para a instalação quer para a reinstalação atingiu valores mais elevados, que colocados à consideração do C.A. vieram posteriormente a ser autorizados;

110º

Incluindo a questão do IVA, que não seria um custo para a entidade, mas que face ao seu regime de não declaração, vinha a ser incluído nas verbas de comparticipação do IAPMEI.

111º

Quanto ao preenchimento das ordens de pagamento a informação disponibilizada constituiria o suporte para a decisão, pelo que os campos preenchidos não reportavam à sua nomenclatura, mas aos dados que se anexavam para a devida autorização.

112º

A deliberação de C.A citada, bem como a data errada foram oportunamente esclarecidas ao Tribunal de Contas (vidé Requisição nº 1/2004).

113º

O IAPMEI, conforme atrás referido, transferia as verbas do projecto através da sua relação protocolada com a associação, sendo que os documentos apresentados, quer reportassem a facturação de fornecedores, quer fossem directamente emitidos pela associação, consubstanciavam os pedidos formais da entidade de acolhimento e a devida emissão da ordem de pagamento.

114º

Assim, qualquer pedido formal da entidade de acolhimento dava lugar à elaboração da ordem de pagamento, que no momento da transferência da verba teria a devida quitação através de recibo da mesma entidade, vidé relativamente ao pagamento referido pelo tribunal neste ponto cujo recibo já foi anexado à ordem de pagamento com o n.º 1123, de 31 de Maio de 1999 e a respectiva nota de lançamento n.º 1496 no valor global de 141.207.500$, IVA incluído à taxa de 17%.

115º

Quanto aos custos de reinstalação a proposta n.º 26/99 DPAD, de 30 de Junho, refere que a feira em causa não fazendo parte da reinstalação do NERA, e assumida aquela data pelo mesmo, não podendo o evento ser anulado, propõe a referida proposta que a despesa venha a ser aprovada no âmbito dos custos de reinstalação, na componente da verba protocolada na clausula 8ª, dado que o espaço reservado para aquele evento estava ocupado com a obra do CFE.

116º

Desse modo, não acresceriam custos não previstos de reinstalação, mas suportar-se-iam nos montantes previamente aprovados e a estes deduzidos.

117º

Quanto à comparticipação para aluguer do armazém resultou do entendimento que este tipo de despesa se associava directamente aos custos a suportar no âmbito da instalação do CFE, já que o espaço do auditório corresponde a uma área directamente ocupada por aquele centro e por essa razão o NERA incorrer naquela despesa.

118º

Sobre a comparticipação relativa à alínea e) “Carpintaria, tectos falsos e escada metálica” foi considerada no âmbito da clausula 8ª, donde transferida a verba na óptica das despesas de reinstalação do NERA.

119º

Relativamente às matérias abordadas no ponto 4.9.5 a aprovação do C.A. da informação n.º 12/2000 suporta-se na prévia autorização ministerial para a despesa de investimento de 263.981 contos, em que por razão superveniente o saldo no âmbito da rubrica equipamento foi utilizado na rubrica de custos de instalação.

120º

Acresce que dentro dos limites da competência do C.A., foram autorizados os custos com a reinstalação da AIP na zona traseira do edifício por força da entrada principal dar acesso exclusivo ao CFE.

121º

Quanto às questões colocadas pelo ponto 5.2, entende-se que o IAPMEI como entidade hospedeira, não tinha na sua esfera de competência a determinação do calendário de abertura dos CFE's, iniciativa esta do Ministério da Economia, pelo que o timing de execução só poderia ser contado após a determinação do CFE a instalar.

Nestes termos, sem prejuízo das matérias em que se discorda das conclusões constantes da auditoria de gestão financeira ao programa/projecto Centros de Formalidade de Empresas, nos exactos termos que estão reproduzidos nas presentes alegações, o IAPMEI para além dos procedimentos mais recentemente adoptados, manifesta a sua disponibilidade para dar cumprimento ás recomendações propostas pelo tribunal de contas.

0213583872

IAPMEI

Exmº Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

U.J. 31 de Maio de 2003

Assunto: **Auditoria de Gestão Financeira ao Programa/Projecto PIDDAC "Centros de Formalidades Empresariais"**
Proc. Nº 24/03-Audit - DA III.1
V/Ofício nº 06781, de 13 de Maio

O IAPMEI vem juntar cópia de dois documentos a que se refere o nº 114 das suas alegações relativas ao processo em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

UNIDADE JURIDICA
A Directora

Ana Abrantes

Anexo: 2 docs.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-156 LISBOA
Telef.: 213 836 000 I Fax 213 836 283
E-mail:info@iapmei.pt I www.iapmei.pt

DGTC 01 06'04 14824

nera
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DA REGIÃO DO ALGARVE
Loteamento Industrial de Loulé
8100 LOULÉ, Algarve, Portugal
Tel: (089) 41 51 51 Fax: (089) 41 54 94

Nota de Lançamento Nº 01496

Ex.mo(a) Sr.(a) IAPMEI - INST. APOIO PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS INDUSTRIAIS

Contrib. N.º 501 373 357

LISBOA

Queiram notar que na v/ conta foram feitos os seguintes Lançamentos:

	DÉBITO	CRÉDITO
REMANESCENTE DA COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA, NO ÂMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO DO QCA DO ALGARVE E RELATIVAMENTE AO PAGAMENTO EFECTUADO A "SOCIEDADE CONSTRUÇÕES FRANCISCO CANTO AMADO, LDA" (70% DO VALOR DO ORÇAMENTO)	120.690.171$00	
IVA 17%	20.517.329$00	
	141.207.500$00	

Contribuinte N.º 502 280 328 — Associação s/ fins lucrativos publicação DR 109 III série de 12/05/89.

Sem outro assunto subscrevemo-nos e somos c/ estima e consideração

Loulé, 31 de Maio de 1999

De V. Ex.ª(s)
Atenciosamente,

J.A. - Artes Gráficas, Lda. - Olhão - Contr. N.º 502 982 560 - Aut. por Desp. de 93/06/02

nera
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DA REGIÃO DO ALGARVE
Loteamento Industrial de Loulé
Apartado 51 - 8100 LOULÉ
Tel. 089 - 41 51 51
Fax 089 - 41 54 94

Contribuinte N.º 502 280 328
Associação s/ fins lucrativos publicação DR 109
III Série de 12/05/89

Recibo Nº 01123 Esc. [illegible] $ 00

56 207 500$00
85 000 [illegible]
141 287 500$00

Recebemos de IAPMEI

Contrib. Nº 501 373 357

LISBOA

a quantia de CENTO E QUARENTA E UM MILHÕES, DUZENTOS E OITENTA E SETE MIL E QUINHENTOS ESCUDOS

referente a valor da vossa nota de débito nº 01496

Loulé, 31 de Maio de 1999

J. A. - Artes Gráficas, Lda. - Olhão - Contr. N.º 502 362 560
Aut. por Desp. de 93/06/02

IEP
Instituto das Estradas de Portugal

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Exmo. Senhor
Dr. Alfredo de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas
Avª da República, nº 65

1050 – 189 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência:	Data:
		000940	14. JUN. 2004

ASSUNTO: ***Envio de Relatório Preliminar à Auditoria de Gestão Financeira ao Programa/Projecto PIDDAC "Construção"/"Estradas Nacionais" Sub-Projecto "Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa***

No uso das competências estatutárias do IEP e em cumprimento dos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, venho enviar a V. Exª., as alegações que o IEP em sede de contraditório preliminar assume relativamente ao relato de Auditoria em epígrafe em geral, e no concerne às conclusões e recomendações em especial.

Mais informo V. Exª.,de que o exercício final de contraditório será enviado ao Tribunal de Contas na próxima sexta-feira dia 18 de Junho de 2004.

Com os melhores cumprimentos,

P/ O Presidente do Conselho de Administração

Rui Gomes
Administrador

José Manuel Catarino

1/1

DGTC 14 06 04 17234

Praça da Portagem 2804-534 Almada - Portugal
Telefone: +351-212947100 / Fax:+351-212951997
e-mail: iep@iestradas.pt

Contraditório Preliminar

Auditorias de Gestão Financeira ao Programa / Projecto
PIDDAC "Construção" / "Estradas Nacionais"

Sub-projecto

"Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa"

TRIBUNAL DE CONTAS - Processo n.º 27/03 – AUDIT

Junho 2004

INDICE

1. Introdução 1

2. Estudos e Projectos Rodoviários do Empreendimento 6

2.1. Projectistas 6
2.1.1. Engivia – Consultores de Engenharia, Lda 6
2.1.2. COBA 12
2.1.2.1. Solução Aprovada 12
2.1.2.2. Escorregamento da encosta 12
2.1.2.3. Alteração da Sinalização 13
2.2. Concurso de Ideias 14
2.3. Coordenação de projecto e Concurso de Lançamento da Empreitada 17

3. Processo Construtivo e Gestão de Empreitada 19

3.1. Relativamente ao ponto "1.1 – Conclusões" do RELATO 20
3.1.1. Afirmam os Auditores 21
3.1.1.1. Avaliação do Custo Total da Obra 21
3.1.1.2. Encargos Integrados na Obra Rodoviária, mas segregados para outros concursos 24 19
3.1.1.3. Custos Adicionais 25
3.1.2. Afirmam os Auditores 25
Parte A – O Livro Branco 26
Parte B – O Relatório da IGOPTC 36
3.2. Relativamente ao ponto "1.2 - Recomendações" do Relato 77
3.2.1. Recomendam os Auditores 77

Ponto A – Estrutura da Fiscalização 78

3.3.Relativamente ao ponto "3 – A Gestão Temporal" do Relato 83

3.3.1. Afirmam os Auditores 83

3.4. Relativamente ao ponto "4.4 – 2ª Fase do Processo Decisório" do Relato 83

3.4.1. Afirmam os Auditores 83

3.5. Relativamente ao ponto "4.5 – Ante-Projecto e projecto de Execução" do Relato 87

3.5.1. Afirmam os Auditores 87

3.6. Relativamente ao ponto "4.6 – Estabilização da Ponte" do Relato 89

3.6.1. Afirmam os Auditores 89

3.6.2. Comentários do IEP 90

3.6.3. Comentários do IEP 90

3.6.4. Afirmam os Auditores 90

3.7. Pagamento em Excesso 91

CONTRADITÓRIO PRELIMINAR AO RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA AO PROGRAMA / PROJECTO PIDDAC

"Construção- Estradas Nacionais"- Sub-Projecto-"VIA DE CINTURA SUL DE COIMBRA" - PONTE EUROPA

1. Introdução

Este documento pretende esclarecer as situações suscitadas no Relato de Auditoria do projecto do Programa Piddac "Construção" Via de Cintura Sul de Coimbra- Ponte Europa" (***Processo n.º 27/03-Audit***), procurando responder com o máximo de materialidade e seriedade ao teor das asserções, conclusões e recomendações constantes do mesmo.

Numa primeira fase iremos abordar a componente dos estudos / projectos rodoviários do empreendimento, o qual se iniciou durante a vigência da JAE/JAE,S.A., com particular ênfase para o referenciado no ponto 2.3.4 do vosso Relato, relativamente ao eventual incumprimento contratual da empresa Engivia - Consultores de Engenharia, Lda, no que concerne ao projecto referente à "*Ligação do Nó da EN1 (IC 2)- Nó da Boavista- Ponte Europa* "- (Margem Direita), mais concretamente ao nível dos projectos e outros estudos referentes aos serviços afectados. Cumulativamente, nesta primeira fase será, ainda, dado especial relevo às asserções referentes ao concurso de ideias para a ponte referenciado no ponto 4.2 do relato.

Numa segunda fase deste exercício do contraditório serão explanados os esclarecimentos relativos à fase de construção, propriamente dita, quer ao nível especifico da obra de arte, quer ao nível da solução rodoviária encarada numa perspectiva global. Nesta fase serão, ainda, apresentadas as medidas tendentes à resolução da situação aludida na pag.87 do

relato relativa aos serviços prestados pela Sociedade de Advogados Ferreira de Almeida, Carlos Rocha e Associados.

Como nota inicial, impressionou-nos no Relatório de Auditoria, muito em especial, as conclusões a que os senhores auditores chegam quer quanto à avaliação de condutas dos diferentes intervenientes individuais e institucionais quer quanto aos reflexos dessas condutas do ponto de vista da economicidade, eficácia e eficiência dos processos de decisão.

Sendo de alguma gravidade as observações feitas no Relatório e manifestamente relevantes, do ponto de vista do dever da boa administração que impende sobre os decisores administrativos a qualquer nível, as conclusões sobre a utilização dos dinheiros públicos aplicados neste empreendimento, esperava-se que o documento exprimisse com irrepreensível clareza as premissas de algumas dessas conclusões.

Não passa todavia despercebido que o *iter* percorrido pela Ilustre equipa de auditores desde a verificação – decerto aturada – a que procederam da informação probatória mais relevante nos diferentes momentos e sobre as diversas vicissitudes por que passou esta obra, apresenta omissões de dados objectivos que seria importante conhecer.

Dois de entre vários exemplos que podem ser colhidos ao logo do Relato, em que, salvo o devido respeito, não se entende em que dados concretos e objectivos se apoiou a equipa de ilustres auditores nas afirmações conclusivas que faz.

A p. 13 do Relatório, após a análise da legalidade do *acordo de colaboração* entre a JAE e a Câmara Municipal de Coimbra face à Lei das Finanças Locais e ao regime jurídico dos auxílios financeiros às autarquias e das considerações sobre o interesse predominantemente local do empreendimento – com as quais, de resto, não nos custa concordar –, os senhores auditores escrevem:

"O processo decisório condicionou-se à expansão imobiliária, ao optar por traçados tecnicamente desaconselhados e cujas consequências vieram a reflectir-se, de facto, na economia, eficiência e eficácia de aplicação de dinheiros públicos – custos adicionais de € 1,13 milhões, para além do encarecimento motivado pela exigência de cota alta nas alternativas de solução para a ponte e acessos".

Não se acredita que o ilustres auditores não tenham ponderado na gravidade desta asserção. Dito assim ela significa que o interesse geral se subordinou a interesses públicos locais (e mesmo a interesses privados sempre presentes, com intensidade, nas decisões de expansão urbana), opção esta que, para além do manifesto *desvio de poder* ainda por cima gerou deseconomia, ineficiência e ineficácia expressivas (€1,13 milhões) na aplicação de recursos financeiros públicos.

Tal afirmação, que se não duvida que corresponda a uma convicção firmada em informação recolhida pela equipa de auditores, deveria ser apoiada em premissas objectivas e transparentemente fundamentadas. Mas não se alcança o que permite dizer que o processo decisório se condicionou *"à expansão imobiliária de âmbito municipal"*. Para que a afirmação não constitua mero "sentimento" dos auditores, isto é, impressão meramente subjectiva da leitura que fizeram do processo decisório necessário se torna que a mesma se visse apoiada em evidências concretas.

O que se lê no Relatório não passa de uma avaliação subjectiva sobre um processo que evoluiu no quadro da relação dialógica (que não é estranha, antes deveria ser regra) entre a autarquia de Coimbra e a JAE, que claramente visou concertar interesses públicos a cargo de cada uma destas entidades. O que de objectivo se regista a pp. 47 e ss do Relato não autoriza que se dê a entender ou se conclua que existiu uma subordinação ou um sacrifício, e muito menos uma subordinação ou sacrifício injustificados da melhor solução rodoviária que à JAE competia defender, ao interesse municipal de garantir a melhor inserção urbanística possível da ponte e do conjunto viário que lhe está associado (que, diga-se, constitui interesse **público** com intensidade relevante).

O mesmo se diga da afirmação feita no último parágrafo dessa página (p. 13) sobre a estética da ponte e a sua inserção paisagística. É claramente expressão de uma opinião que ainda que respeitável – e por certo emitida por quem tem autoridade e sensibilidade para a emitir –, inevitavelmente se confrontará com inúmeros entendimentos em contrário, isto é, elogiosas do objecto arquitectónico e do seu respeito pela paisagem. Mas é também inquestionavelmente uma conclusão que, além de subjectiva, exorbita do objecto e âmbito da auditoria a qual se deve limitar a avaliar a economicidade, eficácia e eficiência da despesa decorrente das decisões dos diversos intervenientes, porque é esse o poder/dever que a lei outorga ao Tribunal de Contas e essa também a delimitação que no próprio texto do Relatório se regista.

No mesmo sentido se assinala a dificuldade de reconstituir o *iter* cognitivo percorrido pelos ilustres auditores quando distribuem percentagens de "responsabilidades directas" (ainda que de forma indiciária) pelos diferentes intervenientes (dono da obra, projectistas, empreiteiro) em cenários construídos nos pressupostos da dispensabilidade ou, em campo diametralmente oposto, da indispensabilidade da mudança de projectista e de processo construtivo. Mesmo abstraindo do maior ou menor rigor postos na observação e avaliação dos sucessos que envolveram o projectista e a Comissão de Revisão do Projecto, do Relatório o que sobressai com clareza **é que os senhores auditores se inclinam claramente para uma posição que favorece o projectista ao afirmar que o cenário mais "provável" (*sic.*, a p.14 do Relatório) era o da dispensabilidade da mudança de projectista e do processo construtivo por este proposto**, desvalorizando-se sem razões de plausibilidade evidente, as conclusões da Comissão de Revisão (integrada por técnicos de inegável competência, a par, de resto, da reputação do autor do projecto) e as da Inspecção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações (IGOPTC) constantes do relatório conclusivo do inquérito determinado pelo Sr. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação,

Ora, para que esta posição fosse insusceptível de ser tida como pouco isenta ou, no mínimo, pouco objectiva, mister seria que pelos senhores auditores fossem claramente rebatidos todos os pressupostos das avaliações feitas por entidades independentes que apontam num sentido claramente distinto, em particular os dois relatórios que acima se mencionaram (da Comissão de Revisão e da IGOPTC). Ao invés, lido o Relatório, para além da dificuldade de perceber que caminho seguro se trilhou para atribuir as responsabilidades que imputa (ainda que indiciariamente) aos diferentes intervenientes, **fica a clara sensação que a credibilidade do que concluíram quer a Comissão quer o IGOPTC (para além da própria equipa de fiscalização nos múltiplos documentos que produziu e que por certo foram disponibilizados) foi posta em causa não pela avaliação do mérito, mas pela suspeição claramente lançada sobre dois dos três membros da comissão de revisão (que competiram e viram as suas propostas preteridas em favor do projecto da GRID apresentado no "concurso de ideias") – vd.**

1.1.3. do Relato, § 2º de p. 17[1]; ou pela alegado âmbito limitado *"às questões técnicas e apenas sobre a ponte"* do trabalho desenvolvido pelo IGOPTC que assim, sem mais nem porquê, é claramente desvalorizado – vd. § 2º de p. 18 do Relato.

Não deixámos de reparar que no Relatório, em *2.7. – Organização e Meios de Prova* (p. 38) a equipa de ilustres auditores, para além de revelarem em que elementos basearam as conclusões de primeiro nível (a partir de conclusões factuais, conjugadas com outras fontes quer verbais, quer documentais, destinadas a avaliar o processo decisório no seu todo), e as conclusões factuais que se arrimaram pela documentação examinada, esclarecem ainda que os meios de prova se encontram arquivados no TC referenciados às áreas ou em documentos devolvidos aos serviços de origem. O que significa a sustentação probatória existe, ainda que externa ao relatório, o que de resto é comum.

Todavia, entendemos que não basta, para cumprir o dever de fundamentação (mais intenso em processos desta natureza), afirmar a existência de prova e que as conclusões resultam do seu exame. É necessário explicar o que no documento *x* ou na entrevista *y,* confrontados eventualmente com o elemento *z,* permitiu concluir por esta ou aquela alocação de responsabilidades a este ou àquele sujeito.

Quando isso não se verifica, é o respeito pelo princípio do contraditório que fica por cumprir ou fica por cumprir por inteiro, ainda que formalmente se possa dizer que às entidades visadas foi dada a oportunidade de se pronunciarem. Porém, só é possível contradizer (ou em consciência corroborar) o que é dado a conhecer.

[1] Deve aliás dizer-se que se considera particularmente grave a formulação deste passo do Relato porquanto é indisfarçável o processo de intenção que dele decorre. Começa por se dizer que não se questiona *"a idoneidade e competência dos técnicos da Comissão de Revisão"* para imediatamente se acrescentar *"mas a escolha de dois deles para a integrarem é questionável, uma vez que éramos principais responsáveis pelas empresas concorrentes preteridas no concurso"*. Além de se ignorar a circunstância de os técnicos em causa terem sido os primeiros a colocar a questão da eventual inconveniência – que nunca incompatibilidade ética ou outra – esta afirmação viola o dever elementar de respeito e urbanidade. Se se reconhece que as pessoas em causa são idóneas – e aqui idoneidade significa seriedade, probidade, isenção – então não se pode ter por *"questionável"* a sua escolha para a tarefa porquanto esta reclama exactamente por pessoas que dêem garantias de rectidão e competência…

2. Estudos e Projectos Rodoviários do Empreendimento

2.1- Projectistas

2.1.1- Engivia - Consultores de Engenharia, Lda

No caso da Engivia relativamente a lacunas e deficiências graves no projecto de serviços afectados configurando incumprimento contratual com complacência da JAE (*pág.15 do Relatório do Tribunal de Contas*) cumpre-nos rebater nos seguintes termos:

O contrato inicial da Engivia com a JAE, SA no valor de 9.980.000$00, com data de 16-9-1998 contemplava no seu objecto a elaboração do Projecto Base e do Projecto de Execução da "*Ligação do Nó da EN 1 (IC 2) – Nó da Boavista – Ponte Europa sobre o Rio Mondego – Trecho compreendido entre a Ponte Europa e o Nó da Boavista*". O Caderno de Encargos da JAE,SA, então em vigor, integrava os Serviços Afectados no projecto P.4 – Obras Acessórias (pág.28/47) e especificamente o P4.4 – Serviços Afectados pág. 32 e 33/47, onde se definia as incumbências a exigir à equipa projectista.

A primeira dessas exigências relacionava-se com o levantamento de todos os Serviços Públicos ou Privados que possam eventualmente ser afectados e se torna necessário restabelecer. Esta 1ª exigência foi cumprida pela referida empresa em 19-05-1999 através da sua carta com Refª PEUR-10400/663/99 (***Anexo 1***). Na realidade, já anteriormente a esta data e no âmbito do Projecto Base a Engivia tinha solicitado à JAE, SA. que fossem contactados através desta, a C.M. de Coimbra para obtenção de elementos relativos aos serviços afectados pelos traçados, o que foi feito através do fax Ref ª F-833/98 de 1-10-1998 (***Anexo 2***). Na sequência deste fax a JAE,SA diligenciou junto da D.S.R.E. do Centro a obtenção de tais elementos através do ofício nº 1972/98 de 8-10-1998 (***Anexo 3***).

Em resposta a D.S.R.E. do Centro através do ofício nº 1937 de 19-10-1998, enviou alguns dos Serviços que poderiam interferir com o projecto dos acessos na margem direita (**Anexo 4**).

Estes elementos foram entregues em mão pela JAE,SA à Engivia em 29-10-1998 conforme se pode verificar no ofício referido no parágrafo anterior.
Face à insuficiência dos elementos enviados pela então D.S.R.E. do Centro, voltou a JAE, SA a oficializar estes serviços no sentido de serem fornecidos, com a urgência possível, os restantes elementos relativos aos serviços afectados (ofício ref ª 2209/98 de 30-10-1998) (**Anexo 5**).

Em 20-11-1998 a D.S.R.E. do Centro através do seu ofício nº 2154, remeteu à JAE – Construção cópia do ofício nº 25178 de 13-11-1998 da C.M. Coimbra, com a indicação das entidades que deveriam ser consultadas para além dos SMASC. Acresce, ainda, que no mesmo ofício a D.S.R.E. do Centro, comunicou à JAE – Construção que deveria ser cota a estabelecer os contactos directamente com as entidades respectivas (***Anexo 6***).

Observa-se, portanto, que relativamente aos dois 1os passos assumidos contratualmente foram tomadas diligências necessárias e adequadas no que se refere ao levantamento dos serviços afectados e contactos a estabelecer com as entidades responsáveis. Estas duas diligências teriam que ser feitas no decorrer da elaboração do Projecto Base, o qual foi entregue pela Engivia à JAE, S A. em 13-11-1998 através da carta PEUR-10400/1336/98 (***Anexo 7***), tendo sido aprovado superiormente em 7-01-1999 conforme despacho exarado na informação nº 349/Proj., de 22-12-1998 (***Anexo 8***).

Posteriormente a esta aprovação realizou-se em 12-01-1999 uma reunião na sede da JAE, SA, por solicitação desta entidade, tendo do objectivo definir uma estratégia de ajustamento da solução face ao posicionamento das várias entidades envolvidas, entre quais se incluía a C.M. de Coimbra. Na sequência desta reunião a Engivia enviou à JAE, S.A., um fax com um breve "Memorando" das conclusões da mesma, onde entre outros assuntos se salientava, desde logo, as preocupações com as "questões" dos serviços afectados (Ponto 2 do memorando) (***Anexo 9***).
A 13-1-1999, a C.M. de Coimbra enviou uma carta dirigida ao então Presidente da JAE Prof. António Lamas, mostrando alguma preocupação pela solução aprovada na fase de Projecto Base (***Anexo 10***), o que mereceu uma resposta sequencial em 8-2-1999 conforme carta com ref.ª 305 (***Anexo 11***).

No seguimento desta troca de correspondência, realizou-se em 18-2-1999 na C.M. de Coimbra uma reunião, com a participação dos então presidentes da JAE e da Autarquia, além de representantes do projectista. Na qual a C.M. de Coimbra assinalou reservas quanto à solução aprovada, em alguns aspectos, dos quais se salientam a existência de compromissos urbanísticos já assumidos pela C.M., na frente urbana edificada ao longo da Avª da Boavista no seu lado Nascente. Em consequência, no dia seguinte 19-2-1999, a Engivia enviou à JAE, S.A. um fax Refª F-129/99 com algumas sugestões de actuação face às conclusões da reunião, ficando a aguardar desenvolvimentos sobre o assunto (***Anexo 12***).

Em 8-3-1999, foi realizada uma reunião na C.M. de Coimbra, com a presença da JAE,SA e do projectista, tendo em vista a fixação definitiva do traçado na margem direita incluindo o Nó da Boavista, tendo em conta a proposta de alteração para salvaguarda do espaço comprometido pela C.M., adjacente à existente Avª da Boavista, aonde se previa a construção de vários edifícios.

Estes ajustamentos determinaram alterações significativas na solução aprovada, a nível do Projecto Base, com repercussões em diversas especialidades do projecto, com especial ênfase nos serviços afectados. Na sequência da reunião em 9-3-1999 a JAE,SA, solicitou à Engivia, que desenvolvesse o projecto de execução, no sentido de viabilizar o lançamento da empreitada, a curto prazo. (Fax nº824/99) ***(Anexo 13)***.

Em resposta a Engivia, enviou um fax à JAE, S.A. F-163/99 de 13-3-1999 ***(Anexo 14)***, onde eram solicitados a obtenção de elementos a serem fornecidos pela C.M. de Coimbra, nomeadamente, o traçado previsto para o emissário situado na zona da Avª da Boavista.

Em 15-3-1999 a JAE, S.A. enviou à C.M. de Coimbra para apreciação um novo layout do Nó da Boavista, decorrente da reunião que teve lugar 8-3-1999 ***(Anexo 15)***. Não tendo a C.M. de Coimbra dado resposta em tempo útil, às solicitações da JAE,SA, entendeu esta, a fim de cumprir, a calendarização prevista para o lançamento da empreitada, prosseguir o estudo com base nos elementos disponíveis, tendo disso dado conhecimento à Câmara, através do fax 1005/99 de 18-3-1999 ***(Anexo 16)***, dando, simultaneamente, instruções à Engivia para

prosseguir os estudos com base nos tais elementos (Fax 1007/99 de 18-3-1999) ***(Anexo 17)***.

No dia seguinte, a Engivia enviou à JAE,SA um fax dando notícia de que a C.M de Coimbra, já estaria em condições de enviar os elementos solicitados (Fax F-188/99) ***(Anexo 18)***.

Posteriormente a 13-4-1999, a JAE,SA enviou à Engivia um ofício Refª 1300/Proj ***(Anexo 19)***, no que enviava elementos relativos às intervenções existentes e programadas a nível de infra-estruturas de água e saneamento para a zona da Boavista, que tinham sido fornecidas pelo SMASC que deveriam ser tidas em consideração na elaboração do projecto.

A 19-5-1999 a Engivia, como já anteriormente referido, entregou a coberto do ofício PEUR-10400/663/99 ***(Anexo 20)***, o projecto de execução do nó, incluindo o P4.4 (Serviços Afectados) que contemplava o levantamento dos Serviços Afectados existentes e programados, indicados pela C.M. de Coimbra, SMASC e Lusitânia Gás. Posteriormente ao acto Público do Concurso da Empreitada (26-8-1999), o ICOR seguindo as orientações decorrente do CE de projecto (pág.33/47) solicitou às entidades responsáveis pelo restabelecimento das infra-estruturas a execução dos respectivos projectos. (ver cartas Refª 2110, 2109, 2108, 2107 e 2106 de 19-11-1999) ***(Anexo 21)***.

Entretanto, por carta Refª 10542 de 30-11-1999, os SMASC informaram a Administração do ICOR que os projectos estavam em curso, o que foi confirmado por um técnico dos SMASC no início de Dezembro de 1999, sugerindo que nessa altura se realizasse uma reunião entre os SMASC e o ICOR. A qual teve lugar em 21-1-2000, tendo sido constatado que contrariamente ao suposto os projectos não estavam em curso. Tudo isto está documentado na informação do ICOR n º 48/DP de 9-2-2000 ***(Anexo 22)***. Posteriormente foi realizada uma reunião no Hotel IBIS ***(Anexo 23)***, com a participação de todos os interveniente neste processo, na qual se acertou o faseamento das obras relativas aos serviços afectados, uma vez que estas obras faziam depender o início da obra rodoviária, no que concerne à execução das fundações dos viadutos e do túnel.

Um mês após esta reunião foi entregue pela Engivia o projecto de faseamento dos serviços afectados, a coberto da carta refª PEUR-10400/0418/00 ***(Anexo 24)***, bem como vários projectos parcelares como por exemplo o desvio provisório das infra-estruturas de águas. Entregues que foram estes projectos, os mesmos foram sendo submetidos à apreciação do SMASC, cujo pareceres constam dos ofícios 5886 de 12-6-2000 e 7497 de 4-8-2000 ***(Anexo 25)***. Nos meses seguintes a Engivia, tratou de elaborar um "Memorando" em resposta às diferentes questões levantadas pelo SMASC, a coberto da carta com Ref ª PEUR-10400/1849/00 de 16-12-2000 ***(Anexo 26)***.

Estabilizados que foram os aspectos técnicos relativos aos serviços afectados a Engivia apresentou ao ex-ICOR, em 4-5-2001 uma proposta de trabalhos adicionais respeitantes às sucessivas alterações e compatibilizações determinadas pelo SMASC, que estão discriminadas no fax 654/01/ME de 25-4-2001, oriundo da GE nº 7 (***Anexo 27***). Esta proposta foi apreciada pela GE nº 7, responsável pelo acompanhamento e fiscalização do empreendimento, que se pronunciou pela respectiva reformulação a qual foi feito através da carta PEUR-10400/1331/01 de 1-7-2001, tendo o valor desta prestação de serviços fixado em 7.894.000$00 ***(Anexo 28)***, que mereceu aceitação superior que foi comunicada à Engivia através do fax 10081/Proj. de 25-9-2001 ***(Anexo 29)***.

Como consequência desta aprovação foram entregues pela Engivia através da carta PEUR-10400/1764/01 de 11-9-2001 ***(Anexo 30)***, os projectos definidos no âmbito da proposta acima referida. Reflectindo, esta proposta o diferencial entre os trabalhos associados ao Projecto Base aprovado e os trabalhos programados posteriormente pelo SMASC, associados à solução rodoviária apresentada no Projecto de Execução.

Em conclusão no que se refere aos serviços afectados na margem direita, da responsabilidade da Engivia, pode-se concluir que:

- No âmbito do contrato inicial (9.980.000$00), contrariamente ao que é afirmado no Relato do Tribunal de Contas, foi dado cumprimento ao CE e Especificações.

- A referência, na pág.34 do Relato do Tribunal de Contas, ao contrato no valor de 30.330.000$00, não tem haver com o projecto rodoviário mas sim com OOAAS e Obras de Contenção, não estando incluídos, no seu âmbito, serviços afectados.

- Na referência que se faz a um "terceiro" contrato, no valor 7.894.000$00, diz respeito ao diferencial entre os trabalhos associados ao Projecto Base aprovado e a trabalhos programados pelo SMASC associados à solução rodoviária apresentada em Projecto de Execução.

- Os atrasos decorrentes do processo relativo aos serviços afectados, como ficou demonstrado, resultaram sobretudo de indefinições por parte das entidades responsáveis (SMASC, CM de Coimbra, etc.) pela cedência de informações necessárias ao normal andamento de estudos. Acresce, ainda, que não foi dado cumprimento ao que estava acordado relativamente à elaboração dos projectos da reposição dos serviços afectados por parte das respectivas entidades, o que veio a ser constatado numa fase adiantada do processo ou seja já com a obra consignada.

De facto, os atrasos eventualmente decorrentes dos serviços afectados não foram também da responsabilidade do projectista Engivia, mas sim dos SMASC e da própria Câmara, que numa fase adiantada do projecto, quando este estava praticamente concluído, veio impor alterações muito significativas ao "lay-out" da solução e à exigência de construção de infra-estruturas novas (Redes de Abastecimento de Águas e de Drenagem de Águas Pluviais e Domésticas) que implicavam a elaboração de novos projectos, os quais foram realizados pela Engivia face à recusa dos SMASC em responsabilizar-se pelos mesmos.

Face a esta situação conclui-se que não houve incumprimento contratual da Engivia, pois trataram-se de projectos novos, não previstos inicialmente, não havendo portanto da parte do ICOR/IEP qualquer atitude que se possa considerar passiva, face às alterações de projecto que foram provocadas por terceiras entidades (CM de Coimbra e SMASC).

2.1.2- Coba

No que se refere à Coba responsável pela elaboração dos projectos dos acessos na margem esquerda, relativamente às questões levantadas contrapõe-se o seguinte:

2.1.2.1 – Solução Aprovada

A Solução aprovada teve em consideração em primeiro lugar aspectos relacionados com o planeamento da Rede Nacional, visto o IC 3 estar previsto passar pela Ponte Europa em direcção à Ponte da Portela, inflectindo para Norte até ligar ao actual IP 3. Em segundo lugar e no que concerne à articulação com a actual EN 1 (IC 2), houve o cuidado de conceber um Nó de forma a que a sua implantação não viesse a causar interferência com a encosta adjacente (do lado do Hotel existente), daí toda uma geometrização que obrigou às construção de viadutos.
Conclui-se, portanto, que os aspectos respeitantes à instabilidade e geologia dos solos na referida encosta, e que tinha sido aflorados em pareceres da ex-JAE (vide pág.15 do Relato do Tribunal de Contas), foram devidamente considerados, precisamente pelo tipo da solução adoptada.

2.1.2.2 – Escorregamento da encosta

Em relação às questões levantadas nas pág. 55 e 56 do Relatório, relativamente a um pretenso escorregamento da encosta que se verificou, deve-se esclarecer que não se tratou de escorregamento da encosta propriamente dita, mas sim de um escorregamento acidental do talude da actual EN 1, provocado pela convergência de vários factores desfavoráveis ocorridos, entre as quais chuvadas intensas que se verificam na ocasião da abertura de uma escavação para implantação do pilar de um viaduto junto à rotunda.
Tratou-se pois de uma situação pontual e imprevista, que em condições climatéricas normais não se teria observado.

2.1.2.3 – Alteração da Sinalização

Relativamente a esta questão levantada na pág.55 do Relatório, deverá referir-se que este troço do IC 3, comportará dois tipos de tráfego distintos, um do tipo urbano que se dirigirá para o tecido urbano e outro que contornará esse tecido urbano, dirigindo-se para Nascente na direcção da Ponte da Portela (EN 17) e inflectindo para Norte na Direcção do actual IP 3 (proximidades de Souselas).

Face a esta situação o projecto de sinalização teve obrigatoriamente que contemplar a articulação deste cenário e também aspectos de ordem regulamentar. Desta forma os projectos de execução de Sinalização e Equipamento de Segurança da Ponte Europa sobre o Rio Mondego – Nó da EN1 (IC2) e Nó da Boavista foram desenvolvidos pelas empresas COBA e ENGIVIA em Abril 1999, os quais tiveram em consideração o Decreto Regulamentar n.º 22A/98, de 1 de Outubro – Regulamento de Sinalização de Trânsito, legislação em vigor para os projectos de execução da rede rodoviária nacional.

A reformulação dos projectos referidos foi efectuada, em Janeiro de 2003 por exigência do ex- ICOR tendo por base os motivos que a seguir se especificam.

- Alterações decorrentes da entrada em vigor de nova legislação (Decreto Regulamentar n.º 41/2002, de 20 de Agosto).

- Por Despacho nº 22 428/2000 do Secretário de Estado das Obras Públicas, publicado no D.R. nº 257, de 7 de Novembro, tornou-se obrigatória a adequação do sistema de protecção lateral da estrada, constituído por guardas de segurança, para os veículos de duas rodas.

- Pelo nº 3 do artigo 18º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro "os municípios terão de ser obrigatoriamente ouvidos na definição da Rede Rodoviária Nacional e Regional e sobre a utilização da via pública", pelo que o ex- ICOR estava a obrigado a obter consertação relativamente ao projecto de execução em apreço, por parte da C. M. de Coimbra.

Assim em reunião havida na Câmara Municipal de Coimbra com o ex - ICOR, em 3 de Julho de 2002, foi acordado que o projecto de sinalização, seria reformulado, tendo em consideração:

- a alteração da rede viária urbana de Coimbra, que obrigou à rectificação dos Destinos a integrar nos painéis relativos à Sinalização Vertical de Orientação;

- que nas ligações ao Nó da Boavista e ao Nó da EN1 (IC2) as "setas direccionais" preconizadas no projecto existente deveriam ser substituídas por "setas direccionais" tipo urbano, face ao carácter da área envolvente das referidas ligações.

Cumulativamente, a calendarização do lançamento de empreitadas do IEP previa a duplicação da EN1 entre a Cruz de Morouços e a Ponte Europa, o que obrigou a proceder ao reforço da sinalização, visando a diminuição da velocidade de aproximação ao nó, por forma a melhorar a segurança rodoviária.

Conclui-se, portanto, que as alterações que o IEP introduziu no projecto de sinalização nada teve a ver com questões relacionadas com eventual expansão imobiliária municipal (questão evidenciada no Relatório pág. 55), mas sim com questões estritamente técnica e de carácter normativo e legislativo a que IEP está obrigado a cumprir.
Por último e no que concerne aos projectos e aos projectistas envolvidos na fase de concurso e de execução das obras referentes aos acessos da ponte, importa esclarecer no que concerne à empresa Coteprol, ao contrario do que é afirmado, sem qualquer sustentação, na pag. 74 do vosso relato, não houve qualquer benefício à "posteriori" com a adjudicação a esta empresa do projecto do "*IC 3-Nó da Boavista / Ponte portela*", na medida que a referida adjudicação foi efectuada tendo por base um concurso limitado, ao abrigo do Dec - Lei n º 197/99 de 8 de Junho e correspondeu ao preço mais baixo.

2.2. Concurso de Ideias

No que concerne ao concurso de ideias para o projecto da ponte importa referir, como nota prévia, que o critério adoptado para a selecção dos projectistas para participar no referido concurso baseou-se na qualificação e competência técnica de acordo com uma classificação feita à época com base na competência técnica dos mesmos e da qual se junta cópia ***(Anexo 31)***, verificando-se que as empresas convidadas a participar foram aquelas que nível mais elevado apresentavam.

O "Concurso de ideias" foi lançado de acordo com instruções da Administração e Direcção Técnica da JAE – Construções, SA

De acordo com instruções da Administração e Direcção Técnica da JAE – Construções, S.A., foi solicitado a três gabinetes de projectos especializados em pontes, igualmente seleccionados por essas entidades, nomeadamente – GRID, Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia Lda, J. L. Câncio Martins, Projectos de Estruturas, Lda e Armando Rito, Lda, a apresentação de estudos preliminares para a ponte, no mínimo duas soluções, nas condições das Especificações e Caderno de Encargos que se anexavam, tendo em vista fornecer "ao dono de obra a possibilidade de escolha da solução que se apresente mais vantajosa, conjugando as componentes estrutural, arquitectónica e económica".

De entre os elementos constantes no processo da consulta, constava:

- Indicação do perfil transversal tipo a adoptar na obra de arte;
- As soluções rodoviárias entretanto estudadas e que foram objecto de estudos preliminares elaborados por três projectistas da especialidade;
- Cartografia e cobertura aerofotogramétrica disponíveis.

Relativamente a critério de selecção das propostas refere-se que "*de entre as soluções alternativas apresentadas por cada uma das empresas convidadas será seleccionada aquela ou aquelas que, no entender dos responsáveis, melhor concilie todos os aspectos envolvidos, prevalecendo este aspecto sobre a proposta de honorários*". Efectivamente, não foi considerado explicitamente nenhum método de selecção, baseado em decisão multicritério ponderada.

No entanto, nada obstava que os concorrentes desenvolvessem soluções que previligiassem cada um desses factores, ou seja, soluções mais viradas para os aspectos arquitectónicos ou soluções mais viradas para os aspectos económicos, ambas sem subverter os aspectos estruturais. Foi, aliás, esse o critério seguido pelo concorrente GRID, Lda e J. L. Câncio Martins, Lda. Igualmente o concorrente Armando Rito, Lda., apresentou uma solução mais economicista e uma solução mais virada para os aspectos

arquitectónicos e estruturais, Estes factos são aliás facilmente comprováveis pela análise das soluções apresentadas, nomeadamente as respectivas fotomontagens e orçamentos.

A razão de tal opção residirá, certamente, no pressuposto de que, por um lado, as opções estritamente economicistas seriam agrupáveis e, porventura, comparáveis entre si, mas não confrontáveis com as soluções de pendor meramente escultural ou arquitectónico e que, por outro lado, este último tipo de soluções envolvem inevitavelmente elevado grau de subjectividade. Sendo que, mesmo para as soluções economicistas o factor estético, face à importância do local de implantação da obra, não era questão despicienda do ponto de vista de opção por qualquer das soluções em apreço.

O conceito de "*concurso de ideias*" terá, seguramente, condicionado a opinião dos autores do relatório de auditoria quando afirmam que o procedimento escolhido, pela forma como foi organizado e processado, teria violado os princípios da igualdade, da imparcialidade e da concorrência, traduzindo, de facto, um ajuste directo. Ora tal assunção estaria indiscutivelmente correcta se a JAE Construções, SA., estivesse obrigada ao cumprimento do Decreto - Lei 197/99, de 8 de Junho, designadamente ao disposto no seu capitulo XI, relativo a trabalhos de concepção. Todavia, não o estava. E, por conseguinte, a decisão da Administração da JAE Construção SA de escolha de um procedimento de convite aos três projectistas do topo da competência na matéria, para escolha de uma solução, afigura-se de legitimidade inquestionável e não compaginável com a base principológica de referência seguida pelos autores do relatório, não obstante a bondade desta.

Um procedimento do tipo do que foi seguido envolve, pela sua natureza, necessariamente uma componente objectiva e outra subjectiva já que se trata da escolha de uma solução estrutural e arquitectónica de, digamos, autor. Nestas circunstâncias, também nesta matéria não é justificada a violação de princípios referida.

Se os autores do relatório tivessem feito correcto e mais aprofundado entendimento dos factos e do seu enquadramento procedimental certamente se teriam apercebido que a todos os convidados foi dada oportunidade de desenvolverem as soluções que entendessem, sabendo de antemão as regras de apreciação em jogo, se bem que não quantificados.

2.3-Coordenação de projecto e concurso de lançamento da empreitada

O concurso de lançamento da empreitada foi efectuado, no que se refere à obra de arte principal, com base num Anteprojecto para Concurso, por forma a se puder respeitar o "timing" previamente fixado superiormente, tendo em conta a data em que foi possível proceder ao lançamento do estudo.

A preparação dos elementos para concurso foi a possível face à data de entrega dos projectos, por parte das firmas projectistas, e à necessidade de compatibilização dos diversos projectos. Recorde-se que, relativamente ao Nó da Boavista, uma singularidade geotécnica detectada na fase final dos estudos para concurso, levou a uma alteração de última hora que consistiu na substituição de um aterro por um viaduto, relativamente ao qual foram incluídos apenas no processo do concurso os desenhos de dimensionamento geral. Foi também essa a razão de não se terem desenvolvido suficientemente os estudos relativos a serviços afectados, ou seja, o "timing" superiormente fixado para o lançamento da empreitada não se revelou compatível com a apresentação a concurso de estudos suficientemente elaborados e revistos.
As propostas apresentadas pelos concorrentes foram analisadas quanto à respectiva qualidade técnica, preço e prazo. Relativamente à análise da qualidade técnica das propostas houve o cuidado de confrontar as de mais baixo preço com a opinião do autor do projecto, Engº António Reis, do gabinete GRID, Lda. Da apreciação efectuada veio a concluir-se que a proposta apresentada pelo concorrente Somague / Novopca, não apresentava qualquer aspecto que se pudesse considerar desadequado tecnicamente, pelo que não haveria razão para preterir este concorrente, tanto mais que integrava a maior empresa de obras públicas do país (Somague, SA), capaz de admitir os técnicos qualificados que se revelassem necessários ao desenvolvimento dos trabalhos.

Esclarece-se ainda que a obra de arte em causa não é apenas uma ponte de tirantes. É também uma estrutura de tabuleiro misto aço- betão, construído através de aduelas pré - fabricadas, constituindo uma solução inovadora de que nenhum dos concorrentes que se apresentou a concurso tinha experiência.

Aliás, os problemas que posteriormente ocorreram em obra têm a ver com a utilização de aduelas pré –fabricadas e não com o facto de se tratar de uma ponte de tirantes.

Foi igualmente efectuada uma análise de preços, não tendo a Comissão de Análise das Propostas julgado necessário um grande aprofundamento da questão tanto mais que o respectivo valor global era da ordem do preço base da empreitada, fixado por um dos maiores especialistas de pontes do nosso país, ou seja, o Prof. António Reis.

Desta forma, em face do exposto, podemos referir que não nos parece correcta a afirmação de que a empreitada foi adjudicada optando-se pelo preço mais baixo "tout cours" (referida na pág. 16 do Relato).

Esclarece-se ainda que, quando da análise técnica à proposta do concorrente que veio a ser o adjudicatário (Somague / Novopca) efectuada pela Comissão de Análise das Propostas, com a assessoria do Prof. António Reis, ressaltou para os intervenientes nessa reunião, pela análise das peças desenhadas da respectiva proposta, que o concorrente pretenderia executar os tramos da margem esquerda da obra de arte através da utilização de cimbre ao solo, um dos métodos construtivos possíveis, de acordo com o constante no Projecto Base patenteado. Nestes termos, o Eng. Carlos Pimentel, quadro do IEP, na altura do lançamento do concurso integrava o Centro de Competências e Projectos da JAE -Construções, S.A., e membro da referida comissão de análise e o Prof. António Reis que, conforme já relatado, teve acesso às referidas peças desenhadas e teve o mesmo entendimento, concluíram que o projecto de execução deveria ser desenvolvido em conformidade.

Por conseguinte, não é correcta a afirmação contida relato de auditoria (pag.91) de que "*face a interpretação da proposta da Somague / Novopca efectuada por técnico do ICOR, transmitida ao projectista e aceite por este e pretendendo ir de encontro a essa proposta, a GRID adoptou no projecto de execução, para os tramos 1, 2 e 4 da ponte, uma solução de montagem de aduelas sobre cavaletes ao solo.*" O IEP refuta tal conclusão.

O projecto de execução foi entregue ao adjudicatário em Janeiro/2000, pouco depois da consignação da empreitada. Somente passado ano e meio sobre essa entrega, o

adjudicatário contestou que tivesse sido sua intenção executar os tramos de margem da ponte de acordo com o método construtivo indicado.

De facto, se o consórcio adjudicatário (*Somague / Novopca*) tivesse contestado a opção tida no projecto relativamente a esta matéria, em conformidade aliás com o DL nº 59/99, de 2 de Março, pouco depois da respectiva entrega, poder-se-ia ter procedido às necessárias correcções sem que houvesse motivo para qualquer impasse em obra já que prioritariamente ter-se-ia de proceder às fundações da obra de arte, havendo tempo para corrigir o que fosse necessário.

3. Processo Construtivo e Gestão de Empreitada

Neste capítulo do exercício de contraditório serão apresentados os esclarecimentos relativos à fase de construção propriamente dita, nomeadamente no que concerne à gestão do contrato de empreitada a cargo da Gestão de Empreendimentos 7 estrutura encarregue de assegurar o desenvolvimento do empreendimento objecto do presente relato. No que concerne a esta parte especifica do exercício do contraditório face às características da estrutura do Relato, optou-se pelo seguinte procedimento de organização/metodologia de resposta:

- O **Contraditório** é analisado de acordo com a organização do **Relato**;
- Citam-se sempre, em primeiro lugar, as frases extraídas do **Relato**, as quais merecem comentário, por estarem no nosso entendimento correctas, sendo deste modo objecto de discordância;
- Efectua-se o exercício de **Contraditório**, começando por explicitar o motivo da discordância, e efectuando a respectiva correcção, anexando-se sempre que possível a documentação de suporte.

Ao nível desta parte do exercício do contraditório o IEP, através da sua estrutura encarregue da fiscalização e gestão da empreitada (Direcção de Empreendimentos 7) socorreu-se no

que concerne a alguns pontos do vosso relato do parecer de entidades externas ao IEP, mas que estiveram envolvidas no projecto e na construção do empreendimento, nomeadamente a Comissão de Revisão do projecto e o Consultor SPGO- Sociedade de projectos e Gestão de Obras, Lda, especialista em topografia.

3.1 – Relativamente ao ponto " 1.1 – Conclusões " do RELATO

No que concerne a este ponto e relativamente á forma como os valores são apresentados no relato, referenciados aos preços de 2003, importa referir, em jeito de nota prévia, que tendo a obra sido colocada a concurso em 1999, e prolongando-se até 2004, e sendo a revisão de preços respeitante aos contrato e adicionais, sempre praticada com referencia ao mês anterior à abertura das propostas, tal com consta da legislação em vigor, este pressuposto, indicado pelos Auditores, mas não explicitado como é concretizado, introduz um factor de " *ruído* ", que não permite a comparação, de modo directo, claro e transparente, entre os números que constam da documentação do IEP, em contratos, MTMM, cálculos de Rev. de Preços e Apostilhas e os constantes do vosso Relato.

Deste modo, a presente análise será efectuado tendo por base a documentação oficial referida, ou seja, tendo por base a referenciação de custos utilizada na gestão do Contrato.

3.1.1 - Afirmam os Auditores

> ***" O custo total real da solução rodoviária cifrou-se em € 111,38 milhões, sendo € 90,38 milhões relativos à rede viária, rotundas, viadutos e ponte, correspondente a 1 km de via nacional e 3,5 km de acessos à cidade de Coimbra, e € 21 milhões respeitantes a obras integradas na solução rodoviária, mas separadas para outros concursos.***
>
> ***Os custos adicionais cifram-se em € 46,31 milhões representando 120% do valor da Adjudicação. "***

Esta apreciação dos Auditores enferma, na nossa opinião, de dois erros, no que concerne **a Avaliação do Custo Total da Obra**, e na avaliação dos **Encargos Integrados na Obra Rodoviária, mas segregados para outros Concursos**.

3.1.1.1 - Avaliação do Custo Total da Obra

Aos Auditores foi disponibilizado pelo IEP e a pedido destes, dois modelos de Quadro, com os seguintes objectivos:

a) Quadro referente aos " **Encargos Adicionais e Apostilhas associados aos respectivos projectos** " que lhes deram origem, isto é , Projecto inicial (Coba, Engivia e GRID) e Revisão do Projecto da Ponte, a saber Câncio Martins, Armando Rito e Jacques Combault.

Neste foram considerados os encargos contratuais e adicionais à data já validados, por estarem contratualizados (1º a 5º MTMM); incluídos em MTMM já elaborados, em fase de contratualização (6º a 8º MTMM); ou com valores estimados, tendo em vista à futura inclusão nos 9º e 10 º MTMM.

São ainda contempladas as 1ª e 2ª Apostilhas ao Contrato, relativas às Reclamações do Consórcio, e já Superiormente Homologadas por Sua Ex.ª o Sr. MOPTH, assim como a 3ª Apostilha relativa aos Custos da Paralisação, aprovados por Sua Ex.ª o SEOP.

Quanto à " *Reclamação* " relativa à alteração do Processo Construtivo, eram considerados ambos os valores respeitantes quer à proposta inicial do Consórcio, quer à oficial do IEP.

Não eram consideradas as verbas relativas à Revisão de Preços nem os Reforços de IVA, uma vez que não se revelavam necessários face aos objectivos a evidenciar.

Neste Quadro os encargos eram explicitados sem IVA, associados ao respectivo Projecto, bem como a respectiva justificação e a situação processual da regularização Administrativa do Encargo.

b) Quadro referente aos " **Encargos Adicionais, Apostilhas, Revisões de preços, e reforços do IVA (devido à alteração de 17% para 19%), dividido por frentes de obra ".**

Neste foram considerados os encargos contratuais e adicionais à data já validados, por estarem contratualizados (1º a 5º MTMM); incluídos em MTMM já elaborados, em fase de contratualização (6º a 8º MTMM), ou com valores estimados, tendo em vista à futura inclusão nos 9º e 10 º MTMM.

Mais acrescem as verbas relativas à Revisão de Preços, no que concerne apenas às já cabimentadas, assim como os necessários reforços de IVA.

Por fim, são contempladas as 1ª e 2ª Apostilhas ao Contrato, relativas às Reclamações do Consórcio, e já Superiormente Homologadas por Sua Ex.ª o Sr. MOPTH, assim como a 3ª Apostilha relativa aos Custos da Paralisação, Aprovados por Sua Ex. o SEOP.

Porém, no que respeita à " *Reclamação* " relativa à alteração do Processo Construtivo, o valor considerado já correspondia à contra-proposta formulada pelo Adjudicatário, face à comunicação da posição do Dono de Obra, relativamente à sua proposta inicial.

Assim no primeiro tipo de quadro foram explicitados, nos termos solicitados pelos Auditores, o encargo total sem IVA, a sua associação ao respectivo projecto que o originou e a respectiva justificação. Neste Quadro apenas era considerado o encargo total sem IVA, dividido por frente de obra, e por fim acrescido do respectivo IVA.

As frentes de obra consideradas, eram:

- Nó da EN1 (Rede Viária e Obras de Arte)
- Nó da Boavista (Rede Viária e Obras de Arte)
- Ponte
- Iluminação (global, por respeitar a toda a obra)
- Diversos (fornecimentos, estaleiro e outros)

O Valor Total do Investimento obtido era necessariamente diferente em ambos os quadros, em função dos encargos considerados.

Desta forma, no caso do Quadro dos "**Encargos Adicionais e Apostilhas associados aos respectivos projectos** ", o valor total do Investimento era no máximo de € 61 933 068,00 e no mínimo de € 56 916 890. No caso do Quadro " **Encargos Adicionais, Apostilhas, Revisões de preços, e reforços do IVA (devido à alteração de 17% para 19%), dividido por frentes de obra ",** o valor total do Investimento era de € 77 514 414,41.

A este respeito importa referi quer a valoração apresentada no RELATO não corresponde à avaliação efectuada pelo IEP e disponibilizada à equipa auditora. Cumulativamente não é apresentada qualquer justificação que permita a sua apreciação, nomeadamente tendo em conta a premissa de carácter financeiro referenciada no ponto 1.1.1- *Notas Prévias* do vosso relato. Desta forma procedeu-se à actualização da informação então prestada, nomeadamente tendo em conta o facto de entretanto terem sido concretizados e aproximados do montante final, os valores do 9º e 10º MTMM. Mais se verificou ter sido encerrada a contra-proposta elaborada pela Fiscalização do IEP, e submetida à consideração do C.A. do Instituto, relativa à Avaliação dos Encargos com a Alteração do Processo Construtivo, que serão incluídos no 9º MTMM, e objecto de Apostilha ao Contrato.

A Avaliação Final, com os dados conhecidos à presente data, sobre os custos da empreitada correspondente ao explicitado no Quadro " **Encargos Adicionais, Apostilhas, Revisões de preços, e reforços do IVA (devido à alteração de 17% para 19%), dividido por frentes de obra ",** conduz ao encargo total de **€ 77 277 672,09**.

3.1.1.2 - Encargos Integrados na Obra Rodoviária, mas segregados para outros concursos

O Relato apresenta uma valorização de € 21 milhões que imputa a " *obras integradas na solução rodoviária, mas separadas para outros concursos.* ", sem no entanto justificar qual a sua natureza e valoração. Com efeito, só considerando os custos das empreitadas adjacentes à presente, em fase de Apreciação de Propostas, é possível " perspectivar " o valor atrás referido:

- EN 1 / Ligação do IC 2 - Acesso Sul à Ponte Europa
  Preço Base € 6 250 000,00

- IC 3 / Via de Cintura Sul de Coimbra – Ligação Ponte da Portela – Nó da Boavista
  Preço Base € 13 000 000,00

Cumulativamente, esclarecesse-se que, no que respeita à presente empreitada, apenas se verificam três situações em que trabalhos localizados dentro dos seus limites, e como tal nela previstos, deixaram de ser executados no âmbito do Contrato, tendo por esse motivo sido objecto de supressão no 6º MTMM (em fase de elaboração de contrato) e no 10º MTMM (em fase de elaboração).

➢ **Nó da EN 1**

Diz esta situação respeito a 50 m de camada de desgaste que foram suprimidos no limite norte deste Nó, uma vez que se sobrepunha, com diferentes características de traçado, ao Projecto do Nó das Lajes, da responsabilidade da C.M. de Coimbra.

Foi assim decidido entre o IEP e a C.M. de Coimbra, a sua integração no âmbito da empreitada Camarária, sendo que a essa data já estavam executados pela empreitada da Ponte Europa, os restantes trabalhos de terraplenagem e execução de caixa de pavimento.

➢ **Nó da Boavista**

Supressão da pequena Galeria em betão suspensa da Rotunda 3, e 10 m de muros de contenção dos túneis, incompatíveis com as soluções propostas nos estudos Aprovados pelos ex. – SMASC, para a reposição dos respectivos Serviços. O valor integral desta dedução, que será incluída no 10º MTMM, é de € 36 830,00.

Desta situação, apenas os 10 m de túneis foram integrados na empreitada **" IC 3 / Via de Cintura Sul de Coimbra – Ligação Ponte da Portela – Nó da Boavista "**, isto porque a galeria, por razões de projecto, acabou por adquirir outras dimensões, e ter uma localização exterior aos limites da presente empreitada.

Outra situação verificada neste Nó relaciona-se com a não conclusão das terraplenagens, drenagem e pavimentação, do troço de ligação à EN 17, em virtude da existência de habitações não expropriadas, habitadas e em ruína eminente, colaterais aos túneis / Rotunda 3, e que não permitiram qualquer movimentação de cargas pesadas / cilindros de compactação, com ou sem vibração.

Esta supressão foi considerada no 6º MTMM, com o montante de € 92 896,00.

3.1.1.3 - Custos adicionais

Face ao exposto na alínea a), os Custos Adicionais, considerados como integrando MTMM, Apostilhas, Revisão de Preços e IVA, são de € 43 606 254,65, representando 129,51 % do Valor da Adjudicação.

3.1.2 - Afirmam os Auditores:

" As áreas de responsabilidade de gestão da JAE / JAE S.A. / IEP / ICOR / IEP, cujas diligencias competência e eficiência poderiam ter evitado custos adicionais de mais de € 46 milhões foram identificadas como sendo as que tiveram origem;

- **Na Gestão e coordenação das obras e Fiscalização;**
- **Na mudança injustificada de projectista / assistente técnico"**

A este respeito, face à gravidade da afirmação produzida no Relato do Tribunal de Contas, o Contraditório vai ser elaborado com base em dois documentos fundamentais, que evidenciam, no nosso entender, a incorrecção da conclusão produzida.

A - O Livro Branco da Ponte Rainha Santa Isabel, por evidenciar a diligencia processual, técnica, legal e administrativa, da actuação do IEP em todo este processo;

B – Relatório do Inquérito determinado ao IGOPTC, por Sua Ex.ª o MOPTH, por ter efectuado uma apreciação profunda a todo o processo de Gestão processual, legal, técnico e deontológico do Contrato da Ponte Europa.

Todavia, face à falta de tratamento e atenção que o conteúdo destes dois documentos merecem por parte dos senhores Auditores, fundamenta-se o seguinte:

A – O Livro Branco

Trata-se de um documento isento, sustentado no Processo da Obra, que foi integralmente entregue ao Tribunal de Contas, que o consultou nos termos que melhor entendeu. Assim, optou-se como ponto de partida para o exercício do Contraditório, o conteúdo do **Livro Branco**, sendo que se passam a transcrever, como mais relevantes pelas decisões e fundamentações que se impuseram, os acontecimentos que sucederam à paragem dos trabalhos e a sua retoma.

" 14 de Outubro de 2002 - SUSPENSÃO DOS TRABALHOS

Alegando desequilíbrio económico e financeiro do contrato, e a existência de Erro de Projecto na Ponte Europa, o Consórcio decide unilateralmente proceder à

suspensão da obra, comunicando essa decisão através da Carta ref.ª 264/02-JUR

15 de Outubro de 2002 – INFORMAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO

Por forma a dar conta à Ex.ma Administração do enquadramento do ocorrido, é pelo Gestor de Empreendimentos, Eng. Santinho Horta, analisado o teor da carta do Adjudicatário, em inf. ref.ª GE7/65/02/GE.

Nesta se afirma relativamente ao Processo Administrativo:

" 3 - Processo Administrativo

Actualmente, e fruto das vicissitudes pelas quais a obra tem passado, decorre o processo de regularização do Prazo Contratual da Obra, o qual, independentemente de aspectos legais decorrentes da avaliação que está em curso, quanto à legitimidade das prorrogações de prazo a conceder, permitem antever a conclusão da obra apenas no 4º trimestre de 2003, consubstanciando deste modo uma duplicação do prazo de execução inicialmente previsto "

No que concerne à Execução da Obra, é afirmado:
" 4 - ***Execução da Obra / Encargos Adicionais / Facturação Pendente***
A execução da empreitada foi, desde o seu inicio, afectada pelo modo como o respectivo patente foi organizado, nomeadamente:

Indefinições e graves omissões relativamente aos Serviços Afectados na margem direita*, tendo presente que a obra se ia inserir em pleno meio urbano.*

Esta situação obrigou à compatibiizaçao, em plena fase de obra, das necessidades de entidades com infra-estruturas no local, entre as quais a PT, EDP, Lusitânea Gás, TV Cabo e principalmente os SMAS de Coimbra...

A Ponte, ao ser lançada em fase de Projecto Base, revelava a ausência de decisão relativamente ao processo construtivo que seria adoptado na construção dos tramos sobre as margens, aspecto este fundamental para a definição total das premissas da sua concepção, e deste modo condicionante para a elaboração do Projecto de Execução.

...

O ***Projecto de Execução foi entregue ao Adjudicatário após a Consignação****, contemplando as opções por este tomadas, e as consequentes alterações ao Projecto Base ao nível de : Processo Construtivo dos tramos de margem, incluindo o Faseamento e evolução da montagem do tabuleiro, a Geometria das aduelas assim como das Ligações entre aduelas.*

Esta situação foi naturalmente perturbadora da gestão do contrato da empreitada.

Esta decorreu, e ainda decorre, num processo de permanente aprendizagem, em que o Consórcio, Fiscalização e Projectista actuam predominantemente num processo de reacção, quase nunca prevenindo as ocorrências em que a obra tem vindo a ser fértil

...

O processo de conflitualidade decorrente da atribuição ao Empreiteiro, pela Fiscalização, atento o Parecer do Projectista GRID, das responsabilidades pelas ocorrências verificadas, e pelo suporte dos respectivos custos, tem originado uma natural dificuldade na gestão deste contrato. "

20 de Outubro de 2002

Despacho do Ex.mo Sr. MOPTH, Eng. Valente de Oliveira, determinando à IGOPTC a instauração de um Inquérito junto do ICOR, relativamente ao processo da empreitada da Ponte Europa.

NOTA : *Sobre este assunto importa agora acrescentar que o Despacho de Sua Ex.ª o MOPTH ainda acrescentava quanto aos aspectos a inquirir :*

" a) Processo de lançamento da empreitada (incluindo avaliação dos elementos constantes da patente disponibilizada para o concurso);
Processo de adjudicação e consignação;
Execução do empreendimento (incluindo avaliação do contrato inicial, adicionais, processos construtivos, acções de gestão e fiscalização e reclamações);
Situação actual do empreendimento.

2 – Poderá a IGOPTC solicitar a colaboração técnica do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) para coadjuvar aquele organismo na realização da presente acção. "

30 de Outubro de 2002

Através do D.L. 227/2002 é decidida a integração por fusão do ICOR e ICERR no IEP – Instituto das Estradas de Portugal.

8 de Novembro de 2002

Pelo Ex.mo Sr. MOPTH, Eng. Valente de Oliveira, é dado posse à Administração do IEP – Instituto das Estradas de Portugal

20 de Novembro de 2002

O C.A. do IEP delibera recorrer a uma Consultoria Externa, com vista a proceder a uma Caracterização Técnica da obra.

***NOTA :** Sobre este assunto importa agora acrescentar o que mais se afirma:*

*" **3.3 – Ponte Europa***
Feito o ponto de situação da obra da Ponte Europa em Coimbra, para além de todos os esforços que estão a ser desenvolvidos pelo IEP quanto à gestão deste

processo, ***o C.A., no entretanto, aguarda os resultados do relatório que o IGOPTC proximamente irá apresentar à Tutela, na certeza de que também esse documento será contributo decisivo na procura da solução ou soluções*** *a adoptar.*

Neste sentido, ***o C.A. decide contactar especialistas externos devidamente credenciados para proceder à caracterização técnica da obra****, seus eventuais problemas construtivos, e identificação de potenciais anomalias funcionais no horizonte de vida da obra. "*

18 de Dezembro de 2002

O C.A. do IEP aprova a Consulta aos Eng.s Câncio Martins, Armando Rito e um Técnico estrangeiro de reconhecida credibilidade técnica, com vista a procederem à Revisão Geral do Projecto da Ponte Europa .

22 de Janeiro de 2003

O Conselho de Administração delibera, tendo presente o Relatório da Fiscalização, no sentido do Departamento Jurídico avaliar a medida legislativa adequada que permita prosseguir a execução dos trabalhos, tendo em conta a previsão de que os trabalhos a mais excedam o limite excepcional dos 50% previstos na legislação aplicável.

27 de Janeiro de 2003

O Inquérito da Inspecção – Geral de Obras Públicas é dado a conhecer aos Responsáveis do IEP, assim como aos Membros da Comissão de Revisão do Projecto da Ponte Europa.

De entre as sua CONCLUSÕES elaboradas pela Equipe Inspectiva, constituída pelos Ex.mos Srs. Dr Manaças Ferreira, Inspector Superior Principal do IGOPTH,

Eng.s Conselheiros do CSOPT, João Appleton e Reis Borges, ressalta o que se passa a transcrever:

" O Processo de Projecto e Construção da Ponte Europa sobre o Rio Mondego e respectivos ***Acessos constitui-se, em quase todas as suas vertentes, como um verdadeiro caso exemplar de como não promover, projectar e construir uma obra pública****. "*

que leva a que a mesma equipa, nas suas ***PROPOSTAS****, opine:*

" ... porque está em jogo o prestígio da Administração e a sua capacidade de gerir obra pública, há que por de imediato travão à possibilidade de se repetir (em qualquer parte) o indesejável espectáculo de paralisações de trabalhos, como aconteceu no caso em apreço. ***Crê-se aliás que, concluída a obra, esta deveria merecer um Livro Branco, para que tudo fique completamente esclarecido*** *em termos de opinião pública. "*

Tal preocupação é de alguma forma retomada no Parecer sobre o Relatório, exarado pelo Ex.mo Sr. Inspector – Geral, Dr., António Flores de Andrade :

" ***O Projecto de Execução finalmente apresentado não estava completo****. E continua a não estar****, sendo neste momento objecto de apreciação por um grupo de revisão, a funcionar no seio do IEP****.*

...

Quanto à execução do empreendimento, ... ***a gestão do Dono da Obra é merecedora de censura - " desastrada "*** *é como a qualifica, a certo ponto, a equipa inspectiva... referindo a título de exemplo,* ***ter adjudicado a obra nas condições acima referidas; ter consentido que o projectista se tornasse, simultaneamente consultor do Adjudicatário****; e ter deixado que corrente um ano entre a primeira reclamação do Adjudicatário e a respectiva resolução, e só parcialmente, com a intervenção do CSOPT.*

...

Analisados os autos, ponderadas aquelas conclusões e propostas e tendo em conta os elevadíssimos prejuízos para o erário publico resultantes da forma como todo o processo referente a esta empreitada foi, desde o inicio, conduzido, os quais se contam não só pelo sobrecusto actual da obra (ultrapassando já os 45%) , como pelas enormes quantias que não se pouparam (a obra poderia ter custado entre metade a um terço, se as soluções adoptadas tivessem sido outras), passando por dispêndios incorrectos (em trabalhos a mais e indemnizações por atrasos de obra), entendo que a situação justifica intervenção investigatória ..."

05 de Fevereiro de 2003

Através da Informação do Gestor de Empreendimentos, Eng. Santinho Horta Ref.GE7/07/03/GE de 03 / 02 / 03, é submetido à consideração Superior a Aprovação do Relatório Preliminar elaborada pela equipa responsável pela Revisão do Projecto, constituída pelos Eng.o Câncio Martins, Armando Rito e Jacques Combault.

Este prevê a necessidade de aprofundar as verificações de segurança dos maciços de amarração dos tirante de retenção, face à gravidade das deficiências encontradas, assim como intervir ao nível do mastro e lajes do tabuleiro, com vista a assegurar a sua estabilidade, e evitar a ocorrência de acidente estrutural.

Mais considera o Relatório que a solução de aduelas pré- fabricadas, com a laje superior betonada em duas fases, tratando-se de um processo construtivo interessante em determinadas situação, no caso das pontes atirantadas tem os seus riscos, ao não permitir corrigir qualquer situação de desvio da directriz, a não ser à custa de esforços no tabuleiro, através dos tirantes.

Porém, face às deficiências encontradas no processo de revisão, as quais não conferiam à estrutura qualquer reserva de resistência, nomeadamente ao nível dos tirantes, já perfeitamente definidos, e sem folgas que permitissem incrementar as forças para corrigir a razante, obrigando inclusivamente a que

quatro destes viessem a ser reforçados, seria irresponsável prosseguir a construção do tabuleiro com aduelas pré- fabricadas. Tanto mais que na fase em que a obra parou, o tabuleiro já apresentava um desvio de 20 cm em relação à razante de projecto, desvio este que, pelas razões antes apontada, não teria sido possível corrigir.

Assim foi proposta a alteração do processo construtivo, abandonando-se a pré - fabricação de aduelas, passando as mesmas a ser betonadas " in situ ", com recurso a cimbre móvel.

Face ao exposto, o C.A. do IEP deliberou:

- *Determinar a orientação do IEP, pautada por critérios que defendessem o interesse público;*
- *Aprovar o Relatório Preliminar elaborado pela Comissão de Revisão do Projecto;*
- *Avaliar as condições legais e técnicas que enquadrassem a resolução do problema relativo à execução do projecto;*
- *Proceder à rescisão do contrato com a GRID e encerrar o contrato de Assistência Técnica;*
- *Solicitar à Comissão de Revisão a apresentação de proposta tendo em vista o acompanhamento e apoio técnico durante a execução da obra;*
- *Avaliar, dentro do quadro legal aplicável à execução da empreitada, da solução para os problemas relativos à execução dos trabalhos a mais, uma vez que se previam serem excedidos os limites máximos admitidos;*
- *Manifestar apreço, em face do Relatório da IGOPTH, em relação ao papel e desempenho da equipa de Fiscalização.*

11 de Fevereiro de 2003

É homologado pelo Ex.mo Sr. MOPTH, Eng. Valente de Oliveira, o Auto de Conciliação lavrado em sede de CSOP, relativo à 1ª Reclamação apresentada pelo Consórcio.

Fevereiro de 2003

O Consórcio dá inicio ao Projecto de Execução do Cimbre Móvel, necessário à betonagem " in situ " do tabuleiro da Ponte.

13 de Fevereiro de 2003

É pelo IEP comunicado à GRID a decisão do C.A., relativamente ao "terminus " do Contrato de Assistência Técnica

27 de Fevereiro de 2003

Através de carta ref.ª 032/03-OP/RR, faz o Consórcio entrega da sua Proposta inicial para a execução da Empreitada, tendo presente a Alteração do Processo Construtivo e o Reforço e Reabilitação da obra já executada, contendo uma avaliação de custos, e o Planeamento da Execução da Obra.

Neste é pela primeira vez referida a data de conclusão da obra de 31 de Maio de 2004, no pressuposto de que as obras de Reforço e Reabilitação da obra já executada, não condicionariam a sua prossecução.

05 de Março de 2003

Através do Relatório do Gestor de Empreendimentos, Eng. S. Horta, ref.ª GE / 23 / 03 / GE de 03 / 03 / 03, são submetidos à consideração Superior os seguintes procedimentos:

a) Aprovação do " Projecto de Reforço e Reabilitação – 1ª Fase ", relativos aos Projectos 1 a 4, entregues pela equipa revisora em 3 de Março de 2003;

b) Analisar as condições do Recomeço dos Trabalhos na frente da Ponte.

Face ao teor da Informação, o C.A. do IEP deliberou em 5 de Março:

" Considerando que:

- *O Relatório Preliminar propõe o Reforço e Reabilitação da Ponte Europa e a Alteração do Processo Construtivo indispensáveis à prossecução da empreitada em condições de segurança, o que se Aprova;*
- *O Projecto de Reforço e Reabilitação (1ª Fase), o qual para além das conclusões do Relatório Preliminar, mantém a proposta de Alteração do Processo Construtivo;*
- *A disponibilidade manifestada pelo Consórcio para reiniciar os trabalhos na frente da Ponte, tendo para o efeito apresentado uma relação de custos e um Planeamento de onde decorre uma data para a conclusão da obra de 31 de Maio de 2004;*
- *A estimativa de custos, suportada pela Proposta do Adjudicatário*

foi deliberado:

- *Dar instruções à Fiscalização para que determine a retoma dos trabalhos da frente da Ponte, e assegure o prosseguimento da obra de acordo com o Projecto de Reforço e Reabilitação e a Alteração do Processo Construtivo;*

- *Autorizar o Procedimento de Ajuste Directo para a contratação do Consultor para a apoiar a Fiscalização nas negociações com o Consórcio;*

- *Prosseguir os contactos com a Tutela, tendo em vista a criação de um regime de excepção para a execução da presente empreitada. "*

Esta Deliberação foi submetida à Consideração do Ex.mo SEOP, Vieira de Castro , para conhecimento, tendo merecido em 10 de Março o despacho de: " VISTO ".

11 de Março de 2003

Através de ofício do Gestor de Empreendimentos, Eng. S. Horta, ref.ª GE / 73 / 03 / GE de 03 / 03 / 11, é notificado o Adjudicatário da Deliberação da Ex.ma Administração, no sentido de ordenar o

" ... Recomeço dos Trabalhos da frente da Ponte, suspensos por iniciativa do Dono de Obra, por um período de 90 dias, desde o passado dia 23 de Dezembro de 2002. ".

Mais se esclarece o Adjudicatário, dos pressupostos que estiveram na base da notificação efectuada, ou seja:

"a) A obra deverá observar o Projecto de Reforço e Reabilitação e a Alteração do Processo Construtivo, elaborados pela Equipe Revisora do Projecto, solicitando-se para o efeito a apresentação de uma Proposta de Preço;

b) A disponibilidade do Adjudicatário em recomeçar os trabalhos nas condições referidas, apresentando para o efeito uma Estimativa de Custos e uma Nova data de Conclusão da obra, de 31 de Maio de 2004;

A informação de que a proposta de preços não é aceite, uma vez que esta em curso a sua análise detalhada, havendo a necessidade de proceder a

esclarecimentos e verificações, com vista ao apuramento dos encargos decorrentes das alterações introduzidas ao Projecto da Ponte Europa.

B – O Relatório da IGOPTC

(extractos mais significativos)

"9.5 – Execução da Empreitada

9.5.2 –

...

Apesar disso, o trabalho da Fiscalização demonstrou ***uma elevada competência para o desempenho da função e um enorme empenhamento na gestão cada vez mais difícil de uma obra que ia mostrando dificuldades dia após dia****, e em que, a partir de certa altura,* ***se torna patente a desconfiança entre as partes, nomeadamente entre o Adjudicatário e o Projectista****, com o primeiro a dispor de um 2º Consultor cuja principal função é, ou parece ser, a de pôr em causa, o Projectista do Dono de Obra e o 1º Consultor do Consórcio.*

A propósito da actuação da Fiscalização cabe destacar as declarações (cfr. Fls 39 a 13542) do ex - Presidente do ICOR, Eng. Pedro Serra*: " Gostaria de deixar bem claro que julgo* ***que a Fiscalização agiu em todo este processo com grande dedicação ao interesse público, seriedade e profissionalismo****.*

...

Independentemente da valoração ética que poderá ser analisada noutro âmbito, ***o trabalho realizado, apresentado em final de Novembro de 2002 e recebido pelo IEP naquela data, faz uma avaliação muito cuidada do sucedido****, com argumentação técnica que se considera ser dificilmente rebatível.* ***A leitura do Relatório Virlogeux / Cremer aponta para um conjunto de causas para a fendilhação que colocam reservas tanto à acção do Adjudicatário como do Projectista e é muito curioso que a primeira conclusão apresentada seja a de que a cola não é causa das dificuldades encontradas****, questão que envolveu uma discussão (ao que parece inútil) ao longo de muitos meses.*

...

A intervenção de Mr. Cremer é, no mínimo estranha e eticamente complexa, já que este técnico, sem dúvida de grande reputação, já estava envolvido na obra a dois títulos: como verificador (Projectista) da parte do projecto, contratado pelo Dono de Obra e como consultor do Adjudicatário.

10 – Sobre a actuação dos projectistas
10.5 –

Cabe a este propósito referir o Relatório Virlogeux / Cremer, quando menciona as ***causas das fendilhação dos tramos 1 e 2, entre outras causas, para a falta de precisão no fabrico de aduelas*** *(que, de acordo com documentação consultada cumprem as especificações de projecto relativas a tolerâncias de fabrico), para as deformações dos cavaletes e suas fundações e para a colocação de chapas de aço nas juntas entre aduelas, para forçar o ajustamento das mesmas.*

No que se refere à precisão dimensional das aduelas, numa obra como esta, é evidente que ***cabe ao Projectista estabelecer o plano de garantia da qualidade das mesmas****, com a indicação explicita e quantificada de todos os desvios máximos admissíveis. "*

10.6 – ***O contrato de consultoria atingiu um montante superior ao do contrato que ligara o Projectista ao Dono de Obra para a elaboração do Projecto de Execução da Ponte****. Além deste aspecto que não pode deixar de ser relevado, porque mostra a dimensão das tarefas de projecto remetidas para o Adjudicatário e porque coloca legitimamente a questão da dupla lealdade como questões de fundo que não podem ser escamoteadas.*

V – CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Conclusões

1. O processo de projecto e construção da Ponte Europa sobre o Rio Mondego e respectivos acessos constitui-se, em quase todas as suas vertentes, como um verdadeiro caso exemplar de como não promover, projectar e construir uma obra pública. E, no entanto, neste processo estão envolvidas entidades que, cada qual na sua esfera de acção, apresentam um curriculum a todos os títulos invejável o que, em si mesmo, parece contraditório com a afirmação anterior provando-se, mais uma vez, que todas as boas obras, não vivem das boas intenções.....

.....

*26. **Muito positiva, pelo acompanhamento permanente e pela diligência demonstrada em todas as alturas, a acção da equipa de Fiscalização** e do seu responsável, constitui um sinal de que a Administração continua a dispor de excelentes técnicos e de competências que podem e devem ser valorizadas e acarinhadas;...*

...

*28. **Face às polémicas técnicas que cedo se instalaram nesta obra**, com particular relevo para o caso da Ponte Europa, **a actuação da equipa de especialistas contratada pelo IEP para a revisão geral dos projectos, será decerto fundamental para garantir o esclarecimento das situações**, incluindo a avaliação mais detalhada de responsabilidades técnicas das partes envolvidas.*

Propostas

*1. Afigura-se à Equipa Inspectiva **que os problemas técnicos, com que a Empreitada se tem defrontado, serão em breve ultrapassados**. O grupo de revisão irá pronunciar-se em termos de segurança e durabilidade da Ponte Europa. Mas, de certo, dará instruções concretas quanto à melhor forma de concluir a obra e em tempo útil.*

Daí ***recomendar-se que aquela equipa assessore em permanência o Dono de Obra, até ao final desta****, pronunciando-se também e tecnicamente sobre todas as questões em aberto, e que obriguem a partilha de responsabilidades. ...*

...

Porque está em jogo o prestígio da Administração e a sua capacidade de gerir obra pública*, há que pôr de imediato travão à possibilidade de se repetir (em qualquer parte), o indesejável espectáculo de paralisações de trabalhos, como aconteceu no caso em apreço. Crê-se aliás que,* ***concluída a obra, esta deveria merecer um Livro Branco, para que tudo fique completamente esclarecido em termos de opinião pública"****.*

O anteriormente exposto demonstra, com toda a evidencia, a diligencia da Fiscalização do IEP, a cargo da Direcção de Empreendimentos 7, no que concerne a gestão do contrato da empreitada, tendo por esse efeito sido a única entidade a merecer referências elogiosas por parte do Conselho Superior de Obras públicas (CSOPT) expressas no Relatório da IGOPTH, corroboradas pela Ex.ma Administração do IEP. Mais ainda, expressa o suporte técnico / legal de todas as decisões tomadas, o suporte formal sempre e a todo o passo garantido, e o suporte e articulação de toda a hierarquia do IEP na sua implementação.

É assim, o contrario do que o TC, injustificadamente refere, e como tal se rebate.

3.1.3 - Afirmam os Auditores:

> ***"Admitindo em alternativa que a mudança de projectista – e consequentemente do processo construtivo – foi inevitável pela suposta ameaça de colapso da ponte e absoluta necessidade de alteração do processo construtivo, as mesmas responsabilidades de gestão do IEP seriam ainda assim repartidas."***

Contradiz o IEP:

Relativamente a esta informação, assume toda a premência o comentário efectuado pelos Consultores responsáveis pela Revisão do Projecto, que se anexa, que merecerem a integral concordância do IEP, através da Direcção de Empreendimentos 7, no que concerne o seu conteúdo factual e a avaliação da especial competência do trabalho presente comissão de Auditoria do Tribunal de Contas:

A Auditoria refere como uma das origens dos custos adicionais a "mudança injustificada do projectista / assistente técnico" e mais abaixo "Admitindo como mais provável, que a mudança do projectista – e consequentemente do processo construtivo – teria sido dispensável".

Nada permite aos Auditores tirar esta conclusão.

Através de uma análise profunda e fundamentada do projecto inicial; do parecer de revisão e subsequentes estudos para a realização dos reforços e construção da ponte e do contraditório do Projectista ou, tão só, da leitura das conclusões do referido contraditório, não se pode fundamentar tal conclusão!

Mais acrescentam os membros da Comissão de Revisão:

Não vemos onde os Auditores se fundamentam para voltar a afirmar que a substituição do projectista, nos termos em que ocorreu, gerou custos adicionais esquecendo os custos que resultaram de erros do projecto original.

A substituição do processo construtivo nada teve a ver com o maior ou menor domínio do empreiteiro do processo construtivo, e recusamos categoricamente a insinuação que é deixada no ar da alteração ter sido decidida no sentido de favorecer o empreiteiro.

A alteração do processo construtivo era inevitável se quiséssemos concluir a obra procurando respeitar o perfil longitudinal do traçado.

É impensável com aquele tabuleiro tentar corrigir a posição do tabuleiro à custa de forças nos tirantes até porque estes não dispunham de folga para o efeito, tendo até sido necessário aumentar a potência dos três últimos tirantes do tramo 3.

O que foi afirmado pelos Consultores responsáveis pela revisão do projecto e que merece a total concordância do IEP tem confirmação na geometria do tabuleiro em causa e que está bem patente a qualquer observador.

3.1.4 - Afirmam os Auditores:

> *" Os estudos, modelos, cálculos e simulações apresentadas pela GRID e pela GREISCH procuram demonstrar, com sucessivos modelos matemáticos e rebatendo ponto por ponto o Relatório da Comissão de Revisão do Projecto, que o colapso da ponte sempre esteve fora de questão e que, pelo contrário, os revisores terão praticado erros de cálculo grosseiros ao utilizarem modelos desactualizados.*
>
> *Não obstante, não é possível extrair uma conclusão inequívoca sobre a suposta ameaça de colapso da ponte. "*

Contradiz o IEP:

Relativamente a esta conclusão, assume toda a premência afirmar o seguinte:

O IEP mantem a convicção, aliás fundamentada nos detalhados cálculos efectuados, apoiados na sua maior parte em modelos de elementos finitos sólidos que, estranhamente, a GRID classifica de " desactualizados ", que a conjugação das várias fragilidades detectadas na concepção, dimensionamento, cálculos e pormenorização do Projecto, poderiam levar a uma situação de colapso.

Os modelos de cálculo por nós utilizados não estão desactualizados, já o mesmo não sabemos que dizer dos modelos que a GRID empregou no Projecto.

Note-se que, com 10 aduelas montadas no vão do Rio há data da paragem da obra, a que correspondia um vão de 37,5 m (sobre um vão projectado de 186,5 m), o tabuleiro apresentava já um desvio na vertical de 20 cm face ao perfil de projecto, não como erro local, mas como tendência irreversível para continuar, desvio este que não foi possível recuperar.

Alias, se o fosse, certamente que o Projectistas o teria feito, pois que estava na altura investido na dupla qualidade de Projectista da obra pelo IEP, e do Empreiteiro, para entre outras tarefas fazer o controlo de geometria da obra.

Já agora, se não inverteu a tendência para contrariar este desvio, foi simplesmente porque não quis.

Isso demonstra que o Projecto foi mal concebido, pois qualquer tentativa de inverter essa tendência, (como se verificou nos cálculos especialmente feitos para o efeito), levaria a desordens no tabuleiro, resultantes de uma deformação imposta muito significativa, a qual só seria possível de introduzir à custa de uma aumento significativo na força dos tirantes, o que não foi possível por se ser verificado que os mesmo não estavam dimensionados com capacidade para atender a esta exigência.

Esta situação, só por si, justificaria a alteração do Processo Construtivo. "

3.1.5 - Afirmam os Auditores:

> ***"O relatório "Le Pont de L´Europe à Coimbra / Rapport de la mission de 3 juillet 2002, sur les difficultés de construction de l´ouvrage (version finale du 29 Octobre 2002)" elaborado pelos Eng.º Michel Virlogeux e Jen-Marie-Crémer, este do BEG, apontava como causa dos problemas em obra não erros de projecto mais sim deficiências da execução, de que relevava ausência de controlo rigoroso da geometria das aduelas, recomendado a instalação de um posto fixo para a instalação do aparelho de levantamento topográfico, bem como o controlo rigoroso***

da topografia do tabuleiro através de marcas instaladas nas aduelas, o qual não estava a ser feito e era indispensável, correspondendo à prática corrente em obras do género.

Contradiz o IEP:

Sobre este assunto, assume o IEP através da Direcção de Empreendimentos 7, integralmente, porque correcto e correspondendo à verdade o seguinte:

1º - É referido neste parágrafo que não estava a ser feito, e era indispensável, um controlo rigoroso da topografia do tabuleiro, através de marcas instaladas em dois alinhamentos nas aduelas pré-fabricadas. Ora, isto não corresponde à realidade.

Estava e sempre foi feito um controlo rigoroso da topografia do tabuleiro, durante a pré-fabricação das aduelas e durante o seu posicionamento na localização definitiva, sobre o cimbre ao solo.

E estavam também a ser feitos controlos topográficos sucessivos das aduelas já instaladas, que iam variando ligeiramente de posição, por efeito da instalação das aduelas seguintes, da aplicação do pré-esforço e dos assentamentos que iam ocorrendo no cimbre.

Existe documentação técnica e registos de todos esses controlos.

E existiu, e ainda existe, um sistema topográfico de apoio, exterior à Ponte, que pode ser localmente observado, sistema este destinado exclusivamente ao controlo do tabuleiro já montado.

2º - Quanto à **pré-fabricação das aduelas e à instalação de um posto fixo** para instalação do aparelho de levantamento topográfico, tem-se o seguinte:

- não existia, de facto, um posto fixo (i.e. um pilar provido de base de centragem forçada) para instalação do aparelho de levantamento topográfico, nem isso era absolutamente necessário;

- o **controlo topográfico da pré- fabricação**, efectuado através da **instalação de um pilar fixo provido de base de centragem forçada resulta apenas de uma questão histórica**, que se passará a explicar;

- aliás, **nem sequer bastaria apenas um pilar, mas sim dois**; um para servir de estação ao instrumento topográfico (cujas coordenadas seriam fixas) e outro para servir de referência de orientação angular. **Ou então, não existindo um 2º pilar, teria que existir sempre qualquer referência absolutamente fixa que pudesse servir para orientação angular do instrumento topográfico**;

- assim, partindo de uma posição fixa do instrumento topográfico (o 1º pilar), com coordenadas imutáveis, e depois de devidamente orientado o instrumento para o 2º pilar (em termos angulares), poderia qualquer ponto ser levantado com significativa redução da possibilidade de erros, já que a materialização dos pontos e referências iniciais seria rígida.

Em boa verdade, até deverá haver três pontos rígidos, e não apenas dois. De facto, havendo apenas dois pontos rígidos (supostamente rígidos – pilares), se um deles, por qualquer circunstância, modificasse de posição – o que não é difícil, num estaleiro de fabricação – pouca possibilidade existiria de detectar que algum deles se teria deslocado, ou, se houvesse essa possibilidade, qual dos dois pontos efectivamente se deslocara.

Portanto, o que teria que haver era um sistema de referenciação constituído por três pilares, fácil de verificar e de confirmar a respectiva estabilidade relativa, e estando naturalmente um desses pilares mais próximo da mesa de pré - fabricação, mas o que até acaba por causar algum transtorno.

Este é o procedimento tradicional, que os Engº Michel Virlogeux e Jean-Marie Cremer não viram, e que recomendaram, mas o que não significa que houvesse ausência de controlo rigoroso da geometria das aduelas, porque até existem fichas de obra contendo os registos dos controlos que iam sendo efectuados em cada uma das aduelas pré-fabricadas;

- **modernamente, com o advento dos instrumentos topográficos electrónicos e providos de programas de cálculo automático específicos**, todo aquele sistema de referenciação constituído por pilares pode ser evitado, em certas condições, mas o que não significa que não tivesse que existir um outro sistema de referenciação específico para o controlo rigoroso da geometria das aduelas. E existiam essas condições, e existia um sistema.

As condições são que exista na vizinhança da mesa de pré-fabricação um conjunto de obstáculos fixos (sem necessidade de propositadamente construir quaisquer pilares), sobre os quais possam ser instalados prismas de reflexão total, que deverão ser posteriormente todos coordenados topograficamente, interligados entre si. E existiam essas construções, os próprios pilares da Ponte, etc..

Estes prismas, em geral em quantidade redundante (superabundante), superior a quatro, constituem o sistema de referenciação, imutável, que foi utilizado.

Depois, para o controlo rigoroso da geometria das aduelas, não é necessária uma posição fixa para o instrumento topográfico. A partir de uma qualquer posição favorável para o controlo (o que sempre depende da ocupação do estaleiro e das operações que nele decorrem durante a pré-fabricação), observando-se topograficamente aqueles prismas de referência, um programa de cálculo automático existente no próprio instrumento topográfico calculará a posição deste e a respectiva referência angular, deixando-o pronto para efectuar quaisquer medições e controlos. **Uma vez que existirão prismas em quantidade superabundante, o procedimento de cálculo é complexo e sofisticado, recorrendo a cálculo matricial**, mas que também fornece parâmetros de controlo da quantidade da observação e da referenciação do instrumento, o que inclusive permite detectar se algum dos prismas de referência porventura se alterar de posição.

Todo este sistema constitui o que topograficamente se designa por "estação livre", e era o que existia e foi aplicado para o controlo da geometria das aduelas;

3º - A propósito do controlo da geometria da pré-fabricação das aduelas, e do seu rigor, também deve referir-se que sempre foi executado com rigor excepcionalmente superior ao que preconizava o Caderno de Encargos, que a única coisa que preconiza é uma tolerância de construção de 5 mm. Mas que sempre foi entendida como uma tolerância para os elementos estruturais gerais das diversas obras, e não para as aduelas especificamente, uma vez que, nestas, até pelas dimensões que o próprio Autor de Projecto foi definindo – com algarismos significativos "até à décima de milímetro" – não fazia sentido aceitar uma tolerância de grandeza semelhante a 5 mm. Todavia, o que é certo é que o Caderno de Encargos nada especifica para a tolerância da pré-fabricação das aduelas, nem nunca o Autor de Projecto colmatou essa omissão. Mas que, nem por isso, deixou de se fazer o controlo rigoroso da pré-fabricação das aduelas, com a máxima precisão que qualquer sistema topográfico permite.

Para além do sistema em "estação livre" para o controlo dimensional das aduelas foi também utilizado o nivelamento geométrico para o controlo da posição da aduela i, estando esta no fosso, contra a qual seria betonada a aduela i+1.

4º - Por fim, se por um lado se diz que o relatório dos Engº Virlogeux e Cremer aponta "como causa dos problemas em obra, não erros de projecto, mas sim deficiências da execução, de que releva a ausência de controlo rigoroso da geometria das aduelas...", isso entra em **contradição com o que está dito na pág. 93 do Relatório do T. C.**, onde estão apontados diversos problemas tais como:

- **os relativos aos assentamentos do cimbre**, o que nada tem a ver com a geometria das aduelas, mas tem a ver com os factores também enumerados no Relatório T. C., que**, para além de serem de execução, são obrigatoriamente também de concepção** – é óbvio que não faz sentido fazer-se um cimbre ao solo, corrido em todos os tramos da margem, para, sobre ele, ser montado um "lego". Havendo possibilidade de fazer um cimbre corrido, como houve, a solução de projecto mais lógica e correcta, e mais barata, seria betonar "in situ";

- **os relativos à fendilhação e aos derricks, o que também é um problema de concepção e de construção**, que nada têm a ver com a hipotética falta de controlo da geometria da pré-fabricação das aduelas;

- **os relativos às cunhas metálicas, que foram mandadas introduzir pelo Autor de Projecto**, mas para ir sucessivamente corrigindo a geometria do tabuleiro, porque este ia assentando devido a deficiência do cimbre, e não porque as aduelas estivessem deficientemente pré-fabricadas ou não estivessem de acordo com as dimensões que o Autor de Projecto antecipadamente fornecera para a pré-fabricação, função dos cálculos que efectuara, mas em que necessariamente não contara com os excessivos assentamentos que viriam a ocorrer no cimbre.

O que, também necessariamente, porque não era possível saber que **assentamentos reais viria a ter o cimbre, o Autor de Projecto só poderia antecipadamente fornecer dimensões para a pré -fabricação baseando-se em assentamentos previsíveis do cimbre**, mas que não foram os reais. Logo, se as aduelas já estavam entretanto pré-fabricadas com as dimensões teóricas calculadas e fornecidas pelo **Autor de Projecto, não pode, depois, por uma circunstância de cimbre deficiente, acidente ou incidente específico de construção, invocar-se a hipotética falta de controlo de geometria da pré-fabricação das aduelas como causa para a necessidade de aplicação de cunhas metálicas**, cujo efeito seria tentar conduzir o tabuleiro à sua posição definitiva. Mas em que, **porque as aduelas estavam construídas com as dimensões que o Autor de Projecto fornecera, este não encontrou outra solução que não fosse aplicar as referidas cunhas**.

A missão **Michel Virlogeux /Jean Marie Crémer teve por finalidade a análise do comportamento das "colas"** (assunto, aliás, da responsabilidade do projectista uma vez que o construtor estava a agir segundo instruções deste), e não à análise do projecto nem das condições de segurança. Era apenas e exclusivamente sobre a "colagem" das aduelas. **A referência explicita dos Auditores ao posto fixo não tem qualquer relevância para a questão em apreço**. Mas se não havia posto fixo nem marcas instaladas foi porque o responsável pelo controlo da geometria, que era o projectista não previu ou não exigiu.

a) Sobre a BEG

Sobre este assunto, é de todo premente relevar os seguintes factos:
O que é afirmado pelo **IEP** de um modo tecnicamente sustentado, relativamente à pré - fabricação das aduelas, ao sistema de controlo geométrico da pré - fabricação e colocação " in situ " é, igualmente o que a fundamentação técnica decorrente da excepcional qualificação do Eng. Mesquita Machado nesta área, assumiu e assume e o IEP sempre afirmou o que o **Relatório da IGOPTC** igualmente assinala no que concerne o controlo da pré – fabricação, como já antes foi citado, dado que a equipa Auditora desvalorizou e não analisou com a profundidade devida.

Com efeito, **é revelador da atitude desigual perante os intervenientes, por parte da Equipa Auditora do TC, no que concerne a aceitação, sem discussão, da argumentação apresentada por alguns destes**, o facto desta não se interrogar sobre o porquê de uma visita técnica, ***" tão reveladora de problemas de construção "*** efectuada em 3 de Julho de 2002, só ter sido objecto de um **Relatório Final, e ÚNICO, a 29 de Outubro, ou seja, passados 4 meses, já com a obra parada!**

E isto apesar de insistentes pedidos do responsável da Direcção de Empreendimentos 7 junto do Projectista, para que fosse presente ao IEP o Relatório da Visita, cuja sugestão e contactos preliminares, por motivos evidentes, tinham sido por este promovidos !

O que sucede é que, apesar de a partir deste documento puderem ser retiradas as ilações antes referidas pelo **IEP**, e **omitidas inexplicavelmente do RELATO do TC**, o que é facto é que o mesmo é igualmente omisso na apreciação sobre a obra, efectuada por **Eng. Michel Virlogeux, na presença de Jean – Marie – Cremer**, do Prof. António Reis e do Eng. Santinho Horta (Director de Empreendimentos 7), e em que foi peremptório o afirmar que:

- os assentamentos do cimbre eram inevitáveis,
- a fissuração da cola também
- o processo construtivo nunca deveria ter sido aquele, pelo que a situação era inevitável.

- o processo construtivo nunca deveria ter sido aquele, pelo que a situação era inevitável.

Mais, perante Jean-Michel-Cremer, que defendia o conceito de ***"cimbre infinitamente indeformável (!)"***, afirmou em desabafo que, ***"se o assunto fosse com ele, tal nunca seria autorizado! "***

A discussão prolongou-se entre os dois, tendo **Eng. Michel Virlogeux** formulado como hipótese de construção, com base naquele modelo de cimbre ao solo, o seguinte procedimento:

- montar o cimbre integralmente,
- carrega-lo com todas as aduelas sem cola,
- nivelar para ajustar a geometria do tabuleiro e o paralelismo das faces das aduelas;
- retirar novamente as aduelas;
- só no fim voltar a colocá-las, então colando-as.

Acontece que este não era o processo construtivo ao abrigo do qual havia sido desenvolvida toda a obra, nem nunca este conceito havia sido considerado pela Projectista GRID, quer na qualidade de Projectista, quer como Consultor do Adjudicatário, como a documentação da obra evidencia.

Nada disto vem no **Relatório, entregue 4 meses depois, e para cuja elaboração foi contratada a BEG**, como consta da documentação entregue ao **TC**, a qual trouxe associada a si o **Eng. Michel Virlogeux**, em nossa opinião, perante o exposto, tal só podia ser justificado pelo embaraço da situação.

b) Sobre a Fiscalização

Por fim refira-se ainda a atitude da GRID perante a fiscalização do IEP, em que antes da **visita da BEG com o Eng. Michel Virlogeux, o Prof. António Reis afirmou**, em parecer formal que consta do processo, **este elogiou a iniciativa de criação de fichas de controlo topográfico e geométrico que na pré - fabricação quer na montagem do tabuleiro.**

Pelos visto, ignorava até àquela data, quando promovia a Assistência Técnica ao IEP, e a Consultoria ao Adjudicatário, o que a partir desta lhe passou a ser evidente, passando a acusar a Fiscalização de incompetência.

3.1.6 - Afirmam os Auditores:

> ***" O Relatório Preliminar de Jacques Combault não refere a ameaça de colapso da ponte. "***

Contradiz o IEP

Relativamente a esta informação, assume toda a premência consagrar o seguinte:

No Relatório Preliminar Jacques Combault não refere explicitamente a ameaça de colapso da ponte mas di-lo de uma maneira subtil quando nas Conclusões escreve:

> ***« L'arrêt d'un chantier constitue toujours un événement grave et regrettable. Toutefois, on ne peut aujourd'hui que se féliciter qu'une telle décision ait été prise au moment crucial où la construction de la travée principale, qui va générer les efforts les plus importants, ne faisait que commencer.***
>
> ***D'une manière générale, les problèmes rencontrés :***
>
> - ***Au niveau de la conception ; où de nombreux problèmes (à la fois fondamentaux et élémentaires) d'équilibre de forces n'ont pas été traités selon les règles de l'art ;***
> - ***Au niveau de la réalisation, où l'absence de consignes précises et indispensables ont entraîné un manque de rigueur dans les opérations de Préfabrication et de Pose sur Cintre ne permettaient pas à***

l'Entreprise et aux équipes de Supervision de mener ce chantier dans de bonnes conditions.

Il est en outre regrettable que la colle ait fait perdre un temps précieux à tous les intervenants»

3.1.7 - Afirmam os Auditores:

"O Adjudicatário não tinha experiência relevante em pontes de tirantes deste tipo, sendo graves alguns erros por ele praticados."

Contradiz o IEP

Estando o **IEP** perante um **Relato de uma Auditoria tão detalhada**, tecnicamente arrojada, que escalpelizou até ao limite o Processo da Ponte Europa, que não pode deixar de questionar:

- Afinal era ou não a obra estruturalmente inovadora, como foi e é sistematicamente afirmado pelo Projectista no Projecto, nas diversas exposições verbais, quer em obra, quer em congressos, quer no estrangeiro?

- Quais as empresas nacionais que alguma vez fizeram "pontes de tirantes deste tipo", isto é, com tirantes, aduelas pré - fabricadas, e ainda por cima a secção da aduela ser uma secção "aberta" – treliçada e mista, isto é, em aço / betão?

- Quantas pontes de tirantes propriamente ditas, à data do concurso, e em Portugal Continental, tinham sido concluídas? Quais os seus Projectistas? Quem as construiu?

- Quais os erros graves que o empreiteiro cometeu resultantes do facto da sua experiência não ser relevante? O da cola? Aquela mesma cola que o projectista afirma no Projecto que por não haver tracções não contou com a sua resistência à tracção ? Que o Projectista, ao longo de um ano disse que precisava de resistência à tracção, obrigando a ensaios a realizar pelo IEP e pelo Consórcio, nunca informando as características da mesma, e perante um C.E. com cláusulas perfeitamente inócuas, revelando ele próprio nem ter conhecimento nem experiência como deveria ser esse produto? Aquela cola que o Relatório da vistoria efectuada pelos Engº Michel Virlogeux e Jean Marie Cremer, veio a não dar importância, não o considerando um erro?

- É ou não verdade que uma das empresas que constitui o Consórcio Adjudicatário e com o mesmo sub-empreiteiro para o pré-esforço executou na Madeira, a Ponte dos Socorridos, da autoria do mesmo projectista e que se pode considerar de tirantes na fase construtiva, sendo no final os mesmos envolvidos em betão? E que esta era a primeira " Ponte de Tirantes " se assim se pode chamar, que a GRID tinha até então projectado?

- Sendo a obra tão inovadora e exigindo experiência relevante, não deveria o Projectista ter sugerido ao Dono de Obra a adopção de critérios de avaliação das propostas que tomassem essa experiência como referência?

Os Técnicos da Comissão de Revisão assumem, assim como o IEP, de modo sintético, uma argumentação na mesma linha da Fiscalização.

"A fazer fé no que o projectista afirma de que se trata de uma obra inovadora, não se encontrava ninguém com experiência.

O curriculum da GRID sobre pontes de tirantes, ao que conhecemos, limita-se a obras de modesta dimensão e de concepção corrente pelo que

também o projectista não tinha qualquer experiência neste caso especifico."

3.1.8 - Afirmam os Auditores:

"Por último a GRID foi mantida inexplicavelmente afastada de todo o processo de revisão e na ignorância das acusações feitas à sua credibilidade profissional, nunca lhe tendo sido dada a oportunidade de rebater os erros detectados pela Comissão de Revisão do Projecto. "

Contradiz o IEP

Esta é uma afirmação, que contestamos na medida que se forem tidos em consideração os seguintes factos, **os quais poderiam ter sido obtidos pelo TC, quer no processo da obra, quer ouvindo os Autores da Revisão do Projecto, quer ouvindo os técnicos do IEP que participaram neste processo.**

Com efeito, importa recordar a cronologia do relacionamento entre o IEP e a GRID, no período em que decorreu a Revisão do Projecto, e a Cessação da Assistência Técnica.

- Em 10 de Janeiro de 2003 o IEP comunica formalmente à GRID a contratação dos Serviços dos Eng.s Cancio Martins, Armando Rito e um técnico estrangeiro, para efectivarem a Revisão do Projecto;

- Em 12 de Fevereiro a GRID responde ao ofício do IEP, em que, entre outros assuntos, esclarece a sua relação contratual com o Adjudicatário, lamenta o facto de não lhe ter sido facultada cópia do Relatório da IGOPTC, criticando a sua composição, e demonstra disponibilidade para prosseguir a relação contratual;

- Em ofício de 13 de Fevereiro o IEP comunica à GRID a cessação da Assistencia Técnica à obra;

- Em ofício de 10 de Março o IEP contesta as insinuações da GRID, e remete o Gabinete para a IGOPTC para a obtenção do Relatório de Inspecção;

- Em 28 de Março a GRID remete carta ao IEP dando conta da reunião havida com o C.A. no dia 10 do mesmo mês, na qual esclarece as afirmações antes produzidas sobre a sua relação contratual com o Adjudicatário, e demonstram e agradecem a disponibilidade revelada pelo IEP em prosseguir, no futuro, o relacionamento com o Gabinete de Projectos.

O Projectista foi informado pessoalmente por um dos revisores (Câncio Martins) em 13 de Janeiro de 2003 da decisão do IEP de contratar a revisão do projecto e inclusivamente referido que da análise já feita havia algumas situações que se afiguravam preocupantes.

No Relatório Preliminar apresentado em Janeiro de 2003 os revisores terminaram o Relatório "reiterando o pedido já formulado de ser rapidamente esclarecido junto do autor do projecto a intervenção que a pedido do IEP estamos a ter por forma a que fiquem salvaguardados os princípios deontológicos que sempre respeitámos".

Ao projectista foi enviada, em carta registada e com aviso de recepção, cópia da carta que os revisores entregaram pessoalmente ao Senhor Bastonário da Ordem dos Engenheiros.

Estranha-se, por isso, que ciente do que se estava a passar a GRID não tenha exigido ao IEP, como era seu dever e direito, que lhe fosse dado conhecimento de todos os documentos e intervenções que fundamentaram o seu afastamento do processo.

O Projectista foi informado por um dos visados (Câncio Martins) de que a verificação estava a ser feita e que se tinham encontrado deficiências sérias. O Projectista não manifestou qualquer interesse em se informar sobre o assunto.

A carta entregue ao Bastonário é enviada ao Projectista que não respondeu nem manifestou qualquer interesse.
Estranha-se que informado pelo IEP dos resultados da revisão e que, em consequência dela, seria afastado do projecto, nada tenha tentado, de imediato e como seria normal, no sentido de tomar conhecimento dos resultados para, em tempo útil, os analisar e rebater. Se tinha razão, como agora, depois de executada a obra afirma, teria então evitado as despesas extraordinárias que os Auditores do T.C. apontam e defendido, em tempo, o seu trabalho.

A função da Comissão de Revisão era rever o projecto e apontar aquilo que considerava incorrecto e não, como é do entendimento dos Auditores ajudar o projectista a corrigir os seus erros.

3.1.9 – Afirmam os Auditores:

> ***" Não se questionando a idoneidade e a competência dos técnicos da Comissão de Revisão, mas a escolha de dois deles para a integrarem é questionável, uma vez que eram os principais responsáveis pelas empresas concorrentes preteridas a concurso. "***

Contradiz o IEP:

Este assunto é mais uma vez revelador da apreciação valorativa que a equipa do Tribunal de Contas faz da intervenção e participação de todos os intervenientes no Processo da Ponte Europa.

É aliás um comportamento antagónico do verificado da **Auditoria da IGOPTC**, a qual teve a preocupação de ouvir todos os intervenientes, e sobre todos, com igual detalhe, atenção e profundidade, apreciar o seu comportamento e responsabilidades no mesmo processo.

Na medida que a Equipa Auditora se escusa a efectuar qualquer comentário relativamente à dupla função do Projectista GRID, de Consultor do Adjudicatário e de ter envolvido no mesmo processo a firma BEG.

Mas retomando a opção do IEP, **importa esclarecer os Auditores do Tribunal de Contas, que os Eng.s Câncio Martins e Armando Rito são os Autores dos Projectos de 3 das 4 maiores pontes de tirantes executadas no Pais**, a saber:

- Ponte de Portimão s/ o Rio Arade – Projecto de Armando Rito
- Ponte Internacional do Guadiana – Projecto de Câncio Martins
- Ponte Salgueiro Maio s/ o Rio Tejo – Projecto de Câncio Martins

Mais acresce que a quarta obra é a Ponte da Figueira da Foz s/ o Rio Mondego, da Autoria do Prof. Edgar Cardoso.

Pelo contrário, à data do " Concurso de Ideias " promovido pela JAE S.A., **a experiência do Prof. António Reis era restrita** e a consulta dos três Projectistas teve em conta apenas o facto de serem os três nomes mais sonantes do mercado nacional de Projecto.

O facto dos Eng.s Câncio Martins e Armando Rito, terem sido preteridos no referido concurso em nada teve a ver com a sua capacidade técnica e obviamente não determinou que deixassem de ser considerado no mercado nacional, como os mais experiente em pontes de tirantes.

Mesmo assim, **o CA. do IEP, para evitar este tipo de questionamento,** exigiu que na comissão de revisão do Projecto da Ponte participasse, de um modo independente, um técnico internacionalmente reconhecido.

Relativamente à insistência que por diversas vezes é feita sobre a escolha dos técnicos da Comissão de Revisão, uma vez que os mesmos tinham sido preteridos no concurso, esclarece-se que:

- Os revisores puseram claramente essa questão aos responsáveis do IEP;

- Foram no entanto confrontados com a situação de serem os únicos projectistas portugueses que tinham projectado pontes de tirantes de vulto em Portugal (Guadiana, Arade, Tejo e Santarém). Restava ao IEP o recurso a projectistas estrangeiros com as consequências que são fáceis de imaginar para a engenharia portuguesa numa área tão sensível e tão prestigiante como é a das pontes.

Por esta razão e após algum tempo de reflexão os revisores aceitaram a missão, impondo ainda assim que fosse integrado na equipa um engenheiro de reconhecida competência a nível mundial, precisamente com o objectivo de assegurar a independência e isenção da Comissão.

3.1.10 – Afirmam os Auditores:

" A substituição da equipa projectista permitiu:

- ***Justificar boa parte dos 287 dias de atraso que a empreitada já levava – atraso de facto devido não à ponte, mas aos trabalhos de reposição de serviços afectados na margem direita não previstos, e realização de novas redes de abastecimento de água e drenagem de esgotos – pelos supostos erros de projecto. "***

Contradiz o IEP:

O atraso que a empreitada, na data da paralisação, registava, não pode ser nunca associado à questão da Ponte; ele devia-se exclusivamente à reposição dos Serviços

Afectados, desde o Gas, a PT, a EDP, a TVCabo, até ao abastecimento de Agua (grande parte do Conselho de Coimbra incluindo hospitais), e ao saneamento (Vale Flores e Polo II).

No que concerne a este assunto, chama-se a atenção da equipa de Auditoria do Tribunal de Contas, para o que consta na 1ª Reclamação do Consórcio, da análise do IEP à mesma através do seu consultor SPGO, e da respectiva conciliação em sede de CSOP, pois aí se encontra explicada a razão da 1ª Prorrogação de 477 dias, aí aprovada (na conciliação) e homologada pelo Sr. MOPTH.

Aí se esclarece que aquela prorrogação se deve exclusivamente à reposição dos Serviços Afectados, que no Nó da Boavista interferiam claramente com o Viaduto de Acesso a Ponte e com os Túneis da Boavista, constituindo a execução do primeiro, o caminho crítico daquela frente da empreitada.

E isto para não falar da 2ª prorrogação associada ao Nó da Boavista, e resultante da homologação, por Sua Ex.ª o Sr. MOPTH, da Conciliação efectuada em sede de CSOP, para a 2ª Reclamação.
Ela resulta dos problemas da reposição se centrarem agora na zona da Rotunda 3 / Túneis da Boavista, muito próximo da estação de captação de águas de Coimbra, donde partiam as 3 condutas principais de abastecimento à Cidade, designadas Pinhal de Marrocos, Poliester 1 e 2, que interferiam totalmente com aquele Nó, ao longo do seu traçado dentro da empreitada.

As interferências com o Caminho Crítico encontram-se perfeitamente detalhadas nos Planos de Trabalhos associados a cada uma das Reclamações.

3.1.11 – Afirmam os Auditores:

> ***" A substituição do projectista permitiu mesmo que as alterações do processo construtivo do tramo 4 do tabuleiro da ponte surgissem agora como solicitados pelo Dono de Obra, e por ele suportados,***

quando é certo que essa alteração já fora requerida pelo adjudicatário e aceite pelo projectista inicial, mas como iniciativa e projecto de alteração do empreiteiro, portanto à custa deste. "

Contradiz o IEP:

Para esclarecer e contradizer esta afirmação, importa recordar um pouco a história da obra e verificar quando aparece tal sugestão, a sua "aparente" necessidade, e as pessoas afectas a esse processo.

Assim, **acabamos por cair no mesmo paradigma que caracterizou todo o desenvolvimento da empreitada até à sua paralisação em 14 de Outubro de 2002** e que sistematicamente ia manietando a fiscalização para outro tipo de intervenções que pudessem contrariar o empreiteiro – a dualidade de posições do Prof.º Eng.º António Reis, isto é, às vezes era projectista do IEP, outras era consultor do Adjudicatário.

Quando "surge no ar" a sugestão do Consórcio de avançar com a betonagem "in situ" do tabuleiro, no final de Dezembro de 2001, ao IEP não espantou tal situação, uma vez que em termos de prazo, tendo presente o plano de trabalhos da 1ª reclamação do Consórcio, entregue ao IEP em Junho de 2001,a previsão do arranque do tramo do rio com a montagem da aduela nº 30 estava localizada para o início do mês de Fevereiro e o tramo 1, com todos os problemas de fissuração, não tinha qualquer garantia de estar concluído, situação "sine quanon" para o avanço do tramo 3.

Assim, todos os contacto que houve entre o Consórcio e a GRID não foram do conhecimento da fiscalização até à data de 6 de Março de 2002, em que tal situação lhe é proposta para aprovação, incluindo nela, o faseamento da betonagem que se propunha implementar no tramo 4, durante a execução dos avanços no rio, e de forma a compatibilizar a execução deste tramo enquanto decorria a execução do tramo 3.

Em 11 de Março de 2002, a fiscalização da empreitada apercebe-se da participação do Prof.º António Reis neste processo, uma vez que a reunião, em que participou para discussão da solução a adoptar no sistema de equilíbrio da consola do tramo até à

colocação do tirante provisório, realizada nos escritórios da GRID, esta se prolonga com a presença do subempreiteiro de pré-esforço da VSL, mas sem a presença do IEP.
Em 21 de Março o IEP envia cópia da análise efectuada pela GRID àquela proposta, considerando-a realizável mas exigindo que a mesma seja "devidamente fundamentada, apresentando o Adjudicatário inequivocamente a razão que a justifica".

Nesta análise eram também levantadas algumas questões técnicas sobre os estudos do faseamento de betonagem, das alterações dos traçados, dos cabos de pré-esforço, da existência da aduela de fecho, do seu dimensionamento e do cimbre ao solo, minimizando os assentamentos.

Em 3 de Abril de 2002 o Consórcio remete à fiscalização uma Memória Descritiva da solução proposta, justificando-a pela optimização dos prazos de execução da Ponte e anexando um estudo prévio do pré-esforço e 10 desenhos provisórios, solicitando a sua análise e aprovação a tempo da sua implementação ir de encontro aos objectivos da solução apresentada. No entanto a VSL, nos documentos anexos ao estudo do pré-esforço, referia que o mesmo só poderia ser aprofundado depois de análise estrutural do Projectista.

A partir desta data, ou melhor, é a partir de 4 de Abril, data em que o IEP remete à GRID os elementos anteriormente referidos, que deixa de haver qualquer comunicação, quer da parte da GRID quer da parte do Consórcio sobre o assunto, "transpirando para fora destes dois protagonistas", sempre a incapacidade de se entenderem quanto à aduela de fecho e concretização do pré-esforço. O Consórcio chegou ao ponto de montar e passados dois meses desmontar um cavalete previsto e montado naquele tramo 4, mas que nunca lhe foi pago por falta de aprovação da GRID. Ou melhor, e para concluir, muitas ilações poderiam ser tiradas desta "História", mas aquela que se entendeu, como mais provável, é que o Prof.º António Reis não conseguiu concluir a análise do comportamento da estrutura nesta situação, isto é, fecho do tabuleiro na aduela 73, e portanto permitir a conclusão do projecto de pré-esforço ou mesmo concretizá-lo de uma forma compatível com a estrutura que tinha definido no projecto oficial.

Face ao exposto, que poderia mais uma vez ser do conhecimento da Equipa Auditora do TC, se perante esta opinião o Projectista GRID, tivesse ouvido os Responsável do IEP, julga-se que se teria anulado mais uma ideia pré- concebida.

Aliás, a Alteração do Processo Construtivo alterou o pré- esfoço do tramo 3 e 4 para os compatibilizar, e também a aduela de fecho que passou a localizar-se necessariamente na aduela 72

3.1.12 – Afirmam os Auditores:

> ***" Note-se que a execução do tramo 4 por aduelas pré - fabricadas obrigava à deslocação para a margem direita dos equipamentos de transporte e montagem, bem como à execução de um cais, trabalhos que aparentemente o empreiteiro não previra na elaboração do preço da proposta que apresentou concurso. "***

Contradiz o IEP:

A – Justificação Técnica

Esta afirmação merece um comentário geral, no que respeita à forma, que desconhecemos, como a Auditoria do Tribunal de Contas consegue validar os preços unitários constantes da proposta a Concurso do Adjudicatário, por forma a garantir que os custos dos equipamentos para a frente ponte, incluindo deslocação e montagem de aduelas na margem direita, não se encontrava reflectido nessa mesma proposta.

No que diz respeito a esta conclusão deverá ter-se em conta o explanado nos documentos contratuais, tais como a Memória da Proposta e a Memória do Planeamento proposto pelo Consórcio após a consignação, e que foi objecto de aprovação superior exarado sobre a informação ref.ª GE 7/04/09/00/OB de 2000/05/03, não foram postas quaisquer questões pelos Auditores, que permitissem o seu esclarecimento.

Qualquer um destes Documentos que de seguida se passa a realçar e a transcrever no que respeite a esta situação, deve ser contraposto com a fase do projecto da Ponte a que diz respeito (Projecto Base e Projecto de Execução)

a) **Da Memória Justificativa da proposta (s/o Projecto Base Concursado)**

" Para a manipulação das aduelas na área de fabrico será instalado um segundo pórtico (PII) que será usado não só para colocar as aduelas sobre o carro de transferência que deslocará as aduelas para o eixo da obra a fim de serem montados pelo pórtico I, como também permitirá o carregamento da aduela para o pontão localizado no cais de carga.

...

Um rebocador de pequeno calado levará a embarcação para a prumada do cimbre móvel de colocação das aduelas sobre o rio.

....

O pórtico nº II terá um caminho de rolamento com cerca de 9,00 m devidamente estabilizado.

...

Com pórtico nº I serão colocadas as seguintes aduelas: aduela nº 1 a nº 24 na margem esquerda e aduelas nº 74 a nº 87 na margem direita. Para tal o pórtico nº I será desmontado e instalado na margem direita.

...

O pórtico nº I terá na margem esquerda um caminho de rolamento com cerca de 170m de extensão e na margem direita cerca de 70 m de extensão.

...

Acrescenta-se que o equipamento fluvial indicado transportará para a margem direita as aduelas que deverão ser montadas nessa margem."

b) **Da Memória do Plano de Trabalhos aprovado após a consignação da empreitada (sobre o Projecto de Execução)**

" A manipulação das aduelas na área de fabrico será instalado um segundo pórtico (PII) que será usado não só para colocar as aduelas na zona destinada a "stock", a qual permitirá dois níveis de armazenamento, mas também permitirá a transferência para o carro que deslocará as aduelas para o eixo da obra a fim de serem montadas pelo Pórtico I. Igualmente permitirá o carregamento das aduelas nº 30 e 73 para o pontão localizado no cais de carga por forma a que com o auxílio de um rebocador de pequeno calado, serem transportadas para a prumada do cimbre móvel de colocação das aduelas sobre o rio.

...

O Pórtico nº II terá um caminho de rolamento com cerca de 90,0 m devidamente estabilizado. As 73 aduelas fabricadas na margem esquerda do rio serão fabricadas segundo a ordem de colocação, estando previsto um prazo de fabrico de 32 semanas. ***As restantes 14 aduelas (da aduela nº 74 à 87) serão fabricadas na margem direita estando previsto um prazo de fabrico de 6 semanas. Para a transferência de equipamentos de pré-fabrico e transporte de aduelas da margem esquerda para a margem direita previu-se um prazo de um mês.***

...

Com o pórtico nº I serão colocadas as aduelas nº 1 a 29 na margem esquerda ***e as aduelas nº 74 a 87 na margem direita. Para tal o pórtico nº I será desmontado e instalado na margem direita.***

O pórtico nº I terá na margem esquerda um caminho de rolamento com cerca de 120 m de extensão ***e na margem direita cerca de 70 m de extensão.***"

B - Comentário Final

Como se pode verificar não era necessário qualquer cais na margem direita pois a pré-fabricação seria efectuada na própria margem e o pórtico de movimentação e montagem tinha um carril com comprimento suficiente para que o estaleiro de pré-fabrico ficasse no mesmo alinhamento.

Este caso evidencia, se mais alguma dúvida subsistisse perante tudo o que já foi rebatido na presente Contraditório, **que a Equipa Auditora do Tribunal de Contas se absteve de analisar criticamente os processos técnicos da obra, que pretendia analisar, optando unicamente pela audição de uma das parte, o Projectista GRID**.

3.1.13 – **Afirmam os Auditores:**

" O adjudicatário suspendeu os trabalhos em 24 de Outubro de 2002, já então com um atraso na empreitada de 287 dias, pouco depois de ter sofrido um acidente em que perdera um quarto do tabuleiro central da ponte, em aduelas."

Contradiz o IEP:

Importa corrigir a afirmação da Auditoria, pois o acidente deu-se na noite de 11 para 12 de Julho, 3 meses antes da paralização , e não como afirmado " pouco antes ".

Ao fazer estas afirmações a Auditoria ignorou:

1. Informação referência GE7/04/105/02/OB de 2002/12/11 elaborada pela Fiscalização, a solicitação do Director de Empreendimentos Engº Carlos Manuel Santinho Horta em virtude do conhecimento de "boatos" que então circulavam e que afirmavam o que agora consta do Relato da Auditoria. Dessa informação transcreve-se:

" ...

3 - Assim à data do acidente ocorrido na stockagem em 12/07/02 era a seguinte a situação:

Aduelas betonadas e já montadas	*31 Aduelas*
Aduelas já pré-fabricadas, em sequência passíveis de montar de imediato	*3 Aduelas (32, 33, 34)*
Aduelas não acidentadas sem possibilidade de montagem imediata por falta de sequência	*3 Aduelas (47, 48, 49)*
Treliças metálicas já concluídas e entregues em obra com possibilidade de aplicação na pré-fabricação para refazer as aduelas acidentadas	*3 Treliças (50, 51, 52)*
Aço em tubos e chapas armazenadas em fábrica (Socometal) em condições de ser rapidamente montada e soldada para repor as aduelas acidentadas e continuar a pré-fabricação sem paragem	*Correspondente a 17 treliças (da 53 à 69)*
Aço em tubo e chapas armazenadas em fábrica (Socometal) e / ou já colocadas em obra	*Correspondente a 18 treliças*
Aço em tubos e chapas necessário encomendar caso fossem rejeitadas as treliças das aduelas acidentadas	*Correspondentes a 12 treliças (das quais 8 treliças completas estão na MD)*

8 - Na Socometal continuam armazenadas os tubos e chapas correspondentes a todas as treliças que faltam montar, excepto as correspondentes às 12 aduelas acidentadas, bem como as correspondentes às 8 treliças das aduelas 79 à 86 que já se encontram há meses em obra na margem direita. Estas aduelas correspondem ao tramo 4 da Ponte, para o qual o Consórcio chegou a sugerir a betonagem "in situ", com o fecho do tabuleiro na zona correspondente à aduela 73.

9 - Face ao exposto e tendo em consideração que os rendimentos médios no fabrico e montagem das treliças metálicas em fábrica

(Socometal) é de uma treliça por semana, que a betonagem das aduelas tem uma periodicidade de uma aduela semana, igual à da sua montagem no tramo do tabuleiro sobre o rio, embora neste caso tenha que haver uma "Décalage" de 4 aduelas previamente pré-fabricadas correspondentes ao período de 28 dias de cura antes da montagem, facilmente se conclui:

a) *É possível recomeçar de imediato os trabalhos na ponte, mantendo o projecto sem nenhuma alteração, pois há pelo menos 4 aduelas pré-fabricadas para montar, 2 treliças metálicas concluídas para betonar aduelas, e aço na fábrica para produzir e montar as treliças metálicas tal como já acontecia à data da paralisação dos trabalhos da empreitada.*

b) *Perturbações causadas pelo acidente de 12 de Julho passado, reflectiram-se no mês de Agosto, onde não ocorreu qualquer montagem de aduelas, tendo no entanto o Consórcio recuperado o desfasamento de 4 aduelas necessárias estarem previamente pré-fabricadas, até à data da paralisação, sendo de realçar que um dos últimos trabalhos realizados foi precisamente a betonagem de uma aduela.*

c) *O facto de não existir o aço em tubos e chapas para substituir as treliças metálicas utilizadas ao refazer as aduelas acidentadas não é neste momento preocupante, nem causa de eventuais paragens, se a encomenda desse mesmo material for efectuada logo que recomecem os trabalhos na ponte, uma vez que:*

c.1) *É possível manter continuidade de pré-fabricação e montagem até à aduela 57, o que significa 21 aduelas ainda para montar, o que corresponde a 21 semanas;*

c.2) O tempo médio que medeia entre a nota de encomenda (na Europa) e fornecimento dos tubos e chapas é de 12 a 15 semanas, o que corresponde à montagem no máximo de 15 aduelas;

c.3) Mantém-se portanto nem desfaseamento entre a pré-fabricação e a montagem de 6 (21-15) aduelas, superior às 4 aduelas indicadas.

d) Só voltaria portanto a haver atraso na pré-fabricação se este fornecimento demorasse muito mais que as 15 semanas. No entanto, convém referir que a comunicação de não aceitação das treliças das aduelas pré-fabricadas só foi efectuada em 29/10/02 (Anexo 3), isto é, depois de paralisados os trabalhos, em virtude do parecer final do projectista GRID ter sido efectuado em 24-10-2002.

2. Acta de reunião de obra nº 68 de 17/07/02, que contou com a presença do Projectista Prof. António Reis, ISQ – Engº Luis Silva, LNEC – Engº Almeida Fernandes, para além da Fiscalização e do Consórcio, que passamos a transcrever:

"II – REUNIÃO DE 17/07/02

A presente reunião teve por objectivo obter a opinião do Projectista relativamente ao trabalho efectuado no levantamento topográfico efectuado pelo Consórcio, e deste modo definir o leque de opções disponíveis, relativamente às aduelas danificadas, por forma a tomar aquelas que se impunham.

1 – A reunião desenvolveu-se sobre o levantamento efectuado pelo Adjudicatário, e sobre o qual foram tecidas várias e prolongadas considerações e análises.

2 – O Consórcio informou que se propunha promover uma rápida demolição no local de stockagem de todo o betão das aduelas, por forma a deixar à vista os nós das treliças metálicas, e assim permitir

a visualização de toda a estrutura, e verificar o estado da mesma, viabilizando assim, em caso de parecer favorável da Fiscalização, a sua recuperação.

3 – Informou ainda que escalonava assim o seu planeamento imediato da obra:

a)

a.1) Colocação das aduelas 32 e 33, e promover a reparação da fissuração dos tramos 1 e 2 da Ponte conforme anteriormente estabelecido, antes do Tirante 3.

a.2) Execução simultânea de novas aduelas 35 a 46, com recurso das treliças metálicas já colocadas em obra e em fabrico na Socometal, uma vez que o seu dimensionamento se mantém constante entre as aduelas 35 e 69.

O Prof. Reis chamou à atenção que se impunha rever o Plano de Tensionamento dos Tirantes, uma vez que estas aduelas em termos de betão seriam muito jovens, quando o Plano de Tensionamento já efectuado previa um mínimo de 60 dias, tendo as actualmente danificadas idades superiores a 100 dias, como era evidente do Mapa elaborado pela Fiscalização.
Ficou assim definido que o Novo Plano de Tensionamento e Contraflechas do Tabuleiro da Ponte Europa, a apresentar pelo adjudicatário, partiria do princípio de um intervalo entre a fabricação e a aplicação, de 7 a 15 dias.

b) As aduelas 47 a 49 seriam as que já estão pré-fabricadas, e não foram envolvidas no acidente;

c) As aduelas 50 a 72 seriam novas.

4 – O Prof. Reis chamou à atenção sobre o desalinhamento geométrico em planta da ponte. O mesmo foi esclarecido, tendo ficado claro o que há muito era do conhecimento do Consórcio e da Fiscalização, isto é, que havia uma rotação do tabuleiro sobre o P3.

Foi decidido proceder do seguinte modo, com vista à correcção deste desvio:

a) Efectuar novo levantamento das aduelas 26 a 31 para confirmação dos desvios do último levantamento efectuado;

b) A Aduela 35 e seguintes se necessário, serão pré-fabricadas já com correcção do desvio verificado após montagem da aduela 33;

c) Até a Aduela 47, repetir-se-á pelo menos mais uma correcção;

d) Como existe uma correcção introduzida aquando da pré-fabricação da aduela 47, far-se-ia uma verificação do desvio que ocorrerá após a montagem daquela aduela e promovia-se, se necessário, nova correcção na aduela 51;

5 – O Prof. Reis solicitou que fosse efectuada uma instrumentação da Aduela do 1º Tirante provisório (Aduela 32), o que ficou de ser promovido pelo LNEC, depois da mesma ser montada.

6 – Por fim e após intenso debate sobre as hipóteses de recuperação das aduelas danificadas, resultou claro para o Projectista, que era impossível efectuar, nas actuais circunstâncias, uma verificação rigorosa sobre os movimentos sofridos pelos nós da estrutura, e daí inferir o nível de esforços introduzidos. Para além disso, mesmo que tal fosse possível,

resultaria sempre a dúvida se os esforços calculados seriam os máximos que teriam ocorrido durante a queda.

No entanto tornava-se óbvio que a remoção das aduelas para o solo, e a libertação do betão em volta dos nós, destruiria qualquer referência sobre a deformação induzida, e deste modo inviabilizava qualquer análise .

Era ainda impossível, dentro de um tempo razoável, efectuar um modelo matemático que reproduzisse o acidente, e deste modo calcular os esforços reais a que a estrutura teria sido submetida.

7 - Perante este cenário o Adjudicatário informou que tencionava avançar com a demolição no local.

8 - O ICOR reiterou a posição do Projectista, informando que, no entanto, caso o Consórcio pretendesse tentar recuperar as treliças, deveria apresentar um plano completo de inspecção, análise e ensaio, com todos os passos que pretendesse seguir com vista à elaboração de um Parecer. O ICOR no entanto não garantia o sucesso desta tentativa, pelo que o Consórcio teria de demonstrar, para além de qualquer dúvida que se estava na presença de treliças tão boas como as novas.
Mais informou que o Consórcio, com vista à demolição, teria de apresentar previamente um Plano detalhado das demolições, quer do ponto de vista técnico, quer de segurança e saúde no trabalho, nos termos habituais, tendo presente que teria de assegurar a protecção das treliças, se quisesse tentar a recuperação."

Tendo por base a análise do referido documento é possível confirmar que a afirmação da Auditoria do TC carece de fundamento, sendo incorrecta.

Com efeito, como pode ser lido da Acta de Reunião, o desvio estava detectado, tendo já sido promovido na pré-fabricação uma correcção numa aduela, que até não fora danificada no acidente.

Esta correcção tinha, inclusivamente, sido definida entre o Adjudicatário e o Prof. António Reis, antes do acidente.

Logo a seguir ao acidente, isto é, 5 dias depois estava estabelecido e aprovado um planeamento da intervenção do Consórcio naquela frente para evitar paragens da mesma, a menos das evidentes, como a limpeza da zona afectada mais concretamente junto ao fosso da pré – fabricação e libertação da movimentação do pórtico, para posicionamento da aduela nº 34 não afectada, que iria servir como contra-molde da primeira aduela a repor, que seria a aduela 35.

E, ainda a existência de 4 aduelas repré - fabricadas (37, 38, 39 e 40), que vieram a ser demolidas por não poderem ser utilizadas com a Alteração do Processo Construtivo, aduelas estas betonadas antes da paragem da obra em 14 de Outubro de 2002. Aliás pode-se confrontar as datas da betonagem das aduelas e a montagem de algumas delas, dentro do período que decorreu entre o acidente e a paragem de obra.

	Aduela	Betonagem na pré-fabricação	Montagem no tramo
	32	Betonada antes do acidente	22/07/02
	33	"	30/07/02
	34	"	09/09/02
Repré-fabricadas	35A	01/08/02	18/09/02
	36A	23/08/02	30/09/02
	37A	04/09/02	Não montada
	38A	19/09/02	Não montada
	39A	27/09/02	Não montada
	40A	11/10/02	Não montada
	41A a 46A	Não betonadas	_____

47	Betonada antes do acidente	Não montada
48	"	Não montada
49	"	Não montada

Assim, e em resumo, retomando como referência este Quadro, à data da paralisação, existiam em obra 7 aduelas pré-fabricadas, quatro das quais que podiam de imediato entrar no circuito da montagem; uma treliça disponível em obra, e três em fabrico, conforme relatório de inspecção do ISQ , efectuado em 15/10/02, nas instalações da SOCOMETAL, uma das quais em condições praticamente de ser expedida para a obra.

Mais se concluí que os problemas não se registavam na pré-fabricação que manteve um ritmo mais menos constante de 12 a 15 dias, mas sim na montagem onde começaram a surgir fissurações no betão.

Assim pode-se afirmar como conclusão que o Relato da Auditoria mais não fez que transpor "afirmações" verbais do Projectista Prof. António Reis, que eram do conhecimento do IEP, mas que os factos de obra que todos puderam testemunhar, e que se encontram documentados, contradizem completamente.

3.1.14 – Afirmam os Auditores:

> ***"O Relatório do IGOPTC circunscreveu-se, porém, a questões técnicas e apenas sobre a ponte, quando é certo que nem pelo valor nem pelos atrasos esta seria a componente principal a inquirir."***

Contradiz o IEP:

Parece que estamos aqui, novamente, perante a grande contradição da Auditoria.

O âmbito do Inquérito efectuado pelo IGOPTC encontra-se perfeitamente definido por Sua Ex.a o Sr. MOPTH

" a) Processo de lançamento da empreitada (incluindo avaliação dos elementos constantes da patente disponibilizada para o concurso);

- *Processo de adjudicação e consignação;*
- *Execução do empreendimento (incluindo avaliação do contrato inicial, adicionais, processos construtivos, acções de gestão e fiscalização e reclamações);*
- *Situação actual do empreendimento.*

2 – Poderá a IGOPTC solicitar a colaboração técnica do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) para coadjuvar aquele organismo na realização da presente acção. "

E a ele responde cabalmente a IGOPTH, como revelam as suas Conclusões:

"O Processo de Projecto e Construção da Ponte Europa sobre o Rio Mondego e respectivos ***Acessos constitui-se, em quase todas as suas vertentes, como um verdadeiro caso exemplar de como não promover, projectar e construir uma obra pública****. "*

que leva a que a mesma equipe, nas suas ***PROPOSTAS****, opine:*

" ... porque está em jogo o prestígio da Administração e a sua capacidade de gerir obra pública, há que por de imediato travão à possibilidade de se repetir (em qualquer parte) o indesejável espectáculo de paralisações de trabalhos, como aconteceu no caso em apreço. ***Crê-se aliás que, concluída a obra, esta deveria merecer um Livro Branco, para que tudo fique completamente esclarecido*** *em termos de opinião pública. "*

Tal preocupação é de alguma forma retomada no ***Parecer sobre o Relatório, exarado pelo Ex.mo Sr. Inspector – Geral, Dr. António Flores de Andrade*** *:*

*"**O Projecto de Execução finalmente apresentado não estava completo**. E continua a não estar, **sendo neste momento objecto de apreciação por um grupo de revisão, a funcionar no seio do IEP**.*

...

*Quanto à execução do empreendimento, ... **a gestão do Dono da Obra é merecedora de censura - " desastrada "** é como a qualifica, a certo ponto, a equipa inspectiva... referindo a título de exemplo, **ter adjudicado a obra nas condições acima referidas; ter consentido que o projectista se tornasse, simultaneamente consultor do Adjudicatário**; e ter deixado que corrente um ano entre a primeira reclamação do Adjudicatário e a respectiva resolução, e só parcialmente, com a intervenção do CSOPT.*

...

Analisados os autos, ponderadas aquelas conclusões e propostas e tendo em conta os elevadíssimos prejuízos para o erário publico resultantes da forma como todo o processo referente a esta empreitada foi, desde o inicio, conduzido, os quais se contam não só pelo sobrecusto actual da obra (ultrapassando já os 45%) , como pelas enormes quantias que não se pouparam (a obra poderia ter custado entre metade a um terço, se as soluções adoptadas tivessem sido outras), passando por dispêndios incorrectos (em trabalhos a mais e indemnizações por atrasos de obra), entendo que a situação justifica intervenção investigatória ..."

No entanto, não deixamos de nos congratular pelo facto da Auditoria reconhecer o cariz técnico da inspecção da Ponte, pois foi esse inquérito e a componente técnica que faz parte das competências, que permitiram, fundamentaram e balizaram todas as deliberação do CA do IEP, perante a paralização da obra.

3.1.15 – Afirmam os Auditores:

> ***"Este Relatório só foi levado ao conhecimento do projectista (GRID) , por decisão do Senhor Secretario de Estado das Obras Públicas, depois de terminado o trabalho de campo desta auditoria."***

Contradiz o IEP:

Ignoramos que outro procedimento administrativo pudesse ser tomado como mais correcto, pois:

- O Inquérito é determinado por Sua Ex.ª o Sr. Ministro das OPTH;
- A GRID, Prof. António Reis, foi um dos inquiridos como interveniente do processo, assim como os funcionários do IEP, associados a este Empreendimento;
- O Relatório foi enviado à Procuradoria Geral da Republica para determinação de Responsabilidades.

Foi nessa medida que a Administração do IEP, como já foi referido, comunicou ao Projectista GRID que deveria diligenciar, junta da **IGOPTC** a obtenção da cópia pretendida.

3.1.16 – Afirmam os Auditores:

> ***"Só após observação dos Auditores foi enviado ofício do IEP ref.ª DE7/87/04/DE, datado de 4 de Março de 2004, solicitando aos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Coimbra, o reembolso dos custos adicionais, suportados pelo IEP, com a instalação de novas redes de água e saneamento."***

Contradiz o IEP:

A referência dos Auditores do TC de que "só após observação dos auditores", surge na sequência de "conversa informal dos Auditores com a Fiscalização", e não releva aspectos fundamentais da eficácia e diligencia da mesma, que de modo tão denunciado se pretende atingir

- **Assim, a Auditoria não** releva a celebração atempada de um Protocolo **onde ficassem firmadas os directos e deveres das entidades IEP / UC / AC;**

- Ignorando a capacidade do IEP em concretizar o acordado celebrado com o SMASC e a UC, **entidades idóneas, e que portanto nunca estariam em causa.**

Assim, **não considera a Auditoria** que:

a) **Não cabia à fiscalização enviar "guias de receita"** para reembolso das quantias gastas pelo IEP e da responsabilidade doutras entidades. Só assim se percebe que não tenha conhecimento, nem registe, que em 2003 a Universidade de Coimbra tenha iniciado o seu reembolso, antes do ofício da Fiscalização, no valor de € 95 000,00 (incluindo IVA) concretizado através da guia de receita nº 1583/GFque se anexa.

b) **No final de Dezembro foi feita uma entrega aos SMASC de acessórios sobrantes** das redes de água, de acordo com a guia de entrega assinada pelo IEP/ Consórcio / SMASC.

Essa guia de entrega, conjuntamente com o levantamento total dos serviços repostos e dos troços das novas redes realmente executados (telas finais) entregue em Março de 2004 em suporte informático aos SMASC, actualmente empresa Municipal, Águas de Coimbra, é que permitiu dar por concluídos os trabalhos inerentes àquela entidade que incluíram a empreitada da Ponte Europa.

c) Assim só na sequência daquelas telas finais, e da elaboração do último mapa de trabalhos a mais e a menos da empreitada, que se encontra em vias de conclusão, e

dentro do prazo da empreitada, será possível reavaliar todos os trabalhos efectuados, afectos à reposição e construção de novas redes de águas e saneamento, e consequentemente rectificar e reajustar os valores inseridos no Protocolo. Esta reanálise de custos, encontra-se associada à elaboração da conta final da empreitada e que a Fiscalização admite como possível efectuar, durante os meses de Julho e Setembro do corrente ano, se entretanto ocorrerem às contratualizações dos MTMM's elaborados (do 6º ao 10º).

Em conclusão e como se pode verificar, o IEP, através da Fiscalização e do Departamento Financeiro, não descurou a sua responsabilidade no que toca ao cumprimento dos compromissos por si estabelecidos com outras entidades, entidades essas relativamente às quais não encontramos qualquer motivo para pôr em causa a sua idoneidade.

3.2 – Relativamente ao ponto " *1.2 – Recomendações* " do Relato.

3.2.1 – Recomendam os Auditores:

" Dotação das Equipas de Fiscalização de obras de maior complexidade técnica ou que recorram a processos construtivos não usuais, de técnicos com formação e experiência profissionais não adequadas, recorrendo-se ao apoio de empresas externas sempre que necessário.

Esclarece o IEP:

Relativamente a este ponto o IEP apresenta documento com a respectiva equipa encarregue da Fiscalização, com referência a todos os técnicos, a partir do qual é possível avaliar a valia e experiência técnica dos referidos técnicos.

A – Estrutura da Fiscalização

A.1 – Composição

1 - COORDENAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Director Coordenador da Área de Projectos e Empreendimentos

Engº João Correia Grade

Director do Empreendimento

Engº Carlos Santinho Horta

Responsáveis pela fiscalização

T.E. Maria Estêvão

Eng.º Pedro Abegão

Eng.º Flávio Pereira

Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

Engº Rui Matos

Fiscais

Manuel Pinto

Borges Pereira

Paulo Maniés

Marco Carvalho

Topografia - Abel Pimentel

Controlo de Qualidade

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil

Instrumentação e Monotorização do tabuleiro da Ponte

Coordenação – Engº Almeida Fernandes

Universidade de Coimbra

Coordenação – Prof. Dr. Luís Simões e Prof. Dr. António Tadeu

Acompanhamento em obra – Engº Luís Silva

Universidade de Évora

Coordenação – Engª Paula Faria

ISQ – Instituto de Soldadura e Qualidade

Coordenação - Dr. Artur Van Zeller

Apoio Administrativo

Hélia Maniés

2 - APOIO – SERVIÇOS CENTRAIS

Gabinete de Projectos

Engº Carlos Barbosa, Director

Engº Carlos Pimentel

Engº Santinho Faísca

Gabinete de Apoio Técnico

Engº Carlos Margato, Director

Dr. Mário Oliveira

Gabinete de Ambiente

Arq. Cristina Martins, Directora

Engº Silva Thó

Arqueologia - Dr. Carlos Ramos

3 - APOIO – DIRECÇÃO DE EMPREENDIMENTOS 7

Planeamento e Controlo

Drª Ana Isabel Branco

Moisés Machado

Apoio Administrativo e Financeiro

Mónica Simões

A.2 – Habilitações

Como se poderia ver pela análise dos "*curriculum*", é evidente a experiência superior à média de todos os colaboradores do IEP envolvidos na Equipa de Fiscalização, desde os seus Técnicos aos Fiscais.

Assim atente-se nos dados mais significativos:

Carlos Manuel Cruz Santinho Horta

- 16 Anos de experiência em Coordenação de Projectos e Fiscalização de Obras na Junta Autónoma de Estradas, deste 1988

- Exemplo de Obras mais recentes nas quais exerceu funções de Res. pela Fiscalização

Ponte s/ o Rio Zêzere, a juzante da Barragem do Cabril
Ponte com vão central de 180 m, executada por avanços sucessivo, sendo record nacional, a par da Ponte da Régua, tendo os pilares centrais com 100 m.
Projectista : Câncio Martins

Ponte s/ o Rio Douro, em Resende
Ponte com vão central de 150 m, executada por avanços sucessivos
Projectista : Triede

Ponte Salgueiro Maia em Santarém
Ponte atirantada com 235 m de vão central e viadutos de acesso com 4 km de extensão, em secçao em caixão, com vãos de 42 m
Projectista : Cancio Martins

Maria Estevão Sequeira Alves

- 30 Anos de experiência em Coordenação de Projectos e Fiscalização de Obras na Junta Autónoma de Estradas, deste 1973

- Exemplo de Obras mais recentes nas quais exerceu funções de Res. pela Fiscalização

Pontes s/ o Rio Trancão

Ponte com vãos de 100 m, executada por avanços sucessivos

Projectista : Armando Rito

Viaduto de Sta Iria da Azoia

Viaduto de 2,5 km de extensão, em vigas pré-fabricadas em estaleiro de obra, com 40 m de vão

Projectista : Lisconcebe

Ponte Salgueiro Maia em Santarém

Ponte atirantada com 235 m de vão central e viadutos de acesso com 4 km de extensão, em secçao em caixão, com vãos de 42 m

Projectista : Cancio Martins

Pedro Abegão

- 8 Anos de experiência em Fiscalização de Obras na Junta Autónoma de Estradas, deste 1996

- Exemplo de Obras mais recentes nas quais exerceu funções de Técnico da Fiscalização

IP6 – Variante de Óbidos

Ponte com vigas pré-fabricadas, e pilares com cofragem deslizante

Projectista :

Ponte Salgueiro Maia em Santarém

Ponte atirantada com 235 m de vão central e viadutos de acesso com 4 km de extensão, em secçao em caixão, com vãos de 42 m

Projectista : Cancio Martins

Manuel Pinto

- 30 Anos de experiência em Fiscalização de Obras na JAE

- Exemplo de Obras mais recentes nas quais exerceu funções de Fiscal

Ponte Internacional do Guadiana

Projectista : Cancio Martins

Ponte do Freixo

Projectista : GRID – António Reis

Paulo Manies

- 8 Anos de experiência em Fiscalização de Obras na JAE

- Exemplo de Obras mais recentes nas quais exerceu funções de Fiscal

IP3 - Pontes do Varosa e Balsemão

Projectista : Armando Rito

IP6 – Viadutos

Projectista :

Ponte Salgueiro Maia em Santarém

Projectista : Cancio Martins

3.3 – Relativamente ao ponto " 3 – *A Gestão Temporal* " do Relato

3.3.1 – Afirmam os Auditores:

> ***"Gráfico 3 – Calendarização do desenvolvimento dos Estudos, Projecto e Obra.***
> ***Actividade 20 – Adicional ao projecto de obras de arte e contenção (Engivia)"***

***Contradiz* o IEP:**

Esta actividade não foi adicional ao Projecto da ENGIVIA mas sim ao Projecto da COBA, nem nos parece possível ter decorrido no prazo indicado, pois resulta de uma acontecimento de obra que se regista no início de Dezembro de 2000.

3.4 – Relativamente ao ponto " *4.4 – 2ª Fase do Processo Decisório* " do Relato

3.4.1 – Afirmam os Auditores:

> ***"Quadro 13 – Custo Real da solução rodoviária e da rede viária, rotundas, viadutos e Ponte Europa"***
>
> ***Neste quadro os custos totais apontados são de 111,38 milhões de Euros, e aparecem divididos em fase de estudos e fase de obra, e por sua vez esta está dividida em Intervenção da GRID e intervenção da Comissão de Revisão.***

***Contradiz* o IEP:**

Aqui nada mais cabe acrescentar do que já consta do presente Contraditório e apresentado no ponto 3.1, para além da seguinte observação:

- Foi escolhida uma forma de divisão do quadro, que permite uma interpretação / associação errada, de que o 3º, o 4º e parte do 6º e ainda o 7º MTMM, resultam da intervenção da Revisão do Projecto, quando o mesmo não é verdade.

  Aliás a origem dos trabalhos daqueles MTMM centram-se fundamentalmente em informações da Fiscalização, cuja autorização da despesa é de 2002, e nalgumas casos mesmo de 2001.

Assim o IEP contrapõe a este Quatro aquele que integra os Encargos Adicionais Totais (MTMM, Apostilhas, Rev. Preços, IVA), associados ao Projecto que efectivamente lhe está na origem, mas actualizados com os dados disponíveis à data de hoje, quadro este que se anexa.

3.4.2 – Afirmam os Auditores:

> ***"A partir de uma análise, item por item, dos 9 MTMM – Mapas de Trabalhos a Mais e a Menos, e respectivos dossiers, dos processos de Reclamação / Indemnização / Apostilhas, dos dossiers administrativos de submissão a Autorização Superior e dos Pareceres da SPGO – Sociedade de Projectos e Gestão de Obras Lda, foram construídos 8 quadros " Análise dos Custos Adicionais e distribuição indiciaria por Áreas de Responsabilidade ", que constam em anexo.***

Contradiz o IEP:

É impossível estabelecer qualquer contraditório à análise de custos adicionais e distribuição indiciaria por áreas de responsabilidade, **uma vez que não aparecem explícitos em qualquer parte do texto do Relato de Auditoria**, as razões que levam a esse indiciamento.

Mais concretamente, e no caso da indiciação da Fiscalização na gestão financeira do contrato da empreitada, **podemos apenas apontar algumas situações como contraditório, face à "troca de opiniões verbais" havida entre os técnicos que a constituem e os auditores**.

Assim, por ser a de maior valor, abordar-se-à apenas a questão dos serviços afectados – reposição e novas redes.

1. **Porquê a atribuição de preços acordados nos serviços afectados e não a adopção de preços contratuais?**

Como sabemos a empreitada foi lançada por preço global, o que obrigava à face do DL 405/93 a ter todas as situações clara e perfeitamente definidas na fase de concurso.

Ora acontece que as rubricas relativas à reposição dos serviços afectados, inscritas no mapa de medições patenteado a concurso, não tinham qualquer suporte nas peças desenhadas, nem na memória do projecto de execução, nem no caderno de encargos onde por sua vez deveriam ficar claramente definidas as condições técnicas de reposição desses mesmos serviços.

Chegou-se ao ponto dos mesmos serviços afectados ou não estavam identificados ou encontravam-se deficientemente levantados. As razões de tal facto não nos compete analisar ou criticar, mas a empreitada foi desde a Consignação confrontada com "violência" desta situação.

Quem fiscaliza obras do IEP, ou da antiga JAE, JAE AS ou ICOR sabe quão difícil é obter a aceitação por parte das entidades interferidas, aceitação das soluções encontradas, e a Ponte Europa é um exemplo disto. Nem os serviços tinham os cadastros completos ou actualizados, nem entre si foi fácil de estabelecer a conciliação, pois os sítios disponíveis da empreitada durante a fase construtiva, para a reposição dos diversos serviços, eram limitados e obrigavam à sua partilha. No entanto há regras entre o estabelecimento dos diferentes traçados, regras essas que iam inviabilizando toda a execução do Nó da Boavista.

Assim, foram adoptados diversos critérios nesta empreitada consoante o tipo de solução de reposição encontrada, que se traduzem em encargos adicionais à empreitada incluídos em MTMM´s ou em encargos complementares à empreitada, por serem executados pelos respectivos serviços. Todos foram objecto de informação respectiva para autorização da correspondente despesa.

Os preços unitários aplicados, embora todos classificados como acordados, tanto foram iguais em valor aos existentes no contrato inicial, caso fosse possível aplicar as condições técnicas do caderno de encargos da empreitada, ou na maioria deles diferente dos contratuais porque a forma de os executar, como por exemplo na questão das valas, era distinta da estabelecida naquele CE. Esta diferença registava-se ao nível do critério de medição, do terreno encontrado, e da necessidade de na maioria dos casos ter de se recorrer a uma escavação manual de pouca produtividade em virtude de existirem nessa mesma zona várias infra-estruturas em simultâneo. Lembremos o exemplo de abertura de valas para cabos de média tensão ao lado de condutas de poliester extremamente frágeis e em funcionamento, condutas de gás igualmente a funcionarem, cabos de fibra óptica, etc..

Os serviços de Fiscalização do IEP não são obrigados a saber o tipo de desconto que existe na sub-contratação, no entanto, fez o melhor que lhe foi possível perante uma suspensão da frente de trabalhos – Nó da Boavista, no seu caminho crítico, situação esta à partida avaliada no que diz respeito à determinação de encargos fixos de estaleiro.

2. **Porque não foi usado o critério "de igual valia"?**

Verifica-se efectivamente nestas reposições que nem sempre a tubagem interferida foi substituída por igual tipo de tubagem e de igual diâmetro.
A "sugestão" que houve de favorecimento das entidades ou serviços interferidos não colhe. Os critérios de menor ou maior valia não foram praticados. As soluções obedeceram isso sim aos critérios de dimensionamento face à rede e ao nível da mesma a que pertenciam. Poder-se-ia dizer, por exemplo, que os SMASC, actuais Águas e Coimbra, foram "prejudicados" por pedirem a substituição de duas condutas de diâmetro 500 por uma de diâmetro 800.

3. **Os preços unitários acordados quer no caso concreto da rede de águas, quer na rede de saneamento, foram aprovados e visados pelo próprio Tribunal de Contas através do protocolo estabelecido entre o IEP, os SMASC e a UC.**

Aliás os serviços de fiscalização tiveram o cuidado de previamente à inclusão em MTMM de solicitar aos SMASC um Parecer de avalização.

3.4.3 – Afirmam os Auditores:

"Quadro 16 – Reclamações – Valores em Confronto e de conciliação"

Contradiz o IEP:

Não é possível obter média de cedência do Adjudicatário, quando as 4 Apostilhas em causa dizem respeito a duas Reclamações, a uma Indemnização correspondente à paralisação do Estaleiro, que vive da verificação do Equipamento e da mão de obra presente no estaleiro imobilizado, e por último a uma negociação de novos preços, que só na parte que diz respeito aos sobre-custos, pode ser encarada como reclamação.

3.5 – Relativamente ao ponto *"4.5 – Ante – Projecto e Projecto de Execução"* do RELATO

3.5.1 – Afirmam os Auditores:

" A pressa em resolver a situação, face aos prejuízos que resultariam para a sequência das fundações do pilar principal da Ponte, levou a que o ICOR suportasse os custos de Projecto de Fundações de AT, e os custos da realização.

Deste facto se aproveitou o empreiteiro, que cobrou um total de Esc. 32 345,992$00, acrescido de IVA, por sobrecustos na execução de estacas que, a

preços contratuais, importaram apenas em Esc.: 7 253 829$00, acrescido de IVA."

Contradiz **o IEP:**

Relativamente a este ponto e no que concerne ao eventual "aproveitamento do empreiteiro" considera-se que a equipa auditora deveria ter entrado em linha de conta com os trabalhos de reposição da linha de alta tensão, que foram feitos fora do limite da empreitada, obrigando a criar acessibilidades, nomeadamente dentro de quintas habitadas e em exploração, e que o adjudicatário teve de encaixar "forçosamente" a execução destes trabalhos dentro do seu próprio plano conduzindo assim a nova mobilizações de equipamento e ao seu transporte de uma margem para a outra, situações estas a que não podem ser aplicados preços contratuais.

Mas, mais uma vez voltamos a admitir que possa ter havido negociações de preços unitários mais desfavoráveis ao IEP, pois o arrastar da permanência da linha de alta tensão face à evolução da execução do pilar P3 / mastro, e à necessidade de colocar em funcionamento equipamentos de montagem de aduelas, a Fiscalização foi pressionada a rapidamente celebrar acordos.
Não foram pois a necessidade de execução das fundações do pilar P3 que pressionou a situação, pois as mesmas decorreram, com limitações e medidas de segurança exaustivas, sempre com a presença da linha de alta tensão em funcionamento.

3.5.2 – Afirmam os Auditores:

"Aceitando que a caixa metálica do mastro deveria estar melhor explicitada no projecto patenteado, e que os elementos que definiam era insuficientes para avaliar "uma caixa de geometria complicada, em chapa de aço com 10 cm de espessura, com cerca de 2,5 m por 2,5 m de secção e mais de 30 m de altura", o ICOR aceitou pagar como erro / omissão de projecto mais 115.000.000$00 acrescido de IVA".

***Contradiz* o IEP:**

Os elementos do projecto de execução, da responsabilidade do Prof.º António Reis não definiam o quadro metálico tal como é descrito nesta afirmação. Faziam-no, isso sim, de diversas formas nas diferentes peças do projecto, que vão desde a memória ao caderno de encargos, ao mapa de medições e às peças desenhadas. De qualquer modo este assunto só foi fechado depois de conciliação extra- judicial em sede de CSOPT para a primeira reclamação, homologado pelo Ex.mo Sr.º MOPTH.

3.6 – Relativamente ao ponto " 4.6 – Estabilização da Ponte " do RELATO

3.6.1 – Afirmam os Auditores:

> ***"A fase correspondente ao projecto de execução foi desenvolvida já após a abertura do concurso para adjudicação da empreitada. Esta fase de projecto não foi objecto de revisão embora tenha incorporado algumas correcções em função da apreciação feita pelo revisor GREISCH "***

Contradiz o IEP:

Esta afirmação não corresponde totalmente à verdade. Efectivamente o projecto de execução não precisava da revisão, pois a própria GREISCH é referenciada como projectista nas legendas e peças desenhadas do projecto de execução da ponte, não carecendo portanto de "revisão". E não esqueçamos que este "fenómeno" repetiu-se nas tarefas de projecto que foram passadas para a responsabilidade do adjudicatário.

Sendo que foi a empresa BEG que fez grande parte destas tarefas, apesar de que, quem foi autorizado pelo IEP foi o Prof.º António Reis.

3.6.2 – Relativamente às afirmações do relato da auditoria do TC que figuram nas páginas 93, 94, 95 e 96, o IEP dispensa-se de elaborar contraditório pois mantém tudo o que já foi referido no ponto 3.1 da presente informação.

3.6.3 – O IEP, não se pronuncia sobre as transcrições dos documentos elaborados quer pela GRID, datado de 8 de Abril de 2004, quer da GREISCH datado de 6 de Abril de 2004, transcrições estas constantes do relato da auditoria do TC, por se desconhecer o conteúdo desses mesmos documentos.

3.6.4 – Afirmam os Auditores:

> "*Os honorários previstos no contrato celebrado com as empresas J.L. Câncio Martins – Projectos de Estruturas, Lda e Armando Rito, Lda para revisão do projecto conforme aprovado em reunião do CA do IEP de 05/03/2003, foram de 692 342,00 €, incluindo o IVA.*
>
> *A título comparativo os valores contratados com a GRID – Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Lda, pela JAE – Construção, SA, em 20 de Novembro de 1998, para a execução do "projecto base para concurso", projecto base da iluminação artística da ponte e do passadiço de peões, plano de segurança e saúde e assessoria dos viadutos de acesso, e, com o ICOR, em 9 de setembro de 1999, para os projectos de execução, foram de 39 155 000$00 e 37 722 000$00, respectivamente, acrescidos de IVA, ou seja, 89 946 090$00 (448 649,21 €) no total, incluindo IVA.* "

Contradiz o IEP:

Sobre este assunto tomou-se por referência o relatório do IGOPTC que no seu ponto 10 – sobre a actuação dos projectistas afirma:

> *"O contrato de consultoria atingiu um montante superior ao do contrato que ligara o Projectista ao Dono de Obra para a elaboração do Projecto de Execução da Ponte. Além deste aspecto*

que não pode deixar de ser relevado porque mostra a dimensão das tarefas de projecto remetidas para o Adjudicatário e porque coloca legitimamente a questão da dupla lealdade como questões de fundo que não podem ser escamoteadas."

Assim, se acrescentarmos aos dois valores de contratação da GRID com o Dono de Obra, que perfazem 89 946 090$00 (448 649,21 €), a contratação como Consultor do Adjudicatário para elaborar tarefas que ao projecto competia, e que atingiu o valor de 49.704.000$00, valor ao qual acrescia o IVA à taxa legal então em vigor de 17 %, já se equiparam as duas contratações, visto que o valor da GRID afinal, no seu total, é de 139.650.090$00 (696.571,71 €).

Não esqueçamos que a contratação do IEP com Câncio Martins e Armando Rito dizia respeito a três técnicos, um dos quais com intervenção autónoma e que tarefas que a GRID passou para o Adjudicatário foram por aqueles técnicos elaborados – Controlo geométrico do tabuleiro na fase construtiva e forças nos tirantes. Seria também conveniente não esquecer que houve uma parte do projecto da ponte, mais concretamente do pilar de transição da margem direita, que foi incluído no projecto dos viadutos de acesso.

3.7 – Pagamentos em Excesso

Relativamente a este ponto do Relatório do TC aludido na página 87, referente ao pagamento em excesso à Sociedade de Advogados Ferreira de Almeida, Carlos Rocha e Associados, da quantia de € 4 641,00, informa-se que está a ser preparado o necessário procedimento legal para a reposição da quantia paga em excesso, tendo o processo sido iniciado com o envio do ofício n.º 70875 de 2004/06/08, que se junta em anexo .

O Presidente do Conselho de Administração

José Manuel Catarino

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação

Inspecção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Proc.º nº 27/03-AUDIT

Senhor Conselheiro Presidente
do Tribunal de Contas

A **Inspecção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC)**,

com sede na Rua Júlio Dinis, 9, 1050-130 LISBOA,

aqui representada pelo respectivo Inspector-Geral, António Flores de Andrade,

notificada que foi para alegar nos autos em referência,

vem dizer que:

No que lhe diz respeito, há uma referência, a fls. 18 do "Relato - Maio 2004" que lhe foi presente – «*O Relatório do IGOPTC* (do inquérito que lhe foi ordenado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação) *circunscreveu-se, porém, a questões técnicas e apenas sobre a ponte, quando é certo que nem pelo valor nem pelos atrasos esta seria a componente principal a inquirir*» – que, com todo o respeito, a aqui alegante considera, para dizer o menos, inadequada.

Com efeito, e salvo melhor opinião, o Tribunal de Contas não detém sobre a IGOPTC competência em razão da hierarquia, razão pela qual não pode pronunciar-se sobre o mérito das acções inspectivas da competência desta, nem mesmo quando os respectivos relatórios lhe sejam enviados ao abrigo do artº 12º, nº 2, b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A IGOPTC tem, de resto, dúvidas – o que não releva, reconhece, para o fundo da questão – que neste caso concreto tenha sido devidamente

cumprido o disposto no artº 13º, nº 3, do mesmo diploma legal, já que o tema foi objecto de notícias em órgãos da comunicação social (doc. 1).

A referência em causa feita no documento em análise do Tribunal de Contas põe em causa a competência da IGOPTC, como até a dos membros da equipa inspectiva que conduziu o inquérito, na sua maioria nem sequer pertencentes aos seus quadros, mas aos do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes: dois conselheiros engenheiros de grande experiência e de reconhecida reputação.

Resta à aqui alegante dizer – embora seja irrelevante para a questão de fundo aqui em apreciação – que o seu inquérito não incidiu apenas sobre questões técnicas, mas também, e nomeadamente, sobre questões éticas, procedimentais, financeiras, de responsabilização cível e até, embora indiciariamente, de responsabilidade criminal.

E que – quanto à referência à circunstância de o inquérito da IGOPTC não ter tido em conta, na opinião dos auditores do Tribunal de Contas, que os maiores atrasos verificados na obra em causa não diziam respeito principalmente à ponte (ela mesma), e que os valores mais significativos envolvidos na empreitada não eram representados pela ponte (ela mesma) – o facto de o critério que a IGOPTC decidiu adoptar para conduzir o seu inquérito não coincidir com o que o Tribunal de Contas escolheu para conduzir a sua auditoria, não infirma minimamente a qualidade do mesmo, posta em causa com a frase do "Relato" do Tribunal de Contas contra a qual aqui se protesta.

E, finalmente, que os objectivos de uma auditoria financeira raramente coincidirão com os de um inquérito, sem que o mérito de uma e de outro devam, por isso, ser postos em causa.

EM CONCLUSÃO:

1º - O Tribunal de Contas não detém competência em razão da hierarquia em relação à Inspecção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC).

2º - Não cumpre, pois, ao Tribunal de Contas pronunciar-se sobre a actividade inspectiva que a IGOPTC leva a cabo, e muito menos sobre o objecto ou o âmbito das acções respectivas e, muito menos ainda, sobre a qualidade das suas intervenções.

Nestes termos e nos mais que Vossa Excelência doutamente suprirá, se requer que:

1º - No Relatório final da auditoria nº 27/03 desse douto Tribunal, seja eliminada, por inadequada, a frase ***«O Relatório do IGOPTC circunscreveu-se, porém, a questões técnicas e apenas sobre a ponte, quando é certo que nem pelo valor nem pelos atrasos esta seria a componente principal a inquirir»***, a qual põe em causa, para mais injustamente, a qualidade do trabalho produzido pela aqui alegante no inquérito que levou a cabo e o prestígio dos membros da equipa inspectiva que o

conduziu.

2º - Que a mesma frase seja tida como não escrita no "Relato-Maio de 2004" desse Tribunal, referente à mesma auditoria.

3º - Que esse Tribunal não se pronuncie, de futuro, sobre o mérito das acções inspectivas a cargo da IGOPTC.

Junta: 1 documento e duplicado.

O Inspector-Geral da IGOPTC,



DGTC 15 06 '04 17270

Relatórios ensobram inauguração

O relatório preliminar do Tribunal de Contas sobre a nova ponte de Coimbra, que hoje Durão Barroso inaugura, sustenta que a intervenção feita pelo IEP sob a tutela deste Governo redundou em benefício do empreiteiro. António Reis, o projectista afastado em 2003 por "erros de projecto", pensa agora processar os autores dos relatórios anteriores. O seu advogado é o líder parlamentar do PSD. *Por Luís Miguel Viana*

A construção da nova ponte sobre o rio Mondego, em Coimbra, mantém-se polémica até ao fim. Nas vésperas da inauguração da Ponte Rainha Santa Isabel (ex-Ponte Europa) — que hoje será feita pelo primeiro-ministro, Durão Barroso — surgiu um relatório que veio alterar tudo o que se sabia sobre descalabro técnico e financeiro daquela obra, que foi interrompida em 2002 com acusações de erros de projecto e prosseguida com novos projectistas. O relatório preliminar do Tribunal de Contas (TC), entregue na passada terça-feira, dia 25, por uma equipa liderada por Abílio Matos e João Caracol Miguel, considera "injustificada" a mudança de projectista, desvaloriza todos os relatórios anteriores e acusa a Inspecção-Geral de Obras Públicas e Transportes (IGOPT) de não inquirir o que devia.

O relatório do IGOPT, recorde-se, considerava esta ponte "um verdadeiro caso exemplar de como não promover, projectar e construir uma obra pública". Datado de 15 de Janeiro de 2003, três meses depois de o consórcio construtor Somague-Novopca ter suspendido os trabalhos por considerar que os erros de projecto colocavam em causa a segurança de pessoas e bens (ver texto "Antecedentes da paragem da obra em 2002"), o relatório acusava de "promíscua" a dupla contratação do projectista pelo dono da obra — o Instituto das Estradas de Portugal (IEP, à época ICOR) — e pelo empreiteiro.

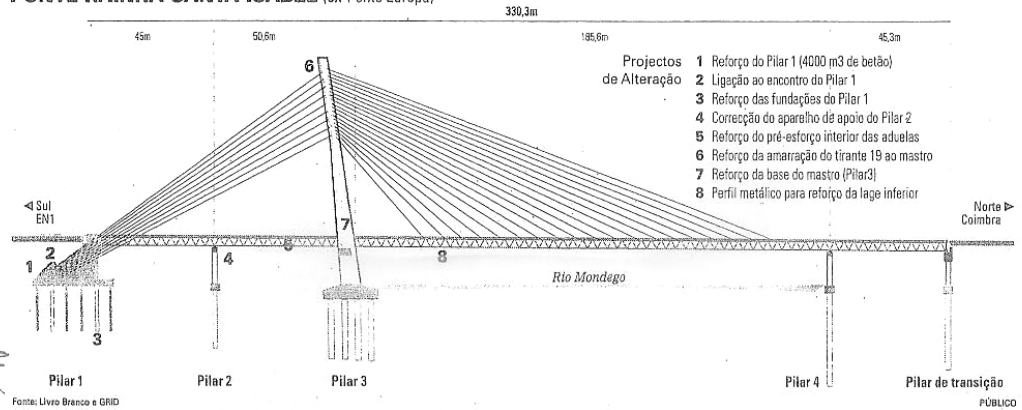
Segundo a Inspecção-Geral, o problema central da obra foi que "as dificuldades técnicas evidentes do adjudicatário [Somague-Novopca] não tiveram resposta adequada e domínio expectável por parte do autor do projecto" — António Reis, professor catedrático de Engenharia. Encontra-se, portanto, "um quadro de responsabilidades repartidas entre adjudicatário e projectista, tendo o primeiro a atenuante de estar a pretender executar uma obra inovadora, cuja responsabilidade conceptual pertence exclusivamente ao segundo, entidade que teria de ter a liderança técnico-científica de todo o processo".

O Tribunal de Contas desvaloriza por completo esta leitura: "O relatório [do IGOPT] circunscreveu-se a questões técnicas e apenas sobre a ponte, quando é certo que nem pelo valor, nem pelos atrasos, esta seria a componente principal a inquirir." Os principais atrasos e custos ficaram a dever-se, segundo o TC, às obras feitas nas margens. Outra linha do relatório que o TC não considera é a dos projectistas a quem o IEP foi pedir a reavaliação do projecto e a quem, no primeiro trimestre de 2003, entregou a condução técnica da obra: Câncio Martins e Armando Rito — autores dos dois projectos preteridos no concurso para mesma ponte — e o francês Jacques Combault.

Segundo o relatório destes revisores, o projecto de António Reis é "um equívoco", "um monumento de vacuidade e embuste" que cairia sozinho, se continuasse a ser construído nos mesmos moldes e que, perante o qual, "se fica atónito com tanta incapacidade de projectar e tanta leviandade". António Reis retorquiu perante os auditores do TC que Câncio, Rito e Combault "insinuam mas não demonstram com cálculos os cenários apocalípticos da obra". Os auditores, apesar de sustentarem "a mudança injustificada de projectista", consideram, "não obstante, [que] não é possível extrair uma conclusão inequívoca sobre a suposta ameaça de colapso da ponte".

Em conclusão, o Tribunal de Contas entende que a substituição do projectista "permitiu justificar definitivamente a mudança no processo construtivo para outro que o empreiteiro melhor dominava"; "inverter a rentabilidade negativa da empreitada para o adjudicatário" — ou seja, passar os prejuízos para o IEP; justificar boa parte dos 287 dias de atraso que a empreitada já levava; e conseguir concluir a obra "a tempo do Euro 2004". Assim, segundo o TC, tudo o que se passou redundou na mesma consequência: o benefício do empreiteiro.

PONTE RAINHA SANTA ISABEL (ex-Ponte Europa)



Fonte: Livro Branco e GRID

PÚBLICO

Reacções em diversos tons

As reacções têm timbres diversos. A Somague, contactada pelo PÚBLICO, remete todo e qualquer esclarecimento para o IEP. O secretário de Estado das Obras Públicas, Jorge Costa, afirma que "o IEP está a preparar um processo para enviar para o tribunal para apuramento de responsabilidades". António Reis, ausente em Moçambique, é representado pela administração do GRID, o seu gabinete. E esta afirma que as conclusões do relatório da IGOPT e — sobretudo — dos especialistas que reviram o projecto "resultam, na generalidade, de más interpretações de aspectos de projecto, e, no limite, é admissível que se possa assim interpretar — um suporte justificativo para alterar o processo construtivo no tramo sobre o rio que faltava concluir".

Esta alusão subtil aos interesses do empreiteiro, que não conseguia construir em segurança com os projectos que António Reis lhe dava (ver texto em baixo), é completada com uma acusação directa: "O 'caso' Ponte Europa transcende largamente eventuais questões técnicas do projecto, sendo prevalecentes as dificuldades de construção e os aspectos económicos, em relação aos quais o autor do projecto é alheio."

O PÚBLICO apurou que António Reis e o seu advogado, Guilherme Silva, o líder parlamentar do PSD, estudam agora a hipótese de agirem judicialmente contra quem os enxovalhou nos relatórios anteriores. O trabalho de preparação da resposta aos inquiridores do TC aproximou o gabinete de Guilherme Silva — que tem sugerido que há muita matéria jurídica para contra-atacar esses relatórios, nomeadamente no que diz respeito aos seus autores (Câncio Martins e Armando Rito por serem os concorrentes preteridos do concurso da Ponte Europa) — e João Appleton, um dos relatores da IGOPT, foi em tempos sócio de António Reis, tendo saído incompatibilizado com ele. Apesar de estas questões terem sido apresentadas em devido tempo à tutela, o gabinete do projectista considera que não perderam relevância jurídica, ferindo de nulidade os respectivos relatórios. ■

202

Doc. 1

CAPÍTULO V

Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidas pelo Estado

Instituto da Comunicação Social

Exmº. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas

S/referência	*S/comunicação*	*N/referência*	*Data*
DA I –	*01953,*	*88/ICS/GAB/2004*	*2004/03/01*
Proc. N.º39/03 - AUDIT	*de 18/02/04*		

Assunto **Auditoria aos "Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ano 2002)"**

Em resposta ao ofício acima identificado, respeitante à auditoria efectuada por esse Tribunal aos apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social no ano de 2002, tenho a honra de, em anexo, remeter a V. Exa. os comentários solicitados.

Com os melhores cumprimentos

Teresa Ribeiro
Presidente

DGTC 01 03'04 06097

Palácio Foz - Praça dos Restauradores - 1250-187 Lisboa • Portugal
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax: 21 322 12 09
PAGINA WEB: www.ics.pt

Instituto da Comunicação Social

Comentários ao Relato da Auditoria

Nota Prévia

O presente relatório, lido com todo o interesse, surge numa conjuntura em que o Governo, de harmonia com o já publicamente anunciado, se prepara para intervir no regime jurídico dos incentivos do Estado à comunicação social, fazendo publicar nova legislação. Aguarda-se que a reforma incida não apenas nos incentivos directos mas também nos indirectos, nestes se incluindo, naturalmente, o porte pago. Assim, as observações constantes do relatório, materializadas em recomendações atinentes à revisão das normas aplicáveis ou às suas insuficiências, poderão constituir valioso contributo para o legislador, devendo, concomitantemente, ser contextualizadas num quadro que agora se antevê transitório ou em vias de mudança.

Pontos 2.2. e 3.2

Desorçamentação dos encargos com o Porte Pago referentes aos CTT

O Instituto, em moldes sistemáticos, no momento de elaboração da proposta de orçamento, tem diligenciado no sentido de o dotar de verbas suficientes e coerentes com os encargos previsíveis com a execução financeira do Porte Pago

Palácio Foz - Praça dos Restauradores - 1250-187 Lisboa • Portugal
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax: 21 322 12 09
PAGINA WEB: www.ics.pt

Pontos 3.1. e 4.2

Porte Pago

Registam-se oportunas e judiciosas as observações a propósito do controlo efectuado pelo ICS. Os métodos até agora concretizados acham-se balizados pelos recursos humanos para tanto disponíveis, necessariamente escassos face às dificuldades associadas a tal tarefa. Trata-se de um apoio com características muito particulares, cuja execução não se esgota num momento único – como no caso de outros incentivos traduzidos na realização de um investimento – concretizando-se, de forma continuada, por período de tempo assaz alargado. Por outro lado, trata-se de um incentivo indirecto, implicando, por isso, a intervenção, no circuito de execução, de uma terceira entidade, no caso o prestador de serviços postais, agravando, assim, a complexidade do respectivo controlo. Deste modo, configura-se inviável o preconizado no relatório, no sentido de se proceder à análise sistemática dos documentos comprovativos do pagamento das assinaturas, concretamente os documentos de quitação, dado a magnitude do volume que representam.

De referir, todavia, o controlo do ICS às facturas emitidas pelos CTT, processando-se como se enuncia: as facturas enviadas pelo operador postal ao Instituto encontram-se discriminadas por publicação credenciada, referindo-se o nº. de Guia e respectiva data, bem como o número de publicações expedidas e o valor a pagar. Através destes elementos, o ICS pode verificar se a publicação está devidamente credenciada.

Caso se verifique a inclusão de alguma publicação que não esteja credenciada, é solicitada aos CTT a sua correcção e a emissão da respectiva Nota de Crédito.
Também os CTT, a nível das suas estações postais, se encontram informatizados em moldes que lhes permitem verificar a credenciação da publicação e o tipo de comparticipação a que tem direito. Este controlo é salientado no relatório do Tribunal de Contas.

Palácio Foz - Praça dos Restauradores - 1250-187 Lisboa • Portugal
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax: 21 322 12 09
PAGINA WEB: www.ics.pt

Não descurando a preocupação com o controlo, tem o ICS apostado de forma empenhada na fiscalização, designadamente através de auditorias às entidades beneficiárias, sabendo-se, desde já, que essas iniciativas se repercutem também amplificadamente na prevenção de situações violadoras do quadro legal. Os aspectos preventivo e de controlo poderão ser reforçados, como sugerido no relatório, com a adopção de ferramentas informáticas performativas, já em curso de implementação, e, bem ainda, com a reformulação das bases de dados do ICS, actualmente em estudo, passível de viabilizar a criação de um cadastro detalhado de todos os beneficiários dos incentivos do Estado à comunicação social.

Quanto à publicitação das sanções resultantes de processos de contra-ordenação, tem sido entendimento do ICS que, face ao regime fixado no nº. 3 do artigo 21º. do Decreto-Lei nº. 244/95, de 14 de Setembro, não é possível, tendo em conta que o Decreto-Lei nº. 56/2001, de 19 de Fevereiro, não prevê esta sanção acessória, aplicá-la às situações em causa.

Pontos 3.3. e 4.4

Incentivos directos ao investimento (IMT, ICCI e IIDE)

Critérios de graduação

A fórmula para graduação das candidaturas no que respeita ao IIDE é determinada pela Comissão de Acompanhamento, que procede à sua ordenação de acordo com as majorações.

O relatório do Tribunal de Contas propõe a revisão da Portaria 204/2001 para enquadramento do critério definido pela Comissão de Acompanhamento na selecção das candidaturas ao IIDE tendo em conta as majorações. Como reconhecido pelo

Palácio Foz - Praça dos Restauradores - 1250-187 Lisboa • Portugal
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax: 21 322 12 09
PAGINA WEB: www.ics.pt

Tribunal de Contas, as candidaturas ao IIDE não têm sido prejudicadas em termos de selecção, uma vez que têm sido contempladas todas as candidaturas aprovadas.

Como antes referido, foi já anunciado pelo Governo a intenção de alterar a legislação do sistema de incentivos à comunicação, o que, certamente, alterará os pressupostos das observações constantes no relatório quanto a esta matéria.

Ponto 4.4.3

A) <u>Incentivo à Modernização Tecnológica</u>

Como assinalado no relatório, registou-se um caso em que, por lapso de cálculo, as acções de formação excederam ligeiramente (1,3 %) o limite estabelecido legalmente para o efeito. Todavia, habitualmente esta percentagem é verificada, com todo o rigor, na análise das candidaturas.

Pontos 3.4. e 4.5.

<u>Incentivos Específicos</u>

Actualmente, a atribuição destes incentivos acha-se condicionada à apresentação, pelas entidades candidatas, dos comprovativos da aplicação efectiva de apoios concedidos anteriormente, pelo que é já cumprida a recomendação referenciada neste ponto do relatório.

A maior parte das entidades (71%) que, à data auditoria não tinham entregue os comprovativos, já o fizeram.

No que se refere ao procedimento relativo à aposição de carimbo, com anotação de apoio concedido pelo ICS, nos originais dos documentos justificativos da aplicação do incentivo em apreço, o Instituto adoptará a recomendação desse douto Tribunal.

Pontos 3.5. e 5.

Publicitação dos apoios

O relatório, no quadro da pág. 63, dá conta de alguns apoios que não teriam sido objecto de publicação. Rectifica-se essa informação, já que, na verdade, foram publicados todos os subsídios ali identificados.

***Assim confirmamos que os subsídios atribuídos a*:**

Avepress-Publicações Regionais, SA	- 16.436,80
Arcada Nova-Comunicação, Marketing e Publicidade, SA	- 22.181,13

Se encontram publicados no Diário da República nº. 76, II Série, de 31 de Março de 2003.

E,

RO-Edições e Publicidade Lda	- 37.023,27

Está publicado no Diário da República nº 226, II Série, de 30 de Setembro de 2002.

Os restantes 4 estão publicados no Diário da República nº. 76, II Série, de 31 de Março de 2003, da seguinte forma:

Grafigaia-Publicações de Gaia, Lda	27.440,00 + **21.626,25** = 49.066,25
Antena Minho-Emissora Regional de Braga, Lda	23.705,38 + **21.282,35** = 44.987,02
RVE-Rádio Voz do Entroncamento	29.878,00 + **22.445,90** = 52.323,90
Publiárea-Edições e Publicidade, Lda	14.157,90 + **18.218,59** = 32.376,49

Palácio Foz - Praça dos Restauradores - 1250-187 Lisboa • Portugal
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax: 21 322 12 09
PAGINA WEB: www.ics.pt

Ponto 6

Verificação física e financeira do investimento e da manutenção das condições de atribuição do porte pago junto dos beneficiários.

No tocante à contabilização dos incentivos IMT e ICCI, apenas em sede de fiscalização é possível a verificação da sua correcta classificação segundo o POC.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

I.D.T.
Instituto da Droga e da Toxicodependência

Exmo. Senhor
Director Geral
Juiz Conselheiro
Dr. José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 – 045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA:
DA I – Proc. N.º 40 / 03 - AUDIT	Ofício N.º 7600, 19-05-2004		04 JUN 07 01936

ASSUNTO: **Comentário ao relato de auditoria aos "Apoios concedidos pelo IPDT (ano 2002)".**

Nos termos e para os efeitos previstos no art.º 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vem o Conselho de Administração do IDT apresentar os comentários tidos como necessários ao esclarecimento e enquadramento das dúvidas e questões colocadas em sede de relato de auditoria aos "apoios concedidos pelo IPDT (2002)".

Como primeira nota, manifesta-se o maior apreço pelo desempenho da equipe de auditoria, considerando as condições operativas do IDT em período de fusão de serviços.

Comentário ao ponto 2.1 – Execução do orçamento privativo do IPDT

A requisição de verbas orçamentais em excesso (não utilizadas) resulta do facto de, por força da entrada em vigor do Decreto – Lei n.º 269-A/2002, de 29 de Novembro e a consequente criação do

Avenida João Crisóstomo, n.º 14 1000-179 Lisboa
Tel. 21 310 41 00 / 99 • Fax. 21 310 41 90 / 91 / 92 / 96

IDT, ter provocado uma alteração, bastante significativa, do plano de pagamentos previstos para o mês de Dezembro/2002. Por outro lado, temos que, a última Requisição de Fundos do ano de 2002, realizada pelo IPDT, teve em conta os objectivos existentes antes da tomada de posse do actual Conselho de Administração do IDT, os quais, naturalmente, sofreram algumas alterações importantes. Uma vez que, todo este processo decorreu em finais do ano económico tornou-se impossível colmatar essa situação, havendo necessidade de recorrer à figura, prevista, da reposição não abatida aos pagamentos.

Comentário ao ponto 2.2 – Apoios financeiros a instituições particulares – por tipo de apoio

A divergência de valores entre o total dos pagamentos do mapa extra-contabilístico, com a classificação económica 04.02.01 – Transferências correntes / Instituições Particulares, e o valor apresentado na Conta de Gerência de 2002 do IPDT, mais especificamente, €3.214, resulta da incorrecta classificação da despesa constante das respectivas propostas. Embora tardiamente, os serviços detectaram os referidos erros, pelo que procederam de imediato à sua correcção, motivo pelo qual os valores apresentados na Conta de Gerência reflectem o valor efectivamente pago.

Comentário ao ponto 3.1 – Programa Quadro Prevenir II (PQP II)

- Atribuição dos apoios financeiros

Relativamente à consideração de haver "diferentes projectos de um mesmo promotor, havendo uma afectação dos mesmos recursos humanos e materiais" e tal poder "dificultar o apuramento e o controlo das respectivas despesas apoiáveis", o Departamento de Prevenção vem comentar que cada

projecto, independentemente da entidade promotora, tem o seu mapa de financiamento, indexando aí os respectivos valores referentes aos recursos humanos e materiais, especificando o tempo de afectação desses recursos a cada um dos projectos.

Estes dados foram confrontados em fase de selecção pelas equipas técnicas de avaliação e pelas Comissões de Selecção. Em fase de acompanhamento, estes dados são novamente confrontados com base em "relatórios de execução do projecto" por parte da equipa técnica de acompanhamento e avaliação do PQPII. Em sede de relatório as despesas estão comprovadas através de cópias dos recibos devidamente carimbados, com as respectivas taxas de afectação por projecto. Os documentos, na fase de acompanhamento do PQPII, estão à disponibilidade desse douto Tribunal, se assim se considerar necessário.

– Metodologia de selecção de candidaturas

No tocante à consideração da aprovação do cumprimento do prazo de entrega das candidaturas ao PQPII reconhece-se o lapso da falta de registo do prazo de entrega das candidaturas, tendo em atenção que as Unidades de Prevenção não estavam à data acauteladas com os respectivos procedimentos formais. Contudo, a Comissão de Selecção solicitou a garantia às respectivas Unidades de Prevenção do cumprimento do prazo, o que fizeram, afirmando a entrada, nos prazos considerados, ora em livro de registo, ora em folhas de entrada em programa "excel". Documentos também a disponibilizar a esse douto Tribunal

Refira-se ainda que esse momento serviu de aprendizagem, pelo que às Unidades de Prevenção foi entretanto observado para o cumprimento de procedimentos formais e possuem já um carimbo para efeitos de registo de entrada de todos os documentos.

Comentário ao ponto 3.2 – Projectos de continuidade do PQP I e PQR – 2.º semestre de 2001 e 1.º trimestre de 2002

Verificou-se, à data de realização da presente auditoria, um lapso administrativo pontual, cujas razões e que não são justificação, se prendem com a ausência prolongada, por motivos de assistência a familiar, da técnica responsável pelo acompanhamento desses projectos. Contudo, dado como foi observado em sede da própria candidatura, existe a garantia de que todos os projectos têm fotocópias dos comprovativos de despesa devidamente carimbados e autenticados pelas Unidades de Prevenção.

Comentário ao ponto 3.3 – Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs)

Relativamente à falta de carimbo identificador do apoio financeiro do IDT nos projectos inseridos nos PMP, confirma-se essa ausência durante o primeiro ano de vigência do projecto, tendo sido tal prática implementada desde Junho de 2003, em consonância com todos os projectos apoiados pelo Departamento de Prevenção. Contudo, a eventual duplicação de despesas foi sempre acautelada

pela verificação e confrontação dos comprovativos de despesa efectuadas tanto pelas Unidades de Prevenção como pelos Serviços Centrais.

Refira-se ainda que, desde o presente ano, iniciou-se um procedimento de auditoria financeira regular aos projectos apoiados pelo IDT.

Comentário ao ponto 3.4 – Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso

A avaliação técnica e financeira do Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no bairro do Casal Ventoso, durante o ano de 2002, foi da responsabilidade conjunta da Câmara Municipal de Lisboa e do Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, tendo sido acordado que o IPDT realizaria a avaliação técnica e a Câmara Municipal de Lisboa a avaliação financeira relativa à intervenção realizada.

Nas reunião de acompanhamento e avaliação do Plano foi sempre solicitado à CML, , o relatório financeiro relativo ao ano 2002. Não tendo sido cumprido, foi este pedido reiterado, conforme n/oficio n.º 515/2003/Pres. de 24 de Junho, que junto se anexa.

A fim de evitar constrangimentos futuros, entendeu o IDT, a partir do ano de 2003, proceder à avaliação técnico-financeira das estruturas apoiadas no âmbito deste Plano.

Comentário ao ponto 3.5 – Apoios não incluídos em programas – Subsídios diversos

No tocante à ausência de constituição de processos com toda a documentação referente a cada apoio não incluído em programas, refira-se que se tratou, à data, de um lapso de organização processual,

entretanto reparado quer pela transmissão da necessidade de constituição dos procedimentos processuais necessários, quer pela efectivação de uma regular organização processual – pedido de candidatura com entrega de formulário de candidatura para apoio pontual, parecer técnico e financeiro e elaboração de protocolo de colaboração e entrega final de relatório de execução com cópias de comprovativos de despesa.

Nessa medida, os processos relativos à Academia dos Patins e à Federação Portuguesa de Rugby foram, desde logo, reconstituídos e foram entregues os respectivos documentos de despesa (conforme exemplo em anexo desta última instituição, estando os restantes documentos disponíveis para consulta).

Relativamente às outras entidades, verificou-se que a atribuição dos apoios era efectuada pelo Conselho de Administração com base em análise da natureza, do conteúdo, do interesse das acções, atendendo igualmente à idoneidade das instituições promotoras. Estes apoios destinavam-se essencialmente a acções de carácter pontual e/ ou excepcional pelo seu efeito de inovação das metodologias de intervenção utilizadas ou pelo seu efeito de itenerância.

Refira-se ainda que muitos dos apoios invocados se destinavam a Congressos ou acções de formação, da qual éramos muitas vezes participantes e, nesse sentido, era igualmente observada a sua idoneidade institucional e/ ou a sua mais-valia técnica.

No que se refere ao pagamento a um beneficiário do valor do apoio solicitado (€1.500) e não o valor aprovado pelo Conselho de Administração do IPDT (€1.000), cumpre informar que os serviços irão de imediato pedir à instituição a devolução da verba para emissão guia de reposição não abatida, comprovativos que irão ser remetidos a esse douto Tribunal.

Comentário ao ponto 4 – Publicitação dos apoios concedidos pelo IPDT

Concluindo-se faltar a publicação de alguns subsídios concedidos pelo IPDT as faltas dever-se-ão a uma interpretação "restritiva" do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, por parte dos serviços. As publicações em falta irão ser inseridas na próxima listagem a remeter para publicação em Julho p.f. (relativamente aos subsídios do 1º semestre de 2004), com nota de que se reportam ao exercício de 2002, informando ainda que actualmente é cumprido na integra o disposto da referida Lei.

Considerações finais

O relato de auditoria que versou os diversos aspectos ligados não só ao controlo processual e financeiro, mas também ás metodologias, critérios e práticas organizativas e processuais, numa abordagem integrada, é de maior mais valia para o IDT para os correctos procedimentos e sua aplicação nas diversas vertentes de intervenção do organismo, por forma ao integral cumprimento dos normativos e demais disposições legais em vigor

O IDT regista com atenção os relatos, que contribuirão, seguramente, para corrigir e melhorar o trabalho da equipe de todos os departamentos/serviços envolvidos nos processos de financiamento

de projectos e não só, utilizando a ocorrência desta intervenção, para além do caracter inspectivo num instrumento pedagógico .

Julga-se importante mencionar que a quase totalidade das instituições que se juntaram ao IPDT para desenvolverem uma actividade de alcance social inequívoco, têm cumprido de forma satisfatória os objectivos propostos, pela melhoria da sua aptidão técnica.

No momento de maior maturidade no trabalho desenvolvido que transitou para o IDT, tem sido também dado enfoque à exigência processual dos promotores, os quais por sua vez têm igualmente correspondido de uma forma mais organizada.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

Conselho de Administração

(Fernando Negrão)

Avenida João Crisóstomo, n.º 14 1000-179 Lisboa
Tel. 21 310 41 00 / 99 • Fax. 21 310 41 90 / 91 / 92 / 96

DGTC 08 06'04 16421

Ponto 3.4

MINISTÉRIO DA SAÚDE

I.D.T.
Instituto da Droga e da Toxicodependência

Câmara Municipal de Lisboa
Ex.ma Sr.ª Vereadora
Dr.ª Helena Lopes da Costa
C/c Dr.ª Clara Frexes
Rua do Ouro, 49 – 5º
1100 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA: 24.06.2003
		Oficio N.º 515 /2003/Pres.	

ASSUNTO: Avaliação financeira do Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso (ano de execução - 2002)

Ex.ma. Senhora Vereadora,

No âmbito das Adendas IV e V ao Protocolo de 2001, que permitiram a continuidade do Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso durante o ano de 2002, ficou acordado, entre o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência e a Câmara Municipal de Lisboa, que seria a CML a proceder à avaliação financeira e o IPDT à respectiva avaliação técnica.

Neste sentido vimos, por este meio, solicitar que nos seja dado o ponto da situação referente à avaliação financeira de 2002 para que possamos proceder ao encerramento do processo.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho de Administração

Cecília Escarameia

PVA/

Avenida João Crisóstomo, n.º 14 1000-179 Lisboa
Tel. 21 310 41 00 / 99 • Fax. 21 310 41 90 / 91 / 92 / 96
e-mail: idt@idt.min-saude.pt

Relat. confirmação – envio da memória

Data e hora: 24-Jun-2003 16:17
Linha tel. : +351213104191
ID máquina : IDT

Número trabalho	:	704
Data e hora	:	24-Jun 16:13
Para	:	0213227050
Núm. de páginas	:	001
Hora de inicio	:	24-Jun 16:13
Hora de fim	:	24-Jun 16:17
Páginas enviadas	:	001
Estado	:	OK

Número trabalho : 704 *** ENVIO COM ÊXITO ***

MINISTÉRIO DA SAÚDE

I.D.T.
Instituto da Droga e da Toxicodependência

Câmara Municipal de Lisboa
Ex.ma Sr.ª Vereadora
Dr.ª Helena Lopes da Costa
C/c Dr.ª Clara Frexes
Rua do Ouro, 49 – 5º
1100 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA: 24.06.2003
		Ofício N.º 515 /2003/Pres.	

ASSUNTO: Avaliação financeira do Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso (ano de execução - 2002)

Ex.ma. Senhora Vereadora,

No âmbito das Adendas IV e V ao Protocolo de 2001, que permitiram a continuidade do Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso durante o ano de 2002, ficou acordado, entre o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência e a Câmara Municipal de Lisboa, que seria a CML a proceder à avaliação financeira e o IPDT à respectiva avaliação técnica.

Neste sentido vimos, por este meio, solicitar que nos seja dado o ponto da situação referente à avaliação financeira de 2002 para que possamos proceder ao encerramento do processo.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho de Administração

Cecília Escarameia

PVA/

Avenida João Crisóstomo, n.º 14 1000-179 Lisboa
Tel. 21 310 41 00 / 99 • Fax. 21 310 41 90 / 91 / 92 / 96
e-mail: idt@idt.min-saude.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº **DATA**

00363 17/03'04

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: **Relato de Auditoria Pº. Nº. 38/03 – Auditoria à DGCI no âmbito dos Benefícios Fiscais ao investimento de natureza contratual (Artº. 39º. do E.B.F.), elaborado pelo Tribunal de Contas – Parecer sobre a CGE/2002**

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, remeto a V.Exª. a informação nº. 401/2004, de 12.03.2004, da Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais, relativa ao assunto em epígrafe. A este assunto se refere o V/ ofício nº. 3001, de 05.03.2004.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete

Lucília Costa

AC/

DGTC 18 03'04 08012

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

6067
2004.03.15

Direcção-Geral dos Impostos
Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais

Informação

Para:

Nº: 401/04 PROC. Nº: 1305/04 E.G. Nº: 9247/04 C/C:

Confirmo
A comunicação infra
Em 2004.03.12

A figura-se-me ser de informar o Tribunal de contas nos termos propostos.
À consideração do Senhor Director-Geral.
12.03.04

O Subdirector-Geral

António de Sousa e Menezes

Visto.
Concordo com o Tribunal de Contas.
17.3.04

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

ASSUNTO/RESUMO:

RELATO DE AUDITORIA Pº n.º 38/03 – AUDITORIA À DGCI NO ÂMBITO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO DE NATUREZA CONTRATUAL (ARTº. 39º DO E.B.F.), ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARECER SOBRE A CGE/2002

35171

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 94º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 2/2002, de 28 de Agosto, o que se irá fazer seguidamente.

Dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido (prazo limite: 12.03.04, despacho do Exmº. Senhor Subdirtector-Geral, exarado sobre o ofício nº 3001, de 5.Mar.04, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas), 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, essencialmente, nas observações e conclusões, 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, no caso do Decreto-Lei nº 409/99, de 15 de Outubro, 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, na Informação nº 1814/03, de 12.09.2003, elaborada nesta Direcção de Serviços sobre um projecto de alteração ao Decreto-Lei nº 401/99, de 14/10, foi sugerido que *"...face às recomendações efectuadas pelo tribunal de Contas nos relatos de auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual se poderão introduzir as alterações e clarificações de expressões propostas..."*. Foi remetida cópia desta Informação ao Gabinete do Exmº. Senhor Presidente do Tribunal de Contas, através do ofício nº 1151, de 15.10.03, do Gabinete do Director-Geral dos Impostos.

No que concerne ao acompanhamento efectuado pela DGCI, relativamente aos projectos candidatos aos benefícios fiscais, o Tribunal de Contas refere que nem sempre as fichas de acompanhamento da despesa fiscal se encontravam actualizadas

e distinguiam os valores declarados pelos promotores dos corrigidos pela IT. Não concordamos com esta afirmação, dado que:
- nas fichas de acompanhamento das empresas que obtiveram benefícios fiscais ao abrigo do ex-artº 49º-A do EBF (anterior legislação), evidenciam-se as correcções efectuadas pela IT;
- para as fichas de acompanhamento das empresas que obtiveram benefícios fiscais ao abrigo da actual legislação, foi desenvolvida uma nova base de dados, em "access", que contempla toda a informação relevante, nomeadamente: comunicação de contratos assinados à IT, consulta às aplicações informáticas, verificação e correcções propostas pela IT. Nesta data, não estão contempladas estas correcções, dado que, como é referido no relato elaborado pelo Tribunal de Contas, *"a IT não efectuou ainda acções inspectivas relativamente aos contratos celebrados ao abrigo do diploma..."*.
Quanto à actualização das fichas, elas contêm toda a informação que esta Direcção de Serviços dispunha à data da sua elaboração.

O Tribunal de Contas refere que, quanto à emissão dos pareceres da DSBF, considerando-se aplicável o prazo de 6 meses fixado no artº 57º da Lei Geral Tributária, apurou-se que em relação a 22 dos projectos foi ultrapassado o prazo. Não sendo possível proceder à consulta dos processos, dada a limitação de tempo, podemos afirmar que, de uma forma geral e após o reforço de meios humanos nesta área, os processos passaram a ser objecto de análise em prazos mais curtos, devendo sempre ter-se em atenção que, como refere o Tribunal de Contas, *"...os processos não são, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à apreciação da DSBF"*, pelo que se torna necessário solicitar elementos e esclarecimentos adicionais às entidades gestoras dos processos. Assim, o referido prazo só começa a decorrer após a recepção desses elementos ou esclarecimentos.

Iremos, seguidamente, concentrar-nos sobre algumas referências efectuadas no ponto III do relato – Desenvolvimento da acção.

É referido pelo Tribunal de Contas que não foram remetidos pela DSBF, à DSEPCPIT, quatro contratos ao abrigo dos nºs 1 a 3 do artº 39º do EBF: Opel Portugal II, Visteon, Robinson 2 e Compal. Cumpre-me esclarecer que, nesta Direcção de Serviços, não foram recepcionadas cópias dos contratos e respectivos anexos relativamente aos promotores Visteon e Robinson 2. A cópia do contrato e anexos da Compal foi remetida, pela API, em 26.09.03 e recepcionada, pela DSBF, em 03.10.03, pelo que não teria sido possível incluí-la no lote de contratos enviados, à DSEPCPIT, em 05.09.03. O processo identificado como Opel Portugal II, parece ser o nosso processo nº 3732/99 e foi informado e celebrado o seu contrato ao abrigo da anterior legislação (anterior artº. 49º-A do EBF), embora a assinatura do mesmo tenha ocorrido em 16.06.00. A falta de identificação, registada pelo Tribunal de Contas, terá a ver, provavelmente, com o período de transição (anterior e actual legislação) em que decorreu a análise do processo e a celebração do contrato.

É, ainda, referido, pelo Tribunal de Contas, que a DSBF não referenciou a candidatura da Milaneza, constante nas listagens do IAPMEI e API. O processo foi remetido pela API em 30.10.2003 e recepcionado, para constituição de processo na DSBF, em 10.11.2003. A listagem dos processos de benefícios fiscais previstos no artº. 39º do EBF, com indicação da sua situação, solicitada pelo Tribunal de Contas, foi remetida em 14.10.2003, pelo que não poderia contemplar o referido processo.

Estes são os comentários possíveis de efectuar e que submetemos à consideração superior.

Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais, 12 de Março de 2004.

A Técnica Economista

Helena Guerra

Agência
Portuguesa para o
Investimento

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Porto, 24 de Março de 2004

Assunto: Parecer sobre a CGE/2002 – Relato de auditoria à DGCI no âmbito dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artº 39º do EBF)

Em resposta ao ofício com a referência Pº. n.º 38/03 – Audit, em que são solicitados comentários ao relato em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Observações e conclusões relativas à Agência Portuguesa para o Investimento (API)

Benefícios Fiscais do DL 409/99, de 15 de Outubro

Págs. 8 e 9

- *"De acordo com o DL nº 225/2002, de 30 de Outubro, a API passou a ser a entidade gestora de 35 projectos com contratos, dos quais 3 assinados já após a constituição daquela Agência, respeitando todos a candidaturas apresentadas no ICEP ou IAPMEI e transferidas por força do mesmo diploma."*

  Os três contratos assinados após a constituição da API são: "Blaupunkt", "Visteon" e "Compal".

- *"No tocante à gestão API, concluiu-se que não foram ainda efectuados relatórios de acompanhamento dos contratos, estando no entanto esta entidade a proceder ao encerramento dos investimentos com base em auditorias subcontratadas."*

  Está em perfeita consonância com a informação transmitida pela API. Em todo o caso, é de salientar que os promotores foram contactados para avaliação da situação em curso e que se mantém um relacionamento estreito através dos gestores de cliente. Para o ano de 2004 está prevista a realização dos relatórios de acompanhamento dos contratos.

- *"Apurou-se que se encontravam em análise na API 23 candidaturas, das quais 12 apresentadas em 2001 e 9 posteriormente à criação da Agência. De acordo com o IAPMEI, foram ainda transferidas para a API mais 11 candidaturas que, todavia, não foram referenciadas nas listagens fornecidas por esta entidade."*

Capital Social - 110 milhões de Euros • NIPC 506 320 120

Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.
Edifício Península • Praça Bom Sucesso, 127/131 – 7º S. 702
4150-146 Porto
Tlf. +351 22 605 53 00
Fax +351 22 605 53 99
api@apinvest.pt
www.investinportugal.pt

Das onze candidaturas referidas, quatro ainda não foram efectivamente transferidas, outras três não têm candidatura a benefícios fiscais e as restantes quatro estão na API, embora três dos respectivos dossiers não se encontrassem na API à data da auditoria (Nov. 03).

No que respeita às transferências de projectos e processos do IAPMEI e do ICEP para a API parece pertinente referir o seguinte:
- não está em causa o espírito da lei – artº 3º do DL 225/2002
- o prazo fixado pelo referido DL foi excessivamente apertado, o que só a experiência poderia demonstrar. Acresce que a equipa da API é muito restrita e só entrou em funcionamento pleno já depois de decorrido aquele prazo.
- ocorreram, e ainda ocorrem, dificuldades quanto à identificação dos casos enquadráveis no âmbito API pelo critério "dimensão do investidor"; à medida que se vão identificando projectos do âmbito da API, tomam-se as medidas adequadas à sua transferência.
Também, acautelando o essencial, isto é, o interesse do investidor e a eficiência da gestão dos projectos, o IAPMEI e a API acordaram, informando disso o promotor, que, em função da fase em que os projectos se encontravam no momento de criação da API, alguns continuassem no IAPMEI até à conclusão dessa fase. (Esta nota aplica-se a situações idênticas, à frente)

Benefícios Fiscais dos nºs 1 a 3 do artº. 39º do EBF (anterior artº. 49º - A) e da legislação anterior à Lei do OE/99 (Lei nº 87-B/98, de 31 de Dezembro)

Pág. 9

- *"Em relação aos 20 contratos celebrados ao abrigo da legislação em epígrafe, que não tinham atingido o seu termo e ou não tinham o respectivo acompanhamento concluído, apurou-se que todos transitaram do ICEP para a API, com excepção de dois cujo controlo continua a competir exclusivamente à DGCI."*

  Os dois contratos em questão referem-se à "Tagusparque" e à "APA-Associação Parque Atlântico", nos quais não cabe à API qualquer intervenção.

- *"Quanto ao ICEP, nada informou subsequentemente à auditoria a que se refere o relatório do TC nº21/03 - 2ªS, sendo de admitir que não tenha continuado o acompanhamento posto que, à data de conclusão daquela auditoria, decorria já a transferência dos processos para a API."*

  A API não conhece o relatório em questão, admitindo como correcto o que está referido.

- *"A API informou não ter ainda efectuado relatórios formais de acompanhamento dos contratos e que está a proceder ao encerramento dos investimentos com base em relatórios de auditoria subcontratados a entidades independentes."*

  Está em perfeita consonância com a informação transmitida pela API. Em todo o caso, é de salientar que os promotores foram contactados para avaliação da situação em curso e que se mantém um relacionamento estreito através dos gestores de cliente. Para o ano de 2004 está prevista a realização dos relatórios de acompanhamento dos contratos.

Capital Social - 110 milhões de Euros • NIPC 506 320 129

Agência
Portuguesa para o
Investimento

Pág. 26

- *"Optou-se por incluir o projecto "Sanindusa" no quadro supra porquanto não consta da listagem dos processos transferidos do IAPMEI para a API, não obstante seja referenciado em listagem dessa entidade."*

  Idem, nota apresentada aos comentários das págs. 8 e 9.

Projectos API

Pág. 29

Não foi incluído na tabela o contrato da Infineon Technologies assinado em 25-10-03, muito embora conste da lista que a API enviou ao Tribunal de Contas em 20-11-03.

Pág. 30

- *"Refira-se que o contrato designado de "Opel Portugal II", celebrado em 16-06-00, consta da listagem da API, mas não foi identificado na DSBF nem consta da listagem remetida em 05-09-03 por este Serviço à IT."*

  A aprovação do contrato foi publicada na RCM 36/2000 de 25 de Maio e uma cópia do contrato de Incentivos Financeiros com o respectivo Anexo Fiscal foi remetida pelo ICEP à DSBF, com ofício datado de 14-07-00.

- *"..., acresce que os quatro primeiros contratos indicados no quadro supra, embora referenciados pelo IAPMEI como tendo sido transferidos para a API, não foram indicados na listagem fornecida por esta entidade."*

  Os contratos da "Jomar", "Barbosa&Almeida", "Casca" e "Petrogal" não foram referenciados porque à data de envio dos elementos (20-11-03) não estava correctamente assinalado na nossa base de dados que os projectos tinham candidatura a benefícios fiscais. Confirma-se que foram transferidos do IAPMEI para a API.

Pág. 31

- *"De assinalar que consta ainda das listagens do IAPMEI e da API, como tendo sido transferida da primeira para a segunda entidade, uma candidatura da empresa "Milaneza", apresentada em 04-10-01, com indicação de se encontrar em análise na DSBF que, contudo, não foi referenciada por esta."*

  Existe informação interna da API, datada de 30/10/03, relativa ao envio deste dossier para a DSBF, para além de contactos telefónicos entre técnicos da API e DSBF.

Capital Social - 110 milhões de Euros • NIPC 506 320 120

Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.
Edifício Península • Praça Bom Sucesso, 127/131 – 7º S. 702
4150-146 Porto
Tlf. +351 22 605 53 00
Fax +351 22 605 53 99
api@apinvest.pt
www.investinportugal.pt

Págs. 32 e 33

"Refira-se que, relativamente a alguns processos, a API solicita especial celeridade na apreciação da DSBF, ..."

Porém, o TC considera que o grau de eficiência da Administração Pública não deverá ser aferido desta forma e que, em harmonia com o princípio da igualdade, não havendo critérios que definam quais os processos de importância superior à média, nenhum deverá ser preterido em favor de outro mais recente e ver protelada a respectiva análise, apreciação e decisão superior."

O preâmbulo do DL 225/2002 refere que **"com a criação da API nos termos descritos, concretizar-se-á uma profunda mudança no modo de promover o grande investimento em Portugal e na forma de relacionamento da Administração Pública com os investidores. Não se trata, pois, de mais um organismo público ou da simples mudança de atribuições de uma entidade para outra. Trata-se, isso sim, de criar um veículo de excelência para a realização do grande objectivo nacional que é o relançamento do investimento produtivo e, consequentemente, do crescimento económico e do aumento do nível de vida dos Portugueses."**

O artº 5º dos Estatutos cria a segmentação de "grandes projectos". E a criação da API é, em si mesma, discriminatória. É também o DL 203/2003 (artº 2º) que estabelece tratamento desigual ao criar o regime contratual de investimento apenas aplicável a determinados projectos e ao atribuir à API a competência exclusiva para a avaliação do seu mérito.

Ainda nos termos do artº 7º do Estatutos, "**A API tem como função contribuir para um contexto de eficiência e de competitividade propício e adequado ao investimento em Portugal, mediante, designadamente, a recomendação de políticas e práticas de redução de custos de contexto da responsabilidade da Administração pública."**

Para cumprir a sua missão estatutária, a API carece de um contexto de eficiência na Administração Pública que seja competitivo comparativamente com o de outros países. É num ambiente de forte concorrência internacional que se disputa a captação de grandes projectos investimento. Esses projectos contribuem de forma desigual para o crescimento e desenvolvimento da economia portuguesa e para o aumento do bem-estar dos portugueses. Torna-se necessário tratar de forma desigual o que é desigual.

A Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais da DGCI é uma das entidades públicas que pode contribuir positivamente para criar um contexto mais propício ao investimento.

Pág. 33

- *"Como se observa, dos 23 projectos referenciados 12 têm candidaturas que datam de 2001 e só 9 foram apresentados posteriormente à criação da API."*

Não foram incluídos os projectos da "Sulpac", "Barbosa&Almeida" e "Salvador Caetano" embora constem da lista que a API remeteu ao Tribunal de Contas em 20-11-03.

Capital Social - 110 milhões de Euros • NIPC 506 320 120

Pág.34

- *"Acresce que o ICEP não informou sobre as candidaturas que transferiu para a API, tendo apenas sugerido que fosse contactada esta entidade e que, de acordo com com o IAPMEI, foram também transferidas as seguintes candidaturas, não identificadas nas listagens fornecidas pela API:*

  "Empresa de Águas de Castelo de Vide", "Simoldes", "Unicer", "Champcork", "Construtora do Tâmega", "TMG – Acabamentos Têxteis", "TMG – Tecidos p/Vest. e Decoração", "Fábrica de Têxteis Riopele", "Martifer", "Cerâmica de Boialvo", "Promorail".

  Idem, nota apresentada aos comentários das págs. 8 e 9.

  Até 19-03-04 as candidaturas "Empresa de Águas de Castelo de Vide", "Simoldes", "Unicer" e "Construtora do Tâmega" não foram transferidas para a API. Os dossiers relativos aos projectos da "TMG – Acabamentos Têxteis", "TMG – Tecidos p/Vest. e Decoração", "Fábrica de Têxteis Riopele" e "Promorail" encontram-se na API. Os projectos da "Champcork", "Martifer" e "Cerâmica de Boialvo" não têm candidatura a benefícios fiscais.

- *"Refira-se que, em relação a dois outros projectos – "Lactogal II e "Sograpе", – o IAPMEI refere que se trata de candidaturas "a transferir para a API", desconhecendo-se as razões por que não foram ainda transferidas, uma vez que decorreu mais de um ano desde a criação desta entidade."*

  Idem, nota apresentada aos comentários das págs. 8 e 9

  As candidaturas em questão foram transferidas para a API em Fevereiro de 2004.

- *"Em relação ao projecto "Sulpac", com data de candidatura de 21-10-03, desconhece-se qual a entidade responsável porquanto o IAPMEI refere que se encontra "em análise" e a API que "aguarda recepção do formulário de candidatura".*

  Idem, nota apresentada aos comentários das págs. 8 e 9

  O projecto é do âmbito da API e foram recebidos os elementos em 11-03-04.

Pág.36

- *"Importa assim que a API, actual entidade gestora do projecto, e a IT, procedam à avaliação do GCC nos prazos previstos no contrato, bem como das AR realizadas, de forma a determinar o valor definitivo de BF a usufruir pela empresa."*

  Em 19-03-04 está em curso, na API, a avaliação do GCC da empresa "Casca". Prevê-se a sua conclusão em Abril 2004.

Capital Social - 110 milhões de Euros • NIPC 506 320 120

Agência
Portuguesa para o
Investimento

- *"Por outro lado, a entidade gestora do projecto (API) não elaborou ainda o relatório de encerramento do investimento, sendo que este, de acordo com o contrato, deveria ter ficado concluído em 01-06-01."*

  Relativamente à "DRINK IN" foi aprovado o pedido de prorrogação do período de investimento, de 01-06-2001 para 31-12-02, sendo que a empresa ainda não apresentou o pedido de encerramento do projecto. A API vai diligenciar para que o faça tão breve quanto possível.

Pág.37

- *"Embora a API não referencie os contratos "Matutano", "DAÍ", "Autoeuropa" e "Opel Portugal I", que já atingiram o seu termo, justifica-se a sua inclusão no quadro uma vez que os acompanhamentos da DGCI e da entidade gestora, não se encontravam concluídos à data da elaboração do anterior relatório do TC".*

  Foram aprovados pelas Resoluções de Conselho de Ministros nºs 55/2000 e 127/2001 os pedidos de antecipação do termo de vigência dos contratos da Matutano e Opel Portugal, respectivamente, pelo que o acompanhamento destes projectos já está concluído.

  Em 02-05-03 foram remetidos à DSPIT da DGI todos os dados relativos ao cumprimento dos objectivos contratuais durante o período de vigência do contrato da Autoeuropa, que foram solicitados em 07-04-03, considerando-se concluído o acompanhamento deste contrato.

  Relativamente ao projecto DAI, a API recebeu do IFADAP, em 02-03-04, um pedido de elementos já respondido pela empresa, estando em preparação pela API o respectivo relatório de acompanhamento final.

Com os melhores cumprimentos

António Magalhães Machado
Director Coordenador

Capital Social - 110 milhões de Euros • NIPC 506 320 120

DGTC 25 03 04 08601

Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.
Edifício Península • Praça Bom Sucesso, 127/131 – 7º S. 702
4150-146 Porto
Tlf. +351 22 605 53 00
Fax +351 22 605 53 99
api@apinvest.pt
www.investinportugal.pt

IAPMEI

14.04.04 56243

AO
TRIBUNAL DE CONTAS
Exma Srª Draª Maria Augusta Alvito
Av.Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Referência: UCF-QCA's-061/04 **Data:** 04.04.12

Assunto:
Relato da auditoria do Tribunal de Contas à DGCI no âmbito dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artº 39º do EBF)
Refª. Pº nº 38/03-Audit

Em resposta à vossa carta com a referência Pº nº 38/03 - Audit, que capeia o relato em referência, e para cumprimento do estabelecido no Artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e no nº 4 do artº 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, junto se envia a informação com os nossos comentários.

Com os melhores cumprimentos

Conceição Costa Castro
Unidade de Controlo e Fiscalização dos QCA's

DGTC 15 04'04 10529

IAPMEI

INFORMAÇÃO N.º 0010/2004/UCF-QCA's

Exma Senhora Administradora
Dra Cristina Albuquerque

ASSUNTO
Relato da auditoria do Tribunal de Contas à DGCI no âmbito dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artº 39º do EBF)
Refª. Pº nº 38/03-Audit

I. Para os efeitos previstos no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e no nº 4 do artº 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e no âmbito da auditoria em referência, o Tribunal de Contas remeteu ao IAPMEI, ao ICEP e à API, bem como à DGCI/DSBF o respectivo relato, para, querendo, cada uma destas entidades apresentar os comentários que tal relato possa suscitar.

II. Após análise, a Unidade de Controlo e Fiscalização dos QCA's (UCF-QCA's) do IAPMEI e do ICEP apresenta os comentários considerados pertinentes sobre a matéria em apreciação:

III. Comentários respeitantes às recomendações do Tribunal de Contas ao ICEP

RECOMENDAÇÃO: "Que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis nºs 401/99, de 14 de Outubro,..., quanto às condições de acesso dos projectos de investimento aos benefícios fiscais"

Nos termos do numero 1, do art. 2º, do Decreto Lei 401/99 de 14 de Outubros, estão definidas as seguintes condições de acesso do promotor:

"Podem ter acesso a benefícios fiscais em regime contratual e condicionados os projectos de investimento de montante igual ou superior a 50000 contos em aplicações relevantes que preencham cumulativamente as seguintes condições:
a) Demonstrem interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa;
b) Demonstrem ter viabilidade técnica, económica e financeira;
c) Não se localizem em zonas francas ou nos países, territórios e regiões previstos na Portaria n.º 377-B/94, de 15 de Junho."

Relativamente à condição definida na alínea a) é solicitada a sua clarificação e sentido de alcance.
A demonstração do interesse estratégico para internacionalização da economia portuguesa, é um factor avaliado em cada projecto atendendo ao enquadramento da estratégia da empresa operacionalizada no projecto em análise, ao sector, ao mercado de destino e à estratégia de marketing delineada.
Sempre que necessário, a análise destes aspectos poderá ser enquadrada com o apoio das Delegações do Icep, ou das Unidades do Icep com conhecimento específico dos sectores/produtos/mercados em questão.

IAPMEI

RECOMENDAÇÃO: "Que da documentação remetida à DGCI/DSBF, pelas entidades gestoras dos projectos, conste, de forma clara e inequívoca, a indicação das datas de candidaturas aos benefícios fiscais e das previstas para o início da realização dos investimentos".

Em relação à data de início dos Projectos, ponto 1 do art. 3º do Decreto Lei 401/99, existiram alguns problemas nos projectos iniciais em parte face à necessidade de aplicação em simultâneo do seu art. 14º.
Relativamente à indicação das datas de candidatura e datas de início de investimento, estas estão já a ser devidamente identificadas no âmbito da análise dos processos, o que já se reflectiu nos último processos remetidas à DSBF. No âmbito do processo de verificação, será aferida a data de início do investimento e a verificarem-se situações de inobservância do disposto na Lei, serão desencadeadas as medidas adequadas.

RECOMENDAÇÃO: "Que os processos remetidos à DGCI/DSBF para apreciação sejam melhor instruídos, de forma a permitir uma maior celeridade na sua apreciação"

Nos termos do artº 8º do Decreto Lei 401/99, compete ao Icep "Verificar o cumprimento das condições gerais de acesso e de elegibilidade dos projectos..." situação que ocorre no âmbito da análise efectuada, e como tal é reflectida no parecer emitido por este Instituto.
O Icep Portugal remete os projectos para análise da DSBF, devidamente instruídos e de acordo com o estabelecido no seu Manual de Procedimentos.
Nos termos do mesmo artigo, o Icep procede ao esclarecimento de todas as questões levantadas pela DSBF, incluindo o envio de toda a documentação que aquela entenda como necessária à emissão dos respectivos pareceres.

RECOMENDAÇÃO: "Que seja dada maior atenção ao cumprimento dos prazos na lei para análise e apreciação das candidaturas"

Importa referir que para os atrasos verificados, em muito contribuiu o grande pico de apresentação de candidaturas na sua fase inicial, não só no âmbito dos Benefícios Fiscais, mas também noutros programas de apoio à internacionalização (POE)
Relativamente aos prazos previstos na Lei para análise e apreciação das candidaturas, e na sequência das recomendações anteriores, foi efectuado um esforço de recuperação das análises em atraso, no âmbito do qual foram emitidos por este Instituto, todos os pareceres em falta.
Será efectuado um esforço no sentido de assegurar o cumprimento dos prazos de análise para as candidaturas que venham a ser apresentadas ao Icep.

RECOMENDAÇÃO: "Que as entidades gestoras dos projectos remetam tempestivamente à DSBF todos os relatórios de verificação e acompanhamento que efectuam, incluindo os relativos ao encerramento dos investimentos, e que este dê conhecimento dos mesmos à Inspecção Tributária"

RECOMENDAÇÃO: "Que o ICEP promova a revisão do Manual de Procedimentos, contemplando os procedimentos a adoptar quanto à verificação e acompanhamento dos projectos de que é entidade gestora"

Relativamente aos procedimentos de verificação e acompanhamento, constata-se que das candidaturas apresentadas, apenas três possuem contrato assinado, sendo que o último data de 24 de Novembro de 2003.

IAPMEI

Dos três contratos assinados, dois são vigentes até 31 de Dezembro de 2004 e o terceiro até 31 de Dezembro de 2005.
Nos termos do Artº 10º do Decreto Lei 401/99, o Icep enviará anualmente à DGCI, os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos previstos nos contratos de concessão, definidos nas suas clausulas 3ªs.
Assim, na sequência dos fechos de contas anuais das entidades beneficiárias, o Icep está a identificar e a recolher junto dos promotores os elementos necessários para a verificação do cumprimento da clausula 3ª do contrato de concessão, após o qual elaborará e remeterá à DSBF os respectivos relatórios de verificação e acompanhamento relativos ao ano de 2003.
Nestes termos serão registados os procedimentos de acompanhamento e verificação no manual de procedimentos existente por forma a completá-lo.

IV. Comentários respeitantes às recomendações do Tribunal de Contas ao IAPMEI

RECOMENDAÇÃO: "Que da documentação remetida à DGCI/DSBF, pelas entidades gestoras dos projectos, conste, de forma clara e inequívoca, a indicação das datas de candidaturas aos benefícios fiscais e das previstas para o início da realização dos investimentos".

A aplicação do disposto no n.º 1 do art. 3º do Decreto Lei 409/99 e no art.º 14º levantou algumas questões no caso dos projectos iniciados antes da regulamentação daquele diploma, o que levou mesmo à publicação do despacho conjunto n.º 380/2001 dos Ministros das Finanças e da Economia, de 23 de Abril.
Por outro lado, aquando do preenchimento do formulário de candidatura, os promotores indicam a data prevista de início do investimento e, quando existem candidaturas simultâneas a benefícios fiscais e financeiros, é natural que sejam indicadas duas datas diferentes em cada formulário, até porque os investimentos elegíveis não têm necessariamente de coincidir nas duas candidaturas face às disposições diferentes de cada diploma sobre esta matéria.
No entanto, em sede de análise, o IAPMEI valida a data correcta prevista, indicando sempre no seu parecer a datas de calendarização previstas, atendendo a que esta apreciação se enquadra na apreciação das condições de elegibilidade.
Relativamente às datas constantes das listas fornecidos ao TC as mesmas resultaram dos formulários de candidatura, pelo que é natural que existam diferenças face às datas indicadas no parecer. As datas válidas são, portanto, as indicadas nos pareceres do IAPMEI.
Por último, resta salientar que em sede de acompanhamento e verificação final, será aferida a data de início do investimento e de conclusão efectivas, momento no qual , a verificarem-se situações de inobservância do disposto na Lei, serão desencadeadas as medidas adequadas.
Face ao exposto, e tendo em conta os procedimentos estabelecidos no manual, conclui-se que em sede de acompanhamento e verificação o IAPMEI garante a observância do estipulado na legislação quanto ao cumprimento da condições de elegibilidade relativa ao início do investimento.

IAPMEI

RECOMENDAÇÃO: "Que os processos remetidos à DGCI/DSBF para apreciação sejam melhor instruídos, de forma a permitir uma maior celeridade na sua apreciação"

Nos termos do n.º 2 do art.º 7º do Decreto Lei 409/99, compete ao IAPMEI "Verificar o cumprimento das condições de acesso e de elegibilidade dos projectos..." situação que ocorre no âmbito da análise efectuada, e como tal é reflectida detalhadamente na ficha do parecer emitido por este Instituto.
O IAPMEI remete à DSBF, para além da ficha de parecer, o processo completo devidamente instruído e de acordo com o estabelecido no seu Manual de Procedimentos.
Por exemplo, no que diz respeito à condição de situação regularizada para com o as Finanças e a Segurança Social, o IAPMEI valida as declarações originais emitidas pelas respectivas entidades, o que reflecte adequadamente na ficha de parecer, pelo que não se considera necessário enviar os documentos em causa à DSBF, até porque os mesmos vão ser exigidas novamente para as fases subsequentes de contratação e pagamentos.
Todas as questões colocadas pela DSBF no âmbito da sua apreciação são sempre respondidas, nos termos do estabelecido na legislação.
Dado que os serviços da DSBF insistiam em enviar a correspondência relacionada com estes processos dirigida ao IAPMEI sem qualquer menção de um destinatário próprio – apesar de conhecer os interlocutores no Instituto devidamente identificados quer nas respostas a esclarecimento entretanto enviadas quer através de reuniões e contactos telefónicos entretanto ocorridos - o tempo de resposta aos esclarecimentos solicitados foi em muitos casos influenciado também por a correspondência não ter sido remetida directamente aos serviços responsáveis por esta área. No entanto, salienta-se que durante o mês de março passado foi solicitado àqueles serviços a alteração do procedimento, pelo que julgamos ultrapassado este obstáculo que contribuía para uma menor eficiência e celeridade na resposta às solicitações.

RECOMENDAÇÃO: "Que seja dada maior atenção ao cumprimento dos prazos na lei para análise e apreciação das candidaturas"

O prazo médio de análise identificado no relatório decorreu sobretudo do elevado número de candidaturas entradas sobretudo ao abrigo do Programa Operacional da Economia durante 2000 e 2001 (cerca de 20 000 candidaturas recepcionadas só no âmbito do POE), o que, atendendo aos escassos recursos disponíveis, tornou impossível ao IAPMEI cumprir os prazos de análise estabelecidos nos vários sistemas de incentivos da sua responsabilidade, incluindo os definidos no quadro do regime de benefícios fiscais.
Com a recente reestruturação do IAPMEI, foram estabelecidas novas competências internas e prioridades de actuação, estando o IAPMEI a proceder presentemente ao levantamento de todos os processos ainda em análise com vista à sua conclusão e envio à DGCI.
O objectivo é passar a garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos.
Neste contexto, o IAPMEI fixou o final do primeiro semestre como limite para a emissão e envio de todos os seus pareceres (elegíveis e não elegíveis) à DGCI, regularizando as situações identificadas.

IAPMEI

RECOMENDAÇÃO: "Que as entidades gestoras dos projectos remetam tempestivamente à DSBF todos os relatórios de verificação e acompanhamento que efectuam, incluindo os relativos ao encerramento dos investimentos, e que este dê conhecimento dos mesmos à Inspecção Tributária"

Nos termos do n.º 3 do art.º 9º do Decreto Lei 409/99, o IAPMEI enviará anualmente à DGCI, os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos previstos nos contratos de concessão de benefícios fiscais. Assim, só após a conclusão dos projectos, o IAPMEI recolhe junto dos promotores os elementos necessários para o cumprimento daquela exigência.
Salienta-se que dos contratos assinados foram encerrados em 2003 os projectos Iber-Oleff, MDA, Sanindusa e Fapricela, estando a decorrer a recolha de elementos que permitam concluir os relatórios finais de verificação e acompanhamento a enviar à DGCI, conforme procedimento atrás referido.
Quanto ao processo Iwaytrade, o mesmo não foi ainda concluído não tendo sido efectuados pagamentos estando em apreciação pelo IAPMEI a avaliação do cumprimento de objectivos do contrato quer de incentivos financeiros quer de benefícios fiscais.
Relativamente ao projecto da Robinson 2, o contrato foi assinado em 24/07/2003, tendo o promotor solicitado prorrogação do prazo de conclusão, o qual se encontra em apreciação.

Lisboa, 12 de Abril de 2004

Conceição Castro

Conceição Castro
UNIDADE DE CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DOS QCA'S

TOTAL PAG.01

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

FAX

Para/To: *Exm.º Senhor* Director-Geral do Tribunal de Contas	☎	FAX 21 793 60 33
De/From: *Direcção-Geral do Orçamento*	☎ 21 884 63 00	FAX 21 882 49 62

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data	N.º Total de Páginas:
Ofício n.º 4.728 - DA II	7 de Abril de 2004	N.º 349 15/B/559 - 1 DSC	15/04/04	- 1 -

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002, pontos 2.7 (II) e 5.4 (V).**

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 relativo ao ponto 2.7 "Evolução da Receita" que nos foi remetido.

Relativamente ao Anteprojecto do ponto 5.4 "Benefícios fiscais", informo que a Direcção-Geral do Orçamento tomou como válidos os dados que constam do relatório do "Orçamento do Estado para 2004", tendo tido o cuidado de, na altura da elaboração da CGE/2002, os validar junto da DGCI e da DGAIEC, que nos informaram que todos os dados de despesa fiscal apresentados estavam em conformidade. Assim sendo, é nosso entendimento que os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas deverão ser esclarecidos junto daquelas Direcções-Gerais.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL,

JH

(Francisco Brito Onofre)

DGTC 15/04/04 10660

Rua da Alfândega, 5 - 2.º 1194 - 004 Lisboa (Portugal) 351 1 8822288 Fax: 21 882 49 62

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

Direcção

Exma. Senhora
Dra. Maria Augusta Alvito,
M.I. Auditor Coordenador da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

V/ Refª.	Nº Saída	Processo	Data
	290/Gab		2004.04.15

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002 - pontos V - 5.4.1, 5.4.2 e 5.4.3.

Em referência ao assunto em epígrafe, informo V. Exa. que, em matéria de ISP, IA e IVA, foram tidas em conta as observações oportunamente feitas por esta Direcção-Geral quanto ao texto do Anteprojecto em causa. Todavia, no seu ponto 5.4.2.4, embora seja feita menção à despesa fiscal em IA de 2001 e 2002, indicada oportunamente por esta Direcção-Geral através do mail de 16.02.2004 (121,0 e 84,5 milhões de euros), constata-se que o quadro V.5 apresenta outros totais, respectivamente de 119,5 e 83,1 milhões de euros.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral,

(Ana Maria Jordão)

Rua da Alfândega, n.º 5 r/c 1149-006 LISBOA
dgaiec@dgaiec.min-financas.pt
Mod. 37.2018

Tel. 21 881 38 00
Fax 21 881 39 90

DGTC 2004'04 10906

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA
00511 19/04/04

Exmº. Senhor
Director-Geral da Direcção-Geral
do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Envio de **Comentários Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002 – pontos 5.4.1; 5.4.2; 5.4.3; 5.4.5 e Anexo I.**

Encarrega-me o Exm.º Senhor Director-Geral dos Impostos de enviar a V. Exa o documento acima referenciado.

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

Saída | Código | Rubrica
Entrada Nº 8954
Em 20/4/2004
Rubrica

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Senhor Director-Geral

Remeta-se ao Tribunal de Contas para efeitos.
19.4.04

Assunto: Tribunal de Contas.
Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002 – pontos 5.4.1; 5.4.2; 5.4.3; 5.4.5 e Anexo I.

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

Solicitada para efectuar comentários ao anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002 – pontos 5.4.1; 5.4.2; 5.4.3; 5.4.5 e Anexo I, do Tribunal de Contas, a DGCI entende dizer o seguinte:

Relativamente ao Ponto 5.4.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Concorda-se, genericamente, com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente, no que diz respeito ao valor da despesa fiscal de 484,4 milhões de euros registado em 2002, o qual apresenta um crescimento de 4,3% relativamente ao ano anterior, quanto aos benefícios atribuídos aos planos de poupança reforma (PPR) , contas poupança - habitação (CPH) e deficientes que, no seu conjunto representaram mais de quatro quintos (82,9%) do total da despesa em 2002, quanto às aplicações em PPR passaram a ser a rubrica de maior peso (30,3%) do total, tendo superado as da CPH (29,5%), quanto aos valores publicados na CGE, os quais são praticamente coincidentes com os fornecidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e com os publicados na Lei do OE/2004.

Relativamente ao Ponto 5.4.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Os comentários elaborados pelo Tribunal de Contas, no capitulo da despesa fiscal em IRC, reflectem os constrangimentos relativos ao apuramento rigoroso da despesa fiscal em sede de IRC.
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 de rendimentos Mod. 22.
Tais dificuldades explicam-se pelo facto de o prazo de entrega da declaração anual ser posterior ao da declaração de rendimentos, e a complexidade e extensão da declaração fazer com que apenas vários meses depois se possa considerar a operação de recolha e tratamento da informação como concluída. (Esta situação, no entanto, tem vindo a ser ultrapassada com a crescente adesão dos contribuintes à entrega das declarações via Internet); por outro lado, a existência de declarações de substituição, quer da Modelo 22 quer da declaração anual, e a liquidação de declarações de vários exercícios num mesmo ano, torna difícil a conexão entre a Modelo 22 e Declaração Anual para cada um dos

Rua da Prata, 10 - 2º- 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 29 92/3 Fax: 21 881 29 37/8 Email: dgci@dgci.min-financas.pt

sujeitos passivos e, finalmente, porque um número considerável de entidades, que indicam usufruir de benefícios fiscais na Declaração Modelo 22, não entregam a Declaração Anual.

Relativamente ao Ponto 5.4.2.3 – Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA):

Nada há a comentar na medida em que não mereceu reparos ou recomendação do Tribunal de Contas, esclarecendo que a competência para a apreciação dos pedidos de isenção, nos termos do n.º 8 do artigo 15.º do CIVA, pertence à DGAIEC.

Relativamente ao Ponto 5.4.2.6 – Outros Impostos

Ao reparo crítico do Anteprojecto de Parecer quanto ao facto de não constar a quantificação da despesa fiscal da área em análise, nem ter apresentado elementos informativos, refere-se que a Contribuição Autárquica, actualmente Imposto Municipal sobre Imóveis, cujo código foi aprovado por Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de Novembro, é uma receita dos Municípios, conforme dispõe o art.º 16.º da Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), mantendo a DGCI a competência para a liquidação e cobrança do IMI (cfr. artigos 113.º e 119.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), por aplicação das taxas fixadas por cada Município, mediante deliberação da Assembleia Municipal (n.º 4 do art.º 112.º do mesmo diploma), sendo toda a receita transferida para os respectivos municípios, a qual não é, assim, contabilizada no O.E. nem na C.G.E.;

Refere-se, ainda, caso seja considerado necessário, que a aplicação informática disponível permite aceder de imediato a tais dados, sendo possível a quantificação da despesa fiscal de IMI.

Relativamente ao imposto municipal de sisa, ao imposto sobre as sucessões e doações, ao imposto do selo, ao imposto municipal sobre veículos, ao imposto de circulação e camionagem e às contribuições especiais esclarece-se o imposto municipal de sisa e o imposto municipal sobre veículos são impostos locais pelo que a respectiva receita não tem natureza orçamental. Igualmente a receita do ICi e do ICa é consignada ao Instituto de Estradas de Portugal, quando os impostos são liquidado no continente, e às regiões autónomas, quando aí liquidado.

Afigura-se, assim, que a despesa fiscal com os referidos impostos fica arredada da CGE.

Diferente é situação das contribuições especiais. Trata-se de uma receita do Estado, nos termos do artigo 4.º dos decretos-lei números 51/95, de 20 de Março, 54/95, de 22 de Março e 43/98, de 3 de Março, parcialmente, afectada aos municípios das áreas em que for cobrada e à Sociedade Parque Expo 98, SA Estado.

Porém, não contemplam normas de isenção, pelo que não existe despesa fiscal com as referidas contribuições especiais.

Esclarece-se, ainda, que os referidos impostos não estavam informatizados (embora quanto ao ICi e ao ICa esteja informatizada a fase de liquidação e cobrança) e no que diz respeito ao imposto do selo, apesar de informatizado desde 1 de Março de 2000, data em que entrou em vigor o novo código, a despesa fiscal é difícil de quantificar face às

Rua da Prata, 10 - 2º- 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 29 92/3 Fax: 21 881 29 37/8 Email: dgci@dgci.min-financas.pt

características do imposto, à natureza estrutural das isenções, cuja verificação compete a entidades estranhas à DGCI, como sejam os bancos e os notários.

No entanto, o anexo Q da declaração anual do IS - elementos contabilísticos e fiscais – fornece ajuda na determinação da receita cessante, sendo que tal contabilização não compete à Direcção de Serviços que administra o imposto.

Uma nota final para referir a impossibilidade de quantificação das isenções das operações realizadas na Zona Franca da Madeira.

Termos em que é de informar o Tribunal de Contas.

À consideração superior

Em 04.04.19

(Luís Oliveira Maia)

Rua da Prata, 10 - 2º- 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 29 92/3 Fax: 21 881 29 37/8 Email: dgci@dgci.min-financas.pt

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 - LISBOA

N/ Ofício nº 5253
Lisboa, 7 de Abril de 2004

Assunto : Comentários ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Movimento da Dívida Pública" – V/ Ofício 04127 de 26.3.04

Exm.º Senhor
Presidente do Tribunal de Contas

Em resposta ao Vosso Ofício 04127, venho por este meio remeter a V.Exa os comentários do IGCP ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Movimento da Dívida Pública".

1) Página 5, 2º parágrafo – As emissões de dívida realizadas em 2002 ficaram aquém do previsto no programa de financiamento revisto, originando um excesso de financiamento de cerca de EUR 1,3 mil milhões, que se encontrou reflectido nas disponibilidades do Tesouro no final do ano. Este facto decorreu de se ter verificado a concentração de um elevado volume de receitas extraordinárias do Orçamento de 2002 junto ao final do ano (parte da qual já com liquidação financeira já em 2003).

2) Página 14, 2º parágrafo – O IGCP tem vindo a publicar nos seus Relatórios de Gestão da Dívida Pública, para além do saldo da Dívida Directa do Estado (na óptica da contabilidade pública), e do quadro explicativo do seu movimento, o valor do stock em rácio do PIB. O indicador da percentagem da dívida no produto tem assumido uma importância particular já que ele pertence aos critérios previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para a análise da sustentabilidade das finanças públicas. Porém, o conceito de dívida relevante para tal análise é relativo à Dívida das Administrações Públicas (na sua definição "Maastricht") e não à Dívida Directa do Estado (óptica da contabilidade pública). Note-se que em 2002 a

percentagem da Dívida Directa do Estado ultrapassou 60% do produto, o mesmo não sucedendo com a Dívida das Administrações Públicas. Assim, no seu relatório de 2002 esse apuramento não foi efectuado para evitar a possibilidade de uma interpretação incorrecta que pudesse ser efectuada, entre Dívida Directa do Estado (na óptica da contabilidade pública) e a Dívida das Administrações Públicas (na sua definição "Maastricht"), que levasse a concluir, erradamente, que Portugal havia violado um dos critérios do PEC.

Com os melhores cumprimentos,

Paulo Leiria
Coordenador do Gabinete de Estudos

DGTC 08 04 '04 10163

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. 4 128	26/03/2004	Nº. 995 15/B/559-1/DSCO	2004-04-2

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2002 RELATIVO AO "MOVIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA".

Relativamente ao Anteprojecto que ora nos é remetido, somos a informar que o mesmo não merece quaisquer comentários, por parte desta Direcção-Geral, no âmbito das suas atribuições.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

JR/FN

DGTC 05 04 04 09795

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 *Fax:* 21 884 64 91

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57 - 6.º
1050 Lisboa - PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Email: info@igcp.pt

Exm. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 6540/2004
Lisboa, 10 de Maio de 2004

Assunto : **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo às "Operações de gestão da dívida pública"**
V/Refª: Ofº 6046, de 06Mai2004 – Proc. Parecer CGE/2002

Após apreciação do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado que nos foi enviado, apenas nos merece comentário o 7º parágrafo do ponto 6.5.3, respeitante às operações de financiamento e recompra.

Nesse parágrafo é feita uma recomendação no sentido de "ser transferida a totalidade dos valores recebidos de emissões", mesmo que existam, na mesma data e na mesma central de liquidação, pagamentos a efectuar, nomeadamente associados ao programa de recompra de dívida. Este procedimento iria, contudo, implicar um aumento dos custos e do risco operacional, não sendo por isso adoptado pelo IGCP, sendo de referir que o registo das operações e a respectiva contabilidade reflecte correctamente a natureza e dimensão de cada um dos fluxos.

Com os melhores cumprimentos,

Maria Rita Gomes Granger
Coordenadora do Núcleo de Controlo Financeiro

Instituto Público
Pessoa Colectiva n.º 503 756 237

DGTC 11 05'04 12632

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

6922
04.MAR.29

P/ PROTOCOLO

Ex.mo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage,61
1069-045 LISBOA

v/ref. : of. 03856
19.03.04

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação"

Em resposta ao ofício supra identificado, somos a enviar a Vª Ex.ª os comentários que se nos oferecem relativamente ao referido anteprojecto de parecer:

1. **Ponto 6.6.4-Assunção de Passivos e Regularização de Responsabilidades (pag. 7) do Parecer e ponto 2 de Relato (pag. 4)**

   No **quadro VI.5** do **Parecer** e **quadro II.1** do **Relato,** referente à evolução dos valores assumidos/regularizados, o valor regularizado relativamente a 2001, no que se refere a obrigações do SNS foi de € 1 446 513 902 e não de € 1 446 508 851, conforme vem referido, tendo as regularizações e assunções totalizado 1 949 713 038, pelo que deverá ser corrigido.

2. **Ponto 6.6.4.2.1.1.- Portugal Frankfurt 97, SA do Parecer(pag.s 10 e 11)**
   Ponto 2.2.1.1.- Portugal Frankfurt 97, SA do Relato (pag.s 8 e 9)

   A intervenção da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) no decurso das liquidações mostra-se condicionada, por imperativos legais impostos no Código das Sociedades Comerciais (CSC), na medida em que cabe única e exclusivamente aos liquidatários prosseguir as tarefas inerentes à liquidação.

   Não obstante, tem sido preocupação desta Direcção-Geral evitar o arrastamento das liquidações, tendo insistido junto das Comissões Liquidatárias para que diligenciassem no sentido de finalizar as suas actividades, tendo havendo já casos em que foi levado a conhecimento superior o arrastar de situações (i.e. ENDAC, Snapa, CRCB,CTM/CNN, TNSC, FA, IROMA, etc.).

DGTC 30 03'04 09162

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

Assim sendo, e havendo que sindicar as Comissões Liquidatárias e os Liquidatários é junto das tutelas sectoriais que superintendem as liquidações, algumas há mais de 10 anos (caso do Século) e não da tutela financeira que mais não pode fazer que as referidas diligências.

Pese embora os condicionalismos verificados, o número de processos de liquidação encerrados desde 1999 até esta data cifra-se em 19 liquidações, que se arrastavam, algumas há dezenas de anos.

No que respeita ao caso concreto da extinta Portugal Frankfurt 97, SA, a DGT tomou conhecimento do processo de liquidação da sociedade em Julho de 1998 , tendo assumido o passivo da mesma sociedade para com a Banca, em Julho de 1999, ainda no decurso da liquidação, considerando os elevados juros que se venciam diariamente.

Acresce referir que, para que a DGT pudesse assumir, em sede de liquidação, tal passivo, foi necessário concentrar nesta Direcção-Geral a totalidade do capital social (69,1% do qual pertencia ao Fundo de Fomento Cultural, 15,9% à sociedade EXPO 98, 10,6% à Comissão dos Descobrimentos, 4,3% ao ICEP e 0,1% à APEL) e, posteriormente fazer publicar um decreto-lei que previsse a transmissão para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, de todo o património residual da Portugal Frankfurt 97, SA, em liquidação.

Por outro lado, assinala-se que, a assunção de passivos no decurso da liquidação só é permitida em casos devidamente fundamentados, pelo que a DGT só poderia proceder à regularização do restante passivo residual da referida sociedade, após a transmissão para esta Direcção-Geral do seu património remanescente que ocorreu em 28 de Janeiro de 2002.

Por último, salienta-se que as sociedades em liquidação mantêm a personalidade jurídica até à sua extinção, o que no caso em análise se verificou (11 de Dezembro de 2001). Pelo que não é correcta a afirmação de que *"... as últimas contas aprovadas reportam-se a 31.12.98, ou seja, abrangem um período em que a sociedade já não tinha existência legal."*

3. Ponto 6.6.4.2.2.1.–Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social do Parecer (pag.s 13 e 14) e ponto 2.2.2.1 do Relato (pag.s 10,11 e 12)

Quanto à questão referida no último parágrafo informa-se de que a importância de € 394,781, correspondente ao Orçamento da Segurança Social, foi já deduzida no reembolso efectuado ao IGFSS, em 31 de Dezembro de 2003.

Mais se informa de que a DGT, através dos ofícios n.ºs 17560 e 109, de 14 de Agosto de 2003 e 7 de Janeiro de 2004, respectivamente, já solicitou ao IGFSS informação sobre os montantes dos encargos suportados com a Caixa de Previdência de Benguela, desde Janeiro de 1994, que deveriam eventualmente ter sido suportados pelo Orçamento da Segurança Social, com vista à sua validação e posterior acerto de contas, cujos elementos se aguardam.

4. **Ponto 6.6.4.2.4.-Alterações nos vencimentos dos magistrados do Parecer (pag. 17) e ponto 2.2.4 do Relato (pag.s 14 e 15)**

Relativamente à questão referida no último parágrafo esclarece-se que a DGT não teve conhecimento do montante pago a mais aos magistrados em apreço, na medida em que os valores pagos por estes serviços corresponderam aos indicados pela 5ª Delegação da DGO, conforme metodologia superiormente aprovada .

Em face do esclarecimento desse Tribunal, certamente obtido por via de auditoria externa àqueles serviços, vai a DGT diligenciar junto da 5ª Delegação da DGO pela necessária informação, por forma a ser solicitada a devolução da importância paga a mais.

5. **Ponto 6.6.4.2.8. - EPDP- Empresa Pública do Diário Popular, EP, do Parecer (pag.s 19 e 20) e ponto 2.2.8 do Relato (pag.s 17 e 18)**

Nos termos do **n.º 1 art.º 5.º** do Decreto-Lei n.º 1/90, de 3.01, o processo de liquidação da EPDP é acompanhado, apenas, pelo membro do Governo da área da comunicação social, isto sem prejuízo de a conta final de liquidação estar sujeita à aprovação daquele membro do Governo e do Ministro das Finanças.

Nesta conformidade, a intervenção da DGT no processo de cumprimento das obrigações que decorrem para o Estado do Acórdão n.º 867/96 do Tribunal Constitucional, cingiu-se à criação do instrumento legal e financeiro adequado a atingir esse desiderato.

Neste contexto, foi igualmente a DGT quem solicitou o envolvimento do então Ministério do Trabalho e da Solidariedade na definição do critério indemnizatório a observar, o qual veio efectivamente a ser indicado pelo Gabinete Técnico de Análise Actuarial da Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social.

No essencial temos pois que a DGT diligenciou pela criação das condições indispensáveis ao cumprimento das obrigações do Estado na

matéria, sem, contudo, interferir no apuramento dos valores que se mostrassem devidos, papel instrumental aliás reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas no extracto do projecto de Parecer à CGE 2002 ora em questão.

Com efeito, foi o Sr. Administrador Liquidatário quem assegurou a instrução do processo tendente à aplicação prática do critério indemnizatório, designadamente mediante a identificação do universo dos ex-trabalhadores da EPDP envolvidos.

Com esse objectivo, e tanto quanto nos foi sendo dado conhecimento, o Sr. Administrador Liquidatário estabeleceu diversos contactos informais com o citado Gabinete Técnico de Análise Actuarial da Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social visando esclarecer aspectos práticos inerentes à aplicação da fórmula de cálculo encontrada aos casos concretos.

Nesta fase de apuramento dos valores, a DGT não teve qualquer envolvimento directo que não apenas o de proceder à confirmação matemática dos valores finais a pagar em função das listagens dos beneficiários remetidas pelo Sr. Administrador Liquidatário.

Do que ficou expresso resulta pois, que a articulação mantida ao longo deste processo com o Sr. Administrador Liquidatário inseriu-se numa relação, não de tutela, mas antes de colaboração em ordem a permitir o cumprimento das obrigações emergentes para o Estado do Acórdão nº 867/96 do Tribunal Constitucional.

Relativamente às questões suscitadas no projecto de Parecer desse Tribunal, esta Direcção-Geral ouviu o Sr. Administrador Liquidatário, o qual se pronunciou nos termos do parecer que se anexa, em que é aduzida a fundamentação de ordem técnica que suporta os procedimentos adoptados nesta matéria.

É de salientar que, na eventualidade da fundamentação técnica produzida pelo Sr. Administrador Liquidatário no antedito parecer não vir a mostrar o acolhimento desse Tribunal, deverá ser aquele, como responsável pela liquidação, a desencadear a recuperação dos montantes que se venham a mostrar indevidamente pagos.

Com os meus melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

A. J. Rodrigues Gonçalves
Subdirector-Geral

351 213503816

)270 DRRF

TELEFAX
FACSIMILE TRANSMISSION

TRANSMISSÃO DE 1+5 DOCUMENTO (S) TRANSMISSION OF DOCUMENT (S)	DATA Lisboa, 29-03-2004 DATE
DE FROM CARLOS ALBERTO VENTURA	PARA ATT. TO Direcção Geral do Tesouro A/C SRA. DRA. ISABEL CABRITA
FAX N.º 21 350 38 16	FAX N.º 21 884 61 19

ASSUNTO *Liquidação da Ex-E.P.D.P.*
MESSAGE

Ex.ma Dra.

Envio por fax documento enviado ontem por e-mail.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Ventura

Relativamente às observações que são formuladas pelo Tribunal de Contas, merecem estas os seguintes comentários:

1.- O processo que correu seus termos sob o n.º 303/91 no Tribunal Constitucional tinha como "partes" o Provedor de Justiça e o Estado Português.

2.- Assim, a condenação que resultou do Acórdão do Tribunal Constitucional, com n.º 867/1996, obrigava o Estado Português a encontrar um critério indemnizatório distinto daquele que constava do n.º 2 do artigo 6º da Lei n.º 1/90, de 3/01.

3.- A DGT procedeu então a um conjunto de diligências com vista à definição de um novo critério indemnizatório, diligências nas quais contou com o contributo do Administrador Liquidatário que sobre essa mesma matéria se veio a pronunciar.

4.- Conforme consta do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, na procura dessa solução a DGT veio a assentar na proposta apresentada pela Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social, a qual indicara que se deveria utilizar o regime previsto para a remissão de pensões vitalícias atribuídas por acidente de trabalho.

5.- No seguimento da concordância que mereceu essa proposta, o Administrador Liquidatário veio a desenvolver um conjunto de diligências e procedimentos instrumentais a essa decisão, no sentido do apuramento do universo de sujeitos com direito a essa indemnização.

6.- Ainda no seguimento de instruções recebidas, o Administrador Liquidatário procedeu ainda à elaboração da proposta de cálculo e liquidação dos montantes devidos, que submetida á apreciação da DGT veio a merecer a devida concordância.

7.- No seu seguimento procedeu a DGT ao pagamento dos montantes apurados.

8.- Sustenta agora o Anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado o seguinte:

"Sucede que, no cálculo das indemnizações compensatórias efectuadas pelo Administrador Liquidatário da EPDP, se interpretou

incorrectamente a regulamentação aplicável, considerando-se que, no caso do o ex-trabalhador já ter falecido, a indemnização, embora não o complemento, seria devida aos seus sucessores, o que não corresponde ao regime legal, uma vez que, sendo tais complementos vitalícios, os mesmos não se transmitem, nem é possível proceder à respectiva remição após a morte do seu titular"

9.- Pelo que já se expôs, o Administrador Liquidatário deu toda a colaboração necessárias actuando em conjunto com a DGT e colaborando com as instruções recebidas.

11.- Apreciando o fundamento e a "ciência" dos protestos que são apresentados relativamente aos pagamentos que, em cumprimento do Acórdão n.º 867/96 foram realizados, não pode deixar de refutar os mesmos, já que assentam em premissas erradas e infundadas.

12.- Isto porquê:

a) Desde logo porque o Anteprojecto de Parecer pretende equiparar as situações de facto subjacentes a este caso a verdadeiros acidentes de trabalho, tratando-os como tal.

b) Tal enquadramento não é manifestamente admissível.

c) O que a solução encontrada visava dar resposta era ao disposto no n.º 2 do artigo 6º da Lei n.º 1/90, e não a qualquer acidente de trabalho.

d) Assim, em bom rigor o critério a encontrar visava aplicar-se ao universo de sujeitos que na data da entrada em vigor daquela Lei preenchiam os pressupostos do disposto no n.º 1 do citado artigo.

e) Visava, assim, aplicar-se aos reformados da EPDP que à data da extinção desta empresa pública estivessem a receber complementos de reforma.

f) Era este conjunto de trabalhadores que tinha direito a reclamar e beneficiar do pagamento de uma compensação indemnizatória.

g) Todos os casos de trabalhadores apurados, e que vieram a ser comunicados à DGT, reuniam esses pressupostos, tratando-

se, pois, de trabalhadores que à data da extinção eram reformados da EPDP.

h) Não podiam por isso ser excluídos do pagamento de uma indemnização compensatória com base no simples argumento de que à data da decisão de pagamento já não estavam vivos.

i) A decisão de pagamento repercute os seus efeitos à data da extinção da EPDP e é relativamente a esse momento temporal que importava verificar se se tratava de trabalhadores reformados.

j) Por essa razão a DGT ao pagar às viúvas de trabalhadores que à data da extinção da EPDP eram reformados dessa empresa, não remiu complementos ou transmitiu o direito aos mesmos.

k) Parece-me por isso completamente desajustada a observação feita.

l) A DGT limitou-se a satisfazer um direito de crédito que os reformados haviam adquirido à data da extinção da EPDP, e que se havia transmitido para os seus legais herdeiros.

m) Para esse efeito socorreu-se do critério da remissão de indemnizações para acidentes de trabalho, e tão só deste.

n) Não se socorreu de todo o regime previsto para estes casos.

o) As viúvas não receberam as indemnizações na qualidade de viúvas de trabalhadores acidentados e vítimas mortais de acidentes de trabalho, mas na qualidade de herdeiras de reformados que com a extinção da EPDP se constituíram no direito de receber uma indemnização compensatória.

p) O único reparo que porventura poderia ter sido feito resultou da circunstância de a indemnização ter sido calculado com base na idade que o reformado tinha à data da morte e não à data da extinção da EPDP.

q) Todavia, a adopção deste critério só beneficiou o Estado que por essa via pagou menos.

r) É esta a natureza que me parece assumir o pagamento que foi efectuado, cumprindo, aliás, a determinação do Tribunal Constitucional.

s) Poderá então dizer-se que, assim sendo, não deveria ter sido efectuado o pagamento dos complementos vencidos desde a data da extinção até ao momento do pagamento indemnizatório.

t) Todavia, tal entendimento não me parece igualmente ser o adequado.

u) Desde logo, porque a declaração de inconstitucionalidade da norma referida tornou nulos os efeitos dela decorrentes, permanecendo a obrigação de pagamento das prestações complementares.

v) E, tratando-se de direitos que aos reformados haviam sido garantidos de forma vitalícia, não podia o Estado retirar a atribuição dos mesmos sem que atribuísse uma compensação justa e adequada.

w) Nesse sentido se pronunciou o Acórdão do Tribunal Constitucional atrás citado, afirmando que a verificar-se uma tal situação se estaria perante um caso que afrontaria de forma intolerável e inadmissível a segurança jurídica dos cidadãos e a confiança que hão-de depositar no Estado.

x) Citando-o directamente, nele se afirma que "*...a Administração não pode furtar-se, num Estado de direito democrático, e salvo circunstâncias excepcionais, a honrar compromissos que expressa e livremente assumiu e cujo reconhecimento e respeito foi com certeza determinante na formação da vontade do cidadão.*"

y) Tal também já havia sido reconhecido pelos tribunais comuns que, conforme o próprio Anteprojecto cita, já haviam entendido "*que a declaração de inconstitucionalidade implicava que fosse retomado o pagamento dos complementos de pensão de reforma, desde 1 de Janeiro de 1990*".

z) Parece, pois, não haver dúvidas que o pagamento destes, de 1/1/1990 até à data do pagamento da compensação indemnizatória, também seria devido.

aa) Desta forma não nos parece que exista qualquer situação a regularizar, sendo desadequado um juízo que aplique cegamente a este caso uma regulamentação própria de acidentes de trabalho.

bb) Um juízo desta natureza ignora o enquadramento factual e até legal que rodeia a extinção da EPDP.

cc) Em suma, a solução adoptada para o caso é aquela que se julgou poder atribuir uma compensação justa e adequada àquele conjunto de indivíduos que à data da extinção da EPDP eram seus reformado e é aquela que parece assegurar os princípios constitucionais postos em evidência pelo Acórdão do Tribunal Constitucional citado.

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 4682/SPC
Lisboa, 29 de Março de 2004

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 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 3855, de 19 do corrente, cumpre-nos informar nada haver a acrescentar ao teor do Parecer.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

DGTC 31 03'04 09341

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	*Sua comunicacão de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. 3854	19/03/2004	Nº. 268 15/B/559-2/DSCO	

2004 -03- 24

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2002 RELATIVO AO "PRODUTO DE EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS E SUA APLICAÇÃO".

Da análise ao adjunto anteprojecto de parecer, somos a informar, que o mesmo, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento, não nos merece quaisquer comentários.

Na verdade, em nossa opinião, e sob e o assunto em epígrafe, não são feitos quaisquer reparos aos valores que constam da Conta Geral do Estado, designadamente no item da Dívida Pública e no mapa 5.1-Aplicação do produto de empréstimos em 2002.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. ____

DGTC 26 03 04 08741

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 7480 /SPC
Lisboa, 27 de Maio de 2004

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo às "Amortizações e encargos com a dívida pública".

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 6937, de 14 do corrente, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 6.7.1 – Análise comparativa entre os valores...

(Página 2 – Nota 1) Deve ser alterado o texto de "*... estando estes montantes a pagamento durante cinco anos...*" para "*... estando os encargos de juros e amortizações a pagamento pelo prazo de cinco e dez anos após a data dos respectivos vencimentos...*

Ponto 6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

Os fluxos de operações swaps (juros e amortizações) incluem-se devidamente nos encargos de juros e amortizações ocorridos durante o ano, o que corresponde ao estabelecido no 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, e clarificado pelo estipulado no nº 3 do artº 66º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

No Quadro VI.3 devem ser alterados os valores de Juros - Em Moeda Nacional – Pagamento aos investidores – 2002 – *de 3.383.528.100,7 para 3.838.528.156,9* e de Juros - Em Moeda Estrangeira – Pagamento aos investidores – 2002 – *de 204.893.096,0 para 204.893.039,8*.

Ainda no que respeita à inclusão da comissão de gestão do IGCP no valor dos "Outros encargos da dívida", a mesma é devida e encontra-se de acordo com o enquadramento legal descrito no anteprojecto em causa.

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Ponto 6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida
No Quadro VI.8 – 2000 – A soma de "Dívida em moeda nacional" *deve ser de 9.587.498,53 em vez de 9.589.493,73*. Em "Emolumentos do Tribunal de Contas" *deve ser incluído o valor de 1.995,19, alterando a soma de "Outros" para 1.895.245,47.* Totalizando a coluna "2000" o valor de 11.634.786,16.

Esclarece-se que as comissões pagas à Central de Valores Mobiliários, respeitam a despesas por pagamento de encargos com dívida em moeda nacional.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

DGTC 28 05 04 14623

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

02.ABR.04 07437

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 3853, de 19.03.04
Proc. Parecer CGE/2002

N/ Ref.ª
DIFE-DAF/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo à "Dívida Garantida"

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação n.º 410/04, de 2 de Abril, que contém os comentários da Direcção-Geral do Tesouro sobre aquele Anteprojecto.

Com os melhores cumprimentos e consideração

Pela A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

Maria Isabel Vicente
Subdirectora-Geral

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 05 04 04 09801

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

DE: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO N.º 410 /2004 DATA 02/04/2004	PARA: GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS

PARECER	DESPACHO
À consideração superior com o meu acordo ao projecto. 01.04.04 Maria Isabel Vicente Subdirectora-Geral Submeto-se à consideração superior os comentários que o anteprojecto de parecer nos suscitou, propondo que os mesmos sejam remetidos à DG do Tribunal de Contas. 1/04/04 A Directora Graça Montalvão	Concordo. Envie-se ao TC após o visto. 2.4.2004 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTA DIRECTORA-GERAL

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer da Conta Geral do Estado de 2002 relativo à "Dívida Garantida"	
N/REF.ª: DAF/NGE n.º51, de 01/04/04 N/ ENT.ª: DGT n.º 013256 de 19/03/04	V/REF.ª: V/ENT.ª:

Entrada 1782
Data 2/04/04

Informação N.º 410 / 2004

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

1. O Tribunal de Contas remeteu, no dia 19 de Março de 2004, para conhecimento e eventuais comentários no prazo de dez dias (i.e. **até 2 de Abril**), o Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral Estado de 2002 relativo à "Dívida Garantida".

2. Em termos sumários este anteprojecto, bem como o "Relato de Auditoria", em questão, descrevem as operações financeiras realizadas em 2002 e os movimentos ocorridos nesse período nas operações objecto da garantia do Estado, apresentando alguns comentários e conclusões sobre estas matérias, que entendemos dever comentar:

   2.1. No ponto 6.8.2 do Anteprojecto e no ponto 1.2.1.1. do Relato (página 11), o Tribunal menciona que na CGE 2002 consta o montante de EUR 211.597,33, divergindo do valor apresentado pela DGT à equipa de auditoria (EUR 207.419,29).

   Cabe referir que a referida divergência diz respeito a um pagamento efectuado em 2002, relativo à execução de garantias na ordem externa, no âmbito da Convenção de LOMÉ, que foi objecto de estorno em 2003, através da emissão de uma guia de reposição não abatida nos pagamentos, no valor de EUR 4.178,05 (Anexo I), conforme tivemos oportunidade de explicar a esse Tribunal, na sequência da dúvida apresentada.
   Por este facto não há lugar a qualquer alteração dos valores globais das responsabilidades do Estado na ordem externa.

   2.2. No ponto 6.8.2.1. do Parecer e página 11 do Relato, o Tribunal refere que o Estado não concretizou medidas para a resolução da situação de incumprimento do CNEMA, designadamente a execução das contragarantias por ele prestadas.

   Não se pode aceitar tal entendimento porquanto para uma decisão sobre a execução do património do CNEMA havia necessidade de se possuir uma avaliação realista do mesmo, o que só recentemente se conseguiu. Entretanto, a

execução de qualquer dos prédios dados em garantia só fará sentido quando o crédito constituído tiver um valor próximo do da avaliação efectuada.

2.3. Também no ponto 6.8.3 do Anteprojecto e no ponto 1.2.2. do Relato (a partir da página 17), o Tribunal de Contas alude ao facto de existirem divergências entre os valores fornecidos pela DGT e os declarados pelas entidades beneficiárias das garantias do Estado, nomeadamente:

- M. Carmona & Irmãos

  O Tribunal refere que o valor das responsabilidades efectivas em 31/12/2001 se encontra sobrevalorizado, porquanto "engloba, incorrectamente, no valor das utilizações uma verba de EUR 83.859,61, que não foi utilizada".

  De facto a empresa comunicou a estes serviços a sua utilização em Março de 2001 (Anexo II), tendo posteriormente, em Março de 2002, na sequência de um pedido de esclarecimento desta Direcção-Geral, comunicado que a citada verba não havia sido utilizada (vd. Anexo II). Aliás, esse Tribunal comprovou que em 2002 os valores referentes às utilizações deste empréstimo já estavam correctos.

  Relativamente a este assunto, refere ainda o Tribunal (ponto 6.8.3.1 – pág. 10) que quando a DGT efectuou o acerto dos valores, o fez nas responsabilidades assumidas e efectivas, quando a correcção a efectuar teria de incidir somente sobre as responsabilidades efectivas, salvo se tivesse terminado o período de utilização, o que na sua opinião não se afigurava ter-se verificado.

  Ora este empréstimo desde 25/04/99 que estava a ser amortizado o que indicia que, pelo menos desde essa data, o período de utilização estava terminado, implicando que qualquer reembolso afecte os dois tipos de responsabilidade do Estado.

Informação N.º 410/ 2004

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

- AMTRES, BRISA, E. Electricidade da Madeira, INH e TAP

  As divergências apuradas, entre os valores fornecidos pela DGT e os declarados pelas entidades beneficiárias das garantias do Estado, nas responsabilidades assumidas e efectivas (de valor igual) relativamente às garantias prestadas às empresas em referência, dizem respeito a variações cambiais. Ou seja, as entidades beneficiárias ao comunicarem a esta Direcção-Geral as utilizações, amortizações ou pagamentos de juros, efectuados no âmbito dos respectivos empréstimos externos fazem-no ao câmbio da data em que efectuaram o pagamento/recebimento, enquanto os mapas da DGT reflectem o montante das responsabilidades assumidas e efectivas, por garantias prestadas, no último dia de cada mês. Só por coincidência o câmbio utilizado será o mesmo.

- EDIA

  A divergência apurada por esse Tribunal, entre os valores fornecidos pela DGT e os declarados pela EDIA não foi comprovada por estes serviços, conforme mapa em anexo (Anexo III). De facto o valor das responsabilidades efectivas do Estado, por garantias prestadas à EDIA cifrava-se em 31/12/2001 em EUR 115 milhões, tendo ocorrido posteriormente, em 5/2/2002, uma utilização de EUR 20 milhões, conforme comunicação da EDIA (vd. Anexo III).

Nesta sequência, submete-se à consideração superior os comentários efectuados nos pontos anteriores, propondo-se, em caso de concordância com os mesmos, o envio da presente informação ao Tribunal de Contas.

A Técnica Superior do Tesouro Principal

Ana Freitas

Ana Freitas

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

Miguel Gomes da Costa
Presidente

CA/CE/149/04

Exmo Senhor
Conselheiro da Área do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 12 de Maio de 2004

S/ Refª Proc. N.º CGE/2002

Ass: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 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 29/04/2004, para, no prazo de dez 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. e pessoais

DGTC 12 05'04 12848

Av. da República, 58 - 1069-057 LISBOA - Telefone 21 791 38 41 - Fax 21 791 38 47 - Telex 12885 COSEC P
Contribuinte n.º 500 726 000 - CRC Lisboa - Matrícula n.º 1116 - Capital Social: 1.500.000.000$00

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

COMENTÁRIOS AO ANTE-PROJECTO DE PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2002 RELATIVO A "RESPONSABILIDADES DO ESTADO POR GARANTIAS PRESTADAS NO ÂMBITO DOS SEGUROS DE CRÉDITOS, DE CRÉDITOS FINANCEIROS, DE SEGURO-CAUÇÃO E DE SEGURO DE INVESTIMENTO".

Na sequência da auditoria desenvolvida junto da COSEC pelo Tribunal de Contas (TC) tendo em vista a emissão de parecer sobre a CONTA GERAL DO ESTADO 2002 no que respeita à matéria de responsabilidades do Estado por garantias prestadas 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 29 de Abril de 2004 para se pronunciar sobre o anteprojecto do referido parecer, tendo em vista o disposto no n.º 4 do Art.º 24º da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro.

Face ao teor do referido anteprojecto de parecer e da natureza das questões nele suscitadas, cumpre-nos esclarecer o seguinte:

GARANTIAS PRESTADAS PELO ESTADO EM 2002 (CFR. 6.9.1.)

Actas adicionais de risco político a apólices globais

A questão suscitada é a de que não havendo lugar à emissão de actas adicionais em caso de renovação automática das apólices globais, tal procedimento obsta a um adequado controlo externo das operações contratadas com a garantia do Estado.

Cumpre-nos esclarecer que a emissão de actas adicionais para as situações descritas não corresponde a uma exigência contratual por não estarem em causa alterações às condições contratuais anteriormente vigentes. Embora esta prática tenha sido adoptada durante algum tempo, actualmente a COSEC está a proceder à emissão de actas adicionais mesmo em caso de renovação automática.

Seguros de investimento no estrangeiro

Está em causa averiguar do cumprimento do requisito da "novidade do investimento" na subscrição do seguro de investimento em dois casos

indicados ambos anteriores à alteração do regime jurídico introduzido pelo Decreto-Lei n.º 295/2001 de 21 de Novembro e na vigência das antigas apólices de seguro de investimento.

Em termos substantivos, o requisito da «novidade» justifica-se pela necessidade de a seguradora ser previamente consultada sobre o investimento a realizar antes da sua execução e antes da sua contratação irrevogável ter ocorrido, o que em todos os casos se verificou. Sob o ponto de vista formal, o momento mais adequado para aferir a conformidade com o referido critério parece ser o da apresentação da proposta à COSEC, facto que conduziu à sua consagração nas novas apólices.

Porém, verifica-se na prática que desde a primeira abordagem feita pelo investidor à COSEC até à definição dos precisos contornos da operação de investimento, que pode demorar vários meses, esta vai assumindo diferentes formas até se fixar em definitivo na operação a analisar. Nestas circunstâncias, parece prematura a formalização da proposta de seguro já que o seu preenchimento requer um grau de concretização do investimento que nessa fase ainda não existe.

Nestas circunstâncias e, dado que a postura da COSEC é a de apoiar os investidores portugueses a transpor as dificuldades inerentes à complexidade de montar investimentos no estrangeiro, tem privilegiado a substância sobre a forma, uma vez que é o conhecimento prévio da operação de investimento, ainda que não formalizada pela respectiva proposta, que permite na essência acautelar as razões que subjazem ao referido critério.

CAPITAIS GARANTIDOS PELO ESTADO NO ANO (CFR. 6.9.2.)

No que se refere ao comentário constante no § 3º deste ponto confirmamos que a utilização indicada no âmbito da linha de crédito titulada pela Apólice 155/04/1309 ocorreu no final de 2002, tendo sido registado nos «capitais garantidos» no início do ano seguinte. Como foi explicado, apesar da comunicação sobre a referida utilização ser datada de 27.12.2002, o respectivo prémio só foi comunicado pelo Banco Segurado a 02.01.2003 e, consequentemente, só nessa data foi feito o respectivo processamento pela

Companhia, razão pela qual nos pareceu mais curial fazer corresponder na mesma anuidade o capital e o respectivo prémio.

POSIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DO ESTADO NO FINAL DO ANO (CFR. 6.9.3.)

Relativamente à observação feita quanto à discrepância ao nível da unidade de milhares dos valores apresentados para responsabilidades do Estado no final do ano verificamos que as diferenças se justificam por haver, de facto, discordância dos valores dos arredondamentos do Escudo para o Euro e de outras divisas em que as apólices estão tituladas para o Escudo e seguidamente para o Euro, bem como a existência de arredondamentos matemáticos resultantes de se terem apresentado valores globais e valores por tipos de produtos.

Com efeito, os valores que reflectem a posição das responsabilidades do Estado no final do ano deverão ser os valores globais agregados, pelo que se deverá ter em conta o valor de 326.275 milhares de Euros, e não os que resultaram das somas parciais e arredondadas dos valores por tipo de produto.

CABIMENTO DAS GARANTIAS PRESTADAS PELO ESTADO NO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2002 (CFR. 6.9.4)

Até 2003, altura em que foram redefinidos pelo CGF os critérios de imputação de valores a afectar o limite orçamental, os plafonds das linhas de crédito concedidas no ano não eram registados, mas apenas as utilizações efectivamente realizadas em cada ano. Refira-se que estes critérios diferem dos utilizados nas apólices globais em que anualmente se imputam ao plafond do limite orçamental, os valores dos plafonds em vigor.

A partir de 2003, os critérios adoptados por deliberação do CGF, foram no sentido de alocar ao plafond orçamental o valor da linha de crédito e nos anos subsequentes os montantes efectivamente utilizados.

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DO ESTADO EM 2002 (CFR. 6.9.7)

Relativamente ao comentário constante ao § 3º do ponto acima indicado, esclarecemos que as recuperações relacionadas com exportações para Angola e referidas a 2002 foram efectuadas junto dos exportadores no âmbito das responsabilidades por eles retidas através das apólices de garantias financeiras ao exportador nacional, respeitante a uma operação especifica que envolveu uma cobertura por meio de duas apólices complementares (seguro de créditos e garantia financeira ao exportador), sistema de cobertura que era praticado na altura em que a operação foi garantida (1992).

Assim os pagamentos foram directamente efectuados à COSEC pelos exportadores, que diligenciarão junto das autoridades angolanas a sua recuperação no âmbito da reestruturação da dívida de Angola às empresas privadas, em curso.

Lisboa, 11 de Maio de 2004

COSEC –Companhia de Seguro de Créditos, SA

Direcção Internacional



CONSELHO DE GARANTIAS FINANCEIRAS

Of.014

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 –045 Lisboa

Lisboa, 13 de Maio de 2004

Ass.: Ante-Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 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/02

Exmo. Senhor,

Na sequência da carta de V. Exa nº 05650, recebida a 29.04.04, comunicamos que o Conselho de Garantias Financeiras subscreve os comentários da COSEC ao anteprojecto de Parecer citado em epígrafe, admitindo, contudo, relativamente ao 4º§ do ponto 6.9.4 do anteprojecto, ponderar os critérios de afectação dos *plafonds* da linha de crédito ao limite orçamental das responsabilidades do Estado.
Junto se anexa o documento contendo os referidos comentários da COSEC.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE

MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE
DIRECTORA-GERAL

DGTC 17 05 04 13234

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

13.MAI04 10645 -

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

S/ Ref.	N/ Ref.	N/ Data
Ofício n.º 5649, de 28.04.04 Proc.º: Parecer CGE/2002 Dep. Auditoria I	DIFE/GAI	

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo às "Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento"

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, onde se relata, fundamentalmente, as operações que a COSEC levou a efeito, no ano de 2002, com o apoio do Estado, a Direcção-Geral do Tesouro formula os seguintes comentários:

- Os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas respeitam a matérias da responsabilidade do Conselho de Garantias Financeiras e da COSEC, entidades a quem competirá efectuar os comentários que tiverem por convenientes;
- Todavia, a DGT constatou que alguns valores referidos em termos de receita não evidenciam os que respeitam às receitas do Estado mas sim às receitas cobradas pela COSEC, que apresentam sempre um desfasamento entre si.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

DGTC 18 05 04 13334

CAPÍTULO VII

Património Financeiro

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

16/[illegible].04 08419

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.° n.° 4465, de 2.04.04
DA I – Tec

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2002 – Património Financeiro do Subsector Estado - Anteprojecto

Em resposta ao oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, comunico a V. Ex.ª que esta Direcção-Geral não tem comentários especiais a formular sobre o Anteprojecto em causa, referindo unicamente que o valor dos títulos da Dívida Pública em 2002 constante do mapa VII.1 da página VII.1, no montante de 504.621,00 euros, não coincide com o valor apurado por esta Direcção-Geral que foi de 438.466,22 euros.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

Rua da Alfândega, 5 - 1° - 1194 – 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 19 04'04 10807

Ministério das Finanças
Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

V/Refª	V/Data	V/Processo	Data Entrada	N/Proc.º	N.º Ofício Saída	Data Saída
					65	13-04-2004

Assunto: PARECER SOBRE A CGE/2002 - PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO SUBSECTOR ESTADO - ANTEPROJECTO

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar V.Exa. de que, no que à DGAERI diz respeito, não temos quaisquer comentários a fazer sobre o anteprojecto apresentado.

Com os melhores cumprimentos.

Pel'O Director-Geral

Mário Lobo

JOSÉ MORENO
Subdirector-Geral

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

TC 15 04 04 10542

Fundo de Garantia
do Crédito Agrícola
Mútuo

Comissão Directiva

Exmo. Senhor
Director-Geral
do Departamento de Auditoria I-2
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Refª nº 123/2004

Porto, 21 de Maio 2004

ASSUNTO: Anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Património Financeiro"

Exmo. Senhor

A Comissão Directiva do FGCAM tomou conhecimento do ante-projecto de Parecer referido em epígrafe e em resposta à citação de V.Ex.ª vem apresentar alguns esclarecimentos que julga pertinentes.

Nada temos a corrigir aos valores referidos no texto do Parecer, somos no entanto de opinião que a leitura dos mesmos não tem em conta alguns aspectos nomeadamente os a seguir referidos.

1. O Decreto-Lei nº 182/87 que criou o FGCAM estabeleceu como objecto da sua actividade a garantia da solvabilidade das CCAM prevendo entre outras as seguintes formas de intervenção: conceder subsídios ou empréstimos, adquirir créditos ou quaisquer outros valores do activo das CCAM.

   O Crédito Vencido e não cobrado é a causa primeira dos problemas de solvabilidade que se colocam às Caixas de Crédito Agrícola.

   A atribuição de subsídios a fundo perdido, compensatórios das perdas de juro e capital suportadas pelas CCAM, foi a forma utilizada pelo FGCAM para saneamento da situação das Caixas nos anos 1988 a 1992. A partir de 1994 passou a ser dada preferência à concessão de empréstimos subordinados, a taxa bonificada, que nas CCAM em situação mais problemática foi acompanhada da aquisição de créditos de difícil cobrança, desde que integralmente provisionados.

   A cessão de créditos das CCAM à Credivalor teve por objectivo diligenciar a cobrança junto de devedores, por entidade exógena à área de influência das CCAM, com recurso sempre que necessário e justificado a acções judiciais contra os devedores, medidas que as Caixas evitavam por originarem custos e poderem gerar mal estar entre Associados e Gestores.

Sede: Pr. da Liberdade, 92 (Banco de Portugal) - Apartado 4038 - 4001-806 Porto - Telef. 22 205 99 77 - Fax 22 200 44 20

2. A actividade do FGCAM, pessoa colectiva de direito público com autonomia administrativa e financeira, é desde 1998 exclusivamente financiada por contribuições anuais pagas pelo SICAM – Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo.

   O Banco de Portugal contribuiu para o FGCAM até 1998, ano em que foi publicado o novo regime jurídico – Decreto-Lei nº 345/98 de 9 de Novembro que veio alargar o objecto da actividade do FGCAM à Garantia de Depósitos constituídos no SICAM.

3. A CREDIVALOR, constituída em 31.12.1992, tem por objecto principal a aquisição e recuperação de créditos concedidos pelas caixas de crédito agrícola.

   As aquisições de crédito pela Credivalor foram realizadas nos anos 1996 a 1999 no âmbito de contratos de assistência financeira e traduziram-se na aquisição de crédito vencido integralmente provisionado. A transferência destes créditos para a Credivalor obrigou a que os mesmos continuassem provisionados – Aviso 3/95 do BP.

   As perdas decorrentes da aquisição de créditos a CCAM reportam a anos anteriores ao ano 2000 e foram considerados como custos do FGCAM nas contas dos anos 1997 a 2000, pelo que se nos afigura inapropriada a sua consideração na Conta Geral de Estado do ano 2002.

4. A aplicação de medidas de saneamento financeiro a algumas CCAM não implica a sua desresponsabilização. O apuramento e imputação de responsabilidades não é da competência do FGCAM. Não são pois do nosso conhecimento as medidas que nesse âmbito têm sido adoptadas, mas apenas o resultado de algumas delas, que se traduziram na aplicação de coimas a CCAM e aos seus responsáveis, valores que desde 2001 revertem para o FGCAM conforme previsto no seu Regime Jurídico (Artº 7º). Nos casos em que foram detectados indícios de ilicitude, foram feitas participações ao Ministério Público, que se encontram pendentes nas instâncias judiciais, pelo que não nos parece correcto falar em "branqueamento de eventuais actos de gestão danosa na concessão do crédito, nem que os seus responsáveis tenham saído desses processos totalmente desresponsabilizados".

A presente exposição é da responsabilidade dos membros da Comissão Directiva do FGCAM em exercício de funções, Vogais

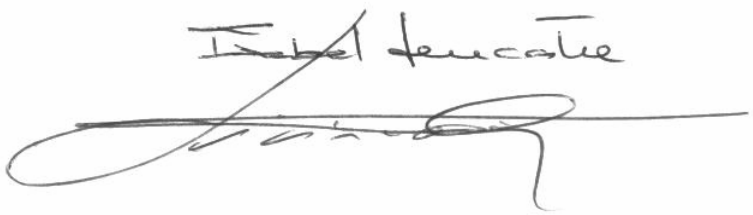
- representante do Ministério das Finanças e
- representante da Caixa Central do Crédito Agrícola Mútuo

Desta exposição foi dado conhecimento prévio à Administração do Banco de Portugal na ausência temporária de representante desta Instituição na Comissão Directiva do Fundo.

À disposição de V.Ex.ª para qualquer esclarecimento adicional.

Apresentamos cumprimentos

A Comissão Directiva do FGCAM,



DGTC 25 05'04 14032

Sede: Pr. da Liberdade, 92 (Banco de Portugal) - Apartado 4038 - 4001-806 Porto - Telef. 22 205 99 77 - Fax 22 200 44 20

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

IFADAP
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

INGA
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola

Exmo. Senhor
Director Geral
Da Direcção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage,61
1050-189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Proc.:Parecer CGE/02	Fax de 14-05-2004	33300/ 479/2004	2004/05/25

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2002 relativo ao Património Financeiro

Em resposta ao solicitado no vosso fax de 14-05-2004 relativamente ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, no que respeita ao "Património Financeiro", o IFADAP não tem nada a opor quanto à introdução na Lei nº112/97 de 16 de Setembro, de sanções às entidades beneficiárias de garantias pessoais que não cumpram o estipulado no seu art.19º, nº1.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO IFADAP/INGA

PRESIDENTE DO C.A.
(Cabral da Fonseca)

Mod. 0029.000033 - Fev/03

DGTC 27 05 04 14411

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

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SERVIÇOS SOCIAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Exmo. Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência: Vosso Ofício CGE/02-DAI.2 de 27FEV04 Nossa referência N.º 0627 / RAF P.º

11. MAR. 2004

ASSUNTO: Contraditório ao Relatório de Auditoria – Património Financeiro dos SSGNR

Relativamente ao assunto em epígrafe e nos termos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cumpre-me informar o seguinte:

1. Integrada nos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 e inserida no Plano de Acção para 2003 do DAI, realizou-se uma auditoria direccionada ao património financeiro dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR).
2. O trabalho de campo decorreu de 26 de Novembro a 5 de Dezembro do ano transacto, e incidiu sobre o património financeiro dos SSGNR, especificamente sobre os créditos decorrentes dos empréstimos concedidos no âmbito da modalidade de protecção social mutualidade[1].
3. A concessão de empréstimos pelos SSGNR, encontra-se regulamentada por normas internas aprovadas pelo Conselho de Direcção, as quais se encontram desajustadas relativamente ao contexto actual das reais necessidades dos beneficiários, e omissas a situações processuais entretanto surgidas.
4. Neste sentido, e com o objectivo de colmatar estas carências regulamentares, estes Serviços elaboraram um Regulamento de Atribuição de Mútuos (RAM), o

[1] Art. 55º do Decreto-lei n.º 262/99, de 8 de Julho

DGTC 11 03'04 07305

qual se encontra no Ministério da Administração Interna (MAI) para aprovação e posterior publicação, desde Junho de 2002.

5. No entanto, por deliberação de 27FEV2004 do Conselho de Direcção, e em virtude de se encontrar em fase de ultimação a análise do Regulamento pelo Gabinete Jurídico do MAI, foi decidido aplicar-se a partir de 01ABR2004 as disposições do RAM, nomeadamente no que diz respeito à concessão, processamento e cobrança dos empréstimos.
6. Esta premência em aplicar o novo Regulamento, deriva, entre outras razões, do explicitado no ponto n.º 3 das Conclusões do Vosso Relatório, o qual questiona as finalidades para que são concedidos os empréstimos de emergência.
7. Releva-se que os SSGNR são um organismo de cariz puramente social e que tem como objecto contribuir para a melhoria do nível de vida dos respectivos beneficiários, assegurando-lhes um leque diversificado de prestações no âmbito da protecção social.
8. Assim, entendeu-se interpretar de forma extensiva as normas para a concessão dos empréstimos de emergência, englobando nestes as situações que encerram a compra de mobiliário e electrodomésticos, por se afigurarem a estes Serviços como bens essenciais, cuja posse pelos beneficiários seria indispensável à manutenção de um padrão aceitável de qualidade de vida, uma vez que se trata de bens de comprovada necessidade.
9. Salienta-se que o projecto do citado Regulamento atribui nova designação a este tipo de empréstimos - empréstimos pessoais, e alarga o seu âmbito de aplicação, contemplando situações outrora não previstas.
10. No que respeita à informação contabilística, os SSGNR, consciente da necessidade de melhorar os processos de decisão e a fiabilidade da informação produzida, lançaram recentemente um processo conducente à aquisição de serviços para o levantamento e reengenharia de processos no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)[2].
11. Procedimento que irá permitir a implementação de um Sistema Integrado de Gestão (vulgo ERP), e consequentemente reformular todos os sistemas informáticos, nomeadamente os de concessão e de contabilização de empréstimos, pondo cobro à lacuna manifestada no ponto n.º 4 das Conclusões,

[2] Decreto-lei n.º 232/97 de 3 de Setembro

que derivam do facto das aplicações informáticas funcionarem autonomamente originando discrepâncias na informação produzida.

12. Relativamente à inexactidão contabilística referida nos pontos n.ºs 5 e 6 das conclusões do Relatório, a mesma deve-se, essencialmente, a alterações introduzidas pela Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP), a qual veio resolver as dúvidas suscitadas quanto ao momento de movimentação da conta 25 do POCP, tendo em vista uniformizar os procedimentos adoptados pelos diversos organismos.
13. De facto, as incorrecções detectadas derivam de diferentes definições do momento de movimentação da conta 25. A contabilização adoptada pelos SSGNR até Dezembro de 2003, cumpre na íntegra o estipulado no diploma legal que implementou o POCP, no entanto, fruto da recente alteração introduzida pela CNCAP, a mesma encontra-se desconforme com os princípios ora emanados por esta entidade.
14. Detectada esta situação que deriva da altura de implementação do POCP, foram corrigidos os mapas e tabelas de contabilização, de forma a dar cumprimento à Norma Interpretativa n.º 2/2001, e para que seja possível calcular o valor em dívida no início e final do ano, em termos de capital vincendo e vencido, bem como os reembolsos efectivos de capital e de juros.
15. Para implementar esta correcção, vão os Serviços Sociais criar um manual de contabilização de empréstimos, para que sejam definidas e regulamentadas as *best pratices* no registo, controlo e contabilização dos vários tipos de empréstimos dos SSGNR.
16. Posteriormente, caso seja tempestivo e relevante, poderá o manual referido no n.º anterior ser remetido a essa Direcção, tendo sido já elaborado um esquema de contabilização[3] no qual se apresenta um esboço dos procedimentos que estão a ser adoptados desde o início do corrente exercício económico, que pretendem satisfazer as deficiências detectadas aquando da Vossa auditoria.
17. Na tentativa de responder convenientemente à Recomendação n.º 7 do Vosso Relatório, irá ser realizado um trabalho de regularização dos registos contabilísticos efectuados em 2003. Para o presente ano, procedeu-se a uma alteração do plano de contas[4] e, consequentemente, da contabilização dos movimentos referentes aos empréstimos, na expectativa de espelhar, de forma verdadeira e apropriada, o

[3] Esquema em anexo
[4] Alteração do plano de contas em anexo

montante contratual, os valores em dívida (capital vincendo, capital vencido e em dívida), as amortizações, os juros e os prémios de risco.

18. Relativamente aos casos de incumprimento dos pagamentos a efectuar pelos beneficiários, enfatiza-se o facto das dívidas por regularizar, se verificarem exclusivamente no universo dos beneficiários reformados/aposentados ou desertores, os quais não estão abrangidos por mecanismos legais de desconto directo nos vencimentos ou pensões.
19. Esta situação verifica-se porque a Caixa Geral de Aposentações até ao momento não aceita deduzir nas pensões daqueles beneficiários os descontos que os mesmos autorizam deduzir a favor dos SSGNR, alegando que só o podem fazer por via de imposição legal, como é o caso das quotizações mensais.
20. Com tal mecanismo e deixando de assistir aos devedores a possibilidade de decidirem se liquidam ou não os seus compromissos, deixarão de se verificar situações de incumprimento.
21. Porém, porque tal mecanismo legal ainda não opera, e porque aquelas situações de incumprimento se verificam esporadicamente, têm os SSGNR tratado pontualmente aqueles casos, apenas avançando para acções de cobrança judicial quando estão esgotados todos os outros meios, como por exemplo: contactos pessoais, notificações, etc.
22. Os SSGNR vão diligenciar junto do MAI no sentido de se efectivar a alteração ao projecto do RAM, a fim de prever sanções a aplicar nas situações de incumprimento dos pagamentos, como recomendado na Conclusão n.º 9 do Vosso Relatório.

Com os melhores cumprimentos,

O VICE-PRESIDENTE

Vítor Manuel Calado Gomes dos Reis Casal
Tenente-Coronel de AM

TRIBUNAL DE CONTAS
11 MAR. 2004
RECEPÇÃO

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SERVIÇOS SOCIAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Exmo. Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência: Vosso Ofício CGE/02-DAI.2 de 27FEV04 Nossa referência N.º **0856** / RAF P.º **5/TC**

ASSUNTO: Contraditório ao Relatório de Auditoria – Património Financeiro dos SSGNR- Correcção

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar que o Diagrama de Contabilização de Empréstimos, enviado no âmbito do Contraditório ao Relatório de Auditoria – Património Financeiro dos SSGNR, continha uma incorrecção no ponto 4, pelo que enviamos novo Diagrama, que anula e substitui o anteriormente enviado.

Com os melhores cumprimentos,

O VICE-PRESIDENTE

Vítor Manuel Calado Gomes dos Reis Casal

Tenente-Coronel de AM

DGTC 05 04 04 09694

INETI
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
Gabinete da Vice-Presidência

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
	Mensagem Fax nº/04-DA I.2	103/2004/1650	04-05-24

ASSUNTO: Ante-Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao Património Financeiro

Ex.mo Senhor

Tendo tomado conhecimento das Considerações Preambulares constantes do Ante-Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, relativo ao "Património Financeiro" e quanto ao INETI, permitimo-nos apresentar os seguintes comentários:

O Departamento responsável pela gestão de participações e investimento denominado Grupo de Trabalho das Participadas ("GT das Participadas"), que tem vindo, gradualmente, a colaborar com o Departamento Financeiro (Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Patrimonial), foi especificamente criado em 22 de Outubro de 2001. Após uma fase inicial de organização própria, em que ainda não poderia revelar a necessária operacionalidade, é possível afirmar que em 2004 está em plenas condições de colaborar activamente com o Departamento Financeiro de forma a dar resposta adequada e atempada aos pedidos de informação formulados pelas Entidades.

Refira-se que já se encontram inventariadas todas as situações relativas ao Património Financeiro deste Instituto, existindo apenas algumas questões em aberto e outras que, já clarificadas, ainda não foram objecto de relevação contabilística

Com os melhores cumprimentos,

Jaime Henriques
(*Vogal Executivo*)

Estrada do Paço do Lumiar 1649-038 Lisboa – Portugal Telf: +351 21 716 51 41 Fax: +351 21 716 36 88
www.ineti.pt

DGTC 26 05 04 14158

IAPMEI

FOLHA PARA TRANSMISSÃO POR FAX

PARA: Exma. Sra. Dra. Leonor Côrte-Real Amaral	DE: IAPMEI
EMPRESA: Direcção Geral do Tribunal de Contas	DATA: 20 de Maio de 2004
NÚMERO DE FAX: 21 793 60 33	N.º TOTAL DE PÁGS. INCLUINDO A FOLHA DE ROSTO: 2
NÚMERO DE TELEFONE: 21 794 51 00	NOSSO NÚMERO DE REFERÊNCIA:
ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002	VOSSO NÚMERO DE REFERÊNCIA:

Em resposta ao v/ fax de 14 de Maio de 2004, e no âmbito do anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, cumpre-nos tecer os seguintes comentários relativamente às questões levantadas:

Ponto 7.3.3.5.3.2 – Redução de Capital

O registo contabilístico inerente à cisão da SPGM, com a consequente criação das sociedades Norgarante e Lisgarante, foi objecto de contabilização apenas em 2003, em virtude da documentação referente a estas operações não ter dado entrada na Contabilidade a tempo de ser considerada nas contas do ano económico de 2002. No entanto, esta operação consistiu na redução do activo da SPGM por contrapartida do aumento dos activos da Norgarante e Lisgarante, operação esta que não originou qualquer fluxo financeiro.

Ponto 7.3.3.5.4.1 – Constituição de sociedades

A inexistência de qualquer movimento contabilístico associado ao aumento dos activos das sociedades Norgarante e Lisgarante encontra-se explicada no ponto anterior.

Ponto 7.3.4.1 – FSA constantes da CGE

As divergências verificadas ao nível da receita, são explicadas pelo facto dos pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio terem sido classificados como Transferências de Capital, e não como Empréstimos. Assim sendo, a receita proveniente do reembolso destes subsídios tem sido igualmente classificada como Transferências de Capital.

IAPMEI

Relativamente à despesa, os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA III, nomeadamente o POE/PRIME, já são classificados como Activos Financeiros, dada a existência de orientações da Direcção Geral do Orçamento que assim o determinaram.

Quanto à despesa paga ao Banco Europeu de Investimento, a mesma diz respeito à liquidação do empréstimo concedido, cuja despesa foi mencionada no agrupamento 09 – Activos Financeiros quando, na verdade, deveria ter sido considerada uma liquidação de despesa associada ao agrupamento 10 – Passivos Financeiros.

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora

Maria Cristina Albuquerque

DGTC 21 05'04 13669

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

V/ referência:	V/ comunicação de:	N/ referência:	Data:
DA L2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 06 934	14 Maio de 2004	DSGO 121/DG	21 Maio de 2004

ASSUNTO: **Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao Património Financeiro.**

Em resposta ao solicitado no anteprojecto de parecer acima referenciado, vem esta Direcção Geral informar que as situações relevadas não lhe suscitam, genericamente, quaisquer comentários.

Cabe, no entanto, referir que os elementos que estão subjacentes à comparação constante do quadro "Serviços e fundos autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções", não podem ser objecto de efectiva análise por parte desta Direcção-Geral, uma vez que não se dispõe da desagregação dos elementos fornecidos pelos serviços em causa. De realçar que alguns dos casos de classificação indicada como incorrecta, no capítulo ou agrupamento "Activos Financeiros", derivaram em geral, de uma identificação menos clara, por parte dos organismos, da verdadeira natureza das operações financeiras em causa.

Esta Direcção-Geral, confirma as inexactidões efectivamente contidas na Conta Geral do Estado de 2002, relativamente aos valores dos activos financeiros da ARS Alentejo, CCR Alentejo e da APAD registados pelas Delegações, as quais devem, ser avaliadas à luz do sistemático atraso no envio de informação orçamental por parte da generalidade dos

Rua da Alfândega, 5 - 2º 21 884 63 00 Internet: http://www.dgo.pt

21/05 2004 SEX 16:20 FAX 351 21882496 DGO-GAB.DIR.GERAL
351 21882496

S. R.

organismos autónomos. Refira-se que, no caso da APAD esteve em causa a completa ausência da prestação de contas de 2002, em tempo útil, que permitisse a sua inclusão na CGE.

De referir, ainda, que pese embora tenha sido desenvolvida uma aplicação informática, por esta Direcção-Geral, designada de "Orçamentos Privativos (OPR)", que servia de suporte ao envio mensal de informação orçamental, por parte dos organismos autónomos, o sistemático atraso na disponibilização da informação e o receio de que o processo de encerramento da Conta Geral do Estado de 2002 pudesse, por essa razão, ficar comprometido, obrigou a que fossem as Delegações da DGO a lançar directamente no sistema informático as contas de gerência de 2002, facto que terá impedido a adequada e atempada análise dos elementos remetidos e que poderá estar na origem das inexactidões detectadas por essa Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos. pessoais

O DIRECTOR-GERAL

Francisco Onofre

(Francisco Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 21 884 63 00 DGTC 2405'04 13824 Internet http://www.dgo.pt

351 218824962
2004 SEX 16:20 FAX 351

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SERVIÇOS SOCIAIS

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avª Barbosa du Bocage, nº 61

1069 – 045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
			2004 05 18 -0 0 2 3 1 1

ASSUNTO: ***Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002***
Relativo ao " Património Financeiro"

Conforme nos foi solicitado através do fax nº 04 – DA I.2, de 14 do corrente mês, e face ao teor dos parágrafos referentes a estes Serviços Sociais informa-se o seguinte:

1º§ **RECEITA**

Efectivamente estes Serviços Sociais em anos anteriores contabilizaram no Capítulo 10 "Activos financeiros" as receitas relativas ao reembolso de empréstimos concedidos, prática que foi mantida e reflectida na proposta de orçamento para 2002.
No entanto, após ser recebido o orçamento depois de aprovado pela Assembleia da República verificou-se que o mapa da receita havia sido corrigido, supõe-se que pela Direcção Geral do Orçamento, tendo sido eliminado o Capítulo 10 e a correspondente receita incluída no Capítulo 12 "Outras receitas de capital", conforme se pode verificar nas fotocópias anexas.

2º § **DESPESA**

Prestaram estes Serviços Sociais os esclarecimentos necessários à compreensão da classificação da despesa através do nosso ofº nº 164, de 19 de Janeiro do corrente ano, de que se junta fotocópia.

Com os melhores cumprimentos.

Pel' O Conselho de Direcção,
O Vogal,

(Carlos de Atayde Montez)

RUA FILIPE FOLQUE, 67 - 3º
1069-122 LISBOA
PORTUGAL
TELEFONE: 21 359 49 00
FAX: 21 359 49 01
ENDEREÇOS ELECTRÓNICOS
CORREIO : sofe@vianw.pt
PÁGINA : http://www.sofe.min-financas.pt

DGTC 19 05'04 13555

MINISTÉRIO D FINANÇAS

(a) SERVIÇOS SOCIAIS

(b)

ORÇAMENTO APROVADO PELA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Lei n.º 109 B de 27-12-2001

ANO ECONÓMICO DE 2002

(c) ___.º **ORÇAMENTO** (d) ORDINÁRIO

Aprovo. *Em* ___/___/19___

O _____,

Visto. *Em* ___/___/19___

O Ministro das Finanças,

Conferido e verificado em ___/___/19___

O Sec. ___.ª *classe,* *O Subdirector,*

Está em termos de ser visado

Direcção do Orçamento e das Inspecções, em ___/___/19___

O Director,

Concordo.

Merece o «Visto» de S. Ex.ª o Ministro das Finanças.

Direcção-Geral da Contabilidade Pública, em ___/___/19___

O Director-Geral,

RESUMO (em contos)

Receita	Orçamento (e) ORDINÁRIO		(f) ___.º orçamento suplementar	
Corrente	2 955 250			
De capital	369 188	3 324 438		
Reposições não abatidas nos pagamentos				
Contas de ordem				
Total da receita		3 324 438		
Despesa				
Corrente	2 985 255			
De capital	339 183	3 324 438		
Contas de ordem				
Total da despesa		3 324 438		

Regime jurídico (g) Autonomia administrativa e finançeira

Legislação básica do serviço Decreto-Lei nº 537/99 de 13 de Dezembro de 1999

Lisboa, *em* 10 *de* Agosto *de* 2001

O Conselho de Direcção,

(a) Direcção-Geral, Inspecção-Geral ou designação equivalente.
(b) Estabelecimento ou serviço.
(c) A utilizar quando se trate de orçamento suplementar.
(d) Ordinário ou suplementar.
(e) Ordinário ou suplementar anterior.
(f) Indicar os totais rectificados de todo o orçamento.
(g) Indicar «autonomia administrativa» ou «autonomia administrativa e financeira».

Modelo n.º 25 Exclusivo da INCM E.P.

C. P. — Modelo D-58 (Formato do papel: 2 A4 — 297 mm × 420 mm)

Folha n.º 1 de 1

Capítulo	Grupo	Artigo	Número	Designação da receita	Número da referência da justificação	Importância (em Euros) 1 Número	2 Artigo	3 Grupo	4 Capítulo	5 Correntes e Capital
				SERVIÇOS SOCIAIS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS						
				RECEITAS CORRENTES						
03				- Taxas, Multas e outras penalidades						
	02			- Multas e outras penalidades						
		05		- Multas e penalidades diversas - S.S.M.F.	1		5	5	5	
04				- Rendimentos da Propriedade						
	02			- Juros - Administração Pública			1.050	1.050		
		01		- Estado - S.S.M.F.	2					
	04			- Juros - Instituições de crédito						
		01		- Instituições Públicas. Equiparadas ou participadas	3		5.900	5.900	6.950	
05				- Transferências						
	02			- Administração Públicas						
		01		- Orçamento do Estado						
			A	- Secretaria Geral do Ministério das Finanças	4	1.451.502	1.451.502	1.451.502	1.451.502	
06				- Venda de bens e serviços correntes						
	02			- Venda de bens não duradouros						
		05		- Outros bens não duradouros - S.S.M.F.	5		5	5		
	03			- Serviços						
		03		- Serviços diversos - S.S.M.F.	6		1.347.000	1.347.000		
	04			- Rendas						
		01		- Habitações - S.S.M.F.	7		74.800	74.800	1.421.805	
07				- Outras receitas correntes						
	01			- Outras receitas correntes						
		05		- Outras - S.S.M.F	8		70.000	70.000	70.000	2.950.262
				RECEITAS DE CAPITAL						
09				- Transferências						
	02			- Administrações Públicas						
		01		- Orçamento do Estado						
			A	- Secretaria Geral do Ministério das Finanças	9	44.892	44.892	44.892	44.892	
~~10~~ 12				- ~~Activos Financeiros~~ Outras receitas de capital						
	~~11~~ 02	~~01~~ 00		- ~~Empréstimos a curto prazo~~ Outras receitas de capital - ~~Particulares - S.S.M.~~F.	10		~~30.000~~	~~30.000~~	~~30.000~~ 30.005	
12				- Outras receitas de Capital						
	~~01~~ 02	~~00~~ 01		- Outras receitas de Capital - Saldo da Gerência anterior - Na posse do Serviço, S.S.M.F.	11		~~5~~	~~5~~	~~5~~	74.897
				TOTAL						3.025.159
				RECEITAS DE INVESTIMENTO DO PLANO						
05				- Transferências Correntes Recuperação e modernização de equipamentos sociais						
	02			- Administrações Públicas						
		01		- Orçamento do Estado						
			A	- RGNA		4.988	4.988	4.988	4.988	
09				- Transferências de Capitais						
	02			- Administrações Públicas						
		01		- Orçamento do Estado						
			A	- RGNA Informatização dos Serviços		269 351 ~~294.291~~	269 351 ~~294.291~~	294.291	294.291	299.279
				TOTAL Investimento do Plano						299.279
				TOTAL Geral		24.940	24.940			3.324.438

09 02 01 A Transf. ~~Outras~~ Administr. Públ. DE - RGNA

NOTA .- Esta folha deve ser rubricada no canto superior direito pelo responsável pela elaboração do orçamento.

C.P. – Mod. D 58-A (2 A4 – 297 mm X 420 mm)

Modelo n.º 25 - A

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SERVIÇOS SOCIAIS

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Proc.100-070	

2004 01 19-000164

ASSUNTO: Património Financeiro: Instruções n.º 2/00 – 2.ª Secção

Em resposta ao fax n.º 04 – DAI.2, de 13 do corrente mês, desse Tribunal de Contas, esclarece-se o seguinte:

Só a partir de Agosto de 2002, após o despacho exarado na informação n.º 98 da 3.ª Delegação da D.G.O. e comunicado a estes Serviços em 13 de Agosto de 2002, conforme fotocópias anexas, os SOFE criaram rubricas específicas de forma a afectar, em termos de classificação económica, as despesas relacionadas com "activos financeiros".

Até então as mesmas despesas eram classificadas, conjuntamente, com os subsídios não reembolsáveis através da rubrica de C.E. 01.03.03.B.

Assim sendo consideram-se como "activos financeiros" os seguintes valores, conforme mapas em anexo:

RUA FILIPE FOLQUE, 67 - 3º
1069-122 LISBOA
PORTUGAL

TELEFONE: 21 359 49 00
FAX: 21 359 49 01

ENDEREÇOS ELECTRÓNICOS
CORREIO : sofe@vianw.pt
PÁGINA : http://www.sofe.min-financas.pt

Subsídios com prazo de reembolso
para além de um ano:

01.03.03.B	8 498,80	
09.06.00	4 247,00	12 745,80

Subsídios com prazo de reembolso
inferior a um ano:

01.03.03.B	4 450,00	
09.05.00	2 576,00	7 026,00

Total dos dois mapas 19 771,80

Em termos de conta de gerência encontram-se os seguintes valores:

01.03.03.B		
22 578,60		
- 9 629,80 (Valor correspondente a subsídios não reembolsáveis)	12 948,80	
09.05.00	2 576,00	
09.06.00	4 247,00	19 771,80

Julgando ter esclarecido a questão posta, apresentam-se a V. Ex.ª os melhores cumprimentos.

Pel' O Conselho de Direcção,
O Vogal,

(Carlos de Atayde Montez)

RUA FILIPE FOLQUE, 67 - 3º
1069-122 LISBOA
PORTUGAL

TELEFONE: 21 359 49 00
FAX: 21 359 49 01

ENDEREÇOS ELECTRÓNICOS
CORREIO : sofe@vianw.pt
PÁGINA : http://www.sofe.min-financas.pt

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

icep portugal
Investimento, Comércio e Turismo

Fax nº 1517/04

Para: Tribunal de Contas

Att.: Exma. Sra. Auditora-Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Refª: DFIN.04/16.20 – NG

Data: 20-05-2004

Nº fax: 217 936 033

De: Conselho de Administração

Nº páginas: 1

Assunto: Parecer sobre a CGE/2002 – Património Financ. Público dos Fundos e Serviços Autónomos – anteprojecto

☐ Urgente ☐ Comentar ☐ Responder

Vimos por este meio informar que recepcionámos o v/ fax DA I.2, de 13 de Maio, sobre o assunto em epígrafe, ao qual dispensámos a melhor atenção. Relativamente ao quadro VII.14, informamos que as despesas com cauções no valor de 41.017 euros classificadas na rubrica de Activos financeiros vão passar a ser classificadas nas rubricas 02.02.04 e 02.02.08, Locação de edifício e Outros bens, respectivamente.

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

Portugal

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

DGTC 21 05-04 13670

INSTITUTO DE TURISMO DE PORTUGAL
Nova designação nos termos do D.L. 77/2004, de 31 de Março

INSTITUTO DE FINANCIAMENTO E APOIO AO TURISMO

Ministério da Economi

Exmos. Senhores
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I-2
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

S/ referência	N/ referência	Data
	Ofº nº 672/2004/DAF	2004.05.26

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobra Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Património Financeiro"

Acusamos a recepção do fax enviado por V. Exas. e recepcionado neste Instituto em 14/05/2003, 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 ITP 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.

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt

3. A utilização dos incentivos mencionados no nº anterior, aliás, tem vindo a assumir uma crescente importância no seio do ITP, 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 ITP na ano 2002, 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. De facto, é própria definição do âmbito de aplicação das referidas Instruções que gera inevitáveis diferenças na análise que é feita por V. Exas, aos documentos que dão origem ao Quadro VII.14, que nos foi remetido através do fax já identificado neste ofício, mas nada é referido, no mesmo quadro, sobre esta circunstância, ou seja, pelo facto do prazo que está subjacente a cada uma das operações em curso, poder determinar, por si só, critérios distintos na recolha da informação que é facultada a V. Exas sobre esta matéria, já que se seleccionam, neste contexto, "todas as operações em curso" para efeitos da CGE e "apenas as que excedem um ano", no caso das Instruções.

5. Por este conjunto de razões, o ITP 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 ITP 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 ITP 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 ITP 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 mesmas 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 27 05 '04 14446

MINISTÉRIO DA CULTURA

INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO

Repartição de Contabilidade, Património e Aprovisionamento

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Palácio Nacional da Ajuda
		534/RCPA/04	1349-021 LISBOA

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao Património Financeiro.**

Em resposta ao fax de V. Exª. **nº. 04-DA I.2**, de 13/05/2004, importa comentar e esclarecer alguns aspectos de natureza formal, administrativa e contabilística que conduziram a que a despesa fosse classificada no agrupamento **08**, a saber;

a) - Em reunião do Conselho de Administração da **Soc. dos Parques de Sintra – Monte da Lua, SA**, de 28/06/2001, foi deliberada a comparticipação dos accionistas no plano de Investimentos para os anos de **2000** e **2001**, conforme se pode verificar em fotocópia anexa, não configurando por conseguinte qualquer intenção no aumento de capital social da Empresa.

b) - Por despacho de Sua Excelência o Ministro da Cultura de 08/11/01, exarado na informação **nº. 92/GAB/01**, pode ler-se que o montante de **312 031 €**, se destinava a uma provisão para cumprimento do programa de investimentos, pelo que em nosso entender, esta despesa não poderia ser enquadrada no agrupamento **09**.

Na resposta, indicar as referências deste documento

N.º de pessoa colectiva : 501 492 275
Tel: 21 361 42 00 - Telefax: 21 362 51 72

c) - Por outro lado, e na sequência da reunião do Conselho de Administração de **vinte e dois de Maio** de **2002**, foi deliberado o aumento de capital para **dois milhões e quinhentos mil euros** que tomou forma legal por escritura lavrada em 07/04/2003.

d) – Assim, em nosso entender, no momento em que foi realizada a despesa o enquadramento foi aquele que se nos afigurava mais correcto face ao classificador das despesas, sendo certo que por força da escritura lavrada em **07/04/2003**, esta transferência de capital se converteu em activo financeiro deste Instituto, e que consta nos mapas enviados a esse Douto Tribunal em conformidade com as instruções **nº. 2/00**, de 20/09.

Com os melhores cumprimentos, e consideração,

A Vice-Presidente,

(Rosa Amora)

CR/MJS

DGTC 25 05 04 13998

Parques de Sintra
Monte da Lua

Conselho de Administração

Acta de Reunião Extraordinária

Reuniu em reunião extraordinária no dia 28 de Junho de 2001, o Conselho de Administração da Parques de Sintra-Monte da Lua, SA, na sua sede social no Parque de Monserrate, em Sintra, para deliberar sobre o ponto único da Ordem de trabalhos:

- Comparticipações dos accionistas no Plano de Investimento para os anos 2000 e 2001

Estiveram presentes o Dr. Luís Calado, o Eng. João de Sousa Teixeira e em representação da Dra. Edite Estrela, do Arq. Carlos Guerra e em seu nome próprio o Dr. Paulo Serra Lopes.
Sendo já do conhecimento de todos o assunto em causa e os montantes envolvidos que constam da tabela abaixo, foi o assunto em apreço por unanimidade aprovado.

	Capital %	Comparticipação dos sócios na componente nacional de investimento 2000/2001
ICN	55	229.374.475$
IPPAR	15	62.556.675$
CMS	15	62.556.675$
DGF	15	62.556.675$

Faz parte integrante desta acta o Quadro I, informação PIDDAC, que se anexa.

Dr. Paulo Serra Lopes
Presidente

Dr. Luís Calado
Vogal

Eng. João Sousa Teixeira
Vogal

ESTÁ CONFORME O ORIGINAL

CS-1

M

Ministério da Cultura

Autorizo, nos termos propostos e sob as condições expressas no parecer do Presidente do IPPAR.

08.11.01

AJJ

INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO

Gabinete do Presidente

À consideração de S.E. o Ministro da Cultura para autorização da provisão até ao limite máximo aqui referido, ficando o montante de ser posteriormente fixado, dependendo da capacidade orçamental do IPPAR (PIDDAC 2001). Face aos últimos dados conhecidos neste particular, dificilmente o IPPAR terá condições de corresponder a este compromisso, pelo menos na sua plenitude.

INFORMAÇÃO N.º 92/GAB/P/01

ASSUNTO: Aumento do capital da *Sociedade Parques de Sintra – Monte da Lua, S. A. (Parques do Monte da Lua).*

30.10.01

LUÍS FERREIRA CALADO
PRESIDENTE

A dimensão e complexidade da concessão e execução do projecto de recuperação da zona de Património Mundial da UNESCO, bem como a gestão dos meios de financiamento das actividades necessárias à sua realização, aconselharam que aquelas actividades fossem confiadas a uma entidade dotada de estrutura empresarial.

Assim nasceu a *Sociedade Parques de Sintra – Monte da Lua, S.A. (Parques do Monte da Lua),* criada pelo Decreto-Lei n.º 216/2000, de 2 de Setembro (Anexo I), da qual o Ministério da Cultura, através do IPPAR, é subscritor (alínea c) do n.º 2 do artigo 3º).

O n.º 1 do artigo 3º do referido Decreto-Lei e os n.ºs 1 e 2 do artigo 6º dos Estatutos da Sociedade, aprovados pelo citado diploma legal, referem que o capital social inicial é de € 500 000 (100.241.000$00), podendo ser elevado até € 2 500 000 (501.205.000$00), por uma ou mais vezes, mediante deliberação do Conselho de Administração.

GABINETE DO MINISTRO DA CULTURA
Ent. Nº 6277 Data 31.10.01
Proc.º TB. JJ. 108

SINOPSE 3107

O assunto deve, em nosso entender, ser levado ao conhecimento de Sua Excelência o Ministro da Cultura para sancionamento.

Em 30 de Outubro de 2001

A Assessora do Presidente do IPPAR

(Rita Luzes)

MINISTÉRIO DA CULTURA

INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO

Gabinete do Presidente

O IPPAR realizou a parte que lhe competia na constituição do capital inicial (15% de € 500 000 = € 75 000), o que se traduziu num encargo de 15.036.150$00 suportado pelo PIDDAC 2000.

Mediante o seu programa de investimentos, a Sociedade candidatou-se ao POA – Programa Operacional do Ambiente, ficando a componente nacional de ser coberta pelos accionistas na proporção inicial, isto é, cabendo ao IPPAR 15%.

Em reunião extraordinária do Conselho de Administração de 28 de Junho de 2001 (Anexo II) foi deliberada a comparticipação dos accionistas, por via de provisão para aumento de capital a decidir futuramente, tendo em vista responder às expectativas de investimento para o ano de 2001.

Desta forma, nos termos do artigo 6º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 215/2000, de 2 de Setembro, e levando em consideração o deliberado em reunião extraordinária do Conselho de Administração, entende-se estarem reunidas as condições para a constituição em 2001 de uma provisão até ao limite máximo de 62.556.675$00 (€ 312 031,379), no pressuposto de que o programa de investimentos é cumprido tal como previsto.

INSTITUTO DE GESTÃO
E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO
HABITACIONAL DO ESTADO

Conselho Directivo

04-05-20 01591

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

"Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Património Financeiro "

Em resposta ao solicitado através do V/Fax n.º 04 – DA I.2, de 14/05/2004, 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, em 27 de Outubro de 2000, orientações quanto à continuidade da referida classificação, ou se fosse caso, à sua alteração, o que veio a acontecer através de despacho do Srº. Director-Geral do Orçamento, de 19 de Novembro de 2003,cuja cópia se anexa, alterando a classificação de "Activos Financeiros" para "Venda de Bens de Investimento – Habitações", a considerar na execução do Orçamento para 2004.

Com os melhores cumprimentos

O VOGAL DO CONSELHO DIRECTIVO

Manuel Albuquerque e Sousa

DGTC 24 05 04 13866

Av. 5 de Outubro, 153 1069-050 Lisboa Telef. 21 761 35 00 Fax 21 793 14 64

C/C ao Sr. Presidente do CD e Sr. Vogal, Eugénio Albuquerque e Sousa

À DSGA

Para Tomar em consideração no Orçamento para 2004.

03.11.25

Carlos Madeira
Vogal do Conselho Directivo

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
13ª. DELEGAÇÃO

INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO

25.NOV 2003 007767

Exmo Senhor
Presidente do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Ofício n.º 3165 de 03/08/20 do IGAPHE		**N.º1322 Proc.º 982/Liv 03/Div 21-O**	**20/11/2003**

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado /2001 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos

Tendo presente o ofício referenciado em epígrafe junto se envia a V. Ex.ª fotocópia da Nota Informativa n.º 85/2003, de 18 de Novembro, da Direcção de Serviços do Orçamento, na qual foi exarado despacho de concordância do Director – Geral do Orçamento.

Nesta conformidade deverá o IGAPHE considerar estas orientações na execução do seu Orçamento para 2004, procedendo a necessária alteração orçamental.

Com os melhores cumprimentos

A DIRECTORA

Maria Edite Henriques

MG/

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00 / 21 884 64 75
Fax 21 887 93 74
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO ORÇAMENTO

Concordo com o proposto. Efectivamente, pelas razões expostas, afigura-se a classificação económica mais adequada.

À consideração superior.

DSOR, 18 de Novembro de 2003

(Maria Fernanda Barreiro)

Ilegível 03/11/19 f.p.

À 13ª Delegação

Concordo com a D.S. Orçamento.

03/11/19

O Director-Geral

Francisco Onofre

DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
13.ª Delegação
Entrada N.º 1753 Data 03/11/19
Proc.º 982 Liv. 03 Div. 21-0

NOTA INFORMATIVA N.º 85/2003

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado – 2001 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - **IGAPHE**

1. A questão colocada pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado diz respeito à correcta classificação económica da receita proveniente de prestações pagas por adquirentes àquele Instituto de fogos em regime de propriedade resolúvel.

1.1. Este regime enquadra-se no âmbito de políticas de habitação social, neste caso levadas a cabo pelo Estado, sendo aplicável a fogos construídos ou adquiridos por este ou por organismos autónomos e Institutos, visando facilitar o acesso à habitação a famílias carenciadas, privilegiando assim o acesso à propriedade mas com algumas particularidades no que respeita à sua disciplina jurídica (patente no Decreto-Lei n.º 167/93, de 7 de Maio).

Rua da Alfândega, 5 - 2º
Internet http www.dgo.pt

1.2. Não obstante estas particularidades, a transmissão de imóveis neste regime, atento o articulado do DL n.º 167/93, de 7 de Maio (designadamente o disposto no seu art.º 2.º), afigura-se similar a um normal contrato de compra e venda, no que se refere à propriedade dos mesmos.

1.3. Por outro lado, o pagamento do preço de venda pelos adquirentes ao IGAPHE, poderá ser feito em prestações até 25 anos à taxa de Juro praticada pelo Instituto Nacional de Habitação (art.º 4.º daquele diploma), assumindo assim o IGAPHE simultaneamente o papel de vendedor e de entidade financiadora dos compradores para a aquisição do imóvel.

2. Assim, dado o exposto, afigura-se que operação em causa reveste, embora o recebimento seja efectuado de forma faseada, a forma de uma venda, pelo que a classificação económica de receita mais adequada às referidas prestações será o código 09.02.00 – «Venda de bens de investimento» – «Habitações».

À Consideração Superior

Direcção de Serviços do Orçamento, 18 de Novembro de 2003

O Técnico Superior de Orçamento e Conta Principal

(Mário Monteiro)

Instituto Nacional de Habitação

Fax nº 42/DC/2004 **Nº Pág. / N. Pages: 1 +**

Para (to): **TRIBUNAL DE CONTAS**

Ao cuidado (att.): **EXMA SENHORA DR.ª LEONOR CÔRTE-REAL AMARAL**

Fax nº (fax n.): **217936033** Data (date): **2004-05-19**

De (from): **INH**

Assunto (subject): **ANTEPROJECTO DE PARACER S/ A C.G.E. 2002 RELATIVO AO "PATRIMÓNIO FINANCEIRO"**

Normal ☐ **Urgente** ☐ **Muito urgente** ☒ **Aguarda resposta** ☐

Correspondendo ao solicitado através do vosso fax n.º 217260729, de 13 de Maio, vimos com o presente prestar os esclarecimentos sobre as divergências notadas:

1. A diferença de (+ € 38.980) registada na despesa, entre o mapa elaborado nos termos da alínea d), do n.º 3 das Instruções n.º 2/00 (2ª secção), e o mapa da conta de Gerência relativamente aos Activos Financeiros, é referente ao montante com os acabamentos e venda dos empreendimentos que foram entregues 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 receitas com imóveis recebidos em dação em cumprimento (+ € 1.611.923) também se manteve o critério seguido em anos anteriores conforme parecer da Direcção Geral do Orçamento;
3. Na contabilização das despesas do SOLARH, (- € 2.078.718), conforme referido no nosso fax, referente á Conta Geral do Estado de 2001, só alterámos o tratamento contabilístico, em relação ao Orçamento de 2003, de acordo com o parecer recebido da Direcção Geral do Orçamento em finais de Julho de 2003.

Desde já nos colocamos à disposição para qualquer esclarecimento adicional que considerem necessário.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO CONSELHO DIRECTIVO

José Teixeira Monteiro

Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, 5 - 1099-019 LISBOA Telefone: 21 723 15 00 Fax: 21 726 07 29
E-mail: inh@inh.pt

DGTC 21 05°04 13668

351 266 706562

MINISTÉRIO DAS CIDADES,
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALENTEJO

TELECÓPIA * TELECOPIE * TELECOPY

Ref.	Data - Date -Date Nr.	Nº -	Pº. - - /
969 - ADM/DFP/04	27-05-04	07360	Páginas - Pages - Pages: 2

PARA - ADRESSER A - ADRESSED TO

Tribunal de Contas - Departamento de Auditoria I-2

Fax 217936033

DE - EXPEDITEUR - SENDER

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

ASSUNTO - SUJET - SUBJECT

Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 relativo ao "Património Financeiro"

TEXTO - MESSAGE - MESSAGE:

Em resposta ao vosso fax, com referência DA I.2, datado de 14/05/04, sobre o assunto acima mencionado, esta CCDRAlentejo confirma a V.Ex. que, em 2002, subscreveu capital social , no valor de 5 494 euros, referente ás seguintes entidades:

CEVALOR – Centro Tecnológico para Aproveitamento e Valorização das Rochas Ornamentais e Industriais – 2 494 euros

EDC Mármores – Empresa Gestora das Áreas de Deposição Comum dos Mármores, S A – 3 000 euros

MINISTÉRIO DAS CIDADES,
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALENTEJO

A discrepância detectada poderá ter origem na inscrição inicial na rubrica orçamental 09.04.02 – Activos Financeiros /Títulos de Participação/Outros Sectores, no valor de 2 500 euros, referente á ESTER – Associação para Formação Tecnológica no Sector das Rochas Ornamentais, que posteriormente foi por nós corrigida e estornada a despesa para a rubrica 04.02.01 – Transferências Corrente / Instituições Particulares, por se tratar unicamente de aumento da nossa participação na referida associação e não na subscrição de títulos de participação. Esta rectificação eventualmente não foi efectuada pela DGO apesar da correcção ter sido efectuada por este serviço nos mapas de controlo da execução do orçamento e no mapa da Conta de Gerência.

Com os melhores cumprimentos

Ø Vice - Presidente

António Costa da Silva

DGTC 27 05'04 14470

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.º4467/DA I TEC	02/04/2004	Nº. 320 15/B/559-1/DSCO	2004-04-12

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2002 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO SUBSECTOR ESTADO - ANTEPROJECTO.

O Anteprojecto que ora nos é enviado, inserindo-se na àrea do Património Financeiro do Subsector Estado, trata específicamente em título da "Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado", logo tem a ver, em nosso entender, designadamente, com a execução, orçamento privativo, do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).

As referências feitas, que, em nossa opinião, se inserem no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento e que são passíveis de comentário, são as que se prendem com a expressão que as alienações têm no orçamento/conta dos serviços integrados. Todavia, esta questão, já foi levantada pelo Tribunal e os comentários que a mesma mereceu, constam do nosso ofício n.º 290, enviado a V. Ex.ª em 30 de Março p.p..

Com os melhores cumprimentos. Pessoa

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

DGTC 14 04'04 10475

JR/FN

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 5252/SPC
Lisboa, 7 de Abril de 2004

Assunto : Parecer sobre a CGE/2002 – Património Financeiro do Subsector Estado - Anteprojecto

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 4466, de 2 do corrente, v/ref.ª DA 1-Tec, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 7.4.1 –
O valor de 284$00, julgamos tratar-se da Guia n.º 278 depositada em 18 de Julho de 2001, relativa ao acerto da 5ª fase de privatização da Portugal Telecom, foi transferida para o FRDP em 2001 e encontra-se incluído no montante de 83 119 510 883$00 (Receita do FRDP em 2001);
Quanto ao valor de 288,1 milhões de euros aplicados nas finalidades previstas nas alíneas b) e d) do artigo 16º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, trata-se da aplicação até ao montante de 324,5 milhões de euros resultante do saldo de 2001, de 60% da receita de 2002 e dos juros e reembolsos de empréstimos concedidos em anos anteriores e recebidos em 2002 (72,7 + 243,8 + 4,5 + 3,5) pelo que julgamos ter respeitado o limite legalmente imposto.

Ponto 7.4.2.3 –
Todas as receitas e despesas do FRDP, quer respeitem à alínea a) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 (funções atribuídas pelo Decreto n.º 43454, de 30 de Dezembro de 1960) ou à alínea b) e c) do n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do art.º 3º do DL n.º 453/88 de 13 de Dezembro (acolher as receitas e realizar as despesas no âmbito do processo de privatizações), são diferenciadas na sua contabilidade conforme consta da conta de gerência.

Com os melhores cumprimentos.

DGTC 12 04 04 10286

Pontes Correia
Vogal

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

S. R.

03.JUN.04 12337

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

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 8024, de 24.05.04
DA II

N/ Ref.ª
DTCE-DCC-DCT/GAI

ASSUNTO: Projecto de relato da auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2002

Em resposta ao ofício 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 Projecto.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 - 006 LISBOA Tel: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 04 06'04 15978

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 730/04 DATA 3/6/04	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO

PARECER	DESPACHO
Confirmo. Refira-se a ênfase colocada na análise e justificação para os pagamentos indevidos, referidos no presente relato como susceptíveis de gerar responsabilidades financeiras. Efectivamente, tendo estas situações sido detectadas em resultado de acções de controlo interno da D.G.T., elas já se encontram totalmente regularizadas. Contudo, cabe aqui alertar para as possíveis implicações resultantes destes "erros" num total superior a 50 mil milhões de Euros de fundos movimentados anualmente. Sendo esta uma reflexão necessária, acresce o facto de, novamente, o T.C. constatar a escassez de meios humanos e técnicos ao dispôr do DTCE e o esforço reconhecido de reorganização dos serviços com o objectivo de obter ganhos de produtividade, os quais, apesar de tudo, são limitados. À consideração superior, 07.06.03 José Castel-Branco Sub-Director-Geral	Visto. Oficie-se ao TC junto do cópia da presente informação. Conhecimento ao Sr. SETF. 3.6.2004 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE/DCC/DCT – Informação nº 179/04, de 2 de Junho.**

V/ Ref.: **Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nº 8024, de 24.05.04**

ASSUNTO: **Projecto de relato da auditoria à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2002.**

Resposta da DGT, em sede de contraditório.

DGT
Gabinete Director Geral
Entrada Nº 2902
Data 03.06.04

O-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação n.º 734/04

Projecto de relato da auditoria à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2002.
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 8024, de 24.05.04, 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.

2. Estrutura Organizacional – Esforços desenvolvidos pela DGT no âmbito da implementação do Regime da Tesouraria do Estado (fls.7, 8, 13, 14, 19)

É com apreço que se constata que esta auditoria veio reconhecer a evolução positiva verificada no DTCE nos últimos anos, no sentido da implementação do Regime da Tesouraria do Estado (RTE).

Nesse âmbito, tem-se procurado manter e melhorar o serviço bancário prestado, estando, neste momento, em fase de implementação novas funcionalidades para depósito de valores.

Apesar de todos os condicionalismos, devidamente reconhecidos pelo TC, o DTCE tem-se pautado por uma actuação dinâmica, ao definir objectivos ambiciosos, embora realistas, que procura cumprir, através da maximização da utilização dos meios e recursos ao seu dispôr, mediante o constante aperfeiçoamento das aplicações informáticas e a melhoria do desempenho.

3. Registos Contabilísticos Automatizados (fls. 7, 8, 13, 19, 22, 23)

Com a automatização, no início de 2002, de cerca de 90% dos registos contabilísticos foi dado um passo significativo na melhoria qualitativa da informação e na redução acentuada dos estornos resultantes de erros de registo.

Actualmente em fase de automatização está a cobrança dos DUC pelas entidades colaboradoras e Caixas do Tesouro, bem como de todos os movimentos de depósitos dessas cobranças em contas do Tesouro na banca comercial, estando dependente, apenas, da finalização aplicacional do novo sistema de cobranças do Estado.

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149-008 LISBOA Tel. 218880631 Telex 12764/15616 Fax. 218877580 Email tesouro.e-mail.telepac.pt

A concretizar-se tal situação, permanecerá ainda sujeita a um registo manual todas as cobranças de não DUC, cujo processo evolutivo para a automatização integral depende de aplicação informática a desenvolver pela DGITA.

4. Prestação de Serviço de Homebanking (HB) (fls. 7, 8, 13, 24, 25)

Com a criação do HB de histórico, para onde transitou toda a informação anterior a 2001, foi possível tornar a aplicação junto dos clientes mais célere e de fácil acesso, evitando o bloqueio da aplicação.

O próprio sistema tem sofrido várias melhorias, desde a possibilidade do carregamento automático de ficheiros de grandes volumes de pagamentos até à desconcentração dos recebimentos.

5. Comparação dos Saldos das Contas entre HB e Contabilidade(fls. 7, 8, 13, 26, 27, 28)

Sobre as divergências nos saldos das contas identificadas nas páginas 26 e seguintes, salienta-se que a identificação das situações relatadas resultaram do controlo interno efectuado pela DGT às contas correntes e ao correspondente extracto contabilístico.

Importa referir que as situações de divergência de saldos apontadas se encontram actualmente todas regularizadas, não havendo discrepância entre os respectivos saldos.

Quanto às situações de pagamento referidas como indevidas, salienta-se o seguinte:

- Relativamente ao montante de 2.427,48€, a situação foi analisada na informação nº 31/04, de 26.01, tendo-se detectado que foi pago aquele valor em duplicado, mas recuperado no dia 27.07.98 (comprovativo em anexo).

A discrepância de saldos com o HB, deveu-se ao facto de na base de dados de access (aplicação anterior ao HB, e da qual transitaram os saldos que foram inseridos no novo sistema, como saldos iniciais), o registo da devolução ter sido indevidamente efectuada em 1.10.99, uma vez que nessa aplicação apenas foi registado um débito, não havendo, por isso, lugar a qualquer movimento de regularização. Porém, esse registo indevido encontra-se totalmente estornado, à data-valor de abertura da conta no HB.

- Os pagamentos indevidos efectuados à Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, no montante de 13.630,96€, e à Direcção-Geral de Administração Pública, no montante de

10.035,46€, foram respectivamente recuperados em 4.06.99 e em 28.04.99 (comprovativos em anexo).

A discrepância de saldos com o HB, deveu-se ao facto de na base de dados de access o registo das devoluções terem sido indevidamente efectuadas, nas datas das recuperações, uma vez que nessa aplicação apenas foi registado um débito, não havendo, por isso, lugar a qualquer movimento de regularização. Porém, esses registos indevidos encontram-se totalmente estornados, à data-valor de abertura da conta no HB.

- No que respeita ao Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais, saliente-se que essa entidade efectuou uma devolução no montante 5.227.501$00, em 26.01.2000, valor correspondente à diferença entre o montante de financiamento FSE global aprovado (16.145.804$00) e os valores entregues (21.373.305$00 = 16.441.004$00 + 4.932.301$00).

- A duplicação de pagamentos verificada no "FRI – Fundo para as Relações Internacionais", no valor global 1.885,47€, foi reflectido na conta de "Outros Valores a Regularizar", em 2.01.2003. Em resultado das recuperações de 405,56 € e de 1.479,91€, ocorridas em 10.05.2004 e em 14.05.2004, respectivamente, foram creditados aqueles montantes na mesma conta de OET.

Em face do exposto, parece-nos que as situações de pagamentos indevidamente efectuados se encontram integralmente regularizadas, não sendo, assim, susceptíveis de gerar quaisquer responsabilidades financeiras nos termos previstos no artº 59º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

6. Fiabilidade e Tempestividade da Informação (fls. 8, 9, 13, 28 a 34)

Entendemos que os índices criados pressupõem a existência de uma situação ideal, em que a informação é totalmente tratada de forma automática. Porém, a realidade actual encontra-se ainda algo distante.

O cumprimento do prazo legal estabelecido no artº 42º do DL 191/99, de 5 de Junho, para o encerramento mensal das contas, conduziria à não inclusão da quase totalidade da cobrança efectuada pelas Caixas, dado que a mesma ainda é veiculada em suporte de papel e, por conseguinte, sujeita a registo manual no sistema contabilístico.

Nesta circunstância, parece-nos prematuro construir este tipo de índices.

Por fim, parece-nos que o conceito de fiabilidade deveria antes assentar na aplicação dos princípios contabilísticos fundamentais e não na quantidade da informação tratada dentro do período legal.

7. Prossecução do Princípio da Unidade da Tesouraria do (fls. 6, 7, 8, 14, 34 e segs)

No cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, o DTCE tem procurado desenvolver e actualizar a prestação do serviço bancário aos seus clientes, no sentido de se adaptar às características próprias dessas entidades públicas, promovendo a divulgação das novas funcionalidades, nomeadamente através de contactos directos com os organismos.

Relativamente ao papel a desempenhar pela DGT no âmbito do cumprimento daquele princípio, convém referir que a DGO dispõe, para além da informação a prestar pelos SFA, prevista anualmente no decreto de execução orçamental, de mecanismos específicos contemplados no mesmo diploma.

À Consideração superior

DTCE, 04.06.02

MFS
Maria de Fátima Silva
Directora de Contas do Tesouro

MAPA : PP145 DIRECCAO GERAL DO TESOURO 27/07/1998

AVISO DE CREDITO

TRANSFERENCIAS INTERBANCARIAS

DATA DA COMPENSACAO: 1998/07/27 MONTANTE: 486.667$0

(LIQUIDADA)

ORDENANTE:

NIB: 0035 0196 00006125730 41

REFERENCIA NO EMISSOR:

REFERENCIA NO ORDENANTE:

NOME: FEUP

REFERENCIA DO MOVIMENTO: BET01980724020070002

DESTINATARIO:

NIB: 0781 0010 00000000189 64

NOME: DIRECCAO GERAL TESOURO

INFORMACAO ADICIONAL:

DESCRICAO 1:

DESCRICAO 2:

CAIXA RECEBEDORA / MOEDA NACIONAL

DIÁRIO N.º 05 DOC. N.º 156

CONTA	DÉBITO	VALOR
0121011		486.667$00

CONTA	CRÉDITO	VALOR
0232004		486.667$00

DATA ../../.. RÚBRICA

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DCC/NCC

Para: DCT/NCC

NOTA

Assunto: "Regularização do saldo da conta de OET "I.O Ciência e Tecnologia – QCA II"

Para os devidos efeitos junto enviamos cópia da nossa informação nº 31/04, de 26/01.

Lisboa, 28/1/04

Rosário Abreu

Rua da Alfândega,5 - 1º - 1194 Lisboa Codex Tel 888 06 31 - Fax: 888 04 36

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº _____/2____	
DATA ___/___/2___	

PARECER	DESPACHO
	Concordo c/o proposto. À DCT/NCC para proceder em conformidade c/o referido no último §2 desta Informação. 040128 E. Jorge Soeiro Director de Contabilidade e Controle

N/ Ref.: DCC / NCC - INF. Nº 31/04, de 26/1

V/ Ref.:

ASSUNTO: "Regularização do saldo da conta de OET "I.O Ciência e Tecnologia – QCA II"

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 LISBOA CODEX Tel 8880631 Telex 12764/ 15616 Fax 8877580

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação nº. _____/ 2___

INFORMAÇÃO

Assunto: "Regularização do saldo da conta de OET "I.O Ciência e Tecnologia – QCA II"

Através da n/informação 537/03, 26/08, em anexo, salientámos as divergências encontradas entre o saldo do Homebanking (HB) e o saldo da Contabilidade do Tesouro (SGT), na conta de OET acima mencionada, solicitando à DCT/NCC que efectuasse todas as correcções necessárias.

A conta em causa foi encerrada no HB, durante o mês de Novembro/03 e o saldo transferido para uma nova conta de OET. No entanto no SGT não se conseguiu efectuar o movimento de transferência de igual montante dado que os acertos mencionados na referida informação nunca foram registados.

Reanalisámos as situações e detectámos que os 486.667$00 pagos em duplicado em Julho/98 foram recuperados através do Banco de Portugal no dia 27/07/98. A divergência desta verba com o HB deve-se ao facto de no sistema informático Access (anterior ao HB e do qual transitaram os saldos que foram inseridos no HB, como saldos iniciais) o registo dessa entrada de dinheiro ter sido efectuada em 1/10/99 c/ data – valor de 27/07/98, *ver anexo I*, quando nunca deveria ter sido efectuado dado o movimento de saída no Access se encontrava correcto.

Em relação aos 300.000$00 que não foram pagos, detectámos que se tratava da OP nº 434, *ver anexo II*, cujo beneficiário era a Universidade de Aveiro. Solicitámos à DSIA/DSI que efectuasse uma consulta ao sistema e os resultados obtidos foram que nunca se efectuou um pagamento desta importância a este beneficiário.

Assim parece-nos de solicitar à DCT/NCC que regularize a importância de Eur 2.427,48 (486.667$00) no HB, anulando o movimento de entrada. Por outro lado, parece de questionar o gestor da conta sobre a efectivação do pagamento referente à OP Nº 434 e creditar a referida importância na conta de OET em causa, dado que a verba nunca terá sido paga.

À Consideração Superior

Lisboa, 26 de Janeiro de 2004

Pedro Alcobia

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 LISBOA CODEX Tel. 88801631 Telex 12764; 15616 Fax 88775801

nistério das Finanças
Direcção-Geral do Tesouro
Departamento da Tesouraria Central do Estado
Rua da Alfândega, 5 - 1º 1100-016 Lisboa
Tel. 351 21 88 46 000
Telex. 12764 / 15616 Fax. 351 21 88 46

Gestor da Intervenção Operacional Ciência e Tecnologia

Av. D. Carlos I, nº 44 - 2º

1200 Lisboa

ANEXO I

Conta: IO Ciencia e Tecnologia - QCA II
Nib: 078100100000000018964
Moeda: PTE

Dt. Mov.	*Dt. Valor*	*Descrição*	*Nº O. Pag.*	*Débito*	*Crédito*	*Saldo*
		Transporte ...:				1.913.284.950,00
28-05-1999	28-05-1999	006 Ordem do Gestor	44	220.000.000,00		1.693.284.950,00
28-05-1999	28-05-1999	006 Ordem do Gestor	47	250.000.000,00		1.443.284.950,00
28-05-1999	28-05-1999	006 Ordem do Gestor	48	250.000.000,00		1.193.284.950,00
01-06-1999	01-06-1999	006 Ordem do Gestor	45	68.000.000,00		1.125.284.950,00
01-06-1999	01-06-1999	006 Ordem do Gestor	46	64.800.000,00		1.060.484.950,00
07-06-1999	07-06-1999	006 Ordem do Gestor	49	11.475.000,00		1.049.009.950,00
15-06-1999	15-06-1999	006 Ordem do Gestor	52	2.930.000,00		1.046.079.950,00
22-06-1999	22-06-1999	006 Ordem do Gestor	50	450.000,00		1.045.629.950,00
22-06-1999	22-06-1999	006 Ordem do Gestor	51	600.000,00		1.045.029.950,00
22-06-1999	22-06-1999	006 Ordem do Gestor	56	826.520,00		1.044.203.430,00
22-06-1999	22-06-1999	006 Ordem do Gestor	57	1.740.578,00		1.042.462.852,00
08-07-1999	08-07-1999	006 Ordem do Gestor	58	450.000,00		1.042.012.852,00
08-07-1999	08-07-1999	006 Ordem do Gestor	59	15.720.185,00		1.026.292.667,00
08-07-1999	08-07-1999	006 Ordem do Gestor	60	60.554.000,00		965.738.667,00
08-07-1999	08-07-1999	006 Ordem do Gestor	61	104.660.000,00		861.078.667,00
09-07-1999	09-07-1999	002 Transferência DGDR			2.500.000.000,00	3.361.078.667,00
16-07-1999	16-07-1999	002 Transferência DGDR			15.720.185,00	3.376.798.852,00
22-07-1999	22-07-1999	006 Ordem do Gestor	62	2.425.138.000,00		951.660.852,00
22-07-1999	22-07-1999	006 Ordem do Gestor	63	3.902.000,00		947.758.852,00
22-07-1999	22-07-1999	006 Ordem do Gestor	64	70.960.000,00		876.798.852,00
25-08-1999	25-08-1999	002 Transferência DGDR			1.000.000.000,00	1.876.798.852,00
31-08-1999	28-05-1999	006 Ordem do Gestor	41	4.412.000,00		1.872.386.852,00
31-08-1999	15-06-1999	006 Ordem do Gestor	53	106.666.667,00		1.765.720.185,00
31-08-1999	15-06-1999	006 Ordem do Gestor	54	375.000.000,00		1.390.720.185,00
31-08-1999	15-06-1999	006 Ordem do Gestor	55	375.000.000,00		1.015.720.185,00
14-09-1999	14-09-1999	006 Ordem do Gestor	65	3.500.000,00		1.012.220.185,00
16-09-1999	16-09-1999	002 Transferência DGDR			200.000.000,00	1.212.220.185,00
29-09-1999	16-07-1999	095 Estorno			-15.720.185,00	1.196.500.000,00
01-10-1999	27-07-1998	004 Regularização			486.667,00	1.196.986.667,00
26-10-1999	26-10-1999	006 Ordem do Gestor	70	98.250.000,00		1.098.736.667,00
26-10-1999	26-10-1999	006 Ordem do Gestor	71	98.250.000,00		1.000.486.667,00
29-10-1999	29-09-1999	006 Ordem do Gestor	68	1.175.000,00		999.311.667,00
		Valor a Transportar em Escudos:				999.311.667,00
		Valor a Transportar em Euros:				4.984.545,58

351 213970080 13970080 23 Jan. 2004 12:04 P1

Gabinete de Gestão PRAXIS XXI
Avenida D. Carlos I, 44 - 2º
1200 LISBOA
Tel 351(0)1 397 06 64
Fax 351(0)1 397 00 80

PRAXIS XXI

ANEXO II

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tesouro
Rua da Alfândega, 5 - 1º
1100 Lisboa

98 DEZ.30-000128

ORDEM DE PAGAMENTO Nº: **434/GGP/98**

REFº. DA CONTA: **"I.O. - Ciência e Tecnologia"/ QCA II**

PROPOSTA Nº:

Medida: 2 Acção: 2.2 Projecto Nº: 2/2.2/IVPQ/4207-A/97

De acordo com o previsto no artº 26º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, solicito a V. Exa. a transferência de **300 000$00 (trezentos mil escudos)**.

para:

- Promotor: **Universidade de Aveiro**
- Morada: **Campo Universitário de Santiago - 3810 Aveiro**
- NIB: **003501230008700873061**

Contribuinte: **501461108**

Correspondente a uma parte do adiantamento transferida pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, relativo à Intervenção Operacional PRAXIS XXI.

Com os melhores cumprimentos.

(A)

11-02-02-00716

O Gestor do Subprograma
Ciência e Tecnologia

DATA: 98/12/30

H. Machado Jorge

Intervenção Operacional Ciência e Tecnologia / FCT
Contribuinte nº 503 904 040

P93813 JG

Carregado em SIDRC
98.12.30 Susana

MAPA : PR145 DIRECCAO GERAL DO TESOURO 1999/06/04

AVISO DE CREDITO

TRANSFERENCIAS INTERBANCARIAS

DATA DA COMPENSACAO: 1999/06/04 MONTANTE: 2.732.763,00

(LIQUIDADA) CODIGO DE MOEDA: PTE

ORDENANTE:

NIB: 0035 0873 00000084930 58

REFERENCIA NO EMISSOR:

REFERENCIA NO ORDENANTE:

NOME: CAMARA MUN V F XIRA

REFERENCIA DO MOVIMENTO: BET01990602045090002

DESTINATARIO:

NIB: 0781 0010 00000000275 97

NOME: PROFAP-FSE-IO FORM ADM PUB

MOEDA DA CONTA: PTE

INFORMACAO ADICIONAL:

DESCRICAO 1:

DESCRICAO 2:

CAIXA RECEBEDORA/MOEDA NACIONAL

DIÁRIO N.º 05 DOC. N.º 112

DÉBITO

CONTA 01211011 VALOR 2.732.763$00

CRÉDITO

CONTA 0232014 VALOR 2.732.763$00

DATA 99/06/04 RUBRICA

FSE IO

A/C S. Dr.ª Rosario Alcobia

S R

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

ANO ECONÓMICO DE 19 99

Guia n.º 292 Esc. 2 011 928 $ 00

RECEITA DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA

"FSC - IO Formação Administração Pública"

Referências ao processo

N.º

Fls.

L.º

Vai (a) Direcção - Geral do Tesouro

entregar no cofre do Tesouro em Lisboa (b) a quantia de dois milhões, onze mil, novecentos e vinte e oito escudos

proveniente de uma restituição da DGAP, no âmbito do PROFAP (OP 433)

28.4.99

que deverá ser escriturada conforme rubrica acima.

Direcção dos Serviços de Tesouraria, em 27 de Abril de 1999

P/o Director de Serviços

Maria Helena Geraldes

Técnico Superior

(a) Entidade que vai efectuar a entrega

(b) As entregas são efectuadas

Em Lisboa: na Sede do Banco de Portugal.

No Porto: na filial do Banco de Portugal.

Nas sedes dos distritos: nas agências do Banco de Portugal

Nas sedes dos concelhos: nas Tesourarias da Fazenda Pública

FP — C-45

MAPA : PR145 DIRECCAO GERA' DO TESOURO 2000/01/26

AVISO DE CREDITO

TRANSFERENCIAS INTERBANCARIAS

DATA DA COMPENSACAO: 2000/01/26 MONTANTE: 5.227.501,00

(LIQUIDADA) CODIGO DE MOEDA: PTE

ORDENANTE:

NIB: 0035 0401 00003493730 76

REFERENCIA NO EMISSOR:

REFERENCIA NO ORDENANTE:

NOME: INST NAC POLICIA CIE CRIM

REFERENCIA DO MOVIMENTO: BET01000125013940002

DESTINATARIO:

NIB: 0781 0010 00000000275 97

NOME: DIRECAO GERAL TESOURO

MOEDA DA CONTA: PTE

INFORMACAO ADICIONAL:

DESCRICAO 1: TRF TRF

DESCRICAO 2:

CAIXA RECEBEDORA / MOEDA NACIONAL

DIÁRIO Nº 05 DOC Nº 18

DÉBITO	
CONTA	VALOR
01211011	5.227.501$00

CRÉDITO	
CONTA	VALOR
0232014	5.227.501$00

DATA 2000/01/26 RÚBRICA

FS = ID FORT. [illegible]

01 JUN 2004 18:42 DE I.S.P.J.C.C. PARA 218846963 PAG.01/04

351 01 9835495

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

PROFAP

Exmo(a). Senhor(a)
Dr. Ferreira Antunes
Instituto Nacional de Polícia e Ciências
Criminais
Quinta do Bom Sucesso -Barro
2670 Loures

000049 09 FEV 00

À Q.ma Chefe de Sala Dr.ª Ana Cristina Romano
N. 2.2000

Ofício circular nº 3/PROFAP/2000

ASSUNTO : PROFAP/Pagamento de Saldo - Candidatura 1998

Vimos informar que o saldo aprovado:

☐ coincide com o saldo apresentado no formulário C;

☒ não coincide com o apresentado no formulário C, pelo(s) seguinte(s) motivo(s):

A verba apresentada pela entidade na rubrica de avaliação e acompanhamento, foi transferida para a rubrica de formadores, dado que a avaliação em questão corresponde, basicamente, à avaliação de 1° nível, ou seja, trata-se de uma avaliação efectuda pelos formadores, na sequência das acções de formação.

Financiamento FSE aprovado em saldo: 16.145.804$00 **OSS:**

Saldo Intermédio FSE: 3.052.041$00 **OSS:**

Saldo Final FSE: 3.229.161$00 **OSS:**

Com os melhores cumprimentos.

O Gestor do PROFAP,

(Miguel Sacadura Santos)

I.N.P.C.C.
EO 15.02.2000
2461
206/01/02

PROFAP - *Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública*
Rua General Firmino Miguel, Torre 2 (n.º 3), 4.º B, 1600-100 Lisboa Telefone 722 12 00 Linha Azul 722 12 39 Fax 722 12 37 / 722 12 38

01 JUN 2004 18:43 DE I.S.P.J.C.C. PARA 218846963 PAG.04

351 01 9835495

DIRECCAO-GERAL DO TESOURO
RUA DA ALFANDEGA, 5 - 1o.
1194 LISBOA CODEX

INSTITUTO NACIONAL POLICIA E
CIENCIAS CRIMINAIS
QUINTA DO BOM SUCESSO-BARRO
2670 LOURES

Referencia : Compartic. CEE 000401

DATA : 98/12/21
PEDIDO : 076542

Comunicamos que foi ordenado o credito na sua conta NIB 003504010000349373076, por transferencia bancaria, do montante de 4 932 301$00, relativo ao assunto acima referenciado.

Com os melhores cumprimentos.

DIRECCAO-GERAL DO TESOURO

Carlos Manuel Alberto
Chefe de Divisão

Dr.ª Ana Cristina Romano
– Conhecimento Chefe de
Núcleo E. V. Mendonça

TOTAL PAG.0

DIRECCAO-GERAL DO TESOURO
RUA DA ALFANDEGA, 5 - 1o.
1194 LISBOA CODEX

INSTITUTO NACIONAL POLICIA E
CIENCIAS CRIMINAIS
QUINTA DO BOM SUCESSO -BARRO
2670 LOURES

Referencia : Compartic. CEE 000000000460 DATA : 99/02/10
PEDIDO : 079159

F.S.E. - T. O. formação e admin. Pública / Q CAIII

Comunicamos que foi ordenado o credito na sua conta 003504010000349373076, por transferencia bancaria, do montante de 16 441 004 PTE, relativo ao assunto acima referenciado.

Com os melhores cumprimentos.

DIRECCAO-GERAL DO TESOURO

PROFAP

IO "FORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA"
QCA II / FSE

Autorização de Pagamento nº 401/SEAP/1998

PO 942410.P1

Medida 1

A) ENTIDADE PROMOTORA: Nº de Candidatura : 0138/98

Denominação Social - INSTITUTO NACIONAL POLICIA E CIÊNCIAS CRIMINAIS

NPC - 600012492

Morada - QUINTA DO BOM SUCESSO - BARRO 2670 LOURES

Conta bancária a creditar (NIB) : 003504010000349373076

Financiamento Aprovado:

Ano Civil de: 1998 FSE: 16.441.004,00 Esc. OSS: 0,00 Esc.

B) É autorizado o pagamento dos seguintes valores à entidade acima identificada:

FSE: 4.932.301,00 Esc.

OSS: 0,00 Esc.

TOTAL: 4.932.301,00 Esc.

Natureza do pagamento(*): A1C ✓

Data : 10-12-1998

O GESTOR DO PROFAP

Miguel Sacadura Santos

JEZNi 7654L
98-12-21

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

PROFAP

IO "FORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA"
QCA II / FSE

Autorização de Pagamento nº 460 /SEAP/1998

PO 942410.P1

Medida 1

TRi-79159

A) ENTIDADE PROMOTORA: Nº de Candidatura : 0138/98

Denominação Social - INSTITUTO NACIONAL POLICIA E CIÊNCIAS CRIMINAIS

NPC - 600012492

Morada - QUINTA DO BOM SUCESSO - BARRO 2670 LOURES

Conta bancária a creditar (NIB) : 003504010000349373076

Financiamento Aprovado: € 82 007.38

Ano Civil de: 1998 FSE: 16.441.004,00 Esc. OSS: 0,00 Esc.

B) É autorizado o pagamento dos seguintes valores à entidade acima identificada:

FSE:	4.932.301,00 Esc.	
OSS:	0,00 Esc.	
TOTAL:	4.932.301,00 Esc. ✓	€ 24 602.21

Natureza do pagamento(*): A2C

Dif. 11 508 703$00 € 57 405.17 Dif

Data : 25-01-1999

O GESTOR DO PROFAP

Miguel Sacadura Santos

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Visto
Remeta-se à DCC
2004.05.13
Maria de Fátima Silva
Directora de Contas do Tesouro

AUTORIZO POR DELEGAÇÃO
Director de Contas e Controlo

NOTA

PARA: DCC / Núcleo de Controlo de Contas

De: DCT/Núcleo de Execução de Operações

ASSUNTO: Regularização Contabilística

Com data valor de 19 de Julho de 2002 está contabilizado a débito da conta de OVR o valor de € 1.479,91 respeitante a um pagamento de USD 1.498,70 efectuado em duplicado através do Chase Manhattan Bank, a pedido do Fundo para as Relações Internacionais (FRI).

Para regularizar a situação e existindo um pedido de pagamento de USD 2.340,00 para o mesmo beneficiário (ped 186 de 5.Mai.04) procedeu-se ao acerto de contas, tendo-se pago, somente, USD 841,30.

Assim, solicita-se que com data-valor de 14 de Maio do corrente ano a conta de OVR seja creditada pelo valor de € 1.479,91 por débito das contas do FRI – € 1.272,24 e Diferenças de Câmbio - € 207,67.

DCT / NEO, 13/05/2004

Duque Almeida
Coordenadora de Núcleo

DOC. Nº 587
DIÁRIO Nº 06
16/5/04
PAteodoro

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 LISBOA CODEX Tel.: 218 880 631 Telex:12764/ 15616 Fax: 218 877 580

21 3946031

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO
DIRECÇÃO GERAL DO TESOURO

FAX N.º 186

Nº. REG. NEO _____

"Dado haver saldo disponivel na conta com o NIB 1002 e a(s) assinatura(s) estarem confirmadas para se autorizar o pagamento."

PEDIDO DE PAGAMENTO NA ORDEM EXTERNA

IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇO

MINISTÉRIO: DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
SERVIÇO: FUNDO PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
ENDEREÇO: LARGO DO RILVAS - 1399 - 030 LISBOA CODEX

INTRUCÕES DE PAGAMENTO

* PED 674 10.JUL.02
POR LAPSO PAGO EM DUPLICADO.
Unice Almeida
Coordenadora de Núcleo

NATUREZA: DESPESAS NO ESTRANGEIRO
A EFECTUAR PELO NIB: 0781 0112 0000000100272

DESTINATÁRIO FINAL: MISSÃO PERMANENTE DE PORTUGAL JUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS
BANCO: (A) BANCO ESPIRITO SANTO E COMERCIAL DE LISBOA
AGÊNCIA EM NEW YORK
BRANCH - 320 PARK AVENUE, NEW YORK
N.Y. 10022 - 6839
Nº. CONTA (A): 02601149-002951
EUROS (€):
DATA VALOR (A)

MONTANTE: DIVISAS: USD 2 340,00 - USD 1.498,70 ⇒ USD 841,30 ⇒ € 714,18
CÂMBIO: 1,1790

REFERÊNCIA: TRANSPORTES - DESLOCAÇÃO A ANGOLA

(A) A PREENCHER EM CASO DE TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA
OBS.: CASO O PEDIDO ENGLOBE MAIS DO QUE UMA DIVISA OU BENEFICIÁRIO, DEVERÁ JUNTAR-SE LISTA ANEXA

O CONSELHO DIRECÇÃO

Em, -5 MAI 2003

AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO

NOS TERMOS DO Nº. 1 DO ARTº. 25º. DO DEC.-LEI 191/99, É AUTORIZADO O PAGAMENTO ACIMA INDICADO, POR DÉBITO DA CONTA Nº. _____

EM, 04.05.06

EXECUÇÃO DE PAGAMENTO

MEIO DE PAGAMENTO EMITIDO: CHEQUE Nº. _____ T.B. _____ ORDEM _____

BANCO: _____ DATA ____/____/____

CÂMBIO: _____ CONTRA VALOR EM € _____

OS CAMPOS SOMBREADOS NÃO SÃO PREENCHIDOS PELOS SERVIÇOS COORDENADORES

TOTAL PAG. 01

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

AUTORIZO POR DELEGAÇÃO
11/05/26
L. JORGE SOUSA
Director de Contab. e Controlo

Visto
Remeta-se à DCC
2004.05.13
Maria de Fátima Silva
Directora de Contas do Tesouro

NOTA

PARA: DCC / Núcleo de Controlo de Contas

De: DCT/Núcleo de Execução de Operações

ASSUNTO: Regularização Contabilística

Com data valor de 23 de Maio de 2002 está contabilizado a débito da conta de OVR o valor de € 405,56 respeitante a um pagamento de USD 372,91 efectuado em duplicado através do Chase Manhattan Bank, a pedido do Fundo para as Relações Internacionais (FRI).

Para regularizar a situação o beneficiário devolveu os USD 372,91 para a conta do Chase JP Morgan em Nova Iorque. Porém, a conta foi creditada apenas por USD 342,91, sendo USD 30,00 retirados por encargos bancários.

Assim, solicita-se que com data-valor de 10 de Maio do corrente ano a conta de OVR seja creditada pelo valor de € 405,56 por débito das contas: Chase (USD) – € 284,60, Encargos Bancários - € 24,90 e Diferenças de Câmbio - € 96,06.

DCT / NEO, 13/05/2004

5988
04
10.5.04

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 LISBOA CODEX Tel.: 218 880 631 Telex:12764/ 15616 Fax: 218 877 580

Printed on: 12-05-2004 15:42:44

CHASE INSIGHT
INFORMATION MANAGER
Historical Prior Day Bank Transaction - Zoom

Transaction Details

Bank\Loc:	CHASE\NYC
Account:	544772092
Posted Date:	10-05-2004
Value Date:	10-05-2004
Transaction Code:	195
Trans Code Desc:	BOOK TRANSFER CREDIT
Currency Code:	USD
Transaction Type:	Credit
Amount:	342,91
1 Day Float:	0,00
2 Day Float:	0,00
2+ Day Float:	0,00
OD Currency Code:	
OD Amount:	
CCN #:	6050100131FS0000
Reference #:	
Bank Ref #:	6050100131FS0000
Customer Ref #:	
Origination:	Created from a File

Câmbio 1,2049 →

Tags

Pay Through:	TOTAGB2L/BANCO TOTTA & ACORES S.A. 68 CANNON STREET LONDON UNITED KINGDOM EC4N 6AQ
Remitter:	EMBASSY OF PORTUGAL - B2 - MNE SERVICOSCENTRAIS LEYDS STREET 599 0002 PRETORIASUNNYSIDE SOUTH AFR
Reference:	REF DEV DUP 23MAIO02/CHGS/USD30 00
TCN / Trace #:	60501
Text:	DBT=TOTAGB2L/BANCO TOTTA & ACORES S.A. 68 CANNON STREET LONDON UNITE KINGDOM EC4N 6AQ

Transaction Text

HDG=BOOK TRANSFER CREDIT,TCN=60501,DLY=0,TEXT=DBT=TOTAGB2L/BANCO TOTTA & ACORES S .A. 68 CANNON STREET LONDON UNITED KINGDOM EC4N 6AQ,ORG=EMBASSY OF PORTUGAL - B2 - MNE SERVICOSCENTRAIS LEYDS STREET 599 0002 PRETORIASUNNYSIDE SOUTH AFR,PAID TO=DI RECCAO-GERAL DO TESOURO (GOVERNO PORTUGUES) RUA DA ALFANDEGA 5-1 LISBON PORTUGAL 1 194,CCN=6050100131FS0000,ORGAMT=00000000037291,SPCCHG=3000,OBI=REF DEV DUP 23MAIO0 2/CHGS/USD30 00/

---

23 MAIO 02 USD 372,91 ⇔ € 405,56 PAGAM. INDEV

10. MAIO. 04 USD 342,91 ⇔ € 284,60 DEV. LIQ. ENCA

USD 30,00 ⇔ € 24,90 ENCARGOS

USD 372,91 ⇔ € 309,50

€ 405,56 − € 309,50 = € 96,06

↓

DIF. CÂMBIO

* Note: Amounts are in account currency denomination
Report Name: IMTRDALL.RPT

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. 8026	24/052004	Nº. 453 Proc.15/B/559/1/DSCO	[illegible] -2

ASSUNTO: Projecto de relato da auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da Contabilidade do Tesouro em 2002.

Inserindo-se a auditoria mencionada em epígrafe, nas atribuições específicas, em nossa opinião, da Direcção-Geral do Tesouro, a mesma, em si, não nos merece quaisquer comentários.

Quanto à referência que é feita à Direcção-Geral do Orçamento nas Recomendações e último parágrafo do Relato, pròpriamente dito (a folhas 64), a mesma, em nosso entendimento, é demasiado vaga, para que nos possamos pronunciar sobre a sua justificação.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 04 06'04 16012

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 00 / 21 884 65 02 Fax: 21 882 49 62

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

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.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 433	**25 Maio de 2004**	135/DG	**2 Junho de 2004**
DA I.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 434	**25 Maio de 2004**		
DA III - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 492	**25 Maio de 2004**		

ASSUNTO: **Anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002:**

- **"Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado";**
- **"Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT";**
- **"Análise global dos fluxos financeiros com a UE a inserir no Parecer sobre a CGE/2002".**

Relativamente aos anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, vem esta Direcção-Geral informar que os mesmos não lhe suscitam, genericamente, quaisquer comentários.

Cabe, no entanto, referir, relativamente ao segundo destes anteprojectos, relativo ao "Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e à "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT", os seguintes dois aspectos:

- No que se relaciona com o ponto 3.1. – "Considerações gerais", é apurado o valor de reposições abatidas nos pagamentos, distinguindo as "efectuadas no próprio ano (...) e em 2003 (...)". Julga-se ser de precisar que a Conta Geral de 2002 não tem reposições abatidas de 2003, tratando-se, neste último caso, de reposições não abatidas nos pagamentos, que o Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, permite que sejam antecipadas para 2002 por forma a regularizar excessos que existam nas autorizações e/ou pagamentos efectuados relativamente às dotações orçamentais finais;

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
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 respeitante às Contas de Ordem com expressão no Orçamento do Estado (serviços integrados), cujo regime estava subjacente ao Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, embora vigorasse, ainda, no ano de 2002, este problema ficará ultrapassado na Conta Geral do Estado de 2003, por força da publicação do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (aprova os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas).

Com os melhores cumprimentos. pessoa's

Direcção-Geral do Orçamento, em 2 de Junho de 2004.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

DGTC 03.06.04 15725

Rua da Alfândega, 5 - 2
1149-004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

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. 9157	**28/05/2004**	**Nº. 452** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE de 2002 - CAPÍTULO. II - PONTOS 2.1 A 2.5; CAPÍTULO IX - PONTOS 9.1 - B E 9.2

Relativamente ao Anteprojecto mencionado em epígrafe e em satisfação do solicitado, afigura-se, a esta Direcção-Geral de informar o seguinte:

- quanto às considerações de índole geral, produzidas, sobre a contabilização e o apuramento da receita orçamental, nada mais temos a acrescentar ao transcrito no n/ofício n.º 369, datado de 27 de Abril p.p., que se junta por fotocópia, e ao qual está subjacente o Relato da auditoria à contabilização dos impostos sobre o rendimento. Os comentários aí insertos, são extensivos às outras receitas orçamentais.

- quanto a considerações de caracter específico, apenas chamamos a atenção para o facto de os saldos de receitas consignadas, a partir de 2003, deixarem de ser objecto de qualquer tratamento especial, na sequência do despacho de concordância do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, em infirmação, devidamente fundamentada, elaborada para o efeito.

Com os melhores cumprimentos, pessoas

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 04 06 '04 16009

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 DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00637 09/06'04

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª. da República, 65
1050 - 189 LISBOA

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2002: CAPÍTULO II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA: PONTOS 2.1 A 2.3 E 2.5; CAPÍTULO IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA: PONTOS 9.1 – B) E 9.2

Para os devidos efeitos, junto se envia a V. Exa, a informação n.º 34/2004, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,

(Paulo Moita de Macedo)

DGTC 09 06'04 16851

da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
fs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E GESTÃO DE FUNDOS

INFORMAÇÃO Nº. 34 / 2004

Para: SDG Dr. Jorge Soares

C/c.

Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada Nº 13591 Saída
Em 2004.06.07 Código
Rubrica

Informe-se o Tribunal de Contas
7/6/04
PAULO MOITA DE MACEDO
DIRECTOR-GERAL

Concordo com as referências constantes da presente informação.
Na verdade, a DGCI tem vindo a adaptar os processos no sentido de melhorar a qualidade da informação e de a obter/fornecer em tempo útil.
À consideração do Exmo Director-Geral
2004.06.07

FERNANDO JORGE P. SOARES
(SUBDIRECTOR-GERAL)

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2002: CAPÍTULO II - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA: PONTOS 2.1 A 2.3 E 2.5; CAPÍTULO IX - OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA: PONTOS 9.1 - b) E 9.2

O anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2002, traduz a realidade observada quanto aos procedimentos contabilísticos efectuados na DGCI no que concerne às receitas dos impostos

sobre o rendimento (irs/irc), do selo (is), dos rodoviários (ici/ica) e do valor acrescentado (iva).

Efectivamente, continuamos a debater-nos com deficiências estruturais nos circuitos de informação que têm subjacente a falta de articulação entre os sistemas próprios da entidades intervenientes, geradoras do incumprimento dos prazos dos registos, assim como na fiabilidade da informação.

É de salientar que as divergências entre a informação económica e financeira que não conseguimos conciliar, e relativamente à qual estamos obrigados a regularizar no encerramento da Conta, continuam a ser fruto de investigação junto da DGITA e da DGT com o objectivo de localizarmos a origem das anomalias.

A actual versão do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), independentemente, de racionalizar e uniformizar alguns procedimentos, no essencial veio apenas permitir uma maior celeridade no fecho da Conta pela DGO.

Entre alguns reparos, é de salientar a inexistência de um módulo de administração que permita a inscrição:

a) da cobrança por entidade cobradora tendo por objectivo a conciliação com os dados disponibilizados pela DGT;

b) das cobranças devidas às Regiões Autónomas;

c) das derramas devidas aos Municípios;

d) do registo da informação de anos transactos.

Se atentarmos aos anos mais recentes, a DGCI desencadeou medidas que permitiram uma maior celeridade no tratamento da informação e controlo dos pagamentos, sendo de realçar a criação do documento único de cobrança (circuito de informação) de leitura óptica em 1997, avançando no

presente ano para o "duc desmaterializado" (Portaria nº 1423-I/2003, de 31 de Dezembro) recorrendo às novas tecnologias.

Paralelamente, foi implementada a conta corrente do sujeito passivo que aglutina, numa primeira fase, os registos dos impostos sobre o rendimento e do selo, cujas funcionalidades para além da gestão integrada da situação contributiva, irão racionalizar e passar a integrar o universo da informação no sistema central (ex.: reembolsos manuais).

Por outro lado, encontra-se em curso os trabalhos relativos à integração das receitas de execução fiscal no circuito duc, estando para breve concluída a cobertura no sistema local de cobrança de todas as Tesourarias de Finanças.

Afigura-se-nos que estão em curso medidas que, no futuro, permitirão à DGCI responder a alguns dos objectivos recomendados pelo Tribunal de Contas a todas as entidades intervenientes.

À Consideração Superior

DSCGF, 2004.06.07

O Director de Serviços,

André Cândido Campos Vicente

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

09. JUN. 04 12625

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
9156	28/05/04	DTCE/DCC

Assunto **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2002: Capítulo II- Pontos 2.1 a 2.5; Capítulo IX: Pontos 9.1-b) e 9.2.**

No seguimento do v/ ofício em referência sobre o "Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2002: Capítulo II- Pontos 2.1 a 2.5; Capítulo IX: Pontos 9.1-b) e 9.2", no que concerne ao ponto 2.2-Análise do modelo de contabilização, informa-se o seguinte:

- É a DGT que efectua no seu SGR os movimentos de encerramento da Conta Geral do Estado, por indicação da DGO e, por isso, quanto mais tarde ocorrer esse encerramento maior será o desfasamento temporal, entre o primeiro e o último registo;

- Não nos parece correcto utilizar o conceito de fiabilidade para determinar um indicador em que é estabelecida a relação entre o valor da informação inicial face à definitiva, pois não deve ser este o alcance utilizado no nº. 1 do artº. 3º. da Portaria nº. 1122/2000 (2ª. série), de 28 de Julho, quando refere que "... nas entidades administradoras das receitas existirá um responsável pela contabilização dos **factos registados**, pela respectiva qualidade, **fiabilidade** e segurança, ...".
  Entende-se que o conceito de fiabilidade tem a ver com a "a verdade ou sinceridade das contas" e não com a "integridade" inicial da informação, para onde parece apontar a construção do indicador.
  Enquanto que o primeiro se encontra ligado ao cumprimento dos princípios e critérios estabelecidos, já o segundo está direccionado para o registo da informação completa dentro do prazo legal.
  Porém, na actual conjuntura, em que a informação não se encontra totalmente automatizada, é prematura a criação de tais indicadores, tanto mais que este processo não depende somente da DGT, o qual, na parte que lhe diz exclusivamente respeito, encontra-se em vias de finalização (excepto a componente externa).

Rua da Alfândega,5 - 1º - 1194 Lisboa Codex Tel. 888 06 31 - Fax: 888 04 36

Ou seja, na nossa óptica, deveria existir a primazia da substância sobre a forma, na busca de uma "imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados das operações", como reza o POC;

- O apuramento e registo da informação da receita de cada período e o envio da informação mensal para o SCR, relacionada com a execução orçamental, por parte dos serviços administradores/contabilizadores, foi fixado pela DGO para 2004 até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que respeita a execução;

- O registo das receitas obtidas pelo Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros deixou, a partir de Janeiro de 2003, de ser efectuado no SGR pela Direcção-Geral do Orçamento, passando o mesmo a ser executado pela Direcção-Geral do Tesouro no seu SGR. Na Contabilidade do Tesouro procedeu-se à abertura de uma conta especifica como subconta da "Receita do Estado-DGT" para contabilização dessas receitas;

- Em termos das orientações dadas relativamente ao sistema de contabilização das operações orçamentais (receitas e reposições abatidas nos pagamentos) redefiniu-se em 2004 a estrutura da classe 04 – "Transferência do Orçamento do Estado", no sentido de a aproximar à que existe no SCR, ou seja, a contabilização das receitas efectuada por serviço administrador. No entanto, o facto de ainda não se encontrar automatizada a contabilização, quer dos DUC's cobrados pelas entidades colaboradoras, quer dos movimentos efectuados pelas caixas do Tesouro, a afectação desses valores não é ainda efectuada de acordo com o pretendido;

- A contabilização automática dos DUC, prevista iniciar-se no corrente ano, irá permitir o registo diário das cobranças, facilitando a reconciliação num período mais curto do que o actual.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral

AP/JS

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 09 06'04 16850

Rua da Alfândega,5 - 1º - 1194 Lisboa Codex Tel: 888 06 31 - Fax: 888 04 36

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

S. R.

03.JUN.04 12340

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

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 8435, de 25.05.04
Proc. DA I-Tec

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/ 2002 – Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial – Anteprojecto

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, o único comentário a formular pela Direcção-Geral do Tesouro prende-se com o item 10.2.1.1 – "Subsídios", a fls. X.3, e respeita ao registo indevido de 18.306 € na rubrica 05.02.01 – "Subsídios/Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas", situação que já foi regularizada no OE de 2003, com a utilização da rubrica 05.04.01 – "Região Autónoma dos Açores".

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 04 06'04 15980

gep
Gabinete de Estudos e Planeamento
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
M.I.Juiz Conselheiro Dr. José Tavares

Av.Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Nossa referência 711 | Data 02 - 06 - 2004

Assunto:

Foi-nos remetido pela Direcção Geral do Tribunal de Contas um Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Cap. X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.2.1.2), referente ao ano de 2002, recebido por fax neste organismo a 25/05/2004, com a sugestão de serem elaborados eventuais comentários ao mesmo no prazo de oito dias.

Analisado o referido Projecto de Parecer pela Direcção de Serviços com responsabilidade nas áreas abordadas pelo mesmo, foi elaborada Informação que subscrevo e junto em anexo, conjuntamente com cópia de documentos que a sustentam .

Em complemento oferece-se dizer que, relativamente às observações veiculadas no Projecto de Parecer do Tribunal de Contas:

- O GEP é, conforme se define no DL. Nº 311/2000, de 2 de Setembro, um "departamento sectorial de planeamento e **órgão de estudo, coordenação e apoio técnico,** vocacionado para o **acompanhamento das acções relacionadas** com as diversas áreas sectoriais, assumindo um caracter transversal **com vista ao desenvolvimento e formulação das políticas relevantes do Ministério"**.

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, nº 5 .. 1070-060 LISBOA • Tel: (+351) 21 722 92 16 .. FAX (+351) 21 722 92 15
E-mail: geral@gep-mopth.pt
www.gep-mopth.pt

+351 217229215
001/0 GEP-MOPTH +351 217229215

- Assim, salvo melhor opinião não se afigura caber ao GEP uma função fiscalizadora da vertente física dos projectos no sentido que lhe é atribuído no referido Projecto de Parecer, em substituição ou sobreposição com os órgãos competentes para esse efeito, presentes nessas entidades, - *não estando aliás o GEP dotado dos recursos humanos e financeiros para fazer face a tal incumbência* - , mas sim uma actuação de acompanhamento com vista a boa condução da política sectorial.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR

(Pedro Croft de Moura)

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, nº 5 .. 1070-060 LISBOA • Tel: (+351) 21 722 92 16 .. FAX (+351) 21 722 92 15
E-mail: geral@gep-mopth.pt
www.gep-mopth.pt

DGTC 03 06 '04 15726

gep
Gabinete de Estudos e Planeamento
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação

Informação nº 29/DSPAI/2004 **Data: 26 - 05 - 2004**

À Consideração Superior

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 – Capº X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.2.12.)

O projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, referido em epígrafe, e enviado ao GEPMOPTH através da Mensagem Fax nº 591/04 – DA I – Tec, de 25 de Maio, sugere-nos os seguintes comentários:

1. Em termos de PIDDAC – Capítulo 50º do Orçamento do Estado - são inscritas em cada ano no Orçamento do GEP todas as dotações a transferir para as Empresas tuteladas pelo MOPTH, estipuladas na respectiva Lei do Orçamento do Estado.

Com efeito, tratando-se de Empresas públicas ou equiparadas não podem ser beneficiárias directas do Orçamento do Estado, devendo as verbas que lhes são atribuídas ser inscritas no orçamento de um Organismo que possa posteriormente creditá-las por transferências.

Aquela inscrição que, por decisão superior, recaiu no GEP, resultou da necessidade de assegurar a contrapartida nacional da subvenção comunitária dos projectos objecto de financiamento no âmbito dos vários Programas Operacionais.

As transferências em causa podem assumir o caracter de adiantamentos ou de reembolsos totais ou parciais da despesa efectuada pela Empresa.

A função do GEP ao efectuar as transferências, com base nas requisições de fundos apresentadas pelas Entidades, consiste na obrigação de verificação da existência de cobertura orçamental no PIDDAC quer ao nível do programa quer ao nível dos projectos.

Essas transferências, de acordo com a Lei do Orçamento, não estão sujeitas ao regime duodecimal, podendo ser transferida de uma só vez a totalidade da verba atribuída, desde que a Empresa em causa apresente uma justificação plausível daquela necessidade de fundos. Trata-se, na prática, de um tratamento idêntico ao efectuado até final de 2003 pela Direcção Geral do Orçamento (DGO) no caso dos Fundos e Serviços Autónomos.

A observação do Parecer referida no final da página 6 não encontra justificação, uma vez que as listagens e cópias de documentos de despesa não resultam de qualquer obrigatoriedade imposta ao GEP. De facto, foi este Gabinete, que voluntariamente e no sentido de aperfeiçoar o procedimento, decidiu passar a solicitar às várias Empresas listagens e /ou cópia dos documentos de despesa, não no sentido de fiscalizar reembolsos, mas sim para aferir do grau de execução financeira dos vários projectos, e dando conta do mesmo à Tutela Sectorial por forma a que, no final do ano, não tenha que haver lugar a reposição de verbas, ou havendo, que as mesmas sejam mínimas.

2. Na alínea c) do Parecer e relativamente à Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA (APSS) é referido que o GEP transferiu para esta Administração uma verba superior à solicitada.

Esta conclusão é incorrecta uma vez que:

i) Através do ofício nº 1585 de 20/6/2002 a APSS apresentou um primeiro pedido de pagamento no montante de **858 022 euros**, correspondente a 50% da dotação ajustada.

No seguimento, o GEP solicitou uma listagem das facturas e respectivos montantes bem como a desagregação por projectos.

A APSS respondeu em 11/7/2002, através do ofício nº 1734, indicando de novo o montante de 858 022 euros assim distribuído:

Frente Ribeirinha	10.000 euros
Ampliação da Doca de Pesca	474.022 euros
Ordenamento do Porto de Pesca de Sesimbra	374.000 euros

Em anexo a este mesmo ofício, a APSS enviava uma listagem de despesa de cada um dos projectos totalizando 639 194,76 euros.

Esta situação permitiu ao GEP verificar que os três projectos estavam em execução não havendo, portanto, razão para não efectuar a transferência solicitada pela Entidade.

ii) Através do ofício nº 2505 de 21/10/2002 a APSS enviou um segundo pedido de pagamento ao GEP, no montante de 858.022 euros, correspondente aos restantes 50% da dotação ajustada de cada um dos projectos.

A listagem da despesa que acompanhava este pedido totalizava 5.332.681,91 euros (despesa acumulada) e estava desagregada por projectos.

Retirando àquele montante, a despesa apresentada aquando do primeiro pedido de pagamento, o valor subjacente a este pedido era de 4.693.487,15 euros.

Constata-se, assim, que o GEP nunca transferiu para a APSS uma verba superior à solicitada tendo, isso sim, efectuado um adiantamento parcial, procedimento previsto e já referido atrás, verificando-se no balanço da operação que para uma despesa total 5.332.681,91 euros, o montante transferido foi de 1.716.044 euros (isto é 32,2% do total).

Estes factos podem ser facilmente confirmados pelas cópias que se anexam à presente informação.

3. Na página 7 do Parecer refere-se a inexistência de qualquer acompanhamento por parte do GEP da execução física dos projectos.

■■■

+351 217229215

Em bom rigor, o GEP recebe anualmente informação sobre a situação física dos diversos projectos inscritos em PIDDAC, acompanhando os relatórios anuais que as Entidades beneficiárias estão obrigadas a apresentar, sintetizando o GEP todos esses elementos num Relatório de Execução Física e Financeira Anual, que apresenta à Tutela.

PI' A DIRECTORA DE SERVIÇOS

(Maria Luísa Alves Lino)

A CHEFE DE DIVISÃO

Ana Isabel Santos

(Ana Isabel Santos)

ML/AI /GS

+351 217229215

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL
GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO
DG | ENT. Nº 1370 | 26 JUN. 2002
SG
DSPA | LIVRO Nº 23

A

Ao DSPA
pl análise
02.06.22
e-T. é preciso solicitar documento de comprovação da despesa

Data: 2002.06.20

N/Refª: Of. n.º 1585/02-DSFA

V/Refª:

Ao
Ministério Obras Públicas, Transportes e Habitação
Gabinete de Estudos e Planeamento
A/C Senhora Dra Ana Isabel
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5
1070-060 LISBOA

Assunto: Requisição de Fundos PIDDAC 2002

No Orçamento de Estado para 2002, foi aprovado e inscrito no Cap.º 50.º do OE/PIDDAC a verba de 3.716.044 Euros, destinada ao financiamento dos projectos de investimento integrados no programa "Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra".
Na sequência do Despacho de 29 de Abril de 2002 de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento relativo ao Orçamento Rectificativo para 2002, foi efectuado o congelamento da dotação do Cap.º 50 OE/PIDDAC no valor de 2.000.000 Euros.

Tendo como base o ponto de situação de cada projecto, solicita-se a V.Ex.ªs o reembolso de 50% do valor aprovado, ou seja, no montante de [illegible] Euros, a deduzir à verba global aprovada para o programa "Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra":

1. Projecto "Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal"
   A execução financeira do projecto "Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal" ascendeu, até à presente data, ao montante de 108.[illegible],94 Euros, ou seja, 38,7% do valor aprovado em OE/PIDDAC, após congelamento, para o ano de 2002 (948.044 Euros).

2. Projecto "Ordenamento do Porto de Sesimbra"
   A execução financeira do projecto "Ordenamento do Porto de Sesimbra" ascendeu ao montante de 366.886,98 Euros, ou seja, 49,1% do valor aprovado em OE/PIDDAC, após congelamento, para o ano de 2002 (748.000 Euros).
   Os trabalhos realizados no âmbito deste projecto são relativos à empreitada de "Construção de um cais para estacionamento para embarcações de pesca no porto de Sesimbra".

Relativamente à transferência do reembolso, solicita-se que seja efectuado para o Banco Português de Investimentos (BPI), cujo Número de Identificação Bancária (NIB) é o seguinte: 0010 0000 22380670001 93.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração

Duarte Amândio

Duarte Silvestre Amândio

Feito ofício p/ APSS em 3.7.2002

ADP
3.7.2002

+351 217229215

008/01

gep
Gabinete de Estudos e Planeamento
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação

Exmº Senhor
Presidente do Conselho de Administração
dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA

Av. da República
2904-508 SETÚBAL

Sua referência | Nossa referência 972 | Data - -

Assunto: Requisição de verbas no âmbito do Capítulo 50° do OE/2002

Na sequência do ofício nº 1585/02 - DSFA, de 20.6.2002, dessa Empresa, sobre o assunto em epígrafe, solicito a V. Exª uma listagem das facturas e respectivos montantes que suportam o pedido de levantamento de verbas, por projecto, apresentado pela APSS, no âmbito do Capítulo 50° do OE/2002.

Solicito, igualmente, a V. Exª que o montante solicitado (858 022 euros) seja desagregado por projecto.

Com os melhores cumprimentos

A DIRECTORA

(Maria Elisa Saloio)

AI/GS

ZA DSPAI
pt archive
RS-Gr
02.07.16

PORTO DE SETÚBAL

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL
GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO
ENT. N.º 1556
1 JUL. 2002
PROC. N.º
LIVRO N.º 23
DSPAI

Data: 2002.07.11

N/Refª: Of. n.º 1734/02-DSFA

V/Refª:

Ao
Ministério Obras Públicas, Transportes e Habitação
Gabinete de Estudos e Planeamento
A/C Senhora Dra Ana Isabel
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5
1070-060 LISBOA

Assunto: Requisição de Fundos PIDDAC 2002

Em resposta ao solicitado por V.Ex.ªs, no Ofício n.º 972, de 4 de Julho de 2002, junto se envia a listagem das facturas e respectivos montantes desagregados por projecto (de acordo com a aprovação do OE/2002).

O montante solicitado (858.022,00 Euros), apresenta a seguinte desagregação por projecto, o correspondente a 50% do valor aprovado para 2002 (após congelamento de verbas):

- Projecto "Frente Ribeirinha" - 10.000,00 Euros
- Projecto "Ampliação da Doca de Pesca" - 474.022,00 Euros
- Projecto "Ordenamento do Porto de Pesca de Sesimbra" - 374.000 Euros

Mais se informa, que a listagem em anexo está actualizada à data de 11 de Julho de 2002, razão pela qual os valores constantes da mesma divergem dos apresentados no Ofício n.º 1585/02-DSFA.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração

Duarte Silvestre Amândio

Duarte Silvestre Amândio

Ável
18.7.2002

PSS Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra,
Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal
Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992
www.portodesetubal.pt geral@portodesetubal.pt
+351 217229215

SETUBAL

REQUISIÇÃO DE VERBAS
CAPÍTULO 50.º DO OE/PIDDAC 2002

LISTAGEM DE DOCUMENTOS JUSTIFICATIVOS DE DESPESA

CÓDIGO DO PROGRAMA:	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra
CÓDIGO DO PROJECTO:	25
DESIGNAÇÃO:	Frente Ribeirinha

FORNECEDOR	N.º FACTURA	DATA	VALOR	OBS.
Consulmar, Lda	220196	02-07-2002	2.380,00	
SUBTOTAL			**2.380,00**	

CÓDIGO DO PROGRAMA:	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra
CÓDIGO DO PROJECTO:	27
DESIGNAÇÃO:	Ordenamento do Porto de Pesca de Sesimbra

FORNECEDOR	N.º FACTURA	DATA	VALOR	OBS.
OFM	36/01.02	31-01-2002	54.339,87	
Consulmar, Lda	220038	05-02-2002	5.382,00	
OFM	96/02.02	28-02-2002	25.997,15	
OFM	142/03.02	29-03-2002	72.417,60	
OFM	215/04.02	30-04-2002	60.879,07	
OFM	277/05.02	31-05-2002	147.871,29	
SUBTOTAL			**366.886,98**	

CÓDIGO DO PROGRAMA:	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra
CÓDIGO DO PROJECTO:	29
DESIGNAÇÃO:	Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal

FORNECEDOR	N.º FACTURA	DATA	VALOR	OBS.
Etermar, SA	13201	07-01-2002	59.314,46	
Somague, SA	01/01/02	07-01-2002	59.314,46	
Somague, SA	129/03/02	28-03-2002	37.071,54	
Etermar, SA	13305	28-03-2002	37.071,54	
WW, Lda	753	21-04-2002	7.069,07	
WW, Lda	755	20-05-2002	7.069,07	
Etermar, SA	279	26-06-2002	22.201,65	
Etermar, SA	280	26-06-2002	9.307,17	
Somague, SA	87/06/02	28-06-2002	22.201,65	
Somague, SA	88/06/02	28-06-2002	9.307,17	
SUBTOTAL			**269.927,78**	

VALOR TOTAL DA DESPESA	639.194,76
VALOR DA REQUISIÇÃO DE FUNDOS	638.022,00

Unid. Euros

SETÚBAL

Data: 2002.10.29

N/Refª: Of. n.º 2614/02-DSFA

V/Refª:

Ao
Ministério Obras Públicas, Transportes e Habitação
Gabinete de Estudos e Planeamento
A/C Senhora Drª Elisabete Fernandes
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5
1070-060 LISBOA

Assunto: Requisição de Fundos PIDDAC 2002

Na sequência do solicitado telefonicamente, junto se envia a Listagem de Documentos Justificativos de Despesa respeitante à 2.ª Requisição de Fundos do Cap.º 50.º do OE/PIDDAC de 2002 para o programa "Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra"

As facturas integradas na Listagem acima referida reportam ao período de Janeiro a Setembro de 2002.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração

Duarte Silvestre Amândio

Sede
Av. Conselheiro Fernando de Sousa, 21A
1070-072 Lisboa
Tel: +351 21 382 52 00
Fax: +351 21 382 52 07

Extensão
Rua Garrett, 80-3º/4º
1200-204 Lisboa
Tel: +351 21 321 97 00
Fax: +351 21 321 97 22

AVANÇADO POR FAX

Exma Senhora
Drª Leonor Corte-Real Amaral
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 - Lisboa

31 MAIO 2004 391

Sua Ref.ª Fax nº 04 - DA I-Tec ProcCGE/2002 Nossa Ref. IA/Extensão Rua Garrett

Assunto: Esclarecimento sobre pagamento ao Centro Português de Design

Exma Sra,

Através da consulta que efectuamos ao processo relativo ao procedimento que foi executado pela então direcção do Instituto de Arte Contemporânea, relativamente ao pagamento feito ao CPD, informamos que constatamos:

1 - Após a deliberação do Conselho Geral do Centro Português de Design sobre o aumento de capital, foi perceptível a dificuldade de encontrar no classificador das receitas e despesas, a rubrica adequada, para enquadrar o aumento da participação do IAC no capital do CPD.

2 - Com o objectivo de procederem à classificação em conformidade, foram telefonicamente solicitados esclarecimentos junto da 1ª Delegação da DGO, bem como da Direcção Geral do Orçamento - **serviço de classificação de despesas**, embora com tímida convicção, as sugestões dadas, recaíram na rubrica 09.01.00 -Activos Financeiros/Aumentos de Capital.

3 - Conscientes de que o procedimento era o adequado, concluíram todo o expediente tendo em vista a transferencia dos 10 623,62 do orçamento do IAC para a conta do CPD:

Com os melhores cumprimentos

A Subdirectora

Arq. Margarida Veiga

MC Ministério da Cultura

Instituto das Artes

DGTC 03 06 '04 15895

CONS.ADMINISTRACAO

IAPMEI

FOLHA PARA TRANSMISSÃO POR FAX

PARA: Exma. Sra. Dra. Leonor Côrte-Real Amaral	DE: IAPMEI
EMPRESA: Direcção Geral do Tribunal de Contas	DATA: 26 de Maio de 2004
NÚMERO DE FAX: 21 793 60 33	N.º TOTAL DE PÁGINAS: 1
NÚMERO DE TELEFONE: 21 794 51 00	NOSSO NÚMERO DE REFERÊNCIA:
ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a conta Geral do Estado / 2002	VOSSO NÚMERO DE REFERÊNCIA:

Em resposta ao v/ fax de 21 de Maio de 2004, e no âmbito do Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 , nomeadamente no que diz respeito aos fluxos financeiros dos Fundos e Serviços Autónomos (FSA's) para o Sector Público Empresarial (SPE), cumpre-nos tecer os seguintes comentários:

Ponto 10.4.1 – Fundos evidenciados na CGE

Conforme explicitado n/ ofício n.º 4177 de 10 de Julho de 2003, informámos que o IAPMEI processou transferências destinadas a empresas não pertencentes ao SPE, que foram classificadas nas rubricas de classificação económica 05.01.01 (transferências correntes para empresas públicas, equiparadas e participadas) e 08.01.01 (transferências capital para empresas públicas, equiparadas e participadas).

O referido procedimento explica-se pelo facto de, no ano de 2002, o Instituto não possuir listagens actualizadas das entidades pertencentes ao Sector Público Empresarial, as quais foram oportunamente solicitadas à Direcção Geral do Orçamento, por forma a evitar lapsos na contabilização de transferências.

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora

Maria Cristina Albuquerque

DGTC 31 05'04 14776

FORPESCAS

Centro de Formação Profissional
para o Sector das Pescas

TELEFAX

DATA/ DATE: 2004-05-28	**FAX** Nº 279

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 OE e o SPE (ponto 10.4.1)

Em resposta ao v/ fax nº594/04 –DA I Tec confirmamos os montantes referidos no Quadro X.20 Entidades beneficiárias na rubrica 08.01.01, relacionados com este Centro.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora

Maria Elisa Monteiro

MMG

Av. Pe Brandão Pedrouços 1400 LISBOA, PORTUGAL Tel 351-1-301 7670 Fax 351-1-301 6482

DGTC 28 05'04 14633

Centro de Educação e Formação Profissional Integrada

FAX: **21 795 60 33**

PARA: Tribunal de Contas – Departamento de Auditoria I
A/c A/C. Exma Senhora Dra Maria Rosário Santos Silva

DE: C.E.F.P.I.
Olga Figueiredo

DATA: 2004-05-28 **N/REF**:102 /D/04 **N.º 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 596/04-DA I - Tec

Exma. Senhora,

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 n.º 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)

OF/SM

Endereço(Address)- Rua de Vila Nova, 1323 – 4100-506 PORTO - PORTUGAL
Telefone(Phone) +351 22 6173378
Telecópia(Fax) - +351 22 6102231

DGTC 28 05'04 14632

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

INSTITUTO DE TURISMO DE PORTUGAL
Nova designação nos termos do D.L. 77/2004, de 31 de Março

Exmos. Senhores
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

S/ referência	N/ referência	Data
	Ofº nº 676/2004/DAF	2004.05.27

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Cap X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (pontos 10.4.1 e 10.4.2)

Em resposta ao teor do vosso fax com a Refª. 598/04, relativo ao assunto mencionado em epígrafe, vimos informar V. Exas do seguinte:

1. O ex-IFT utilizou até ao final do ano 2002, a rubrica 07.01.04 para aí registar os pagamentos que efectuava no âmbito da utilização das verbas provenientes do imposto de jogo, nos termos que constam do DL. 422/89, circunstância em que incluía, de facto, nesta rubrica, alguns pagamentos efectuados a entidades que integram o sector público empresarial, como é o caso das que estão identificadas no Quadro X.21 que consta do fax acima identificado.

2. Alertado, em meados de 2003, por esse Tribunal de Contas, quanto à conveniência em reunir, numa única rubrica, todas as transferências de capital que se destinam às empresas que integram o SPE, o então IFT alterou, efectivamente, este procedimento, como aliás é referido no 1º parágrafo do texto que se segue à apresentação do Quadro X.21 já anteriormente mencionado, reflectindo, deste modo, a sua intenção manifestada em anterior troca de correspondência sobre este assunto, efectuada ao longo do ano transacto, e mais especificamente através do ofício nº 618/2003, de 02 de Junho, de que volta a juntar-se, em anexo, uma cópia.

3. Reconfirmamos, neste contexto, que as transferências de capital para as empresas que integram SPE passaram a estar concentradas na rubrica 08.01.01, desde o início do ano 2003.

Com os melhores cumprimentos,

O Director do Departamento Administrativo e Financeiro

(Carlos Farrajota Cavaco)

CC/

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
Internet: www.ifturismo.min-economia.pt

DGTC 31 05'04 14741

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

Ministério da Economia

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.

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

. 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

(Carlos Farrajota Cavaco)

CC/

217227005

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMACÃO PROFISSIONAL

Fax

FAX Nº

Para: TRIBUNAL DE CONTAS Fax: 21 7936033

Departamento de Auditoria I

De: DEPARTAMENTO GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA Fax: 21 7227005

Data: 2004 - 05 - 27

Nº de págs. enviadas: 1 + 1

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Em resposta ao Vosso fax nº 600/04, relativo ao assunto em epígrafe, informa-se que só a partir de 2003 inclusive é possível proceder ao enquadramento das transferências para o SPE, na rubrica adequada, em virtude de o classificador adoptado por este Instituto não o permitir.

Quanto aos valores indicados, informa-se que não estão de acordo com o comunicado pelo nosso fax enviado a esse Departamento em 8 de Julho de 2003, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

(António Maximino Oliveira)

DGTC 28 05 '04 14484

217227005

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMACÃO PROFISSIONAL

Fax

FAX Nº

Para: TRIBUNAL DE CONTAS Fax: 21 7936033

Departamento de Auditoria I

De: DIRECÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS Fax: 21 7227005

Data: 2003 - 07 - 08

Nº de págs. enviadas: 1

Assunto: Pagamentos a entidades do Sector Público Empresarial

Em resposta ao Vosso fax nº 469/03, relativo ao assunto em epígrafe, indicam-se as empresas cujas transferências foram processadas por este Instituto:

Cód. Classif. Económica	Entidade beneficiária	Valor em Euros
04.01.03	Arsenal do Alfeite	303.149,94
08.01.02	ANA – Aeroportos de Portugal	7.477,32
08.01.02	ENATUR	137.405,86
08.01.02	EDP	74.879,15
08.01.02	Imprensa Nac. Casa da Moeda	14.176,12
08.01.02	TAP	4.232,69
08.01.02	REFER	226.004,09
08.01.02	CP – Caminhos Ferro Portugueses	626.071,76

Com os melhores cumprimentos,

A DIRECTORA DE SERVIÇOS FINANCEIROS

(Margarida Ferreira)

od. IEFP 9823 320

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.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 433	**25 Maio de 2004**	135/DG	**2 Junho de 2004**
DA I.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 434	**25 Maio de 2004**		
DA III - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 492	**25 Maio de 2004**		

ASSUNTO: **Anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002:**

- **"Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado";**
- **"Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT";**
- **"Análise global dos fluxos financeiros com a UE a inserir no Parecer sobre a CGE/2002".**

Relativamente aos anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, vem esta Direcção-Geral informar que os mesmos não lhe suscitam, genericamente, quaisquer comentários.

Cabe, no entanto, referir, relativamente ao segundo destes anteprojectos, relativo ao "Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e à "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT", os seguintes dois aspectos:

- No que se relaciona com o ponto 3.1. – "Considerações gerais", é apurado o valor de reposições abatidas nos pagamentos, distinguindo as "efectuadas no próprio ano (...) e em 2003 (...)". Julga-se ser de precisar que a Conta Geral de 2002 não tem reposições abatidas de 2003, tratando-se, neste último caso, de reposições não abatidas nos pagamentos, que o Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, permite que sejam antecipadas para 2002 por forma a regularizar excessos que existam nas autorizações e/ou pagamentos efectuados relativamente às dotações orçamentais finais;

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 respeitante às Contas de Ordem com expressão no Orçamento do Estado (serviços integrados), cujo regime estava subjacente ao Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, embora vigorasse, ainda, no ano de 2002, este problema ficará ultrapassado na Conta Geral do Estado de 2003, por força da publicação do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (aprova os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas).

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 2 de Junho de 2004.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

DGTC 03.06.04 15725

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

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

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.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 435	25 Maio de 2004	135/06	
DA I.2 - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 434	25 Maio de 2004		2 Junho de 2004
DA III - Parecer CGE/02, Ref.ª 08 492	25 Maio de 2004		

Cor

Dir

ASSUNTO: **Anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002:**

- **"Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado";**
- **"Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT";**
- **"Análise global dos fluxos financeiros com a UE a inserir no Parecer sobre a CGE/2002".**

Relativamente aos anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, vem esta Direcção-Geral informar que os mesmos não lhe suscitam, genericamente, quaisquer comentários.

Cabe, no entanto, referir, relativamente ao segundo destes anteprojectos, relativo ao "Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa" e à "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT", os seguintes dois aspectos:

- No que se relaciona com o ponto 3.1. – "Considerações gerais", é apurado o valor de reposições abatidas nos pagamentos, distinguindo as "efectuadas no próprio ano (...) e em 2003 (...)". Julga-se ser de precisar que a Conta Geral de 2002 não tem reposições abatidas de 2003, tratando-se, neste último caso, de reposições não abatidas nos pagamentos, que o Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, permite que sejam antecipadas para 2002 por forma a regularizar excessos que existam nas autorizações e/ou pagamentos efectuados relativamente às dotações orçamentais finais;

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

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa (Portugal)
Fax: 21 884 63 07
Email: dgo@dgo.pt

IFADAP Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
INGA Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola

Nº do Fax do destinatário 21 793 60 33

Nº de página (incluindo a capa)
Number of pages (included cover sheet) 2 Mensagem nº / Message nº **163/DPC** Data / Date **04-06-2004**

Nome do destinatário / Name of addressed (type)

Para / to **Tribunal de Contas - Direcção Geral**

De / from **DPC/SRC**

ASSUNTO/ Subject **Resposta a ofício do Tribunal de Contas de (Refª DA III - 25/5/04) – Análise global dos fluxos financeiros com a EU, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002.**

Em resposta ao vosso ofício, vem o INGA apresentar os seguintes comentários.

Conclusões e recomendações

3. Fluxos financeiros da UE para Portugal

Na pág. XI.29 há uma gralha: onde se lê "... o que, em termos de UE, representou 17,7% do valor total transferido no âmbito da PAC..." deve-se ler 1,77%.

Na pág. XI.32 devem ser corrigidas as informações relativas ao FEOGA-Garantia de acordo com a seguinte informação (e incluir no "especial destaque" o desenvolvimento rural):

PAGAMENTOS FEOGA-GARANTIA - ANO 2002

	milhares euros	%
Culturas Arvenses	181.920	24,5
Açúcar	20.634	2,8
Azeite	32.745	4.4
Forragens Secas e Produtos Hortícolas Secos	93	0,0
Frutas e Produtos Hortícolas	44.689	6,0
Produtos do Sector Vitivinícola	52.812	7,1
Tabaco	16.915	2,3
Outros Sectores ou Produtos Vegetais	5.536	0,7
Leite e Produtos Lácteos	1.627	0,2
Carne de Bovino	123.363	16,6
Carnes de Ovino e Caprino	47.914	6,5
Carne de Suino, Ovos e Aves de Capoeira	1.987	0,3
Fundo Europeu de Garantia Para a Pesca	1.924	0,3
Restituições certas Mercadorias Tranf.P.Agricolas	2.759	0,4
Programas Alimentares	3.889	0,5
Prog. Favor das Regioes Ultraperif. e Mar Egeu	38.519	5,2
Acções de Promoção e Informação	136	0,0
Desenvolvimento Rural	163.688	22,1
TOTAL.....	741.150	100,0

Nota: Não inclui a 2ª categoria, D.Gratuita e Apuramento de Contas

IFADAP
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
INGA
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola

Mensagem n.º 163/DPC Data 04-06-2004 Fax Destinatário 21 793 60 33

Outras correcções

pág. XI.9 (igual a XI.29): há uma gralha: onde se lê "... o que, em termos de UE, representou 17,7% do valor total transferido no âmbito da PAC..." deve-se ler 1,77%.

pág. XI.11: os valores do quadro referentes ao FEOGA-Garantia estão errados e devem ser corrigidos: 1994-99 – 3955 10^6 euros (em vez de 793 10^6 euros); 2000-2001 – 1526 10^6 euros (em vez de 2318 10^5 euros);.

pág. XI.25: devem ser corrigidas as informações relativas ao FEOGA-Garantia de acordo com o quadro anterior (Conclusões e recomendações), e incluir no "especial destaque" o desenvolvimento rural.

Observação

Será de esclarecer que se está a trabalhar com conceitos diferentes, embora sempre com referência ao FEOGA-Garantia, quando se fala no âmbito do "plano financeiro da UE" (pág. XI.9), no das "Transferências efectivas registadas na DGT" (pág. XI.10) ou no das "Ajudas no âmbito do Feoga Garantia" (pág. XI.25), o que justifica as diferenças entre os valores apresentados.

Com os melhores cumprimentos.

Chefe de Serviço de Relações Comunitárias

(Bruno Dimas)

351 217518613

IFADAP
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

INGA
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola

Nº do Fax do destinatário 21 793 60 33

Nº de página (incluindo a capa)
Number of pages (included cover sheet)

Mensagem nº / Message nº **173/DPC**

Data / Date **09-06-2004**

Nome do destinatário / Name of addressed (type)

Para / to **Tribunal de Contas - Direcção Geral**
A/c Dr. Abílio de Matos

De / from **DPC/SRC**

ASSUNTO/ Subject **Rectificação da informação prestada pelo INGA (Ofício DFA-2/SGO/04 de 25 de Fevereiro de 2004 com a refª 00731)**

Vem o INGA, por este meio, rectificar a informação referente aos pagamentos FEOGA-Garantia por capítulo orçamental enviada no ofício referido, que não incluía os pagamentos efectuados pelo IFADAP.

PAGAMENTOS FEOGA-GARANTIA - ANO 2002

	milhares euros	%
Culturas Arvenses	181.920	24,5
Açúcar	20.634	2,8
Azeite	32.745	4,4
Forragens Secas e Produtos Hortícolas Secos	93	0,0
Frutas e Produtos Hortícolas	44.689	6,0
Produtos do Sector Vitivinícola	52.812	7,1
Tabaco	16.915	2,3
Outros Sectores ou Produtos Vegetais	5.536	0,7
Leite e Produtos Lácteos	1.627	0,2
Carne de Bovino	123.363	16,6
Carnes de Ovino e Caprino	47.914	6,5
Carne de Suino, Ovos e Aves de Capoeira	1.967	0,3
Fundo Europeu de Garantia Para a Pesca	1.924	0,3
Restituições certas Mercadorias Tranf.P.Agricolas	2.759	0,4
Programas Alimentares	3.889	0,5
Prog. Favor das Regioes Ultraperif. e Mar Egeu	38.519	5,2
Acções de Promoção e Informação	136	0,0
Desenvolvimento Rural	163.688	22,1
TOTAL.....	741.150	100,0

Nota: Não inclui a 2ª categoria, D.Gratuita e Apuramento de Contas

Com os melhores cumprimentos.

Chefe de Serviço de Relações Comunitárias

(Bruno Dimas)

Rua Fernando Curado Ribeiro, 4G – 1649-034 LISBOA . Tel: 21 751 85 00 . Fax: 21 751 88 00

IFADAP / INGA - Mod. 132 H - Norm. AG - 03 / 04 - DDI / SDR

DGTC 09 06 '04 16629

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. Abilio Matos
Gabinete do Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		DSAA/ 08.05.02

07. JUN 04 03186

ASSUNTO: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002

Em resposta ao vosso ofício nº 8494 – DA III de 25 de Maio de 2004, e relativamente ao documento enviado cumpre-me comentar:

- **Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia** (pág. XI.3) e **Quadro XI.6 – Transferências da EU para Portugal – 2002** (pág. XI.10): a DGDR elaborou durante o ano de 2002 (com actualização em Outubro do mesmo ano) um exercício de previsões com valores significativamente mais baixos do que os apresentados para as Transferências da UE. Os valores de Transferências registadas na DGT são ligeiramente diferentes dos da DGDR (facto que ocorre em todos os quadros);

- **Quadro XI.11 – Realização dos fundos comunitários em 31/12/2002 – QCA III** (pág. XI.16): o valor inscrito na coluna (22) no Programa da Educação deve ser "392 326" e não "39 326";

- **Quadro XI.12 – Aplicação da "regra n+2"** (pág. XI.19): sugere-se a alteração da designação das primeira, quarta e sétima colunas de valores do quadro para

GC

"Meta", uma vez que para o FEOGA a Meta da Regra n+2 em 2002 não é exactamente o valor da Programação para o referido ano;

- **Quadro XI.16 – Realização do Fundo de Coesão 2000/2002** (pág.XI.24): na linha do Ambiente, os valores deverão ser "584 518" de Programação (em vez de "594 518") e "185 111" de Execução (em vez de "195 111").

Importa salientar que a análise efectuada privilegiou a avaliação dos quadros financeiros e apenas na perspectiva "UE – Portugal", ao nível do FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP e Fundo de Coesão.

Relativamente ao **Ponto 11.3.7 – Fundo de Coesão,** na página XI.22 e no 2º parágrafo onde se lê "a execução articulou-se" deveria ser alterado para "a execução do FC I articulou-se". Ainda na mesma página, mas no parágrafo seguinte, onde está "24 relatórios de instrução na CE" deveria estar "24 relatórios finais para instrução".
Na página XI.24 onde se lê "os projectos aprovados tinham subjacente uma despesa total" deveria ser alterado para "os projectos aprovados executaram uma despesa total". Para finalizar, e ainda na mesma página, onde se lê "tendo em conta a previsão actualizada" deveria estar "tendo em conta as previsões actualizadas de despesa".

Com os melhores cumprimentos,

O Director Geral

PAULO MAURITTI
SUBDIRECTOR-GERAL

Amável Santos

GC

DGTC 09/06/04 16848

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

08.JUN.04 12610

Exm.º Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/ Ref.	S/ Data	N/ Ref.	N/ Data
		DTCE/DCT/NCC	

Assunto: *Auditoria "Análise Global dos Fluxos Financeiros com a EU, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002*

Na sequência do vosso ofício nº 8493, de 04.05.25, informa-se V.Exa,. de que em regra, são sempre cumpridos por esta Direcção-Geral, os prazos estipulados para todos os pagamentos. A situação relatada no Parecer em análise, relativamente à questão dos juros de mora pagos em Agosto, verificou-se devido a, naquela data, não estarem reunidas as condições orçamentais necessárias para o efeito.

Refira-se, ainda, que o pagamento em causa foi concretizado logo que foi possível.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

DGTC 09'06'04 16852

Equal
"de igual para igual"

Ano Internacional da Família
10º Aniversário · 1994 - 2004

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Por Protocolo

V/Ref. Proc. n.º 01/03 – DIV – DA III.1

N. Ref.: O/IS/00305/04

Lisboa, 11 de Fevereiro de 2004

Assunto: **RELATO DA ACÇÃO DE NATUREZA INSTRUMENTAL "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGDR e IGFSE, relativas ao Fundo Comunitário – FSE"**

Em resposta ao ofício de V.Exa., n.º 1090 de 28 de Janeiro p.pdo., sobre o assunto em epígrafe, junto em anexo as nossas observações ao relato em apreço.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora do Programa

Ana Vale

DGTC 11 02'04 04271

Anexo: 1

Gabinete de Gestão Equal
Avenida da República, 62 - 7º • 1050-197 LISBOA • Tel: (351) 21 799 49 30 • Fax: (351) 21 793 39 20
E-mail: equal@equal.mts.gov.pt • Internet: www.equal.mts.gov.pt

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO
UNIÃO EUROPEIA

Ponto do relato		Observações
I	1.1. Conclusões "O SIIFSE entrou em produção... ... atraso no desenvolvimento e implementação deste sistema" (pag. 9)	Valeria a pena, a nosso ver, precisar que no caso do EQUAL, o SIIFSE entrou em funcionamento com o lançamento da primeira fase de candidaturas pelo que, neste caso, não houve atraso no desenvolvimento e implementação do sistema e, consequentemente, também não houve necessidade de recuperar informação histórica (salvo no caso da medida de assistência técnica, relativamente à qual foi ,entretanto, feita integralmente a recuperação histórica).
II	1.1.Conclusões "O sistema de apoio à decisão baseia-se numa filosofia *datawarehouse*, com actualização diária, efectuada pela reposição da base de dados de produção;..." (pag. 10)	A base de dados de suporte ao sistema de apoio à decisão tem um processo de actualização *batch* definido com periodicidade diária. Este é efectuado através de programas de extracção e carregamento (ETL), desenvolvidos à medida e que efectuam a transferência de dados entre as duas bases de dados operacional e *datawarehouse*.
III	1.1.Conclusões "O arranque do SIIFSE, no âmbito do EQUAL, ... para gerir na íntegra a candidatura e as acções referentes à execução dos projectos... " (pag. 10)	O SIIFSE permite, também, assegurar a produção e envio automático da informação ao IGFSE.
IV	1.1.Conclusões "O EQUAL, numa perspectiva de eficácia, ...tendo mesmo desenvolvido uma funcionalidade designada "documental" ..." (pag. 10)	A funcionalidade da gestão documental foi desenvolvida em 2001 para a versão base, tendo o EQUAL efectuado através de contratos específicos, melhoramentos a esta funcionalidade. Esta funcionalidade deverá poder ser utilizada por outros gestores já que foi originariamente projectada na versão base.

V	1.1.Conclusões "No PRODEP, o módulo gestor estava desenvolvido ... De referir que não houve desenvolvimento para a medida da "Assistência Técnica", pois utilizou-se a versão base." (pag. 10)	A funcionalidade de " assistência técnica" foi desenvolvida na versão base pelo IGFSE sob proposta do EQUAL que elaborou a especificação inicial e que também utiliza esta funcionalidade intensiva e extensivamente desde a sua entrada em exploração: todas as despesas relativas à medida de assistência técnica EQUAL estão integralmente recuperadas no SIIFSE sendo os respectivos modelos gerados automaticamente.
VI	3.1. Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu "Com a entrada em produção do SIIFSE, ocorreu ..." (pag. 20)	Valeria a pena referir a entrada em produção em 2001 dos módulos central de entidades e idoneidades, tendo como utilizador o IGFSE. A gestão centralizada destes módulos traduz-se numa grande mais valia para o sistema, quer em termos de eficácia, quer de desburocratização, evitando que todos os gestores, relativamente a cada candidatura, tenham de solicitar a todas as entidades a mesma informação de caracterização da entidade.
VII	3.1. Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu "Vários factores contribuíram para o atraso no desenvolvimento..." (pag. 20)	O início do desenvolvimento do SIIFSE ocorreu em Outubro de 2000. O tempo de desenvolvimento inicial foi previsto em 6/8 meses o que foi cumprido pelo fornecedor embora os testes finais de aceitação se tenham arrastado até Dezembro 2001. Esta situação não impediu, no entanto, o arranque do EQUAL e PRODEP antes da aceitação final do contrato base IGFSE. O EQUAL implementou um desenvolvimento faseado e sempre teve a sua actividade suportada integralmente pelo SIIFSE desde o arranque de candidaturas da Acção 1, em 2001, pelo que não partilha esta posição de lentidão no desenvolvimento.
VIII	3.1. Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu "À data dos trabalhos de campo da auditoria, ainda decorria, também, o desenvolvimento de uma nova funcionalidade atinente à *gestão de devedores*..." (pag. 20)	A funcionalidade de gestão de devedores corresponde à necessidade de melhorar a gestão de tesouraria central, tendo o estudo de reengenharia terminado no 1º trimestre de 2003. Não tendo havido quaisquer desenvolvimentos do SIIFSE neste âmbito, aguarda-se que possam, ainda, vir a ocorrer.
IX	3.1.1.1. Autenticação de Utilizadores "Utilizador *Entidades Titulares de Pedidos*... Este perfil ... é atribuído aos utilizadores criados por utilizadores com o perfil *Entidades Titulares de Pedidos*..."(pag. 23)	O nível de parametrização de utilizadores promotores não foi implementado , tendo sido decidido desde o início criar, apenas, um utilizador por promotor, inibindo assim a existência de um perfil "administrador promotor" que geraria os utilizadores promotor que entendesse.

X	3.1.1.2.2. Sistema de Apoio à Decisão "Este sistema de apoio à decisão (SAD) ..." (pag. 27)	Ver comentário anterior feito no ponto I
XI	3.1.1.2.2. Sistema de Apoio à Decisão "A implementação da *datawarehouse* foi concluída no 1º semestre de 2003..." (pag. 27)	A implementação do SAD, conforme consta de relatórios IGFSE, foi efectuada em dois períodos em que ocorreram testes de aceitação pela equipa interna IGFSE: fase inicial, em 2001; Modelo 7, em 2002. No 1º semestre de 2003 decorreu um estudo de controlo de qualidade para certificação do DW, cujo relatório foi entregue em Julho. Não houve quaisquer desenvolvimentos neste período.
XII	3.1.1.2.2. Sistema de Apoio à Decisão " O modelo de dados do *DataWarehouse* é suportado pelo *Intelligence Server da Microstrategy* ... " (pag. 27)	O MST é uma ferramenta OLAP de exploração como é referido no relatório em frase subsequente. O modelo de dados do DW é suportado por uma base de dados ORACLE como se refere na página 32.
XIII	3.1.2.1. Fluxos de Informação "... As tabelas do *DataWarehouse* são actualizadas diariamente através de um processo de extracção, validação e limpeza da informação constante no SGBD *Oracle*" (pag. 37)	Convirá precisar que não se trata do SGBD *Oracle* mas do SGDB SQL SERVER. A base de dados origem é a base de dados SQL SERVER que suporta o sistema operacional, única fonte de dados para a base de dados de suporte do DW em ORACLE.
XIV	3.1.3. Pontos Fortes e Fracos "A lenta implementação do SIIFSE potenciou o atraso na recuperação da informação histórica." (pag. 39)	Esta afirmação não poderá ser universal. Vide comentários ponto I.

XV	3.2.1. PIC EQUAL "As parcerias transnacionais integram... e ainda um projecto transversal a todos estes, o qual terá que ser aprovado pelos três diferentes Estados membros." (pag. 40)	Sugere-se a seguinte clarificação: As parcerias transnacionais integram .... e um projecto francês que estabelecem entre si um acordo de cooperação transnacional onde preveêm actividades diversas de cooperação com impacto nos respectivos projectos nacionais e que terá de ser aprovado pelos três diferentes Estados Membros.
XVI	3.2.1. PIC EQUAL "Assim, os projectos integram uma componente transversal, ... E, sempre que a prática for comprovadamente boa, esta pode ser implementada em outros Estados membros, podendo, assim, estes obter benefícios da experiência realizada." (pag. 40)	Sugere-se que se diga "Assim os projectos integram uma componente transnacional ... "E sempre que a prática inovadora for comprovadamente boa, esta poderá ser replicada em maior escala no plano nacional bem como em outros Estados membros, podendo assim ampliar-se os benefícios com a experiência realizada".
XVII	3.2.1. PIC EQUAL "No âmbito do EQUAL existem.. ▪ Acção 3 – réplica da inovação a nível de cooperação transnacional." (pag. 40)	Será mais correcto dizer-se: ▪ " Acção 3 – disseminação e incorporação das "boas práticas" desenvolvidas.
XVIII	3.2.1.1.2. Sistema de Apoio à Decisão (pag. 41)	Os primeiros parágrafos deste ponto elencam as características técnica da ferramenta *Microstrategy* no que respeita à organização do relatórios. Tratando-se de matéria técnica e de carácter geral, sugere-se que este texto seja inscrito no ponto 3.1.1.2.2. Sistema de Apoio à Decisão onde é aplicável.
XIX	3.2.1.1.2. Sistema de Apoio à Decisão "Os relatórios financeiros (trinta e nove) ... O IGFSE tinha validado todos os relatórios do SAD e certificado cerca de 80% dos mesmos." (pag. 42)	Esta frase não parece fazer sentido num ponto dedicado ao PIC EQUAL. Isto porque, dos cerca de 1100 relatórios programados no SAD apenas cerca de 66 são relatórios físicos do EQUAL enquadrados na contratação IGFSE. Os restantes relatórios EQUAL, designadamente, os financeiros foram desenvolvidos, à medida, para o EQUAL pela assessoria técnica fora do processo de certificação do IGFSE, como de resto é referido.

XX	3.2.1.3. Sistema de Informação "Mensalmente, através de um processo automatizado, ... para o *Editing Comme Data Base* (ECDB)" (pag. 43)	Deverá dizer-se Equal Common Data Base (ECDB).
XXI	3.2.1.3. Sistema de Informação "Foi também referido pelo EQUAL que, ... em suporte de papel, ainda prestam mensalmente contas ao IGFSE ..." (pag. 43)	A entrega de informação em papel é exigência do IGFSE. O EQUAL por repetidas vezes se tem pronunciado sobre a redundância e custos deste procedimento, designadamente no circuito de restituições mas o IGFSE não tem sido sensível à simplificação e eliminação do papel.
XXII	Diferença de observações entre os textos dos gestores	A fim de garantir a coerência de tratamento entre os diversos gestores valeria a pena referir que o EQUAL utiliza integralmente os módulos de assistência técnica e de controlo.
XXIII	Anexo II (pag. 61)	Para melhor compreensão deste Anexo parece-nos que deveria ser referido que este texto representa a documentação funcional do SIIFSE, versão base do módulo gestor, e que, em 2001, todas estas funcionalidades foram construídas como base para a implantação subsequente de especificidades de cada gestor.

12.FEV 2004 00207

inofor
Instituto para a inovação na formação

Ministério da Segurança Social e do Trabalho

Exmo. Senhor
Director Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 045 Lisboa

V/Ref. Nº Proc. Nº01/03-DIV-DAIII.1
N/Ref.Nº CD/TP/033/04
Assunto: Relato da Acção de natureza instrumental "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao Fundo Comunitário FSE"

Lisboa, 10 de Fevereiro de 2004

Conforme solicitado no vosso ofício nº 01093, de 28 de Janeiro de 2004, junto se envia a V. Exa. a Nota de apreciação deste Instituto, relativamente ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

Teresa Paixão

DGTC 13 02 04 04486

Avenida Almirante Reis, Nº 72
1150 - 020 LISBOA

Tel: +351 21 810 70 00
Fax: +351 21 810 71 91

Nota de apreciação ao relato de natureza instrumental sobre: "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGDR e IGFSE, relativas ao Fundo Comunitário – FSE"

Preâmbulo

Em face da solicitação de apreciação efectuada por parte do Tribunal de Contas, no âmbito da acção em referência, cumpre-nos apresentar alguns comentários tidos por pertinentes, no quadro da intervenção possível do INOFOR, no âmbito do SIIFSE.

A presente Nota de Apreciação, encontra-se organizada em duas partes essenciais, uma primeira que abrange algumas observações de carácter geral e uma segunda parte destinada a observações de carácter específico. Nesta última parte optou-se por uma segmentação entre a actividade INOFOR – Acreditação de entidades e INOFOR – Entidade titular de Medidas de Financiamento, separando aqui as intervenções ao nível da Iniciativa Comunitária EQUAL e do Programa Operacional Assistência Técnica – POAT.

1.Considerações de Carácter Geral

Neste contexto, é de relevar a qualidade do presente relatório, o qual possibilita de uma forma objectiva, percepcionar todo o alcance do trabalho desenvolvido e a desenvolver no quadro do SIIFSE, facilitando nomeadamente o entendimento da arquitectura do sistema, bem como os constrangimentos e eventuais vicissitudes a um mais célere processo de desenvolvimento.

Por outro lado, emerge do relatório em referência, o elevado interesse que vem adquirindo a progressiva implementação do sistema, em particular ao nível de cada Intervenção Operacional e, naturalmente no âmbito do QCAIII, no contexto FSE, pelo que se afigura de elevada importância a futura integração das I.O., ainda não integradas, para tanto apropriando-se rapidamente dos conceitos do sistema e ajustando com a celeridade possível, os respectivos sistemas em exploração, aproveitando as características intrínsecas do sistema, em matéria de versatilidade, modularidade, escalabilidade, bem como elevado grau de abertura à integração de outras opções.

No que diz respeito à arquitectura do sistema, (ponto 3.1.1.3.), o qual, como já referido, nos parece bastante adequada, é de relevar a existência em particular, de duas funcionalidades que pensamos ser do maior interesse, a primeira respeitante à existência de um ambiente de teste, (ponto 3.1.1.3.1.), a segunda reportando à

Ministério da Segurança Social e do Trabalho

Av. Almirante Reis, 72
1150 - 020 LISBOA

Tel: +351 218 107 000
Fax: +351 218 107 191
inofor@mail.telepac.pt
www.inofor.pt

existência de uma funcionalidade de formação, (ponto 3.1.1.3.2.), factores que se configuram da mais elevada relevância em termos da amicabilidade do sistema.

2.Considerações de Carácter Específico

Neste ponto os comentários, terão em conta as diferentes dimensões de interface do INOFOR com o SIIFSE

2.1. INOFOR – Acreditação de Entidades

É competência própria do INOFOR, designadamente nos termos do artº 3º do Decreto-Lei nº 115/97 de 12/5, avaliar a qualidade dos organismos de formação. Por outro lado, nos termos do artº 8º e seguintes da Portaria 782/97 de 29/8, cabe ao INOFOR a acreditação das entidades que se candidatam a financiamentos públicos, para o desenvolvimento das suas actividades, em particular no domínio das políticas de emprego e formação. Nestes termos releva particularmente o disposto no artº 22º e alínea d) do nº 1 do artº 23 do D.R. 12-A/2000 de 15/9, bem como as alíneas b) e c) do artº 2º da Portaria 296/2002 de 19/3.

Deste contexto decorre que, periodicamente o INOFOR procede à actualização do reportório das entidades acreditadas e respectivos períodos de acreditação, circularizando tal informação, quer do IGFSE quer aos gestores das I.O. do QCAIII, (c.f. ponto 3.2.4.)

A forma como é efectuada tal cedência de dados, pensamos poder sofrer um ajustamento futuro, criando-se o necessário interface com o SIIFSE, concedendo o adequado perfil ao INOFOR, que possibilite efectuar uma disponibilização daquela informação ao sistema SIIFSE, passando os gestores a receber essa informação directamente deste, o que conjugado com informações respeitantes à idoneidade das entidades possibilitaria uma simplificação de processos, economia de recursos e fiabilidade acrescida na exploração do sistema.

2.2. INOFOR – Entidade titular de Pedidos de Financiamento

2.2.1. Pedidos de financiamento no âmbito da IC/EQUAL (gestor integrado)

Em relação a esta Iniciativa Comunitária, o sistema acessibiliza o carregamento de dados referentes a Pedidos de Financiamento, Pedidos de Reembolso (DMD)[1], Pedidos de Pagamento de Saldo Final, bem como Pedidos de

[1] DMD – Declaração Mensal de Despesa

Av. Almirante Reis, 72
1150 - 020 LISBOA

Tel: +351 218 107 000
Fax: +351 218 107 191
inofor@mail.telepac.pt
www.inofor.pt

Reprogramação. Porém ao efectuar-se, nomeadamente o carregamento da despesa, muito raramente o processo corre de forma célere, dadas as limitações de índole comunicacional, todavia corre-se o risco de ver essa morosidade acrescida, pelo facto de terem de ser efectuadas múltiplas inserções de despesa, por rubrica, não só da titular do pedido mas também das entidades parceiras, as quais são de difícil verificação no final da sessão de lançamentos, já que não é disponibilizada uma página com os lançamentos de uma determinada DMD, sendo antes disponibilizado um arrolamento de todos os pagamentos registados, até essa data. Desta forma, no início da execução de uma candidatura é relativamente fácil pesquisar sobre a lista de despesas lançadas, no entanto ao fim de alguns meses, e os projectos, recorde-se, são plurianuais e com múltiplos parceiros, determinando muitos lançamentos, torna-se bastante difícil qualquer tipo de conferência sobre os lançamentos, tendo em vista designadamente a efectivação de correcções a eventuais lapsos.

2.2.2. *Pedidos de financiamento no âmbito do POAT/IGFSE*

Relativamente ao POAT, também se procede ao carregamento de Pedidos de Financiamento, Pedidos de Reembolso (DMD), Pedidos de Pagamento de Saldo Final e Pedidos de Reprogramação.

As funcionalidades disponíveis no âmbito deste Programa parecem configurar um bom grau de amicabilidade para o utilizador, circunstância que também é beneficiada pelo facto de os projectos possuírem apenas uma duração anual e as despesas a lançar serem exclusivamente da entidade titular do pedido de financiamento.

No entanto os operadores, ao procederem ao carregamento de determinada DMD, o sistema faculta-lhes daí em diante, sempre uma consulta por declaração (DMD), o que facilita, do nosso ponto de vista, uma pesquisa tendente à validação ou correcção de eventuais lapsos, o que sem dúvida, tendo em conta a morosidade habitual das comunicações, diminui os tempos de operação, tornando o sistema, desse ponto de vista, mais eficaz.

INOFOR
04.02.05

Ministério da Segurança Social e do Trabalho

Av. Almirante Reis, 72
1150 - 020 LISBOA

Tel: +351 218 107 000
Fax: +351 218 107 191
inofor@mail.telepac.pt
www.inofor.pt

Quadro Comunitário de Apoio III
Portugal
2000-2006

Exmo. Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

13.FEV 04 00806

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
Proc. Nº 01/03- DIV-DA III.1		EAT CG/

24.0 Controlo; 29.09 *c/c DSIC; IGFSE*

ASSUNTO: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao Fundo Comunitário - FSE

Na sequência do vosso of. nº 1088 de 28/01/2004, venho pelo presente garantir que as recomendações dirigidas à Comissão de Gestão do QCA III, mencionadas no ponto 1.2 do relato da Acção instrumental sobre processo mencionado em título, serão tidas em devida atenção. Estas constituem preocupações deste órgão responsável pela gestão e acompanhamento do presente Quadro Comunitário de Apoio, nomeadamente no que diz respeito "ao desenvolvimento e estabilidade dos procedimentos de integração da informação do SIIFSE em SIFEC".

Mais informo, que no sentido de analisar os motivos que levam à ausência de informação dos Fundos não integrados em SIFEC, pretendo, tão breve quanto possível, e à semelhança de iniciativas anteriores, agendar uma reunião da Comissão de Gestão dedicada aos Sistemas de Informação.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente da Comissão de Gestão
do QCA III

Amável Santos

Ministério das Finanças
Rua de S. Julião, 63, 1149-030 Lisboa · expediente@dgdr.pt · Tel.: 21 881 40 00 · Fax: 21 888 11 11

DGTC 17 02*04 04813

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

19/02'04 01176

V/Ref.: Proc. nº 01/03-DIV-DA III.1
Data: 28JAN'04
N/Ref.: SUBSI

Exmo. Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto: Relato da Acção de natureza instrumental "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao Fundo Comunitário - FSE".

Em resposta ao vosso ofício supra referenciado, e depois de analisado o relato mencionado em epígrafe, nomeadamente, no que concerne às conclusões e recomendações constantes no mesmo, informamos o seguinte:

- Ponto 1.2. Recomendações (Página 11)

Em relação à celeridade no desenvolvimento, aceitação e utilização do SIIFSE, o IGFSE tem vindo a conduzir um processo, que permitirá aos gestores concretizar os protocolos celebrados com o IGFSE, tendo em vista a sua integração no SIIFSE. A integração dos requisitos específicos dos gestores no SIIFSE, possibilita-lhes, nomeadamente, a gestão dos projectos em todo o seu ciclo de vida. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2003 de 29 de Agosto, veio permitir a constituição de um agrupamento de entidades, a partir do qual deverá ser concretizado aquele objectivo.

De modo a minimizar os hiatos temporais resultantes da complexidade de processos com esta natureza, foram já realizadas várias reuniões com os nove gestores de intervenções operacionais que se vão integrar no SIIFSE (POEFDS, PO Agro, POSI, PRODESA e os cinco gestores das regiões do continente), prevendo-se que os trabalhos de integração dos referidos programas operacionais estejam concluídos no final do corrente ano.

No que diz respeito à recuperação do histórico da informação atinente aos projectos, essa tarefa é da responsabilidade dos gestores das intervenções operacionais, que deverão ver a razoabilidade/pertinência da sua execução.

No entanto o IGFSE encontra-se, desde o segundo trimestre de 2002, a recuperar a informação "histórica" inscrita nos modelos de recolha FSE/IGFSE. Até ao final do 1º Semestre de 2004 ficará recuperada a informação "histórica" das Intervenções Operacionais: do Norte, do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, da Educação, da Sociedade de Informação e da Ciência, Tecnologia e Inovação. À data, encontra-se recuperada toda a informação "histórica" das Intervenções Operacionais Regionais do Centro, do Algarve, do Alentejo e de Lisboa e Vale do Tejo, bem como das Intervenções Operacionais da Saúde, da Agricultura, da Economia, da Madeira e dos Açores, permitindo assim, a interacção destas com o SIIFSE no que concerne aos referidos modelos.

O resultado do trabalho realizado no âmbito da tarefa de recuperação da informação e da interacção com o sistema por parte dos gestores das intervenções operacionais que já utilizam o SIIFSE, encontra-se acessível aos vossos serviços, tendo sido para o efeito atribuído, em Agosto de 2003, um utilizador com perfil de acesso a toda a informação residente no módulo central.

No que concerne à integração de informação do SIIFSE no SIFEC, este Instituto prevê que no final do 1º Semestre do corrente ano seja finalizado o interface previsto entre os dois sistemas de informação.

Quanto à disponibilização de um perfil de utilizador para o acesso ao sistema de apoio à decisão, reiteramos o que foi vos transmitido através do nosso ofício n.º 8219, de 28 de Novembro de 2003, de que o Sistema de Apoio à Decisão encontra-se em fase de conclusão, prevendo-se que durante o 1º Semestre do presente ano possam ser disponibilizados, ao exterior, alguns indicadores.

Aproveito ainda, esta oportunidade, para precisar/completar algumas afirmações efectuadas no vosso relato, a saber:

- Ponto 3.1. Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (Página 20)

A funcionalidade gestão de devedores resulta da necessidade de melhorar a gestão da tesouraria central, estando já concluído o estudo de reengenharia. Ainda, não foi possível proceder à sua implementação, devendo ser implementado logo que se concretize o contrato de prestação de serviços decorrente da referida Resolução de Conselho de Ministros.

- Ponto 3.1.2.2. Sistema de Apoio à Decisão (Página 27, 4º parágrafo)

O modelo de dados do Data Warehouse é suportado por uma base de dados ORACLE. O MicroStrategy é uma ferramente de OLAP de exploração, tal como é referido no parágrafo seguinte.

-Ponto 3.1.2.1. Fluxos de informação (Página 34, Figura 10)

Para o Sistema Operacional deverão ser considerados os seguintes interfaces:

INPUT

Interfaces Operacionais

- INOFOR;
- Gestores;
- SS/DGCI
- Entidades Titulares;

Interfaces em desenvolvimento, em testes ou ainda não disponibilizado:

- INSCOOP (cooperativas credenciadas (excel));
- IGFSS;

Interfaces previstos, mas ainda inexistentes:

- Segurança Social;
- Direcção-Geral dos Impostos

OUTPUT

Interfaces Operacionais

- IGF-SIGIFE;
- Datawarehouse (PIC EQUAL, Módulo Central);
- CGQCAIII - SIFEC

Interfaces em desenvolvimento, em testes ou ainda não disponibilizado:

- CE-SFC;
- IGFSS;

- Ponto 3.1.2.1. Fluxos de informação (Página 34, 3º parágrafo)

Neste parágrafo é referido a existência de formulários *off-line* para as autoridades de gestão não integradas no SIIFSE. Esta imprecisão deve-se ao facto de o documento de trabalho disponibilizado ao Tribunal de Contas conter este cenário.
Na verdade, o gestor de um Programa Operacional, depois de lhe ser atribuído um utilizador do SIIFSE, pode efectuar o *upload* dos modelos (construídos em módulo off-line - módulo a desenvolver pelo próprio gestor), que serão automaticamente enviados para o SIIFSE em formato XML.

- Ponto 3.1.2.1. Fluxos de informação (Página 37, 1º parágrafo)

Neste parágrafo é referido que o processo de extracção de informação para o Data Warehouse incide sobre o SGBD Oracle, o que está incorrecto dado que o SGBD do Sistema Operacional é o SQL Server 2000.

Manifestando a nossa disponibilidade para eventuais outros esclarecimentos, apresentamos os nossos melhores cumprimentos

O Conselho Directivo,

Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Rua Bernardim Ribeiro, 80
3000-069 Coimbra • Portugal

geral@ccr-c.pt
www.ccr-c.pt

Telefone
239 400 100
239 400 198
239 400 199
Fax
239 400 115

Exmº. Senhor
Auditor Coordenador
Abílio Augusto Pereira de Matos
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		160273	2004-02-25

ASSUNTO: Relato da Acção de natureza instrumental "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Base de Dados da DGT, DGDR, e IGFSE relativas ao Fundo comunitário FSE "

Na sequência da Vossa solicitação, ofício referência Proc. n.º. 01/03 – DIV – DA III.1 de 30 de Janeiro, somos a enviar as alegações ao relato realizado no âmbito da acção de natureza instrumental "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Base de Dados da DGT, DGDR, e IGFSE relativas ao Fundo comunitário FSE ".

Em nosso entender o relato em apreço, traduz de forma correcta a situação actual do desenvolvimento do sistema de informação SIIFSE e o seu nível de utilização.

No que concerne ao disposto em relação ao PO Centro, somos a referir que, nas medidas 1.6, 2.8, 3.3 e 3.18, que funcionam num ambiente de gestor não integrado, toda a informação foi recuperada, existindo uma utilização plena das capacidades disponíveis do sistema de informação.

Para as medidas 1.6, 2.2, 2.8, 3.3 e 3.7, está a ser ultimado um procedimento, tendo em vista a aquisição do módulo de gestor integrado

para apoio à gestão, tal como foi relatado aquando da visita por vós efectuada.

Registamos face ao descrito no relatório três pequenas incorrecções:

- ponto 1.1 (pag. 10) – onde consta "medida 3.2 – Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local", deverá constar "3.2 – Educação: Ensino Profissional";
- ponto 3.2.2 (pag. 45) – onde consta "1.2 - Acção Integrada para a Qualificação e Competitividade das Cidades", deverá constar "2.2- Acção Integrada para a Qualificação e Competitividade das Cidades - Componente Empregabilidade";
- ponto 3.2.2 (pag. 45) – é referido que a medida 1.6 não tem execução o que não corresponde à realidade. As medidas sem execução são de facto apenas a 2.2 e a 3.7.

De resto, somos a acolher as recomendações produzidas, afirmando mais uma vez o empenho que depositamos na optimização do recurso aos sistemas de informação.

Aproveito para apresentar os meus melhores cumprimentos,

O Gestor do PO Centro

LF

(Paulo Pereira Coelho, Dr.)

Artur da Rosa Pires
Vice Presidente,

DGTC 01 03 04 06100

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 **FAX:** 217936033
Director-Geral do Tribunal de Contas

DE/FROM: Director-Geral

DATA/DATE	MENSAGEM/MESSAGE	PÁGINAS/PAGES (capa incl./cover incl.)
2004/02/18	N.º 108	13

ASSUNTO/SUBJECT: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região Centro – QCA III

Na sequência do ofício de V. Exª, com a referência Procº Nº 38/02-Audit, DA III.1, que capeava o projecto de relatório da auditoria referenciada em epígrafe, indicam-se as principais considerações decorrentes da análise realizada por esta Inspecção-Geral:

Quanto às **Conclusões**, Ponto **1.1.6. – Controlo,** Alínea c)

O TC refere que *"Até 31 de Outubro de 2003 não foram detectadas quaisquer acções de controlo da IGA, IGS e DGPA (cf. ponto 8.1)"*

Neste contexto importa esclarecer que ficou estabelecido, em Sede do Sistema Nacional de Controlo do QCA III, a realização de duas auditorias pela IGA no âmbito do POR Centro – uma na Vertente FEOGA-O e outra na Vertente IFOP, as quais constam do Plano Anual de Controlos destes Fundos para 2004 (vide Informação nº 149/03 da IGA, de 15 de Outubro, da qual se anexa extracto) e do Plano de Actividades desta Inspecção-Geral para 2004, o qual obteve despacho de concordância do Senhor Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas em 04-01-24.

Tais auditorias, envolvem as Medidas 42-03-14 – Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRIS) e 42-02-07 – Acção Integrada de Base Territorial do Pinhal Interior, no que se refere ao FEOGA-O (acção em curso) e a Medida 42-03-16 – Pescas: Equipamentos e Transformação, no tocante ao IFOP (acção não iniciada). As amostras de projectos a controlar, que se encontram identificadas na citada Informação, foram definidas tendo presente os projectos já controlados em anos anteriores e a controlar em 2004 pelas entidades de controlo de 1º, 2º e alto nível.

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

IGA
Inspecção-Geral
e Auditoria de Gestão

Face ao exposto, entende-se que a recomendação vertida no Ponto **1.2.4.** do relato (*"Realização das acções de controlo que lhe estão cometidas no âmbito do sistema de controlo do QCA III"*) poderá ser ajustada, nomeadamente no que à IGA respeita.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(J. M. Mendonça Lima)

DGTC 18 02'04 05084

S. R.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

INSPECÇÃO-GERAL DA SAÚDE

POR PROTOCOLO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal
de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Processo	Data	Nossa referência
Proc. n.º 38/02-Audit	**Ofício n.º 1700 de 11FEB'04**	**Nº 104/03-SP**	**04.02.20**	**Of.º n.º 30/04 GIG**

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região Centro – QCA III

Em resposta ao solicitado pelo ofício referenciado em epígrafe, informo VExª que, até ao momento, não foi suscitada a intervenção da IGS no controlo do Programa em causa. Mais informo que esta Inspecção-Geral está a dar continuidade aos controlos de projectos do QCA III no âmbito da saúde, iniciados no ano transacto.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspector-Geral,

(Fernando César Augusto)

POR FAVOR, NA RESPOSTA, INDICAR O N.º DO PROCESSO, DATA E N.º DO OFÍCIO

Av. 24 de Julho, 2-L, 1249-072 LISBOA - Telefs. 213 408 100 - Telefax 21 347 18 37

EMAIL igs@igs.min-saude.pt

Mod. 3

DGTC 23 02 04 05536

IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas

INGA
Instituto Nacional
de Intervenção
e Garantia Agrícola

Exmo . Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Ofício nº 01702 Proc. nº 38/02-Audit DA III.1	11/02/04	23.009/020/2004	05/03/2004

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PO Regional do Centro – QCA III.

Analisado o relato da Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PO Regional do Centro – QCA III, informa-se:

- Ponto 2.4:
  - Onde se lê : "IFADAP - Autoridade de Pagamento ...."
  - Deverá ler-se "IFADAP – por um lado como Autoridade de Pagamento e por outro lado como Organismo Intermédio da Autoridade de Gestão com funções de Gestão e de Controlo de 1.º nível".
- Na análise dos valores constantes nos quadros apresentados naquele relato, verificamos que, no Quadro 21 – Transferências FEOGA-O do Gestor para IFADAP, não aparece reflectida a transferência de 20.FEV.02 no montante de 2.975,9 mil euros, conforme se poderá constatar no documento que se anexa.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

VOGAL DO C.A.
(Ponte Zeferino)

VOGAL DO C.A.
(Luís Durão)

Anexo: O Quadro indicado

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

IRC 050304 07056

IFADAP
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

DFA1/STF

TRANSFERÊNCIAS DA COMUNIDADE E
TRANSFERÊNCIAS DO/PARA O GESTOR DO P.O. CENTRO - AGRIS E PORC-AIBT
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO

(em euros)

DATA DO MOVIMENTO	DOCUMENTO	NATUREZA DA TRANSFERÊNCIA	TRANSFERÊNCIAS DA COMUNIDADE	TRANSFERÊNCIAS PARA O GESTOR	TRANSFERÊNCIAS DE FINAL DE ANO	TRANSFERÊNCIAS DO GESTOR	SALDO EM PODER DO GESTOR
2000.10.11	Fax DGT de 2000.10.10	Pagamento por conta da CE	7.216.335,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2000.12.07	Fax DGT de 2000.12.06	Pagamento por conta da CE	7.216.335,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2001.01.16		Juros aplicação na DGT - CEDICS	25.740,51	0,00	0,00	0,00	0,00
2001.06.26	n/carta nº 33.000/257/01 de 2001.06.26	transferência do pagto por conta da CE	0,00	14.432.670,00	0,00	0,00	14.432.670,00
2001.06.26	n/carta nº 33.000/257/01 de 2001.06.26	Transferência dos juros aplic. DGT	0,00	25.740,51	0,00	0,00	14.458.410,51
2001.07.23	n/fax nº278-D/01 de 2001.07.11	contr.com. pagtos até 2001.06.30	0,00	0,00	0,00	4.495.642,52	9.962.767,99
2001.09.11	carta CCR Centro nº 404417		0,00	0,00	0,00	1.387.799,29	8.574.968,70
2001.09.11	carta CCR Centro nº 404418	contr.com. pagtos 29 Jun a 07 Jul	0,00	0,00	0,00	412.797,68	8.162.171,02
2001.09.11	carta CCR Centro nº 404420	contr.com. Pagtos até 2001.08.01	0,00	0,00	0,00	111.406,51	8.050.764,51
2001.09.11	carta CCR Centro nº 404419	contr.com. Pagtos até 2001.08.01	0,00	0,00	0,00	129.771,46	7.920.993,05
2001.09.28	n/carta nº 33.000/363/01 de 01.09.13	contr.com. Pagtos até 2001.09.30	0,00	0,00	0,00	1.232.856,50	6.688.136,55
2001.12.05	n/carta nº 33.000/418/01 de 01.11.22	contr.com. Pagtos até 2001.10.31	0,00	0,00	0,00	3.712.197,53	2.975.939,02
2001.12.19	carta CCR Centro nº 406946	transf. saldo anual de 2001	0,00	0,00	-2.975.939,01	0,00	0,01
2002.01.04	n/carta nº 33.000/004/02 de 02.01.07	transf. p/Gestor PO Centro saldo 2001	0,00	0,00	2.975.939,01	0,00	2.975.939,02
2002.02.20	n/carta nº 33.000/021/02 de 02.01.29	contr.com. Pagtos até 2001.12.31	0,00	0,00	0,00	2.975.939,01	0,01
2002.05.17	Fax DGT de 2002.05.17	1º pagto interm. Assist. Técnica	125.850,00	0,00	0,00	0,00	0,01
2002.05.31	n/carta nº 33.000/260/02 de 02.05.31	Transf. 1º pagto interm. Assist. Técnica	0,00	125.850,00	0,00	0,00	125.850,01
2002.09.25	n/carta nº 33.000/321/02 de 02.09.11	contr.com. pagtos Julho/ 02	0,00	0,00	0,00	125.850,00	0,01
2002.12.09	Fax DGT de 2002.12.10	2º e 3º pagtos interm. PO Centro	21.565.349,00	0,00	0,00	0,00	0,01
2002.12.13	n/carta nº 33.000/381/02 de 02.12.16	Transf. 2º e 3º pagtos intermédios	0,00	21.565.349,00	0,00	0,00	21.565.349,01
2002.12.31	n/carta nº 33.000/387/02 de 02.12.19	cont. com. previsão de pagamentos	0,00	0,00	0,00	20.885.708,88	679.640,13
2002.12.31	carta CCR Centro nº 407887 de 02.12.30	transf. saldo anual de 2002	0,00	0,00	-679.640,12	0,00	0,01
TOTAL EM 2002.12.31			**36.149.609,51**	**36.149.609,51**	**-679.640,12**	**35.469.969,38**	

INSPECÇÃO-GERAL
DE FINANÇAS

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/referência	N/referência	Data
38/02 – Audit DA III.1		08 8 3 '04
	Proc.	

Assunto: **QCA III – Auditoria aos sistemas de gestão do EP 3 do PO da Região Centro**

Em resposta à solicitação constante do ofício nº 1699, de 11 de Fevereiro, transmito a V. Exª as observações desta Inspecção-Geral sobre o projecto de relatório referente à auditoria mencionada em epígrafe:

Ponto 8 – Controlo

É referido que o enquadramento legal do SNC do QCA III se processou de forma tardia em resultado de causas exteriores a Portugal. Sendo certo que o Regº nº 438/2001, de 3 de Março, foi aprovado com um ano de atraso, importa salientar que a publicação, logo em 25 de Maio, do DL nº 168/2001, só foi possível em resultado dos trabalhos preparatórios ocorridos entre a IGF e as entidades coordenadoras do controlo de 2º nível / Autoridades de Pagamento que conduziram, num espaço de tempo reduzido, à definição do modelo de articulação entre os diversos níveis de controlo, que veio a ser consagrado na Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho.

Ponto 8.4 – Acções de controlo

Confirmam-se os dados sobre os 5 projectos controlados pela IGF, em sede de uma auditoria ao sistema de gestão e controlo que incidiu sobre as vertentes FEOGA-O e IFOP de todos os PO. Em 2004 será concluída pela IGF uma auditoria ao PO Centro bem como acções de controlo sobre outros projectos deste Programa inseridos no Eixo Prioritário 3 – vertentes FEDER e FSE.

Com os melhores cumprimentos,

P/O INSPECTOR-GERAL,

JOSÉ ANTÓNIO VIEGAS RIBEIRO
Subinspector-Geral
TGTC 10 03'04 07097

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 *Fax:* 21 816 25 73 / 21 813 87 42
E-mail: igfinancas@mail.telepac.pt . geral@igf.min-financas.pt
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 *Fax:* 22 208 21 85
Av. Fernão de Magalhães, 153-5º - 3000-176 COIMBRA ☎ 239 82 24 95 *Fax:* 239 82 25 31

213035933

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura - Av. Brasília
1449-030 LISBOA - PORTUGAL

Fax: 21 303 50 01/02
Telefone: 21 303 57 00
Linha Azul: 21 303 57 03
e-mail: dgpa@dg-pescas.pt

Nº Páginas : 1+ 2	Mensagem Nº : 23 N / Ref. :	Data : 8.Março.2004
Para : Tribunal de Contas Att. Sr. Auditor-Coordenador Abílio Augusto Pereira de Matos (To:)		
De: Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (From:)		
Assunto : Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Centro – QCA III (Subject:)		

No seguimento do Vosso ofício nº 1704, de 11.Fev.2004, e na qualidade de representante do IFOP, vimos deste modo agradecer o envio do relato em causa, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Podemos afirmar que concordamos com as conclusões e tomamos boa nota das Recomendações, em particular no que se refere ao Sistema de Informação e ao Controlo.

No entanto, gostaríamos de clarificar que actualmente o Sistema de Informação relativo ao IFOP está operacional, estando a Direcção Regional das Pescas e Aquicultura do Centro a recuperar o histórico.

1

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

No que respeita ao Controlo do 1º nível permitimo-nos fazer as seguintes referências:

O texto do ponto 1.1.6. – Controlo alínea c) deverá ser revisto uma vez que parece contrariar o 1º parágrafo da pag. 59 onde se indica que " ... *respeitante ao IFOP, só existia, até 31 de Dezembro de 2002, um projecto financeiro por este Fundo, o qual foi objecto de duas acções de controlo realizadas pela IGF e pela Estrutura de Controlo de 1º nível*".

Acresce que, o quadro apresentado na pag. 55 é em nosso entender contrário ao espírito da lei que presidiu à elaboração da Portaria nº 684/2001 de 5 de Julho. Os organismos responsáveis pelo controlo do 1º nível a que se refere o nº 1 do artº 7º do Decreto-Lei nº 168/2001 de 25 de Maio constantes da lista anexo à Portaria nº 684/2001 devem ser vistos no seu todo.

Tal interpretação parece-nos clara, se verificarmos que, os Gestores das Intervenções Operacionais são sempre os responsáveis pelo controlo de 1º nível conforme alínea b) do artº 2 da Portaria nº 684/2001 e por conseguinte surgem no Anexo I, sempre em 1º lugar. Quando existem outros organismos intervenientes os mesmos são indicados da seguinte forma: "Gestor IO/DGPA/IFADAP".

Ora isto significa que o quadro da pag. 55 deverá ser elaborado tendo por base os mesmos princípios, não fazendo sentido individualizar organismo a organismo envolvido no mesmo objectivo.

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

Assim, e atendendo a que em 31.Dez.2002 existia um único projecto com despesa certificada, cofinanciado pelo IFOP, o mesmo foi controlado pelo Gestor considerando-se assim cumprido o previsto no Sistema Nacional de Controlo.

Com os melhores cumprimentos,

Eurico Monteiro
Director-Geral

CARLOS ALBUQUERQUE
Subdirector Geral

DGTC 10 03'04 07191

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

11/03/04 01611

V/Ref.: 38/02-Audit DA III.1

Data: 05/03/2004

N/Ref.: 120/UCT/04

Exmº Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão e Controlo do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Centro – QCA III

Na sequência do vosso ofício, sobre o assunto mencionado, recebido neste Instituto em 11 de Fevereiro de 2004, cumpre-nos apresentar a V. Ex.ª os seguintes comentários.

No *Ponto 5 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO*, precisando a situação descrita sobre o SIIFSE, afirmamos que no caso da medida 3.2 a sua integração decorreu na sequência de em Janeiro/Fevereiro de 2002 no âmbito da Medida 1 da Acção 1.3 - Ensino Profissional, integrada no programa da Intervenção Operacional da Educação - PRODEP III, ter sido aberto o período de aceitação de candidaturas para financiamento do Ensino Profissional. A formalização das candidaturas foi efectuada através do SIIFSE, pela via do preenchimento on-line do formulário de candidatura.

A Estrutura Nacional de Apoio Técnico do PRODEP III teve a incumbência de recepcionar e analisar os pedidos de financiamento, transferindo-os posteriormente, através do SIIFSE, para as Estruturas de Apoio Técnico Regionais.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Os Gestores das Intervenções Operacionais Regionais, depois de auscultados, concordaram em utilizar o SIIFSE para gerir os projectos do Eixo III, Medida 2 da medida desconcentrada da Educação - Ensino Profissional, bastando para o efeito proceder a algumas alterações ao código aplicacional. Essas adaptações foram concluídas em Julho de 2002.

Quanto ao protocolo celebrado entre o Gestor do PO Centro e o IGFSE, em 23 de Setembro de 2002, é seu objectivo proporcionar ao gestor a integração dos seus requisitos específicos no SIIFSE, possibilitando-lhes, nomeadamente, a gestão dos projectos em todo o seu ciclo de vida. A assinatura de protocolos, com os gestores que já manifestaram vontade em aderir ao SIIFSE, veio possibilitar ao IGFSE conduzir um processo que levou à Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2003 de 29 de Agosto, que permitirá a constituição de um agrupamento de entidades, a partir do qual deverá ser concretizado aquele objectivo.

Estima-se que os trabalhos de integração dos programas operacionais regionais estejam concluídos no final do corrente ano.

Acresce ainda que desde Julho de 2002 que o Gestor da Intervenção Operacional Regional do Centro, e depois de o IGFSE ter recuperado toda a informação "histórica" inscrita nos modelos de recolha FSE/IGFSE, interage com o SIIFSE para a submissão dos referidos modelos.

O IGFSE, em Setembro de 2002, enquanto entidade coordenadora de controlo de 2º nível para o Fundo Social Europeu, incluiu no SIIFSE um módulo de controlo de projectos, abrangendo o controlo de projectos efectuados pelos 1º e 2º níveis, que permite não só a implementação de um módulo de controlo de projectos de 2º nível para dar resposta aos objectivos e necessidades de informação que o IGFSE deverá cumprir, mas também enriquecer a versão base do sistema operacional, com a disponibilização de uma ferramenta de controlo de projectos de 1º nível, a utilizar por todas as Autoridades de Gestão que possuam na sua intervenção a vertente FSE.

No que diz respeito ao *Ponto 6 – ASPECTOS FINANCEIROS*, apenas se comenta a metodologia da regra n+2, que no vosso relatório ao ser definida a "meta para 2002, relativamente à regra n+2", retirou à dotação/compromisso FSE para 2002 o adiantamento (pagamento por conta) entretanto processado e posteriormente comparou o volume de pedidos de pagamento intermédios apresentados pelo FSE à CE, até 31/12/2002, com a meta calculada, o que , sem prejuízo das conclusões obtidas, determina o empolamento da taxa de absorção, pela forte diminuição, em termos proporcionais, do denominador da relação.

Na realidade, no caso vertente do POR Centro, retirar ao compromisso 2000/FSE o adiantamento/FSE entretanto recebido, representa uma redução da meta em cerca de 55%, enquanto que ao não considerar aquele adiantamento para efeitos de acréscimo à despesa declarada à CE até 31 de Dezembro de 2002, o numerador da relação está a ser reduzido só 26,3%, o que determina distorção no cálculo da aferição da regra n+2 a 31/12/2002.

Por outro lado a aferição desta regra não é cumulativa: sempre que esgotado o compromisso do ano n (100% da absorção), o remanescente passa a absorver a dotação/compromisso do ano n+1 e assim sucessivamente, pelo que não é tecnicamente correcto afirmar-se que, em determinada data e relativamente a uma determinada dotação ainda em aberto, a taxa de absorção (n+2) é superior a cem por cento.

Efectivamente, a aplicação da regra n+2 (por PO e por Fundo estrutural) resulta do disposto no art.º 31º do regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que dispõe a situação de ser anulada pela Comissão a parte de uma autorização anual (compromisso) que não tiver sido absorvida por pedidos de pagamento intermédios admissíveis, apresentados à CE até final do segundo ano subsequente ao ano de autorização orçamental que ainda estiver aberto.

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

Sem prejuízo do exercício efectuado no vosso relatório, salienta-se que a aferição desta regra é efectuado por Fundo estrutural dentro de cada PO. A título exemplificativo, no que se refere ao PO Centro e aplicando o método explanado no parágrafo anterior temos a seguinte aferição da regra n+2:

Compromissos			Adiantamento	Pedidos de a Pag. à CE	Total	Absorção –n+2 (%)		
2000	2001	2002				2000	2001	2002
27.156	29.505	29.900,8	14.922,3	42.005,4	56.927,7	100	100	0.89

Sobre o *Ponto 8 – CONTROLO*, aproveitamos apenas para referir que já foi, pelo IGFSE, realizado um controlo à medida de Assistência Técnica do PO Centro, incluída no eixo em causa, em que a despesa documental verificada totalizou 88 308 Euros, cujo projecto de relatório se encontra em fase de elaboração.

Acresce que no ano de 2003 se realizaram também outras auditorias de 2º nível que incidiram também sobre projectos das medidas 2 – Ensino profissional e 3 – Promoção da empregabilidade e do emprego ao nível local do Eixo III desse programa.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Directivo

Ramiro Ribeiro de Almeida

mjc/

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 [illegible] 11 03 04 07334
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Mod. 1 - IGFSE

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

TELECÓPIA

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		DSIC/ 11.MAR 04 01370

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão Eixo prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Centro - QCA III

Na sequência do vosso ofício ref. 1707, de 11 de Fevereiro 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 Centro - QCA III.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Amável Santos

Anexo: o citado

DGTC 15 03 04 07509

Ministério das Finanças

"Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Centro – QCA III"

Relato de Auditoria de Fevereiro de 2004

A análise do relatório referido em epígrafe suscitou-nos as seguintes observações:

Ponto 1.1.3 – Aspectos Financeiros, alínea b), 2ª parágrafo **(Pág. 12)** e
Ponto 6.1.2.1 – Análise global **(Pág 32)**

"O volume de verbas FSE pedidas no âmbito do Eixo 3 contribuiu para compensar a baixa "performance" verificada nos Eixos 1 e 2, evitando perdas de verbas no âmbito do PO. O FSE ~~Este~~ neste Eixo, apresentou uma elevada taxa de absorção (623,4%)."

Ponto 6.1.2.1 – Análise global - Quadro 8 – *"regra N+2"* **(Pág 32)**

Relativamente a este quadro importará corrigir 2 valores:

i) o primeiro, referente ao TOTAL apresentado na coluna 'Meta para 2002 "regra N+2"', cujo valor indicado (142 112,8) não corresponde ao somatório (155 633,3) dos subtotais;
ii) a segunda correcção a efectuar prende-se com o cálculo da taxa de absorção dos Fundos: o quociente entre o total de Fundos certificados (392 027,7) e a Meta para 2002 (155 633,3), resulta numa taxa de 251,8%, e não 760,3% conforme indicado no quadro.

Ponto 6.2 - Aprovações/Execução Financeira –
Quadro 13 - "Aprovação/Execução financeira a 31/12/02" **(Pág. 39)**

Neste quadro são elencadas as medidas 3.11 e 3.13 como co-financiadas, respectivamente, pelo FEOGA e IFOP. Para que a informação seja exacta devem constar as medidas 3.14 (Agricultura e Desenvolvimento Rural) e 3.16 Pescas (IFOP).

3. Outras observações, de natureza qualitativa, prendem-se com algumas das siglas utilizadas nas páginas 7 e 8, e ao longo do texto do Relatório, as quais importará corrigir e/ou actualizar:

MARIS – ~~Regulamento da Componente~~ Medida Pesca dos Programas Operacionais Regionais do Continente

ON – Operação Norte / Programa Operacional Regional do Norte

AMÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

~~PORA – Programa Operacional Regional do Alentejo~~ (esta designação identifica o PO no QCA II)
por Alentejo – Programa Operacional Regional do Alentejo (esta designação identifica o PO no QCA III)

~~PROA – Programa Operacional Regional do Algarve~~ (esta designação identifica o PO no QCA II)
PROALGARVE – Programa Operacional Regional do Algarve (esta designação identifica o PO no QCA III)

~~PROCENTRO – Programa Operacional Regional do Centro~~ (esta designação identifica o PO no QCA II)
PO Centro – Programa Operacional Regional do Centro (esta designação identifica o PO no QCA III)

Quanto às recomendações feitas à Comissão de Gestão do QCA III, relativamente à operacionalidade do Sistema de Informação:

a) Maior celeridade na implementação e desenvolvimento dos Sistemas de Informação para cada Fundo.
Relativamente ao FEDER, e reportando a situação a 29/02/2004, o PO Centro apresentava os seguintes índices de recuperação de dados históricos:

- Percentagem do montante (CT) declarado na ficha de acompanhamento reportado a 31/12/2003, que se encontra registado em SIFEC= ***103,91*** %
- Percentagem da despesa justificada na última certificação à CE (em 15/12/2003) que se encontra validada em SIFEC= ***104,99*** %
- Percentagem de projectos registados em SIFEC com programação física = ***99,77*** %
- Percentagem de projectos registados em SIFEC com execução financeira e com execução física actualizada (a 31/12/2003) = ***60,90*** %

De salientar que para aferir o ponto de situação de recuperação de históricos nos SI dos outros Fundos, a Comissão de Gestão irá agendar para breve uma reunião de análise da situação do desenvolvimento dos Sistemas de Informação do QCA III, e posterior transferência via Gateway para SIFEC, conforme foi referido ao Tribunal de Contas através do of. N.º 806 de 13/02/2004.

b) Adequação de meios nas ligações a nível informático, entre Coordenadores e o Gestor, e a transferência atempada de dados que possam ter repercussões sobre a gestão dos vários Fundos.

O registo de utilizadores de cada PO em SIFEC foi deixado ao critério do respectivo Gestor, sendo apenas necessário atribuir-lhe um perfil de utilizador, ao qual está associado um conjunto de opções do Módulo FEDER. Neste momento, existem 60 utilizadores activos com acesso a opções de gestão

de Medidas do Eixo 3 do PO Centro. Destes utilizadores, 5 apresentam responsabilidade ao nível de "coordenador".

Quanto à ligação para actualização de dados no Módulo QCA com informação de outros Fundos não integrados em SIFEC através do Módulo Gateway, a responsabilidade de transferência é da entidade detentora do respectivo sistema de informação, encontrando-se centralizada ao nível de Fundo e não por PO.

O Módulo Gateway apesar de completo, não se encontra plenamente testado. Os testes a este Módulo têm vindo a ser efectuados com os ficheiros do FSE, mas foram interrompidos em Maio de 2003.

Para que os testes fiquem completos, será aconselhável a sua repetição com ficheiros produzidos pelos SI do FEOGA-O e do IFOP, de modo a garantir a correcta importação e integração de dados de todos os sistemas envolvidos, bem como a sua posterior verificação, por consulta e emissão de relatórios que abranjam mais do que um Fundo, no Módulo QCA. Neste momento, não existe indicação nem da parte do IFADAP, relativamente ao FEOGA-O, nem da DGPA, relativamente ao IFOP, de datas prováveis para a realização dos referidos testes.

De notar, contudo, que a actual situação de ausência de contrato de manutenção correctiva de SIFEC, na sequência da rescisão do contrato anterior, nos impede de perspectivar um prazo para a correcção de eventuais falhas que venham a ser encontradas no âmbito dos referidos testes.

Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Rua Bernardim Ribeiro, 80
3000-069 Coimbra • Portugal

geral@ccr-c.pt
www.ccr-c.pt

Telefone
239 400 100
239 400 198
239 400 199
Fax
239 400 115

Exmº. Senhor
Auditor Coordenador
Abílio Augusto Pereira de Matos
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		10031	2004-03-17

ASSUNTO: Relato da Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo III do Programa Operacional da Região Centro

Na sequência da Vossa solicitação, referência Pº N.º 38/02-Audit DA III.1 de 11/02/2004, junto anexamos as alegações ao projecto de relatório por vós enviado, no âmbito da Auditoria realizada aos Sistemas de Gestão do Eixo III do Programa Operacional da Região Centro.

O nosso processo de contraditório provem da audiência realizada às estruturas envolvidas na gestão técnica administrativa e financeira das medidas do Eixo III da Intervenção Operacional do Centro.

O projecto de decisão merece-nos as seguintes considerações no que concerne ao ponto 1.2.3 - Recomendações:

a) Nos termos previstos no citado artigo 29º do decreto-lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, o Gestor da Intervenção Operacional detém competências para propor a alteração dos prazos previstos para a apreciação das operações submetidas a co-financiamento comunitário. Nestes termos, se o prazo está estabelecido em regulamentação/ legislação específica, é necessário submeter a alteração a apreciação do membro do Governo competente. No caso de estar apenas vertido no regulamento interno da Unidade de Gestão do Eixo Prioritário III, apenas

necessita da aprovação da alteração em sede de Unidade de Gestão plenária.

De acordo com o contributo dos Coordenadores das medidas desconcentradas, existem algumas contingências que não permitem uma leitura imediata do diferencial dos prazos apresentado no relatório. Assim, para este efeito, importa realçar o facto de num numero significativo de candidaturas, ser necessário solicitar elementos adicionais, o que interrompe a contagem dos prazos. Por outro lado a existência ao nível da medida 3.2 (FSE), medida 3.3 (FSE) e 3.10 (FEDER), de etapas que precedem à formalização efectiva da candidatura/pedido de financiamento, o que distorce a análise em causa.

Sendo ainda de destacar o facto, de nas medidas 3.2 e 3.3 (FSE), estarmos perante candidaturas fechadas, o que face à exiguidade das estruturas, cria uma grande concentração de tarefas, dificultando o cumprimento dos prazos.

Pese a argumentação apresentada, foi colocada aos Coordenadores a possibilidade de alterar os prazos previstos ao nível da aprovação, por forma a fornecer uma maior aderência face à realidade, tendo em consideração as legítimas expectativas dos beneficiários aquando da formalização de um processo de candidatura.

b) A questão colocada é da maior relevância para a gestão da intervenção, pese embora o facto de a observação da regra "N+2" ter uma avaliação por Fundo Estrutural e não ao nível de cada uma das medidas.

Importa efectuar uma apreciação medida a medida:

Medida 3.4 – A gestão técnica administrativa e financeira desta medida foi objecto de contrato com o IEFP, sendo que o contrato apenas foi formalizado em Março de 2002, e a circular normativa nº 14/2002 do IEFP que estabelece os procedimentos a serem observados ao nível da

apreciação, verificação e acompanhamento das candidaturas, apenas foi disponibilizada em Setembro de 2002. Este facto é visível se considerarmos o disposto no ponto 6.1.2.2 do relatório em que a taxa de absorção (despesa certificada/despesa programada) a 31/12/2002 era de 0% para efeito da regra "n+2", sendo que a 31/12/2003 já apresenta uma taxa de execução (despesa executada 2000 a 03/despesa programada 2000 a 03) de 31,98% (6.775.363 €/21.187.040 €).

Medida 3.5 – A medida desconcentrada da ciência e tecnologia, tem sido orientada o apoio ao investimento em conteúdos, e não na vertente infra-estrutural dos equipamentos, o que tem tornado menos atractivo o recurso aos apoios para a constituição de Centros de Ciência Viva. Nestes termos, está a gestão atenta ao problema, considerando relevante o apoio à criação de infra-estruturas para este efeito.

A medida apresenta uma taxa de execução (despesa executada 2000 a 03/despesa programada 2000 a 03) de 8,42% (440.937 €/5.239.000 €).

Medida 3.7 - No que concerne ao atraso no arranque Medida 3.7, importa referir que esteve aberto durante o ano 2003, um concurso para apresentação de candidaturas ao "Campus Virtual", numa vertente FSE e FEDER, estando nestes momento seis candidaturas em fase de apreciação ao nível do Coordenador da Medida. O valor previsto para a vertente FSE é de 667.000 €.

Medida 3.9 – No que concerne a esta medida, convém referir que, em face da sua dimensão financeira, foi considerado relevante definir os locais prioritários de intervenção, ainda que a morosidade de alguns processos impedissem uma execução consentânea com a programação definida. Tendo presente a argumentação do Coordenador, particularmente, no que concerne às intenções de candidaturas e às que estão em curso, associado ao facto de estas conterem uma forte carga

administrativo/legal, é nossa opinião que a medida apresenta uma performance razoável.

Medida 3.15 – A medida apresenta uma taxa de execução (despesa executada 2000 a 03/despesa programada 2000 a 03) de 61,06% (4.820.387 €/7.895.000 €). No que concerne ao investimento aprovado face ao programado para o período do QCA, a taxa é de 96,19%, o que representa o valor mais elevado do Eixo Prioritário III.

Medida 3.19 – Esta medida apesar de apresentar uma taxa de absorção abaixo dos 100%, não merece, dada a tipologia das operações financiadas, a adopção de medidas tendentes a melhorar a performance ao nível da execução.

c) No que concerne à questão das transferências para o IEFP no âmbito dos contratos programa, somos a referir que dados os constrangimentos existentes na actual conjuntura orçamental, existe pontualmente, a necessidade de efectuar uma afectação dos recursos disponíveis (FSE e OSS), através da observação do grau de dependência do beneficiário face às ajudas, levando em consideração a sua categoria. Do exposto, existe ao nível da gestão a percepção do problema, sendo que é entendimento comum que deverá ser uma limitação a suprimir.

d) No que respeita à dotação de recursos humanos na EAT do Controlo de 1º Nível do PO Centro, há a registar o facto de em 18/02/2004 ter sido afectado um técnico superior às tarefas de controlo. Nestes termos, a EAT é actualmente composta por 3 técnicos e um Chefe de Projecto, tal como previsto na RCM n.º 172/2001 de 26 de Dezembro.

e) No que concerne às medidas que a 30/06/2002 não tinham sido objecto de acções de controlo somos a referir que foram já efectuadas

duas acções de controlo à medida 3.15, uma acção de controlo à Medida 3.5, estando em fase de finalização uma à Medida 3.18.

Somos ainda a enviar em anexo, como parte integrante do presente contraditório as seguintes alegações (anexo I) produzidas pelas EAT dos Coordenadores:

- Coordenador da Medida III.1 e III.2 – Fax de 12/03/04;
- Coordenador da Medida III.3 e III.4 – Oficio nº 257 de 01/03/04;
- Coordenador da Medida III.9 – Fax nº 156.295 de 03/03/04;
- Coordenador da Medida III.10 – fax nº 228/04 de 12/03/04;
- Coordenador da Medida III.11 – Oficio nº 70.032/2004 de 12/03/04;
- Coordenador da Medida 3.14 – Ofício nº 1096/DSPPAA/04 de 09/03/04;
- Coordenador da Medida III.15 e III.16 – Fax nº 50 de 05/03/04.

Cumulativamente ao disposto, de referir que:

- na pagina 39 do relatório a medida associada ao IFOP é a 3.13 e não a 3.16 como deveria;
- é referenciado o Programa Operacional da Região Centro como PROCENTRO e não como PO CENTRO, o que pode originar uma associação indevida ao II QCA.

Mais informamos que após a comunicação final da decisão sobre o projecto de decisão em apreço, envidaremos esforços no sentido de satisfazer as recomendações propostas.

Aproveito para apresentar os meus melhores cumprimentos,

O Gestor do PO Centro

LF

(Paulo Pereira Coelho, Dr.)

DGTC 19 03 '04 08151

Ministério da Educação

120704 11371

Direcção Regional de Educação do Centro

Ao Dr. Luís Filipe
Conhecimento à

C/conhecimento a:
Dr.ª Fernanda Costa
18/03/2004

Exmº Sr.
Gestor da Intervenção Operacional da Região Centro
Comissão de Coordenação da Região Centro
Rua Bernardim Ribeiro, 80

3000-069 Coimbra

Sua referência		*Nossa refª nº:*		*Resposta ao doc. de entrada nº*
Nº :	100213	*Depart.:*	EAT	-10117-
Data:	18-02-2004	*Sector:*		

Assunto: **Eixo prioritário III da IORC – Auditoria aos sistemas de gestão – Relato nº38/02 do Tribunal de Contas**

Maria Helena Carmo M. Pinto
18176/04/CCDRC - 2004-03-17

Texto:

Na sequência do ofício indicado em epígrafe, compete-me apresentar a V. Exª as seguintes considerações:

- com efeito as medidas 3.1 e 3.2 apresentam níveis elevados de compromisso e de despesa certificada. A este excelente nível de execução verificam-se prazos curtos ao nível da apreciação de pedidos de pagamento.
- Os prazos longos indicados ao nível da aprovação de uma fracção das candidaturas, deverá ser avaliado tendo em conta alguns factores, que os condicionaram. Assim:
  - Em fases de candidatura, o volume de trabalho excede a capacidade de resposta imedidata, dado reduzido número de recursos Humanos disponíveis,
  - Ao nível da medida 3.2, houve um largo período em que as condições operativas do sistema informático, se revelou muito penalizante. Por outro lado, os 60 dias previstos afiguram-se escassos, dado que as candidaturas tiveram que ser objecto primeiramente de uma análise pedagógica, à qual se seguiu a análise financeira, e a respectiva audiência prévia (só esta absorveu ¼ do prazo), para posterior decisão;
  - Ao nível da medida 3.1, a questão reporta-se sobretudo às candidaturas no âmbito dos concursos Públicos de financiamento dirigidos ao Ensino Particular e Cooperativo (EPC) e ao Ensino Profissional (EP). No período que decorreu desde o fim do prazo para apresentação de candidaturas, até à

Rua General Humberto Delgado, 319 3030-327 COIMBRA ✆ 239 798 800 Linha Azul: 800 200 649 E-Mail: drecmaster@drec.min-edu.pt

respectiva decisão final, verificou-se um longo período do qual as entidades candidatas careceram por forma a satisfazer diversas solicitações da Coordenação, de elementos em falta e complementares, relevantes para a análise. Dado que, de concursos se tratava, com uma verba limitada, todos os processos tiveram que ser equacionados em conjunto por forma a aplicar critérios de avaliação e selecção; o atraso de alguns em prestar os elementos solicitados, acabou por provocar o atraso dos outros. Igualmente há ainda que ter em conta diversos períodos de tempo verificados, desde a apresentação pelo Coordenador do relatório inicial e das propostas de decisão, até à decisão final e homologação ministerial e posterior contratação, os quais passaram por uma primeira decisão da unidade de gestão, pela subsequente realização de audiência prévia aos interessados nos termos do CPA, e pelo relatório final e pareceres finais da Coordenação.

Com os melhores cumprimentos,

O COORDENADOR DA INTERVENÇÃO DESCONCENTRADA
DA EDUCAÇÃO

(Prof. Doutora Mª de Lurdes Cró)

NO USO DA COMPETÊNCIA DELEGADA POR DESPACHO
N.º 6733/2002, II.ª SÉRIE AP. 115-BE 21 AGOSTO.

12/03/04
O DIRECTOR REGIONAL ADJUNTO

João Manuel Belém

PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO CENTRO

Intervenção Desconcentrada Emprego Formação e Desenvolvimento Social

Maria Helena Carmo M. Pinto
[illegible] CCDRC - 2004-03-02

Ao Dr. Luís Filipe
c/ conhecimento à Dr.ª Fernanda Costa
03/03/2004

Exmo. Senhor
Gestor do PO Centro
Dr. Paulo Pereira Coelho
Rua Bernardim Ribeiro, 80
3000 – 069 Coimbra

Sua referência | Sua comunicação de | Nossa referência | Av. Fernão de Magalhães, 664 3000-174 Coimbra

1 MAR 04 237

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo III do Programa Operacional da Região Centro – QCA III

Sobre o assunto e relativamente a algumas observações feitas às Medidas 3.3 e 3.4 – prazos longos para parte das decisões quanto à 1ª e fraca execução quanto à 2ª, e que constam do relatório da auditoria, parece-me conveniente dar alguns esclarecimentos.

A medida 3.3 recebe candidaturas sob a forma de planos e sob a forma de projectos.

Umas e outras têm tempos de análise e decisão diferentes. As primeiras vão à Unidade de Gestão duas vezes; uma para aprovação do plano e outra para aprovação dos projectos. Esta, depois das entidades converterem em projectos específicos as decisões que recairam sobre os planos.

Pelo meio ficam todas as paragens que os projectos sofrem na fase de análise ou de audiência prévia (cumprimento do CPA) antes de qualquer decisão do Gestor. Umas vezes aguardando esclarecimentos e elementos adicionais, outras aguardando reapreciações e pareceres.

Terá também contribuido para as dificuldades sentidas a reduziada dimensão da estrutura. O quadro previsivel de recursos humanos nunca foi completado e a situação agravou-se em meados de 2002 com a saída de um técnico que não chegou a ser substituido.

Av. Fernão de Magalhães, 664 - 1º. - 3000-174 Coimbra Tel: 239 860960 - Fax: 239 860961

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO
SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO

Existiram, todavia, dois momentos especiais neste período de 2000-2002 que resultaram em delongas excepcionais e consequente arrastamento do período de decisão. O primeiro na fase de arranque do P.O. e de funcionamento da Medida 3.3 e que está associado à publicação do quadro legal para a sua operacionalização, que só ficou concluido em Junho/2001 com a publicação do regulamento específico (Despacho Conjunto 629/2001). Entretanto tinham decorrido sete meses sobre o período de apresentação das candidaturas.

Um segundo momento decorre das alterações políticas de Março/2002. O reordenamento político daí decorrente e as delegações e subdelegações de competências necessárias ao avanço da Medida só ficaram concluídas em Setembro/2002, com as consequentes implicações nas tomadas de decisões. Entre 7/3 e 23/9 não houve decisões por parte do Gestor.

Quanto /à Medida 3.4, a situação é perfeitamente conhecida. A Medida está contratualizada com o IEFP, o contrato programa só foi assinado em Março de 2002 e o regulamento específico publicado em Setembro, explicando-se assim todo o atraso na execusão.

Estas são as razões principais que explicam a maioria dos atrasos observados pela auditoria o que não significa necessáriamente incumprimento dos pontos 4.1 e 4.2 do despacho conjunto 629/2001 de 13 de Junho, como é referido no relatório. Há ainda a considerar que o prazo para a tomada de decisão suspende-se sempre que sejam solicitados elementos em falta ou adicionais..., conforme dispõe o nº 6 da Portaria 799-B/2000.

Com os melhores cumprimentos

O Coordenador da IDEFDS

Armando M. Nunes da Silva

MC
MINISTÉRIO DA CULTURA

468/04

INSTITUTO
PORTUGUÊS DO
PATRIMÓNIO
ARQUITECTÓNICO

DIRECÇÃO REGIONAL DE COIMBRA

IPPAR/DRC
OS 224/53
DATA 03/03/04
ENVIADO A G.P.C.S.

FAX n.º 54/DRC/DIR/2004

DE: Direcção Regional de Coimbra
Director da Direcção Regional de Coimbra

N. REFª: 156295

Nº DE PÁGINAS:1 + 3 **DATA: 03/03/2004**

PARA: Dr. Paulo Pereira Coelho – Gestor do PO Centro

ASSUNTO: "Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo III do programa Operacional da Região Centro – QCA III"

Na sequência do pedido de pronúncia, efectuado por V.ª Ex.ª, através do ofício n.º 100218/04, e no que se refere à Medida 3.9 Cultura, importa esclarecer o seguinte:

A) O programa da Medida 3.9, foi preparado pelo IPPAR, e propunha a intervenção em sítios arqueológicos:

Bobadela

No que se refere ao anfiteatro romano e ruínas de Bobadela – Oliveira do Hospital, pensou-se uma intervenção em prédios rústicos e urbanos, que não são propriedade do Estado.

Foi executado o levantamento topográfico da área a intervir, e aprovado pelo IPPAR, pela Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, pela Junta de Freguesia de Bobadela e a Fábrica da Igreja Paroquial de Bobadela o Protocolo de Cooperação tendente à execução do Programa Global de Intervenção.

A intervenção consistirá na recuperação do anfiteatro, construção de um centro de acolhimento e interpretação no imóvel propriedade da Junta de Freguesia.

A Câmara Municipal elaborou o projecto de intervenção para o citado centro de acolhimento, estando em fase de conclusão a elaboração do projecto de execução nas suas diferentes componentes, a fim de ser possível elaborar caderno de encargos e programa de concurso.

O programa de intervenção, é no entanto mais vasto, e está também em fase final de elaboração o projecto não só para o anfiteatro romano, como também para o rés-do-chão do edifício da paróquia, onde se pretende criar uma valência de exposição, para a recuperação das ruínas nos terrenos propriedade da paróquia e arranjo do Adro da Igreja, incluindo o Arco Romano.

Os procedimentos concursais com vista à execução das empreitadas a cargo da Câmara Municipal e do IPPAR, serão iniciados em Julho e Outubro do corrente ano, respectivamente.

As obras decorrerão em 2005 e 2006.

Importa ainda ter presente que para além da obra, será também executado o apetrechamento do Centro de Interpretação e do espaço dedicado a exposições, que merecerão procedimentos autónomos mas paralelos aos das empreitadas.

Só será apresentada a candidatura ao PO Centro após a adjudicação das empreitadas e prestações de serviços, a cargo da Autarquia e do IPPAR.

A candidatura referente aos projectos parcelares e projecto global da intervenção, será candidatada pela Autarquia, através da DRC do IPPAR, no segundo semestre do corrente ano.

São Pedro do Sul

Consta de documentos existentes nesta Direcção Regional, que o programa para o "Concurso de Ideias" a lançar, esteve a ser elaborado sob a responsabilidade do Departamento de Estudos do IPPAR.

Após a conclusão do Programa é necessário abrir procedimento de concurso público, ou público internacional, para trabalhos de concepção, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Está a ser equacionada, internamente, a viabilidade de acordar com a Câmara Municipal de São Pedro do Sul, procedimento idêntico ao levado a cabo com Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, conforme atrás descrito.

Não foi elaborada candidatura, ao PO Centro, por não haver elementos mínimos que o permitissem.

B) Sé Nova de Coimbra, Igreja Matriz de Vouzela e Aldeia Histórica de Castelo Rodrigo

Estão em fase de execução de obras. Da Aldeia Histórica de Castelo Rodrigo já foram efectuados pedidos de pagamento, no âmbito da Candidatura. Foram também iniciados os pedidos de pagamento no que concerne à Sé Nova de Coimbra e Igreja Matriz de Vouzela.

C) Castelo de Penela

As obras no Castelo de Penela não poderam iniciar-se em 2003, por razões de gestão interna de processos no IPPAR, prevendo-se que o seu inicio possa acontecer até finais de Março de 2004.

D) Castelo de Linhares (Celorico da Beira) e o Antigo Passo Episcopal da Guarda - Museu de Arte Sacra

Aprovados na unidade de gestão, cuja reunião decorreu no dia 16 de Setembro de 2003.

E) Convento de Santo António (Penamacor) e Igreja Matriz de Castelo Branco

A Direcção Regional de Castelo Branco do IPPAR, informou que os processos estariam em fase de conclusão, aguardando visto do Tribunal de Contas, para apresentação e aprovação das respectivas candidaturas e que iria remete-las à Presidência do IPPAR, para recolha de assinatura.

São estes os esclarecimentos que podemos prestar, no que concerne a eventuais desvios na programação referenteS à Medida 3.9 Cultura.

Com os melhores cumprimentos

O Director da Direcção
Regional de Coimbra,

(José Maria Tadeu Henriques, Eng.º)

HM/HM

558/04

Presidência do Conselho de Ministros
Secretaria de Estado da Juventude e Desportos
Coordenador Nacional do QCA III – Desporto

T E L E F A X

De/From:	**Gabinete do Coordenador Nacional do QCA III – Desporto**
Para/To:	**Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro** Ex.mo Sr. Gestor do PO Centro Dr. Paulo Pereira Coelho
Fax:	**239 400 115**

Págs.: 1+1 **Data/Date: 12/03/2004** **Ref. 228/04 19/25**

Assunto/Object: **Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo III do Po Centro**

Ex.mo Sr. Dr. Paulo Pereira Coelho

Na sequência do vosso oficio 100219, de 18/02/2004, relativamente aos prazos definidos para aprovação das candidaturas é da nossa opinião:

Na Medida Desporto existe a figura da pré-candidatura, momento em que o promotor demonstra a sua intenção de se candidatar à Medida, não é estabelecido qualquer compromisso, mas abre-se um espaço de dialogo, normalmente anterior à existência de concurso público.
Nesta primeira fase é pedido ao promotor que descreva o que pretende construir, permitindo com esses dados apurar do enquadramento da infra-estrutura proposta na Medida e da sua relevância. Não há nenhuma exigência documental ao promotor.
Se a infra-estrutura se enquadra nos equipamentos apoiados pela Medida procede-se à análise do projecto, emitindo uma opinião sobre os espaços (necessárias alterações) e sobre o custo (valor do custo máximo de referência e possíveis opções) e são verificadas algumas das condições de acesso.
Se o promotor efectuar as alterações solicitadas, enquadrando o projecto nas exigências da Medida, inicia-se então o processo de concurso público.
Quando o promotor estiver numa fase de adjudicação é então requerida a proposta vencedora, ou informação equivalente, para se apurar o valor dos trabalhos elegíveis. Com o valor apurado, é emitido um documento "valores de comparticipação", onde é definido o valor a comparticipar, a taxa de comparticipação, o valor da comparticipação, estabelecendo-se, só então, o compromisso

Avenida Brasília Algés-Praia 1449-011 LISBOA Tel.: 213 036 017 Fax: 213 036 029 E-mail: qca.desporto@mjd.gov.pt

Presidência do Conselho de Ministros
Secretaria de Estado da Juventude e Desportos
Coordenador Nacional do QCA III – Desporto

com o promotor, solicitando-se o preenchimento do formulário de candidatura, com base nos dados dos valores de comparticipação, bem como a constituição do processo de candidatura.

Consideramos que o prazo definido para análise da candidatura só deve ser contado a partir do momento em que são disponibilizados ao promotor os valores de comparticipação e é solicitada a documentação necessária.

Tendo em conta as interrupções do prazo, resultado das solicitações efectuadas aos promotores, o prazo de 30 dias é cumprido.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador Nacional

João Paulo Bessa
Encarregado de Missão

Avenida Brasília Algés-Praia 1449-011 LISBOA Tel.: 213 036 017 Fax: 213 036 029 E-mail: qca.desporto@mjd.gov.pt

Ministério da Economia

Direcção Regional do Centro

Exmo. Senhor
Gestor do Programa Operacional do Centro
Dr. Paulo Pereira Coelho

Comissão Coordenação Desenvolvimento da Região Centro (CCDR-Centro)
R. Bernadim Ribeiro, 80
3000-069 COIMBRA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	COIMBRA
		70.132/2004-EAT	2004/03/12

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo 3 do Programa Operacional da Região do Centro-QCAIII
Medida 3.11- Economia

Na sequência das observações constantes do relatório relativo à "Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário III do Programa Operacional da Região do Centro - QCAIII", e mais especificamente quando se refere não terem sido cumpridos os prazos previstos para a aprovação/homologação das candidaturas, cumpre-nos referir que :

- os Regulamentos Específicos não prevêem o prazo que decorre entre a aprovação do Gestor e a homologação da Tutela pelo que não é possível verificar da conformidade legal do tempo decorrido, como de resto o próprio relatório o evidencia;
- no que diz respeito às candidaturas aprovadas no âmbito do Regulamento de Execução da Medida de Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético, a complexidade do tratamento da informação constante das candidaturas, nomeadamente a necessidade de validação das moradas, cerca de 30.000, dos consumidores convertidos para Gás Natural, originou desvios relativamente aos prazos previstos para a análise.
  Para obstar a esta dificuldade, estabeleceram-se já procedimentos alternativos, que permitirão uma maior celeridade no processo de análise das candidaturas;
- a intervenção dos Organismos Especializados, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo e Direcção Geral de Energia, no processo de análise técnica das candidaturas não permite um controlo absoluto, por parte do Coordenador da Medida, dos prazos estabelecidos nos regulamentos de execução das linhas de acção da Medida 3.11-Economia;
- não foram considerados os prazos relativos aos esclarecimentos solicitados, que, sendo da responsabilidade do promotor, reduzem os prazos indicados.

Com os melhores cumprimentos

Consideração

Francisco Pegado
Coordenador IORC-Economia

Rua Câmara Pestana, 74 • 3030-163 COIMBRA
Tel.: 239 700 200 • Fax: 239 405 611
E-mail: dre.centro@drce.min-economia.pt
www.dre-centro.pt

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DRABI
Direcção Regional do Agricultura da Beira Interior

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E POLÍTICA AGRO-ALIMENTAR

Exmº. Senhor
Gestor do PO do Centro
Comissão da Coordenação e
Desenvolvimento Regional do Centro
Rua Bernardin, Ribeiro, 80
6000 - 177 COIMBRA

Ofic n.º 1096/DSPPAA/04 Castelo Branco, 2004-03-09

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestor do Eixo III do Programa Operacional Da Região Centro - Tribunal de Contas.

Nos termos do relato no Proc.nº. 38/02 - Auditoria do Tribunal de Contas aos Sistemas de Gestão do Eixo III do PO do Centro e no que à medida 3.14 - Agricultura e Desenvolvimento Rural diz respeito, relevam-se as insuficiências referidas quanto ao Sistema de Informação e a consequente recomendação, transmitida à tutela, de promover uma maior celeridade na implementação e desenvolvimento do Sistema de Informação Agricultura e Desenvolvimento Rural.

Com os melhores cumprimentos,
O COORDENADOR,

(José Martins de Carvalho)

EM/AI

Sede: Rua Amato Lusitano - Estrada Circunvalação, Lote N.º 3 - Apartado 107 - 6001-909 Castelo Branco
Telef. 272 348 600 - Fax 272 348 625

501/04

Ministério da Agricultura,
do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DGPA
Direcção – Geral das Pescas e Aquicultura
DRPAC
Direcção Regional das Pescas e Aquicultura do Centro

Maris

TELECÓPIA - TELEFAX

Componente Regional **PESCA** do Programa Operacional da Região Centro
AV.ª DOS BACALHOEIROS, 222 3830-553 GAFANHA DA NAZARÉ
TELEFONE: 234-397500 **FAX:** 234-362386
EMAIL: paulo@aveiro.dg-pescas.pt

FAX N.º 50
N.º PAG. 1+3
DATA: 05/03/04

PARA: Exmo. Senhor Dr. Paulo Pereira Coelho - Digno Gestor do P.O Centro

URGENTE

ASSUNTO: QCA III – P.O. Centro
MARIS - Componente Regional Pesca
Eixo 3 – Medidas 3.15 (FEDER) e 3.16 (IFOP)
Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo III

Conforme solicitado por V.Exa (ofício CCDRC 100223 de 18.02.04), junto se envia comentários relativamente ao relatório apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador MARIS Centro

Manuel Monteiro

Anexo: o mencionado no texto

PMM

05 MAR 2004 18:59 234362386 96% PAG.01

Relato nº Proc. N 38/02 – Auditoria do Tribunal de Contas aos Sistemas de Gestão do Eixo III do POCentro

comentários do Coordenador MARIS ao documento – **04 de Março de 2004**

Tendo recebido o Relato do Tribunal de Contas, que mereceu a melhor atenção e do qual tomamos boa nota, gostaríamos no entanto de efectuar a seguinte clarificação:

- Considera-se que as insuficiências relatadas ao nível da taxa de execução da medida 3.15 a 31 de Dezembro de 2002 estão ultrapassadas, como demonstram os dados actualizados (***ponto 1***).

- Em termos de prazos, para a apreciação de candidaturas e para a transferência dos pedidos de pagamento na medida 3.15, a informação actualizada demonstra os seguintes tempos médios: 35 dias para a aprovação de candidaturas (***ponto 2***) e 21 dias para a transferência das verbas dos pedidos de pagamento pelo gestor (considerando a data de envio dos pedido de pagamento ao Gestor após verificação e aceitação pelo Coordenador) (***ponto 3***).
As razões para os dados apresentados são relatadas abaixo, devendo-se as demoras essencialmente a processos entregues junto do Coordenador sem os elementos necessários, quer para uma completa instrução da candidatura quer para a verificação dos pedidos de pagamento.

- Relativamente às acções de controlo a DGPA irá se pronunciar junto do Tribunal de Contas, dando conhecimento ao Gestor do POCentro.

- Sobre o sistema de informação informamos que actualmente o SI2P está operacional, estando a DRPACentro a recuperar o histórico.

1 - Execução Medida 3.15 (pág.12 e 33 do Relatório do Tribunal de Contas, referem: "RegraN+2" - taxa de absorção de 12,9%; pág.37 - taxa de execução de 4,8% a 31.12.03).

- **Situação actual:**
  45,97 % - taxa de execução (executado face ao aprovado) *
  44,22 % - taxa de execução face ao programado (2000-2006) *
  * considera-se a despesa validada pelo Coordenador até 3 de Março de 2004
  96,2 % - taxa de aprovação (homologado face ao programado 2000-2006)

- **Razões/limitações que originam as insuficiências relatadas e medidas adoptadas:**

  - o complemento de programação limitava o tipo de promotores, pelo que se procedeu a alterações ao CP (incluindo as autarquias locais como beneficiários) o que possibilitou o aumento do nº de entrada de candidaturas e consequentemente da taxa de absorção e execução;
  - a taxa de execução era à data reduzida devido igualmente a dois motivos: ao facto da execução física das empreitadas dos principais projectos se ter registado no segundo semestre de 2002 e

ao facto de se registar um desfasamento considerável entre a realização de despesa e a apresentação dos respectivos pedidos de pagamento;

- a demora na instrução de candidaturas, e consequentemente da aprovação, influenciou também a taxa de execução, pelos motivos abaixo apresentados.

2 - Prazos para aprovação de candidaturas Medida 3.15 (página 15 do Relatório do Tribunal de Contas, refere 117 dias desde a apresentação até homologação, com base em 4 candidaturas).

- **Situação actual**, com base em 5 candidaturas:
  - 35 - nº de dias entre a aceitação da candidatura até homologação, uma vez que considera-se a candidatura aceite após a completa instrução do processo;

    98 - nº de dias médio desde a entrada (considerando a entrada do processo mesmo sem estar devidamente instruído) até homologação;

    63- nº de dias entre a entrada da candidatura até aceitação da candidatura, isto é o tempo de instrução de candidatura. Sendo 44 dias o tempo médio para a entrega de elementos necessários à completa instrução da candidatura e 19 dias o tempo médio necessário ao Coordenador para efectuar as verificações por candidatura.

- **Razões/limitações que originam as insuficiências relatadas e medidas adoptadas:**
  - candidaturas incompletas/demora na instrução de candidaturas -
    - o prazo referido considera a data de entrada dos processos, mesmo que incompletos. Verifica-se no entanto que por regra os processos de candidatura são apresentados sem a totalidade dos elementos necessários, o que requer à solicitação de elementos adicionais ao promotor (uma a duas vezes por candidatura), normalmente associados a demoras na autorização de utilização do domínio público marítimo (no caso da Ria de Aveiro), aos procedimentos públicos para a realização de empreitadas e à obtenção de declarações em conformidade do IVA (no caso de estar em causa uma actividade isenta é necessário mencionar que essa isenção não é passível de renúncia);
    - assim, considera-se que o prazo para efeitos de avaliação do sistema de Gestão deve ser o tempo desde à aceitação da candidatura até à homologação, que é actualmente de 35 dias .
  - alterações ao Complemento de Programação/demora na aprovação de candidaturas:
    - a primeira candidatura registou um desvio relativamente ao tempo médio, uma vez que, com o objectivo de operacionalizar a medida, foram introduzidas alterações ao Complemento de Programação no sentido de incluir as autarquias locais como beneficiário, o que implicou a apreciação pela Comissão de Acompanhamento do POCentro e posterior apreciação pela Comissão Europeia e teve implicações no tempo de aprovação da candidatura em causa;

Maris CENTRO Componente PESCA do Programa Operacional da Região Centro
AV.ª DOS BACALHOEIROS, 222 3830-553 GAFANHA DA NAZARÉ TELEFONE: 234-397600 FAX: 234-362386

- não considerando a primeira candidatura **o tempo médio desde a aceitação das candidaturas até a homologação é de 22 dias.**

3 - Prazos para a transferência dos pedidos de pagamento na medida 3.15 (pág. 53, do Relatório do Tribunal de Contas refere 61 dias de tempo médio (dias) decorrido entre os pedidos de pagamento e a respectiva transferência pelo Gestor, com base em 4 pedidos):

- **Situação actual**, com base em 11 pedidos de pagamento:
  - **21 - nº de dias médio entre a aceitação do pedido pelo Coordenador até à transferência**, uma vez que considera-se o pedido aceite após a entrega dos elementos necessários à verificação do pedido. Não é possível determinar o tempo desde a recepção do pedido válido pelo Gestor (remetido pelo Coordenador) até à transferência.

- **Razões/limitações que originam as insuficiências relatadas:**
  - Apresentação de pedidos incompletas/demora na entrega de elementos em falta
    - o prazo referido considera a data de entrada dos processos, mesmo que incompletos, uma vez que foi esta a informação fornecida pelo Coordenador ao Gestor. Verifica-se no entanto que por parte de alguns promotores os processos são apresentados sem a totalidade dos elementos necessários à verificação e aceitação do pedido de pagamento pelo Coordenador, o que requer a solicitação de elementos adicionais ao promotor. Alguns promotores demoram na entrega dos elementos solicitados e por vezes não entregam a totalidade dos elementos, o que obriga a nova solicitação. Quando o promotor apresenta despesas não aprovadas e consideradas em candidatura verifica-se a necessidade de desencadear uma reprogramação;
    - assim, considera-se que o prazo para efeitos de avaliação do sistema de Gestão deve ser o tempo desde a aceitação do pedido até à transferência, que inclui o tempo entre a recepção válida pelo Coordenador, verificação, envio para o Gestor e posterior transferência para o promotor.

Maris CENTRO Componente PESCA do Programa Operacional da Região Centro
AV.ª DOS BACALHOEIROS, 222 3830-553 GAFANHA DA NAZARÉ TELEFONE: 234-397500 FAX: 234-362386

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO

Direcção Geral do Tribunal de Contas
A/C do Exmo. Senhor
Dr. Abílio Matos
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		401894	23/03/04

ASSUNTO: Relatório de Auditoria do Tribunal do Contas
Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo III do Programa Operacional da Região Centro – QCA III.

Dando sequência ao despacho de 19.03.04 exarado pelo Exmo. Senhor Presidente desta CCDR na Informação N.º 02/EAT/2004, datada de 2004.03.03, informa-se V. Ex.ª que, por lapso, o Quadro 13 – Aprovações/Execução Financeira a 31/12/02, transcrito na pág. 39 do relatório acima referenciado, apresenta indevidamente a Medida 3.13 – Ambiente associada ao IFOP.

Relativamente à matéria em apreço, julgamos ser oportuno proceder-se, desde já, à referida correcção.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-presidente

(Dr. Girão Pereira)

Rua Bernardim Ribeiro, 80 3000-069 COIMBRA
Telefone 239 400 100
FAX 239 400 115
e-mail geral@ccr-c.pt

DGTC 29 03 04 09024

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 **FAX:** 217936033
Director-Geral do Tribunal de Contas

DE/FROM: Director-Geral

DATA/DATE	MENSAGEM/MESSAGE	PÁGINAS/PAGES (capa incl./cover incl.)
2004/03/02	N.º 124	8

ASSUNTO/SUBJECT: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Norte – QCA III

Na sequência do ofício de V. Exª, com a referência Procº Nº 37/02-Audit, DA III.1, que capeava o projecto de relatório da auditoria referenciada em epígrafe, indicam-se as principais considerações decorrentes da análise realizada por esta Inspecção-Geral:

As conclusões e recomendações não nos merecem observações, salvo no que concerne à alínea b) do ponto 1.1.7.- Controlo (Conclusões) onde seria mais preciso referir *"...até Dezembro de 2002, concluído ou iniciado acções"*, em consonância com o texto do ponto 8.1., fls. 52. No que à IGA se refere, a acção citada neste ponto do relatório do TC foi iniciada em 2002 e concluída em 2003, sendo que o respectivo despacho tutelar data de 04.01.09.

Informa-se ainda que ficou estabelecido, em Sede do Sistema Nacional de Controlo do QCA III, a realização pela IGA, no corrente ano, de uma auditoria no âmbito do POR Norte – Vertente IFOP (Medida 41-03-13 – Pescas: Equipamentos e Transformação), a qual consta do Plano Anual de Controlos deste Fundo para 2004 (vide Informação nº 149/03 da IGA, de 15 de Outubro, da qual se anexa extracto) e do Plano de Actividades desta Inspecção-Geral para 2004, o qual obteve despacho de concordância do Senhor Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas em 04-01-24 e já remetido a V. Exª em 04-02-19, através do nosso ofício nº 243.

Tal auditoria, ainda não iniciada, envolverá o controlo a uma amostra de projectos que se encontra identificada na citada Informação, a qual foi definida tendo presente os projectos já controlados em anos anteriores e a controlar em 2004 pelas entidades de controlo de 1º, 2º e alto nível.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(J. M. Mendonça Lima)

DGTC 02 03 '04 06294

INSPECÇÃO-GERAL
DE FINANÇAS

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/referência	N/referência	Data
37/02 – Audit DA III.1		897 8 3'04

Proc.

Assunto: **QCA III – Auditoria aos sistemas de gestão do EP 3 do PO da Região Norte**

Em resposta à solicitação constante do ofício nº 2260, de 23 de Fevereiro, transmito a V. Exª as observações desta Inspecção-Geral sobre o projecto de relatório referente à auditoria mencionada em epígrafe:

Ponto 8 – Controlo

É referido que o enquadramento legal do SNC do QCA III se processou de forma tardia em resultado de causas exteriores a Portugal. Sendo certo que o Regº nº 438/2001, de 3 de Março, foi aprovado com um ano de atraso, importa salientar que a publicação, logo em 25 de Maio, do DL nº 168/2001, só foi possível em resultado dos trabalhos preparatórios ocorridos entre a IGF e as entidades coordenadoras do controlo de 2º nível / Autoridades de Pagamento que conduziram, num espaço de tempo reduzido, à definição do modelo de articulação entre os diversos níveis de controlo, que veio a ser consagrado na Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho.

Ponto 8.4 – Acções de controlo

Confirmam-se os dados sobre os 9 projectos controlados pela IGF, em sede de duas auditorias aos sistemas de gestão e controlo, bem como no âmbito da amostra complementar de operações para a vertente FEDER. Em 2004 serão concluídas pela IGF acções de controlo sobre outros projectos deste Programa inseridos no Eixo Prioritário 3 – vertentes FEDER e FSE.

Com os melhores cumprimentos,

O INSPECTOR-GERAL,

JOSÉ ANTÓNIO VIEGAS RIBEIRO
Subinspector-Geral

DGTC 09 03'04 06973

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 *Fax:* 21 816 25 73 / 21 813 87 42
E-mail: igfinancas@mail.telepac.pt , geral@igf.min-financas.pt
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 *Fax:* 22 208 21 85
Av. Fernão de Magalhães, 153-5º - 3000-176 COIMBRA ☎ 239 82 24 95 *Fax:* 239 82 25 31

S. R.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

INSPECÇÃO-GERAL DA SAÚDE

POR PROTOCOLO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal
de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Processo	Data	Nossa referência
Proc.º nº 37/02-Audit	**Ofº nº 2296, de 2MAR`04**	**Nº 104/03-SP**	**04.03.08**	**Of.º n.º 35/04 GIG**

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região Centro – QCA III

Em resposta ao solicitado pelo ofício referenciado em epígrafe, informo VExª que, até ao momento, não foi suscitada a intervenção desta Inspecção-Geral no controlo do Programa em causa. Mais informo que a IGS está a dar continuidade ao controlo de projectos do QCA III, no âmbito da saúde, iniciado no ano transacto.

Com os melhores cumprimentos, e elevada consideração.

O Inspector-Geral,

(Fernando César Augusto)

DGTC 10 03 '04 07067

213035933

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura - Av. Brasília
1449-030 LISBOA - PORTUGAL

Fax: 21 303 50 01/02
Telefone. 21 303 57 00
Linha Azul. 21 303 57 03
e-mail: dgpa@dg-pescas.pt

Nº Páginas : 1	Mensagem Nº : 34 N / Ref. :	Data : 18.Março.2004
Para : Tribunal de Contas Att. Sr. Auditor-Coordenador Abílio Augusto Pereira de Matos (To:)		
De: Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (From:)		
Assunto : Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Norte – QCA III (Subject:)		

No seguimento do Vosso ofício nº 2256 de 23.Fev.2004, e na qualidade de representante do IFOP, vimos deste modo agradecer o envio do relato em causa, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Podemos afirmar que concordamos com as conclusões e tomamos boa nota das Recomendações, em particular no que se refere ao Sistema de Informação e ao Controlo.

No entanto, gostaríamos de clarificar que actualmente o Sistema de Informação relativo ao IFOP está operacional, estando a Direcção Regional das Pescas e Aquicultura do Norte a recuperar o histórico.

1

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

No que respeita ao Controlo do 1º nível permitimo-nos fazer as seguintes referências:

O quadro apresentado na pag. 52 é em nosso entender contrário ao espírito da lei que presidiu à elaboração da Portaria nº 684/2001 de 5 de Julho. Os organismos responsáveis pelo controlo do 1º nível a que se refere o nº 1 do artº 7º do Decreto-Lei nº 168/2001 de 25 de Maio constantes da lista anexo à Portaria nº 684/2001 devem ser vistos no seu todo.

Tal interpretação parece-nos clara, se verificarmos que, os Gestores das Intervenções Operacionais são sempre os responsáveis pelo controlo de 1º nível conforme alínea b) do artº 2 da Portaria nº 684/2001 e por conseguinte surgem no Anexo I, sempre em 1º lugar. Quando existem outros organismos intervenientes os mesmos são indicados da seguinte forma: "Gestor IO/DGPA/IFADAP".

Ora isto significa que o quadro da pag. 52 deverá ser elaborado tendo por base os mesmos princípios, não fazendo sentido individualizar organismo a organismo envolvido no mesmo objectivo.

Com os melhores cumprimentos,

Eurico Monteiro
Director-Geral

2

DGTC 19 03 04 08061

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	Sua comunicação de	Nossa referência	
		DSIC/	18.MAR 04 01548

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão Eixo prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Norte - QCA III

Na sequência do vosso ofício ref. 2252, de 23 de Fevereiro 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 Norte - QCA III.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Amável Santos

Anexo: o citado

DGTC 19 03 04 08079

"Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Norte – QCA III"

Relato de Auditoria de Fevereiro de 2004

A análise do relatório referido em epígrafe suscitou-nos as seguintes observações:

De salientar que, após o envio dos elementos solicitados ao Tribunal de Contas, este PO foi objecto de duas Decisões da Comissão Europeia (Decisão C(2003) 4363 e Decisão C(2003) 5175 de 17/11/2003 e 16/12/2003, respectivamente), as quais alteram a Decisão C (2000) 1175 de 28/07/2000, pelo que os dados analisados se reportam à Decisão inicial.

Analisado o relatório, e de acordo com a informação disponível nesta Direcçã-Geral, indicam-se as seguintes observações de carácter pontual:

Ponto 1.1.3 – Aspectos Financeiros alínea f), último parágrafo da **Pág. 12** e Ponto 6.1.2.3 – Eixo 3 – FSE, 3º parágrafo **da Pág. 33**

Deverá ser corrigida a designação da acção associada à Medida 3.6, de "~~Estado Aberto~~" para "Portugal Digital".

Ponto 1.1.3 – Aspectos Financeiros alínea m), 2º parágrafo da **Pág. 14**

As transferências do Gestor para o IFADAP são referenciadas, no corpo do relatório, no ponto 6.5 e não no ponto 6.4.3, conforme indicado nesta alínea. Assim, importa esclarecer que tipo de transferência financeira se pretende evidenciar nesta alínea, se receitas comunitárias (cf. ponto 6.4.3), se transferências do Gestor para as entidades intermédias envolvidas na gestão do PO, nomeadamente para o IFADAP (cf. ponto 6.5).

Ponto 6.1.2.1 – Análise global, Quadro 8 – "Regra n+2" **(Pág 31)**

Deverá ser corrigido o valor do Total da Despesa Certificada FEDER do Eixo 1, o qual corresponde a 399 322,4 mil euros e não 299 322,4 mil euros conforme indicado.

Ponto 6.4.1 – FEDER, Quadro 17 - "Transferências FEDER da DGDR para a ON" **(Pág. 43)**

Deverá ser corrigida a data do pedido de transferência, associado ao montante de 17 500 mil euro, de ~~19~~/12/01 para 12/12/01.

Ponto 6.5 – Transferências das verbas do Gestor para as entidades intermédias **(Pág. 44)**

"Na gestão do Eixo 3 da ON (cf. quadro seguinte) encontram-se envolvidas quatro entidades intermédias (IEFP, IFADP, ~~e~~ IAPMEI e IFT (...)".

Ponto 9.1 – Projecto nº 01-03-01-00166 – "Escola Secundária dos Carvalhos", 4º parágrafo **(Pág. 57)**

"A candidatura do projecto "Escola Secundária de Carvalhos" foi (...) homologada pelo Ministro da ~~Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas~~ Educação (...)".

Ao longo de todo o relato, e de alguns quadros, deverão ser corrigidas as designações das Medidas **3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local"**, **3.5 "Ciência, Tecnologia e Inovação"** e **3.7 "Formação Para a Sociedade de Informação"**.

Outras observações, de natureza qualitativa, prendem-se com algumas das siglas utilizadas nas páginas 7 e 8, e ao longo do texto do Relatório, as quais importará corrigir e/ou actualizar:

AGRIS - Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais do Continente

CE – ~~Comunidade~~ Comissão Europeia

MARIS - ~~Regulamento da Componente~~ Medida Pesca dos Programas Operacionais Regionais do Continente

ON – Operação Norte / PO Norte

Quanto às recomendações feitas à Comissão de Gestão do QCA III, relativamente à operacionalidade do Sistema de Informação:

a) *"Maior celeridade na implementação e desenvolvimento dos Sistemas de Informação para cada Fundo."*

O PO Norte optou pelo desenvolvimento de um sistema próprio (designado SIGNO), tendo por base o sistema de informação da DGDR utilizado na gestão e acompanhamento do QCA II, o qual permite o registo de projectos, independentemente do Fundo que o financia. A responsabilidade de

transferência da informação considerada obrigatória por cada um dos SI de cada Fundo, a partir de SIGNO, é do Gestor do PO Norte.

No caso do SIFEC, e após um longo período de testes do Módulo de Importações FEDER, a primeira (e única) transferência de dados, através do mecanismo de importação integral, com ficheiros produzidos em SIGNO, foi efectuada em Agosto de 2002. Nessa fase, a DGDR ainda não havia disponibilizado os desenvolvimentos relativos a programação e execução física (indicadores) ao nível de projecto. Por esse motivo, os dados integrados foram unicamente financeiros.

Presentemente a situação do PO Norte em SIFEC apresenta os seguintes índices de recuperação de dados históricos financeiros:

- Percentagem do montante (CT) declarado na ficha de acompanhamento reportado a 31/12/2003, que se encontra registado em SIFEC= 83,79 %

Percentagem da despesa justificada na última certificação à CE (em 15/12/2003) que se encontra validada em SIFEC= 47,46 %

Após a importação integral de dados em ambiente de produção, deu-se início a uma nova fase de testes, com vista à actualização da informação dos projectos anteriormente importados – importação diferencial ou incremental. Contudo, e uma vez que estava em curso a adaptação de SIGNO para outros PO Regionais (nomeadamente, PO Algarve e POPRAM), foi dada prioridade à importação integral dos dados iniciais destes PO, tendo a importação do PO Algarve ocorrido em Abril de 2003 (apenas dados financeiros[1]), e a do POPRAM em Novembro do mesmo ano, respeitando todas as adaptações entretanto introduzidas até à versão 4.1.3 de SIFEC[2].

Após a disponibilização da versão 4.1.3, a DGDR promoveu em 15 de Outubro de 2003, uma reunião com representantes dos vários PO utilizadores da BD SIGNO, para proceder a um ponto de situação dos trabalhos de importação, tendo ficado acordada a seguinte ordem para a realização dos

[1] Apesar dos desenvolvimentos dos indicadores de projecto terem sido disponibilizados em produção com a versão 4.1.0 de SIFEC, em 18 de Dezembro de 2002, e tendo conhecimento de que alguns dos SI próprios, nomeadamente o do PO Norte, ainda não dispunham de informação relativa a dados físicos e que a obtenção dessa informação iria atrasar de forma considerável os trabalhos em curso com vista à importação/integração de dados, a DGDR suspendeu, a título temporário, no processo de importação e integração de dados no Módulo FEDER, a obrigatoriedade de existência de dados sobre indicadores de projectos. Por esse motivo, também na importação integral do PO Algarve não foram incluídos dados físicos.

[2] Disponibilizada em ambiente de produção em 2 de Outubro de 2003.

testes, atendendo às respectivas fases de desenvolvimento: POPRAM, POR Algarve, POR Norte (e no final POR LVT, para projectos cuja gestão se encontra descentralizada em organismos intermédios).

No âmbito deste programa de trabalhos, foram completos os testes à importação integral dos dados do POPRAM dando lugar à respectiva passagem para produção, tendo-se avançado com testes à importação diferencial do PO Algarve. Estes testes foram suspensos no final do ano 2003, por falta de apoio técnico especializado[3], estando previsto que sejam retomados na semana de 8 a 12 de Março p.f..

b) *"Adequação de meios nas ligações a nível informático, entre Coordenadores e o Gestor, e a transferência atempada de dados que possam ter repercussões sobre a gestão dos vários Fundos."*

Ao nível de SIFEC, esta questão não se coloca, uma vez que a CCDR Norte deverá assegurar a compilação dos dados de todas as Medidas FEDER na BD SIGNO, qualquer que seja a sua origem, mesmo que desconcentrada, previamente à importação e integração de dados no Módulo FEDER.

[3] Presentemente está em vigor um contrato para correcção de um número limitado de erros, celebrado a 4 de Fevereiro de 2004, entre a DGDR e a BULL.

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

Ano Internacional da Família
10º Aniversário · 1994 - 2004

22/03/04 01895

V/Ref.: 37/02-Audit DA III.1

Data: 19/03/2004

N/Ref.: 130/UCT/04

Exmº Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão e Controlo do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Norte – QCA III

Na sequência do vosso ofício, sobre o assunto mencionado, recebido neste Instituto em 25 de Fevereiro de 2004, cumpre-nos apresentar a V. Ex.ª os seguintes comentários.

No *Ponto 5 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO*, precisando a situação descrita sobre o SIIFSE, afirmamos que no caso da medida 3.2 a sua integração decorreu na sequência de em Janeiro/Fevereiro de 2002 no âmbito da Medida 1 da Acção 1.3 - Ensino Profissional, integrada no programa da Intervenção Operacional da Educação - PRODEP III, ter sido aberto o período de aceitação de candidaturas para financiamento do Ensino Profissional. A formalização das candidaturas foi efectuada através do SIIFSE, pela via do preenchimento on-line do formulário de candidatura.

A Estrutura Nacional de Apoio Técnico do PRODEP III teve a incumbência de recepcionar e analisar os pedidos de financiamento, transferindo-os posteriormente, através do SIIFSE, para as Estruturas de Apoio Técnico Regionais.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7ª/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Os Gestores das Intervenções Operacionais Regionais, depois de auscultados, concordaram em utilizar o SIIFSE para gerir os projectos do Eixo III, Medida 2 da medida desconcentrada da Educação - Ensino Profissional, bastando para o efeito proceder a algumas alterações ao código aplicacional. Essas adaptações foram concluídas em Julho de 2002.

Acresce ainda que, desde o presente mês o Gestor da Intervenção Operacional Regional do Norte, e depois de o IGFSE ter recuperado toda a informação "histórica" inscrita nos modelos de recolha FSE/IGFSE, interage com o SIIFSE para a submissão dos referidos modelos.

O IGFSE, em Setembro de 2002, enquanto entidade coordenadora de controlo de 2º nível para o Fundo Social Europeu, incluiu no SIIFSE um módulo de controlo de projectos, abrangendo o controlo de projectos efectuados pelos 1º e 2º níveis, que permite não só a implementação de um módulo de controlo de projectos de 2º nível para dar resposta aos objectivos e necessidades de informação que o IGFSE deverá cumprir, mas também enriquecer a versão base do sistema operacional, com a disponibilização de uma ferramenta de controlo de projectos de 1º nível, a utilizar por todas as Autoridades de Gestão que possuam na sua intervenção a vertente FSE.

No que diz respeito ao *Ponto 6 – ASPECTOS FINANCEIROS*, apenas se comenta a metodologia da regra n+2, que no vosso relatório ao ser definida a "meta para 2002, relativamente à regra n+2", retirou à dotação/compromisso FSE para 2002 o adiantamento (pagamento por conta) entretanto processado e posteriormente comparou o volume de pedidos de pagamento intermédios apresentados pelo FSE à CE, até 31/12/2002, com a meta calculada, o que , sem prejuízo das conclusões obtidas, determina o empolamento da taxa de absorção, pela forte diminuição, em termos proporcionais, do denominador da relação.

Na realidade, no caso vertente do POR Norte, retirar ao compromisso 2000/FSE o adiantamento/FSE entretanto recebido, representa uma redução da meta em cerca de 52%, enquanto que ao não considerar aquele adiantamento para efeitos de acréscimo à despesa declarada à CE até 31 de Dezembro de 2002, o numerador da relação está a ser reduzido só 27,9%, o que determina distorção no cálculo da aferição da regra n+2 a 31/12/2002.

Por outro lado a aferição desta regra não é cumulativa: sempre que esgotado o compromisso do ano n (100% da absorção), o remanescente passa a absorver a dotação/compromisso do ano n+1 e assim sucessivamente, pelo que não é tecnicamente correcto afirmar-se que, em determinada data e relativamente a uma determinada dotação ainda em aberto, a taxa de absorção (n+2) é superior a cem por cento.

Efectivamente, a aplicação da regra n+2 (por PO e por Fundo estrutural) resulta do disposto no art.º 31º do regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que dispõe a situação de ser anulada pela Comissão a parte de uma autorização anual (compromisso) que não tiver sido absorvida por pedidos de pagamento intermédios admissíveis, apresentados à CE até final do segundo ano subsequente ao ano de autorização orçamental que ainda estiver aberto.

Sem prejuízo do exercício efectuado no vosso relatório, salienta-se que a aferição desta regra é efectuado por Fundo estrutural dentro de cada PO. A título exemplificativo, no que se refere ao PO Norte e aplicando o método explanado no parágrafo anterior temos a seguinte aferição da regra n+2:

Compromissos			Adiantamento	Pedidos de a Pag. à CE	Total	Absorção –n+2 (%)		
2000	2001	2002				2000	2001	2002
61.174,8	63.808,9	63.190,4	31.820,8	82.089,5	113.910,3	100	82,65	0,00

Sobre o *Ponto 8 – CONTROLO*, aproveitamos apenas para referir que foi produzido um relatório final de controlo à medida 3.3, que inclui a verificação de 3 projectos em que a despesa documental verificada totalizou 325 736,78 Euros.

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

Acresce que no ano de 2003 se realizaram também outras auditorias de 2º nível que incidiram também sobre projectos das medidas 2 – Ensino profissional e 3 – Promoção da empregabilidade e do emprego ao nível local do Eixo III desse programa.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Directivo

Ramiro Ribeiro de Almeida

mjc/

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

DGTC 2303'04 08313

Mod. 1 - IGFSE

IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas

INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola

Exmo . Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Ofício nº 02253 Proc. nº 37/02-Audit DA III.1	23/02/04	23.009/028/2004	18/03/2004

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PO Regional do Norte – QCA III.

Analisado o relato relativo à Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PO Regional do Norte – QCA III, informa-se:

- Ponto 2.4:
  - Onde se lê : "IFADAP - Autoridade de Pagamento …."
  - Deverá ler-se "IFADAP – por um lado como Autoridade de Pagamento do FEOGA-O e do IFOP, e por outro lado como Organismo Intermédio da Autoridade de Gestão com funções de Gestão e de Controlo de 1.º nível".
- Na análise dos valores constantes nos quadros apresentados naquele relato, verificamos que no Quadro 13 – Aprovações/Execução financeira a 31/12/02:
  - os montantes da despesa validada pelo Gestor às Autoridades de Pagamento (disponibilizados pela DGDR) , no que concerne ao FEOGA-O, dizem respeito aos montantes enviados pela Comissão de Coordenação da Região Norte, à data de 24.Abril.03 (Ofício n.º 4290);
  - Posteriormente, aqueles valores foram alterados pela CCRN para:

Medidas	Despesa Validada pelo Gestor às Autoridades de Pagamento		
	Custo Total	Despesa Pública	Fundo
3.11	35.731,1	27.234,1	20.090,9
3.19	613,8	613,8	460,3
Sub-Total	36.344,9	27.847,9	20.551,2

Com os nossos melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

VOGAL DO C.A.
(Ponte Zeferino)

MCTC 24/03/04 08482

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

od. 0029.000033 - Fev/03

ON OPERAÇÃO NORTE
Programa Operacional da Região do Norte

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José Farinha Tavares
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		2 APR '04 3899

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentrada"do Programa Operacional Regional do Norte – QCA III

Na sequência do ofício n.º 02289, de 23 de Fevereiro de 2004, venho, desta forma, remeter a V. Exª as alegações solicitadas a esta Autoridade de Gestão, pelo Projecto de Relatório referido em epígrafe.

Em anexo (Anexo B), remete-se igualmente as alegações apresentadas pelos Coordenadores Regionais, e que foram especificamente solicitadas por esta Autoridade de Gestão, no sentido de melhor se habilitar, também, a responder sobre o teor do referido Relatório.

Agradecendo, desde já, os contributos remetidos no presente Relatório, que constituem, sem dúvida, orientações importantes para a melhoria da eficácia e eficiência da gestão deste Programa Regional, subscrevo-me com os meus melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa ON – Operação Norte

A Vice - Presidente da CCDR-N

(Arlindo Marques Cunha)

(Maria Hermínia Cabral)

Anexos:

A - Alegações da Autoridade de Gestão

DGTC 06 04 04 09883

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE
Rua Rainha D. Estefânia, 251 4150-304 PORTO www.ccr-n.pt/on
Telf. 226 086 300 Fax. 226 086 301 e-mail: norte@ccr-n.pt

B - Alegações dos Coordenadores Regionais

B1 Medida 3.1 - Educação – Infra-estruturas de Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundários

B2 Medida 3.2 - Educação – Ensino Profissional

B3 Medida 3.3 - Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local e Medida 3.4 - Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local

B4 Medida 3.6 – Sociedade da Informação e Medida 3.7 – Formação para a Sociedade da Informação

B5 Medida 3.9 – Cultura

B6 Medida 3.9 – Cultura

B7 Medida 3.11 - Agricultura e Desenvolvimento Rural

B8 Medida 3.12 - Pescas Infra-estruturas de Portos e Medida 3.13 - Pescas Equipamentos e Transformação

B9 Medida 3.14 - Economia

B10 Medida 3.15 - Acessibilidades e Transportes

B11 Medida 3.16 - Ambiente

ANEXO A

Alegações da Autoridade de Gestão

Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 *"Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentrada"* do Programa Operacional Regional do Norte – QCA III

I. Recomendações à Comissão de Gestão do QCA III e ao Gestor do Programa Operacional Regional do Norte (Ponto 1.2.2, página 17 do Relatório do Tribunal de Contas)

Estudo da capacidade de comprometimento e de execução das verbas afectas à Medida 3.7 "Formação para a Sociedade de Informação" (FSE) e à Acção "Portugal Digital" da Medida 3.6 "Sociedade de Informação" (FEDER) , de modo a que, em caso de necessidade, se possa proceder atempadamente à reprogramação das verbas afectas à mesma e, assim, evitar-se a sua perda, tendo em atenção que:

No âmbito da Medida 3.7 "Formação para a Sociedade de Informação" (FSE), em 31 de Outubro de 2003, cerca de 3 anos após a aprovação da ON, ainda não tinha sido aprovado nenhum projecto;

A aprovação de projectos nesta Medida depende da aprovação de projectos no âmbito da Acção "Portugal Digital" da Medida 3.6 "Sociedade de Informação" (FEDER), na qual, à mesma data, ainda não tinha sido aprovado nenhum projecto a financiar por essa Acção.

No que respeita à capacidade de comprometimento e execução das verbas afectas à Acção "Portugal Digital" da Medida 3.6 – Sociedade de Informação e à Medida 3.7 – "Formação para a Sociedade de Informação", o Coordenador Regional das referidas Medidas informou esta Autoridade de Gestão, através do ofício C767/04/JQ-NM de

29/3/2004, que "esteve recentemente aberto um concurso para a apresentação de candidaturas à Medida 3.6 – Sociedade de Informação (FEDER) no âmbito dos "Campus Virtuais", pelo que considero existirem boas perspectivas de execução de verbas nesta Medida" (sobre esta matéria ver **Anexo B4**). Saliente-se, também, que foram, entretanto, apreciados favoravelmente em Unidade de Gestão 12 projectos relativos aos "Campus Virtuais", abrangendo um investimento global de 7.665.437 Euros e uma comparticipação comunitária de 4.698.913.

Em informação anteriormente prestada (no âmbito do processo de reprogramação intercalar do ON), o Senhor Coordenador referia que "para além dos Campus Virtuais, irão ser submetidos proximamente à Unidade de Gestão "Cidades e Regiões Digitais"; por outro lado, no Estado Aberto, irão continuar a ser submetidos projectos de Governo Electrónico com incidência territorial clara. Em relação à Medida 3.7 (FSE), irão ser apresentadas nas próximas UG 's candidaturas integradas nas Tipologias de Projecto de "Formação dos Campus Virtuais" e "Formação nas Cidades e Regiões Digitais". Desta forma, a verba disponível em ambas as medidas está já comprometida com as tipologias de projectos anteriormente definidas."

Saliente-se, por outro lado, que, no seu documento "Notas sobre a Reprogramação do QCA III", a Comissão de Gestão do QCA III refere a existência de "dificuldades nos processos de decisão dos sectores que não possuem (nem desejam criar) capacidade de intervenção regionalmente localizada – aconselhando a que estas actuações (sobretudo relativas à Ciência e à Sociedade da Informação) sejam integradas nos PO Sectoriais". Tratando-se de uma reprogramação ao nível do QCA III, encontra-se esta situação a ser analisada em sede de Comissão de Gestão do QCA III, no âmbito do processo de reprogramação intercalar actualmente em curso (tendo esta Autoridade de Gestão solicitado já, através do Fax CCDRN, de 23-03-2004, as necessárias orientações – ver **Anexo A1**).

II. Recomendações ao Gestor do Programa Operacional Regional do Norte (Ponto 1.2.3, Páginas 17 e 18 do Relatório)

II. 1 – *a) Ponderação de eventual proposta ao Governo, no âmbito das suas competências descritas no artº 29º do Decreto Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, de alteração dos prazos de aprovação das candidaturas nas Medidas em que seja maior a exigência de determinados requisitos para a sua aprovação;*

A definição de um prazo médio de aprovação de candidaturas nas medidas desconcentradas reveste-se de alguma complexidade, quer pela diversidade dos fundos que comparticipam as diferentes medidas, quer pelas características específicas de cada tipologia de projectos elegíveis, quer pelas diferentes entidades envolvidas na análise.

Assim, por exemplo, no âmbito das medidas financiadas pelo FSE, verifica-se, transversalmente ao próprio QCA III, uma significativa dificuldade de se assegurar o cumprimento dos prazos estabelecidos para aprovação das candidaturas. Neste momento esta questão está, entre outras matérias, a ser alvo do "Estudo de Avaliação do Quadro Normativo do FSE" do IGFSE. Para a elaboração deste estudo foram solicitados os contributos dos diferentes gestores dos Programas Operacionais, tendo já esta Autoridade de Gestão apresentado diversas sugestões com vista à revisão de alguns procedimentos e prazos. Neste contexto, encontra-se a Autoridade de Gestão a aguardar as conclusões do referido estudo, bem como as novas orientações que serão divulgadas pela Autoridade de Pagamento do FSE. (sobre esta matéria ver **Anexo B3**)

Deste modo, na sequência da recomendação do Tribunal de Contas, e atendendo à diversidade e especificidade das Medidas do Programa Regional (em particular do EP3), pretende-se solicitar a todos os Coordenadores Regionais que façam chegar a esta Autoridade de Gestão as propostas que sobre esta matéria considerem mais ajustadas, tendo em conta, designadamente, o trabalho técnico e administrativo necessário à

análise dos projectos. Deste modo, pretende-se garantir, por um lado, a melhor qualidade da análise técnica e formal dos projectos e, permitir, por outro, face à calendarização das UG (sobre esta matéria ver **Anexo A2**- Calendário indicativo das UG do Eixo 3 para o ano 2004) e à tramitação subsequente dos projectos, uma decisão final dos projectos num espaço de tempo adequado (a título de exemplo, ver sobre esta matéria ver **Anexo B1**).

II.2 – *b) Medidas tendentes à recuperação, em termos de execução financeira, das Medidas que em 2002 ficaram aquém da meta relativa à regra N+2, designadamente:*

- *3.4 – Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local;*
- *3.5 – Ciência, Tecnologia e Inovação;*
- *3.10 – Desporto;*
- *3.12 – Pescas – Infra-estruturas de Portos;*
- *3.17 – Assistência Técnica FEOGA*
- *3.18 – Assistência Técnica – FSE*

Tal como vem expresso neste mesmo presente Relatório, a "Regra n+2" aplica-se por Programa e Fundo Estrutural e não por Medida. Neste âmbito, saliente-se que o Programa Regional assegurou o cumprimento desta regra para os quatro Fundos Estruturais, tanto em 2002, como em 2003, não tendo, sequer, necessidade de recorrer às derrogações relativas ao FEOGA e IFOP aprovadas pela Comissão Europeia. Por outro lado, refira-se, também, que o ON atingiu em 31 de Dezembro de 2003 um nível de execução de 121,7% da meta financeira para a atribuição da Reserva de Eficiência, tendo sido considerado pela Comissão Nacional de Gestão e pela Comissão Europeia, a exemplo dos restantes Programas Regionais, como "Muito Eficiente". Assinale-se, a este propósito, que o EP3 do ON garantiu, de igual modo, em 31 de Dezembro de 2003,

um nível de execução de 116,9% da correspondente meta financeira indicativa para a atribuição da Reserva de Eficiência.

Como é apontado, igualmente, neste Relatório, existem, contudo, no Eixo Prioritário 3 do ON, Medidas com situações bastante diversas. Os principais desequilíbrios apresentados podem ser explicados, parcialmente, pelo diferente estado de maturação em termos de planeamento, lançamento e implementação das várias Medidas. Face a esta situação, a Autoridade de Gestão, em articulação com os diversos sectores/Coordenadores Regionais, empreendeu uma estratégia de dinamização e avanço sobre a programação financeira estabelecida em Medidas cujo estado de maturação se considerou suficientemente consolidado. Pelo contrário, em Medidas em que tais pressupostos não se verificavam, os respectivos Coordenadores adoptaram, geralmente, uma prática mais cautelosa no sentido de começarem por aprofundar e melhorar as condições de operacionalização dessas Medidas. Outros factores importantes que poderão explicar a menor execução de algumas Medidas, prendem-se com a adopção de modelos de implementação que envolvem a publicação de regulamentação sectorial e com a inexistência de estruturas regionalmente desconcentradas (por exemplo, Medidas 3.5, 3.6 e 3.7) susceptíveis de promoverem a dinamização e divulgação dessas Medidas junto das principais entidades elegíveis.

Não obstante estas dificuldades, a evolução recente da execução financeira das Medidas listadas neste ponto (ponto de situação a 29 de Fevereiro de 2004) é, relativamente, mais favorável. Com efeito, como se pode observar no quadro baixo, três das sete Medidas referidas preenchem já a sua quota parte para o cumprimento da regra n+2 para 2003 para cada um dos respectivos Fundos Estruturais, a saber, as Medidas 3.10 – Desporto, 3.12 – Pescas (FEDER) e 3.17 – Assistência Técnica (FEOGA).

Quadro 1- Regra n+2 para 2003, Apuramento a 29 de Fevereiro de 2004

Cod_Medida	Desig_Medida	Execução em 29-02-2004	Taxas de Execução Meta da Regra n+2 para 2003
01-03-04	Emprego (FEDER)	6.805.716	91,6%
01-03-05	Ciência Tecnologia e Inovação	416.733	36,0%
01-03-07	Soc. Informação (FSE)	0	0,0%
01-03-10	Desporto	17.563.104	141,2%
01-03-12	Pescas (FEDER)	4.282.362	152,9%
01-03-17	Assistência Técnica FEOGA	1.351.953	140,9%
01-03-18	Assistência Técnica FSE	894.291	71,5%

Sobre a Medida 3.4 – Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local importa referir que esta Autoridade de Gestão, em articulação com o Coordenador Regional, tem efectuado diversas diligências, de molde a garantir uma maior celeridade na prestação de contas por parte do IEFP (organismo associado à gestão, técnica, administrativa e financeira desta Medida). Este esforço conjunto permitiu que o pedido final do Contrato Programa - Apoios ao Emprego (FEDER) tivesse sido apresentado em Março ao Coordenador da Medida. Com a despesa declarada no encerramento do projecto, fica cumprida a meta implícita da "regra n+2" para 2003 da Medida. Saliente-se, por outro lado, que estes esforços foram e serão, entretanto, reforçados, atendendo à necessidade de se proceder à renovação dos Contratos - Programa com o IEFP para o período 2004-2006. Dada a natureza das medidas desconcentradas e destes Contratos Programa, e tendo em conta a necessidade de articulação entre diferentes instâncias, tivemos já a oportunidade de suscitar esta questão junto, nomeadamente, do gabinete do Senhor Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e do Senhor Presidente da Comissão Executiva do IEFP, no sentido de se "evitar hiatos que possam ser susceptíveis de prejudicar a normal execução do Programa Regional e desta Medida" (sobre esta matéria ver **Anexo A3** - Ofícios ON).

No que se refere à Medida 3.5 – Ciência, Tecnologia e Inovação, saliente-se que, até ao momento, o Senhor Coordenador não nos remeteu qualquer informação a propósito dos

resultados da presente Auditoria. Entretanto, na sequência da já referenciada posição da Comissão de Gestão do QCA III enunciada no documento "Notas sobre a Reprogramação do QCA III" (ver a este propósito Ponto I deste documento), a reprogramação desta Medida encontra-se a ser objecto de ponderação em sede de Comissão de Gestão do QCA III, dado tratar-se, em princípio, de uma reprogramação de nível QCA III. Situação semelhante ocorre, como foi anteriormente salientado, no que respeita às Medidas 3.6 – Sociedade de Informação e Medida 3.7 – Formação para a Sociedade de Informação.

Por fim, o menor desempenho que actualmente se verifica na medida 3.18 poderá ser, em breve, previsivelmente ultrapassado, uma vez que, durante o mês de Março, os beneficiários devem encerrar as suas candidaturas de assistência técnica relativas ao ano anterior, não sendo o valor de execução por registar nas candidaturas de 2003, ainda em aberto, excessivamente elevado.

II.3 – *c) Maior celeridade nas transferências para o IEFP ao abrigo dos Contratos Programa com esse Instituto*

Em relação aos pagamentos ao IEFP no âmbito dos Contratos Programa, é necessário ter em atenção que esta entidade concentra a apresentação dos pedidos em um ou dois pedidos anuais, sendo, assim, muito avultados os montantes solicitados para comparticipação (FSE e OSS), não possuindo esta Autoridade de Gestão um "fundo de maneio" disponível para fazer face a tais encargos. Como é sabido, a Autoridade de Gestão vai recebendo verbas da Autoridade de Pagamento (IGFSE) conforme a despesa declarada no mês anterior. Há, assim, desfasamentos temporais entre os momentos em que é recepcionado o pedido, em que a despesa é certificada e declarada para efeitos de reembolso pelo IGFSE e, finalmente, em que a verba é disponibilizada. Também como é do conhecimento geral, o IGFSE nem sempre dispõe de liquidez que permita o rápido

ressarcimento dos montantes que lhe são solicitados. Tal como é referido no Relatório, para colmatar dificuldades de tesouraria no que respeita às verbas FSE, o IGFSE tem, muitas vezes, de se socorrer quer de adiantamentos de verbas OSS, quer de verbas de uma linha de crédito.

II.4 - *d) Afectação à EAT (controlo) dos recursos humanos previstos no nº 2 da RCM nº 172/2001, de 26 de Dezembro, e no nº 1 do Anexo II do mesmo diploma, a fim de não ser posta em causa a eficácia do controlo de 1º nível.*

Há já algum tempo que Autoridade de Gestão entende como necessária a afectação à EAT do Controlo os recursos humanos previstos pela RCM nº 172/2001, de 26 de Dezembro, pelo que desde já se informa que estão a ser equacionadas, no quadro legal existente, todas as possibilidades para que, a breve prazo, seja afecto mais um técnico à respectiva EAT.

II.5 – *e) Incremento das acções de controlo, tendo em atenção a ausência de controlo verificado, a 30 de Junho de 2003, nas seguintes Medidas:*

- *3.5 – Formação para a Sociedade da Informação;*
- *3.12 – Pescas – Infra-estruturas de Portos;*
- *3.17 – Assistência Técnica FEOGA*
- *3.18 – Assistência Técnica – FSE*

Sobre as acções de Controlo, a Unidade de Controlo de 1º Nível do ON, informa-nos que "as Medidas 3.5 e 3.12 do FEDER, bem como a Medida 3.18 do FSE, têm projectos

a ser auditados, pois fazem parte do Plano Anual de Controlo de 1º Nível do ano de 2003 (Cf Quadro 2). Quanto à Medida 3.17 do FEOGA-O, será ponderada a inclusão de acções de controlo aquando da fixação de Planos futuros".

Quadro 2 – Plano Anual de Controlo 2003: Projectos a ser Auditados nas Medidas 3.5, 3.12 e 3.18

Medida	Código do Projecto	Designação
Medida 3.5 - Promoção da Cultura Científica e Tecnológica - FEDER	Projecto 01-03-05 -FDR-0001	Centro de Ciência Viva de Vila do Conde
Medida 3.12 - Pescas - Infra Estruturas de Portos - FEDER	Projecto 01-03-12-FDR-00004	Docapescas - Portos e Lotas, SA
Medida 3.18 - Assistência Técnica - FSE	Projecto 01-03-18-FSE-00001	CCDRN - Assistência Técnica das Medidas co-financiadas - FSE - Eixos 1 e 2

III. - Recomendações à Comissão de Gestão do QCA III (Ponto 1.2.1, Página 17 do Relatório)

---

b) *Uma maior adequação de meios nas ligações a nível informático entre os Coordenadores e o Gestor, a fim de se garantir uma visão clara, integrada e actualizada do QCA III e a transferência atempada de dados que possam ter repercussões sobre a gestão dos vários Fundos.*

A recomendação do Relatório do Tribunal de Contas vem, plenamente, ao encontro da posição desta Autoridade de Gestão, no que concerne à concretização da ligação do sistema de informação do Gestor aos Coordenadores Regionais. Deste modo, concluída

uma primeira fase de estabilização do sistema SIGNO, pode-se neste momento, informar que a possibilidade de acesso remoto pelos Coordenadores é uma questão que está em análise, tendo sido, inclusivamente, já encomendado um relatório técnico à empresa que assegura a manutenção da Base de Dados. Com esta nova fase no processo de desenvolvimento do SIGNO, a gestão de cada Medida, em termos de registo de dados, passará a caber aos Coordenadores, ultrapassando-se a falta de informação de datas, registada pelo Tribunal de Contas, sobre entrada das candidaturas e dos pedidos de pagamento nos Coordenadores. Refira-se, no entanto, que o Sistema SIGNO possui, desde o seu início, campos com o registo da data de aprovação dos projectos em Unidade de Gestão, da data de homologação da respectiva Tutela e das datas da emissão e validação das ordens de pagamento para cada beneficiário.

ANEXO A1

Fax CCDRN de 23-03-2004

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

URGENTE

Exmº Senhor
Presidente da Comissão de Gestão
do QCA III
Dr. Amável dos Santos
Rua de S. Julião, 63
1149-030 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência

Assunto: Orientações para a reprogramação do Programa Operacional da Região do Norte

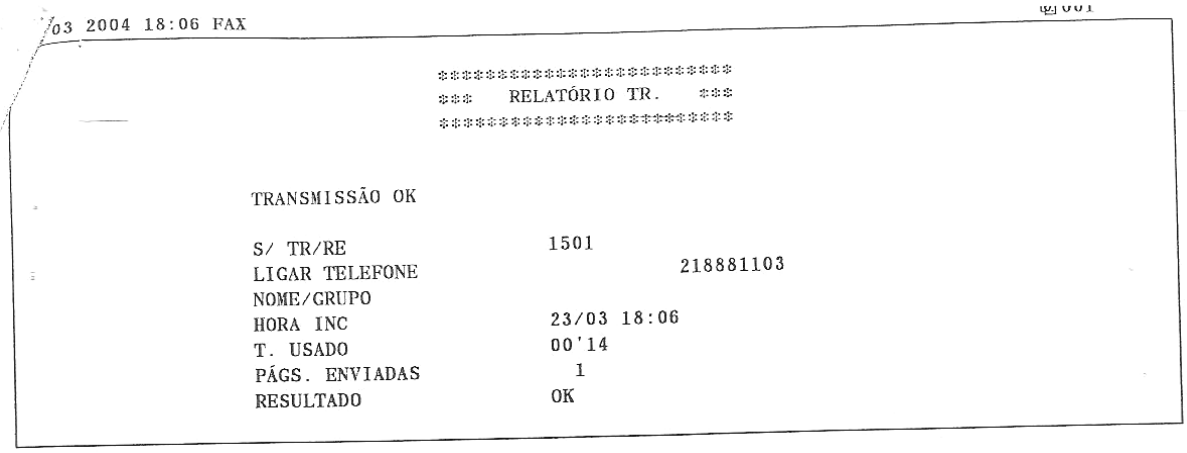
No âmbito do processo de consulta para a reprogramação do Programa Operacional da Região do Norte efectuado por esta Autoridade de Gestão junto dos Coordenadores das Medidas Desconcentradas "Ciência, Tecnologia e Inovação", "Sociedade de Informação" e "Formação para a Sociedade de Informação", fomos informados da manutenção destas medidas no Programa. Assim, tendo presente esta informação, bem como as principais conclusões do Relatório de Avaliação Intercalar do QCA III e a "Nota sobre a reprogramação do QCA III", remetida a esta Autoridade de Gestão, venho por este meio solicitar a V.Exª as orientações que resultam da reprogramação global do QCA III, da responsabilidade dessa Comissão de Gestão, e que têm implicações directas sobre a reprogramação deste Programa Operacional, designadamente os conteúdos físicos e financeiros dos diferentes eixos e medidas.

Apresento os meus melhores cumprimentos.

O Gestor do ON-Operação Norte,

(Arlindo Marques Cunha)

Rua Rainha D. Estefânia, 251 • 4150-304 PORTO • Telf. geral 226 086 300 • Fax geral 226 086 301 •
www.ccr-n.pt • e-mail: norte@ccr-n.pt



03 2004 18:06 FAX

****
*** RELATÓRIO TR. ***
****

TRANSMISSÃO OK

S/ TR/RE	1501
LIGAR TELEFONE	218881103
NOME/GRUPO	
HORA INC	23/03 18:06
T. USADO	00'14
PÁGS. ENVIADAS	1
RESULTADO	OK

ANEXO A2

Calendário Indicativo das Unidades de Gestão do Eixo Prioritário 3

ON | Sectorial
Programa Operacional da Região do Norte

Eixos Prioritário 3

Ano 2000	4 UG´s
Ano 2001	11 UG´s
Ano 2002	9 UG´s
Ano 2003	5 UG´s e 8 Consultas Escritas
Ano 2004*	5 UG´s e 3 Consultas Escritas

UG	Data da ocorrência
1	24-Jul-00
2	21-Set-00
3	09-Nov-00
4	15-Dez-00
5	19-Jan-01
6	02-Mar-01
7	06-Abr-01
8	11-Mai-01
9	08-Jun-01
10	29-Jun-01
11	27-Jul-01
12	07-Set-01
13	12-Out-01
14	09-Nov-01
15	07-Dez-01
16	11-Jan-02
17	08-Fev-02
18	01-Mar-02
19	11-Abr-02
20	24-Mai-02
21	12-Jul-02
22	4 Ou 2002
23	15-Nov-02
24	20-Dez-02
25	24-Jan-03
26	28-Mar-03
27	23-Mai-03
28	16-Jul-03
29	28-Nov-03
30	06-Fev-04
31	16-Abr-04
32	09-Jul-04
33	01-Out-04
34	26-Nov-04

Consulta Escrita	Data da ocorrência
1	24-Fev-03
2	22-Abr-03
3	08-Jul-03
4	01-Ago-03
5	23-Set-03
6	29-Set-03
7	17-Out-03
8	13-Nov-03
9	30-Jan-04
10	30-Mar-04
11	21-Mai-04

* - Previsão

ANEXO A3

Ofício ON nº 13116, de 18-12-2003

Ofício ON nº 13230, de 22-12-2003

ON OPERAÇÃO NORTE
Programa Operacional da Região do Norte

Exmº Senhor
Prof. Mário Caldeira Dias
Presidente da Comissão Executiva do IEFP
Avª José Malhoa, nº 11
1099-018 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		DRPP/DDDLST

Assunto Contratos-Programa entre o Gestor do Programa ON e o IEFP

18 DEC '03 12115

Como é do conhecimento de V. Exª, nos contratos-programa "Estágios profissionais" (FSE) e "Apoios ao emprego", nas suas vertentes FSE e FEDER, celebrados com o IEFP, no âmbito de duas medidas do Programa ON (Medida 3.3- Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local e 3.4- Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local), apenas está devidamente identificada a programação financeira até ao ano de 2003, inclusive, prevendo-se que, em caso de prorrogação, seja necessário definir a programação dos anos a abranger.

Por outro lado, parece-me oportuno aproveitar este momento para rever alguns dos procedimentos acordados, nomeadamente no que respeita à informação a disponibilizar pelo IEFP.

Considerando a natureza e características destes contratos-programa, em especial, a sua incidência em todos os Programas Regionais, remeti ao Senhor Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente o ofício que se anexa, estando a aguardar orientações sobre o modo como devem ser desencadeadas as diligências necessárias à revisão dos documentos em causa.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa ON

(Arlindo Marques Cunha)

Rua Rainha D. Estefânia, 251 4150-304 PORTO www.ccr-n.pt
Tel. 226 086 200 Fax. 226 086 201 e-mail: norte@ccr-n.pt

Exmª Senhora
Engª Maria da Conceição Granger Rodrigues
Chefe de Gabinete do Senhor Ministro das Cidades,
Ordenamento do Território e Ambiente
Rua do Século, 51
1200-433 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		DRPP/DDDLST/PS

Assunto **Contratos Programa com o IEFP**

22 DEC '03 13:39

No dia 27 de Abril de 2001 foram celebrados, entre a Gestora do Programa ON e o Coordenador Regional da Medida 3.3 (primeiros outorgantes) e o IEFP (segundo outorgante), dois Contratos Programa no âmbito da Medida 3.3, " Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local" (FSE), com as designações de "CONTRATO-PROGRAMA - APOIOS AO EMPREGO" e de "CONTRATO-PROGRAMA – ESTÁGIOS PROFISSIONAIS".

Por seu lado, no dia 25 de Março de 2002, foi igualmente assinado pelos mesmos outorgantes um terceiro Contrato Programa, inserido na medida 3.4 - "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local", sob a designação de "CONTRATO-PROGRAMA – APOIOS AO EMPREGO (Vertente FEDER)".

Todos estes Contratos-Programa foram homologados pelos Senhores Ministros do Planeamento e do Trabalho e Solidariedade, à data, Elisa Ferreira e Paulo Pedroso.

Assim, considerando que:

- em cada um dos três contratos em vigor está prevista a possibilidade de revisão, com prorrogação até à data limite de 31 de Dezembro de 2006;

- apenas está devidamente identificada a Programação Financeira até ao ano de 2003, inclusive, sendo que, em caso de prorrogação, será necessário definir a programação dos anos a abranger;
- nos parece necessário rever alguns dos procedimentos adoptados, nomeadamente no que respeita a prestação de informação por parte do IEFP;
- foram celebrados contratos-programa idênticos entre todos os Programas Regionais e o IEFP;
- aquando da elaboração e negociação dos contratos em vigor, o então Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Planeamento chamou a si a coordenação do processo, estabelecendo a interlocução entre os Gestores dos Programas Regionais e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade;
- aproximando-se o final do ano de 2003, urge desencadear os mecanismos necessários à revisão dos contratos-programa, de modo a evitar hiatos que possam ser susceptíveis de prejudicar a normal execução do Programa Regional e desta Medida, em particular no que concerne ao cumprimento da regra n+2 do FSE,

venho solicitar orientações sobre o modo como deverão ser desencadeadas as diligências necessárias à revisão dos contratos-programas em causa.

Apresento a V. Exª os meus respeitosos cumprimentos,

O Gestor do Programa ON

(Arlindo Marques Cunha)

ANEXO B

Alegações dos Coordenadores Regionais

ANEXO B1

Medida 3.1 - Educação – Infra-estruturas de Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundários

Ministério da Educação

DREN
DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE
Entrada n.º 6404
Data 22 MAR. 2004
Destino

Exmº Senhor
Gestor do ON – Programa de Operação Norte
Dr. Arlindo Marques Cunha
Rua Rainha D. Estefânia, 251
4150-304 PORTO

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
050-ON-Eixo 3/CC	04.03.03	DRA/CR

ASSUNTO: **Projecto de Relatório do Tribunal de Contas**
Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" do Programa Operacional da Região Norte – QCA III
Alegações

Reporto-me ao Projecto de Relatório da Auditoria em assunto que foi objecto de cuidada análise. Em consequência, e em relação ao que à Medida 3.1 diz respeito, cabe-me aqui deixar expresso apenas o seguinte:

1. na generalidade o Relatório não apresenta desajustes em relação a todas as vertentes do desenvolvimento da Medida nele tratadas;
2. o incumprimento relativo a 90 projectos (num total de 253) do prazo de 90 dias, previsto no Regulamento para aprovação das candidaturas decorre da complexidade da apreciação motivada pelo seu enquadramento prévio em sede de concurso. Com a manutenção deste cenário de enquadramento sugiro a ampliação do prazo para 120 dias;
3. é devida uma rectificação no ponto 9.1 – Projecto nº 01-03-01-00166 – "Escola Secundária dos Carvalhos", a linhas 22 e 23, na referência ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, no lugar do Ministro da Educação, bem como a data da Unidade de Gestão que foi em 7 de Dezembro de 2001 e não em 3 de Dezembro.
4. e, finalmente congratulo-me com o resultado expresso no que concerne à verificação de Projecto (Análise de Candidatura e Pagamentos) da Medida 3.1 elencado nesta Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador da Medida

Casimiro Rocha

CR/pv

Rua António Carneiro, 8 • 4349-003 PORTO • PORTUGAL
Telf. (351) 225 191 100 • Fax (351) 225 103 151
E-mail: dren@dren.min-edu.pt

ANEXO B2

Medida 3.2 - Educação – Ensino Profissional

Ministério da Educação

DREN
DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE

RUA ANTÓNIO CARNEIRO, 8
4349-003 PORTO • PORTUGAL
Telf.: (351) 225 191 100
Fax: (351) 225 103 151
E-mail: dren@dren.min-edu.pt

TELEFAX

TOTAL DE PÁGS. 1 **NOSSA REFERÊNCIA:** 017448 25-MAR-'04

PARA: ON – Operação Norte

À ATENÇÃO DE: Exmo Senhor
Gestor do Programa ON

DE: DRA/MP

ASSUNTO: **PROJECTO DE RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS AUDITORIA AOS SISTEMAS DE GESTÃO DO EIXO PRIORITÁRIO 3 "INTERVENÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL REGIONALMENTE DESCONCENTRADAS" DO PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO NORTE – QCA III**

MENSAGEM:

Dado que no Projecto de Relatório do Tribunal de Contas nada é apontado como negativo à Medida 3.2 – Ensino Profissional (apenas em 1.1.4 – Eficácia da decisão das Candidaturas se refere algum atraso nas aprovações do pedido de financiamento) não havendo, inclusive, nas respectivas recomendações qualquer referência a esta Medida, julgo nada haver a alegar ao documento em apreço.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador da Medida 3.2

Manuel Pinheiro

MP/sm

ANEXO B3

Medida 3.3 - Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local e
Medida 3.4 - Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local

Carolina Carvalhinha

Assunto: FW: Projecto de Relatório do Tribunal de Contas

Eduarda M Fernando
17-03-2004 18:50

To: julio.pereira@ccr-n.pt, pcsantos@ccr-n.pt, c.carvalhinha@ccr-n.pt
cc: David Silva/PO-Norte/DRN/IEFP@IEFP, Raquel Maria Soares/PO-Norte/DRN/IEFP@IEFP
Fax to:
Subject: Projecto de Relatório do Tribunal de Contas

Exmº Srs.

De acordo com o constante no V/ ofício refª 050/ON-Eixo 3/CC de 2004.03.03, solicitaram V. Exas. que, em sede de audiência prévia, nos pronunciássemos sobre o conteúdo do projecto de relatório do Tribunal de Contas relativo à auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional da Região do Norte.

Em termos gerais estamos de acordo com o teor do projecto de relatório, cabendo-nos, no entanto, salientar alguns aspectos focados no mesmo.

As referências à "má prestação" da Medida 3.4, à data de 31-12-2002, situação que se alterou na informação reportada à data de 31 de Outubro de 2003, sendo que nos apraz assinalar que os auditores referiram como condicionante a data da assinatura do Contrato Programa.

Esta situação poderá vir a reflectir-se novamente, uma vez que os Contratos-Programa celebrados com o IEFP (quer na Medida 3.4 quer na Medida 3.3) terminaram em 2003.

No que concerne à eficácia da decisão das candidaturas, o período em análise foi conturbado nomeadamente quanto à alteração de Gestores e atribuição de despacho de subdelegação de competências nos mesmos. Não obstante, e como já foi por diversas vezes referido, os prazos de análise que transitaram da anterior legislação (QCAII), não se coadunam com os novos procedimentos incluídos na fase de decisão, não contemplando por exemplo a obrigatoriedade dos processos serem submetidos à apreciação das UG's. A este facto acresce a diminuta dimensão da EAT, nomeadamente tendo em conta o número de processos e o montante envolvido.

Em termos de Sistemas de Informação, dado trabalharmos com um sistema de análise (do Gestor do POEFDS) e com o sistema SIGNO, que tem numerações diferentes dos projectos, não permite o cruzamento de informação processo a processo, não permitindo também o registo de determinados parâmetros que seriam relevantes para a análise dos auditores.

Melhores Cumprimentos

Eduarda Fernando

ANEXO B4

Medida 3.6 – Sociedade da Informação

Medida 3.7 – Formação para a Sociedade da Informação

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE
Entrada n.º 7.317
Data 01 ABR. 2004
Destino

PROGRAMA OPERACIONAL SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Exmo Senhor,
Dr. Arlindo Marques Cunha
Gestor do POR Norte
CCDR Norte
Rua Rainha D. Estefânia, 251
4150-304 Porto

N/Refª: C767/04/JQ-NM

29/03/2004

Assunto: Auditoria do Tribunal de Contas aos Sistemas de Gestão do Eixo III do POR Norte – QCA III.

Exmo. Sr. Dr.,

De acordo com as recomendações apresentadas no relatório de auditoria do Tribunal de Contas ao POR Norte, venho por este meio formalizar o seguinte:

- Esteve recentemente aberto um concurso para a apresentação de candidaturas à medida "3.6. Sociedade da Informação - FEDER" no âmbito dos "Campus Virtuais", pelo que considero existirem boas perspectivas de execução de verbas nesta medida.

- Saliento ainda que as medidas "3.6. Sociedade da Informação - FEDER" e "3.7. Sociedade da Informação – FSE", encontram-se actualmente na fase de reprogramação por via da Avaliação Intercalar desenvolvida no QCA III.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa,

(Jaime Quesado)

Tagus Park
Edifício Inovação III · Espaço 624 · 2740-122 Porto Salvo
Tel.: (+351) 21 422 08 20 · Fax: (+351) 21 422 08 21
E-mail: geral@posi.pcm.gov.pt · URL: http://www.posi.pcm.gov.pt

ANEXO B5

Medida 3.9 - Cultura

ON | Sectorial
Programa Operacional da Região do Norte

TELEFAX

V/Telefax nº 22.6086309
Nº de Páginas 1
(incluindo esta)
Data: 2004.03.25

PARA: Exmº. Senhor Dr. Arlindo Marques Cunha, Gestor do Programa Operacional da Região Norte.

DE: Medida 3.9 – Cultura , DIRECÇÃO REGIONAL DO PORTO DO IPPAR

ASSUNTO: Projecto de Relatório do Tribunal de Contas
Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" do Programa Operacional da Região Norte – QCA III.

Na sequência da análise efectuada ao Projecto de Relatório do Tribunal de Contas e para efeito da elaboração do contraditório enunciada, informamos que a Coordenação da Medida 3.9 concorda com as conclusões apresentadas e reitera a necessidade de operacionalizar as ligações a nível informático entre as estruturas de Coordenação e Gestão do Programa Operacional da Região Norte, conforme as recomendações apontadas.

Sem qualquer outra observação,

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Coordenador da Medida 3.9 – Cultura
(Doutor Lino Tavares Dias)

Assistência Técnica Medida 3.9 - Cultura

(Mário Carneiro, Dr.)

CCR Comissão de Coordenação da Região do Norte
Ministério da Cultura
INSTITUTO PÚBLICO DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO
DIRECÇÃO REGIONAL DO PORTO
Casa de Ramalde
Rua de Igreja de Ramalde
4149-11 Porto
Tel – 225197080 Fax – 226179365
Email -

ANEXO B6

Medida 3.10 - Desporto

Presidência do Conselho de Ministros
Secretaria de Estado da Juventude e Desportos

Coordenadora Regional do Norte do QCA III – Desporto

FAX

REFERÊNCIA: (REFERENCE)	0001 DDPT/2004
DATA: (DATE)	25-3-2004

PARA: (To)	GESTOR PROGRAMA ON – OPERAÇÃO NORTE		
C/C:		FAX:	226086301
DE: (FROM)	COORDENADORA REGIONAL NORTE DO QCA III - DESPORTO		
N.º PÁGINAS: (NUMBER OF PAGES)	1		
ASSUNTO:	PROJECTO DE RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS AUDITORIA AOS SISTEMAS DE GESTÃO DO EIXO PRIORITÁRIO 3 "INTERVENÇÕES SA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL REGIONALMENTE DESCONCENTRADAS" DO PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO DO NORTE – QCA III		

Na sequência do Vosso ofício nº 050, de 3 de Março de 2004, relativo ao assunto em epigrafe, serve o presente para informar, que após uma análise realizada ao PROJECTO DE RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS, não temos nada a objectar.

Com os melhores cumprimentos, e cordiais pessoais

A Coordenadora Regional do Norte

Rosa Manuela Araújo

(Dr.ª Rosa Manuela Araújo)

IDP – Modelo nº 7

RUA ANTÓNIO PINTO MACHADO, Nº 80 * 4100 – 088 PORTO
TEL: (351) 226096975 - 226086227 • FAX: (351) 226085424

E-MAIL: porto.desp@mail.telepac.pt

ANEXO B7

Medida 3.11 - Agricultura e Desenvolvimento Rural

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE
Entrada n.º 6.214
Data 18 MAR. 2004
Destino Pres

Ex.mo Senhor
Gestor do PO - Norte
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte
Rua Rainha D. Estefânia, 251
4150-304 PORTO

16-MAR-2004
MGL04U0011528

Sua referência	Sua Comunicação:	Nossa Referência	Localidade e data
ON - eixo 3/CC - 050	2004/03/03		Mirandela, 2004-03-15

Assunto Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3
Projecto de Relatório do Tribunal de Contas

Após a leitura do relatório do Tribunal de Contas sobre o assunto acima referenciado, genericamente, nada temos a objectar.

Quanto ao Sistema Informático, consideramos que ele é essencial para assegurar uma gestão eficaz, pelo que tem sido nossa preocupação transmitir aos responsáveis pela implementação do novo sistema "SIADRU" para que a sua concretização se efectue no mais curto espaço de tempo.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador da Medida AGRIS,

Fernando Franco Martins

Na resposta deve ser indicada sem. a referência deste documento

IM-RA-04/18521
Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes, Direcção de Serviços de Planeamento e Política Agro-Alimentar
R. República, 133, 5370-347 MIRANDELA, Tel. 278260900, Fax. 278260976, e-mail: dsppaa@dratm.min-agricultura.pt

LFM

Mod DRATM 12

ANEXO B8

Medida 3.12 - Pescas Infra-estruturas de Portos

Medida 3.13 - Pescas Equipamentos e Transformação

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DRPAN - Matosinhos
04MAR15 00117

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE
Entrada n.º 5807
Data 16 MAR. 2004
Destino

Ex.mo Senhor
Gestor do P.O. Norte
Rua Rainha D. Estefânia, 251
4150-304 Porto

Sua referência / Data

Assunto: Projecto de Relatório do Tribunal de Contas
Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções Administração Central Regionalmente Desconcentradas" do Programa Operacional da Região Norte - QCAIII

Relativamente ao conteúdo do V/ oficio n.º 50 de 3 de Março de 2004 relativo ao assunto em epígrafe, cabe-nos fazer os seguintes comentários:

1. Ponto 5.4: actualmente o SI2P encontra-se operacional, já se encontrando a informação relativa aos projectos das medidas 3.12 e 3.13 do Programa MARIS – Norte inserida e actualizada, estando já a funcionar um sistema de transferência de dados do IFADAP relativos à despesa e pagamentos;

2. Ponto 6.1.2.1: o valor referido como despesa certificada e pedidos de pagamento intermédios, à data de 31-12-2002, para a medida 3.13 era de 596,1 mil euros e 447,1 euros, respectivamente. Conseguimos apurar que não foram incluídos os três últimos pedidos de pagamento apresentados à CCRN no ano de 2002:
   - Câmara Municipal de Boticas (27/11/2002) – € 56 364,00 (42 273,00-IFOP);
   - DRAEDM (06/12/2002) – € 34 108,83 (25 581,62 - IFOP);
   - DRAEDM (20/12/2002) – € 39 441,78 (€ 29 581,34 - IFOP);

3. Ponto 6.1.2.2: as previsões de recuperação da medida foram realizadas, apresentando-se, neste momentos, como uma taxa de execução de 67%;

4. Ponto 6.2: no quadro da página 37, nos valores de aprovação da medida 3.13 é apresentada um Custo total diferente da Despesa Pública. Depreende-se que o promotor "DOCAPESCA" foi considerado "Privado" quando este foi entendido na candidatura como "Público – Outros);

5. Ponto 6.2: no quadro da página 38, os valores apresentados para a validação de despesa da medida 3.13 exclui os dois últimos pedidos de pagamento da Direcção

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Rua Heróis de França,
Edificio Docapesca
Apartado 028
4451-901 Matosinhos Codex

Tel.: 229381171

Fax: 229381070

Regional da Agricultura Entre Douro e Minho apresentados durante o ano de 2002 à CCRN (ver ponto 2 deste oficio);

6. Ponto 7.1.2: afirma-se que a medida 3.12 tem *"2 candidaturas aprovadas"* quando na realidade, à data de 31/12/2002, existiam aprovadas 5 candidaturas:

   - 3 Candidaturas do Instituto Portuário do Norte;
   - 1 Candidatura da Docapesca, Lotas e Portos, S.A.;
   - 1 Candidatura do Instituto Marítimo Portuário.

   Apenas na Unidade de Gestão de 2003/01/24 foram as 3 candidaturas do Instituto Portuário do Norte propostas para descativação automática por a execução física do projecto não ter sido iniciada nos seis meses a seguir à sua homologação.

7. Ponto 8.4: no quadro da página 56 torna a repetir-se a questão do ponto 2 deste ofício.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR REGIONAL

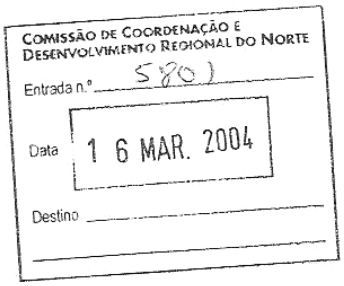
Alfredo Sobral

ANEXO B9

Medida 3.14 - Economia

Ministério da Economia

Direcção Regional do Norte



Exmo Senhor
Dr. Arlindo Cunha
Gestor do ON
Rua Rainha D. Estefânia n.º 251
4 150-304 Porto

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		D/147	2004-03-11

ASSUNTO: **Projecto de Relatório do Tribunal de Contas**
Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentrada" do Programa Operacional da Região do Norte – QCA III

Na sequência do vosso ofício ref: ON-Eixo 3/CC, de 3 de Março, cabe-nos apenas salientar apenas 3 situações:

No **ponto 1.1.5 – Candidaturas das Medidas FEDER (pág. 15)** refere que foram aprovados dezoito projectos no âmbito do Regulamento de Execução da Medida "Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético e Racionalização de Consumos.
Na realidade foram aprovados doze projectos no âmbito do Regulamento de Execução da Medida "Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético e Racionalização de Consumos" e seis projectos no âmbito do Regulamento de Execução da Medida de Apoio à "Modernização e Desenvolvimento das Infra-estruturas Energéticas.

No **ponto 7.1.2 – Candidaturas das Medidas FEDER (pág. 48)** refere que foram aprovados dezoito projectos no âmbito do Regulamento de Execução da Medida "Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético e Racionalização de Consumos (MAPE), aprovado pela Portaria nº. 383/02, de 10 de Abril.
No entanto, o correcto é que foram aprovados doze projectos no âmbito do Regulamento de Execução da Medida "Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético e Racionalização de Consumos" (MAPE), aprovado pela Portaria nº. 383/02, de 10 de Abril, e seis projectos no âmbito do Regulamento de Execução da Medida de Apoio à "Modernização e Desenvolvimento das Infra-estruturas Energéticas", aprovado pela Portaria nº. 681/2000, de 30 de Agosto.

No ponto **4 – Regulamento das Medidas, Medida 3.14 – Economia (pág. 68) refere que os** Projectos da Acção A/ sub-acção 5 se designam por "Projectos de Conversão de Consumos para Gás Natural, quando na realidade se designam por "Requalificação de Áreas de Produção Mineral"

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora Sectorial

Maria Cândida Guedes de Oliveira

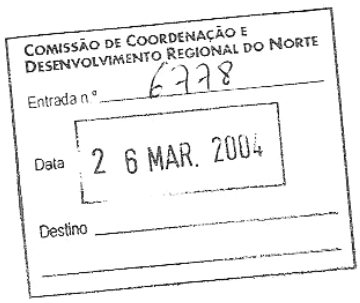
R. Direita do Viso, 120 – 4269-002 PORTO
Telef.: 226192000/2100 – Fax: 226192199
e-mail: dre-norte@dm.min-economia.pt
URL: www.dre-norte.min-economia.pt

ANEXO B10

Medida 3.15 - Acessibilidades e Transportes

S. R.

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação



Ex.mo Senhor
Dr. ARLINDO MARQUES CUNHA
M.I. Gestor do Programa ON – Operação Norte
Rua Rainha D. Estefânea, 251
4150-304 PORTO

V/Ref.: **N/Ref.: 045/04**

Assunto: Relatório do Tribunal de Contas

Informamos V. Ex.a que, cuidadosamente analisado o Relatório do Tribunal de Contas relativo á auditoria aos sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenção da Administração Central regionalmente desconcentrada" do Programa Operacional da Região do Norte – QCA III, por se considerarem irrelevante as referências nele vertidas e relacionadas com a medida 3.15 – Acessibilidades e Transportes que coordenamos, não temos quaisquer alegações a apresentar em sede de contraditório do mesmo.

Aproveito para apresentar os meus melhores cumprimentos, a estima pessoal

Porto, 2004-03-24

O Coordenador Regional da Medida 3.15

Augusto Xavier Rebelo Pinto (Eng.º)

RP/IM

ANEXO B11

Medida 3.16 - Ambiente

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

Comunicação Interna

De: António Jorge Guedes Marques

Para: Dr. Arlindo Marques Cunha
Gestor do Programa ON - Operação Norte

Data: 17/3/2004

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo 3 - Projecto de Relatório do Tribunal de Contas

C/c:

Relativamente ao Projecto de Relatório da Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas aos Sistemas de Gestão do Eixo 3, e no que diz respeito à medida 3.16 – Ambiente, tenho a comunicar que não existem pontos do relato que suscitem qualquer observação.

Com os melhores cumprimentos

O Coordenador da Medida 3.16 – Ambiente

António Jorge Guedes Marques

SG-1807 S/13-05-2004

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
SECRETARIA-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	
		29/GSG	

Rua de "O Século" , 51 - 3º
1200-433 LISBOA
Telf: 213 231 500 Fax: 213 231 539
Linha Azul: 213 231 575
e-mail: sg.ambiente@sg.mcota.gov.pt

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental).
- Alegações referentes ao Relato de Auditoria

Relativamente ao assunto em epígrafe, junto as alegações desta Secretaria-Geral respeitantes ao Anexo A do Relato de Auditoria (Processo nº 28/03-Audit).

Situação descrita no ponto 4.3.2.3 e Anexo A (A.1.3).

No âmbito dos objectivos para que foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de Maio e no uso de competência atribuída pela Resolução de Conselho de Ministros nº 58/2000, de 16 de Maio, o Gabinete Coordenador do Programa Polis solicitou à Secretaria-Geral a abertura de um procedimento para a aquisição "de um estudo no âmbito das Políticas Urbanas Europeias no domínio do Ambiente Urbano".

O estudo solicitado veio apresentado claramente como tratando-se de matéria de carácter eminentemente técnico e científico, numa área específica das competências do Gabinete Polis, não tendo a Secretaria-Geral encontrado motivo para duvidar da bondade dos argumentos produzidos pelo Chefe de Projecto do Gabinete Polis, por ser, esse sim, conhecedor da questão técnica de fundo.

De facto, de acordo com o próprio texto da informação nº 122/2001, de 27/11/2001, a entidade nele mencionada é a única a poder fornecer o estudo, conforme resultou claro do facto de ter sido considerada a Profª. Maria do Rosário Partidário, "inquestionavelmente uma das maiores especialistas na área de interface entre a política de ambiente e uma correcta abordagem dos problemas do ordenamento do território", concluindo-se, de seguida considerar-se de grande interesse contar com a sua colaboração para a realização

desse estudo em conformidade com o que dispõem os artºs 79º e 86º, nº 1 alínea d), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

Em conclusão, considerou-se que, face às justificações apresentadas pelo Gabinete Polis (tecnicamente preparado para esse efeito), suportadas pelo respectivo chefe de projecto, e atenta a especificidade técnica do produto a obter da qual resultam determinantes a capacidade intelectual e o reconhecimento académico e profissional do fornecedor, consideraram-se reunidas as condições para permitir a excepcional aplicabilidade da norma contida na alínea d) do nº 1 do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho à situação invocada.

No que respeita à questão de ter sido autorizado e realizado o pagamento na ausência da entrega do respectivo estudo para o qual foi autorizado e aberto o procedimento, refira-se o seguinte:

Em data anterior à efectivação do pagamento, os serviços competentes da Secretaria-Geral, logo que recepcionada a nota de honorários por parte da interessada, solicitaram ao Gabinete Coordenador do Polis que confirmasse a realização e entrega do estudo, o que viria a ser feito conforme se pode verificar pelo documento anexo.

De facto, foi devolvida à Secretaria-Geral a requisição oficial respectiva com a assinatura do chefe de projecto do Gabinete no campo "recebido". Em conformidade, foi autorizado o pagamento.

Não será ainda, porventura, despiciendo, referir o facto de, dada a natureza dos estudos normalmente solicitados pelos Gabinetes de membros do Governo, bem como de estruturas deles directamente dependentes – como é o caso do Gabinete Coordenador do Programa Polis – existir uma natural confidencialidade que inibe normalmente a sua pronta divulgação.

Tal facto também induz a que a Secretaria-Geral deva confiar nas informações prestadas pelas estruturas técnicas directamente envolvidas nos processos.

No presente caso, as informações prestadas foram no sentido da individualidade indicada pelo Gabinete Polis ser a única a poder realizar o estudo em causa e de o mesmo ter sido oportunamente recebido por aquele Gabinete. A adjudicação e o respectivo pagamento, foram feitos em conformidade.

Situação descrita no ponto 4.3.2.2 e Anexo A (A.1.2)

Quanto à questão levantada relativamente ao parecer jurídico encomendado ao Prof. Sérvulo Correia, informa-se que, de acordo com o que se encontra transcrito na informação nº 20/2003, de 22 de Janeiro, do Gabinete Coordenador do Programa Pólis, "foi

identificado o Prof. Sérvulo Correia como sendo o jurisconsulto com melhores capacidades para estudar as questões suscitadas pela PGR e dar-lhes resposta fundamentada"
Daqui resulta que o procedimento de ajuste directo visava a contratação com a "individualidade" ali identificada pelas razões ali também referidas.

A sociedade de advogados só é mencionada para efeitos de pagamento do trabalho uma vez que o Prof. Sérvulo Correia exerce a sua actividade no âmbito de uma sociedade de advogados. Reitera-se, contudo, que, face à informação acima referida do Gabinete Coordenador do Programa Polis, o parecer foi solicitado a um advogado em concreto.

O ora exposto é corroborado pela proposta do próprio quando veio apresentar as condições para a realização do parecer. Tal documento é demonstrativo do facto do parecer ter sido solicitado a uma individualidade identificada, o Prof. Sérvulo Correia.

A referência à Sociedade de Advogados é feita apenas para efeitos de pagamento, tendo sido essa a apreciação então feita pela Secretaria-Geral.

Relevante para a apreciação da correcção dos procedimentos da competência da Secretaria-Geral é que o trabalho foi solicitado a uma pessoa em concreto pela razão de se ter entendido que era a única a poder prestá-lo dadas as capacidades técnico científicas naquela área do Direito, e que foi essa mesma pessoa que apresentou, a título individual, uma proposta para a realização do trabalho.

A factura constitui um elemento do processo posterior à entrega do trabalho, sendo o documento final para efeitos de processamento do pagamento devido.
Com efeito nesse documento figura uma segunda pessoa, mas então a Secretaria-Geral entendeu, mais uma vez, que tal situação se deveria ao facto de se tratar de uma Sociedade de Advogados não tendo estes serviços dado relevância à questão.

Com os melhores cumprimentos,

A SECRETÁRIA-GERAL,

Maria Helena Fernandes

reciclado

DGTC 13 05 '04 12962

Ministério MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO — ORIGINAL

Serviço GABINETE DO MINISTRO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO — DDAC

Cap. 10 — Ano económico de 2001 — Req. n.º 23

Div. 01

C. E02.03.10 — Livro n.º 1

Requisita-se a MARIA DO ROSÁRIO PINTASSILGO

Quantidade	Descrição	Preço Unitário	Preço Total
	ESTUDO NO ÂMBITO DOS POLITOPOS VERTICAIS EUROPEUS NO DOMÍNIO DO COMPONENTE VERTICAL DO 1º TRIMESTRE DE 1996		2 340 000$00
	TOTAL		2 340 000$00

LISBOA, em 29 de NOVEMBRO de 2001

Chefe de Repartição
(em regime de substituição),
Manuela Pulido

LANÇADO
N.º _____ do registo diário
Fólio n.º _____ do c/c

RECEBIDO
__/__/19

Esta requisição deve ser devolvida ao serviço requisitante com a factura ou recibo e documentará com estes a despesa processada.

Atenção ao verso.

C. P. – Mod. D-16.6 **Modelo n.º 689** (Exclusivo da INCM, E. P.)

001916 '04 05-12

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITORIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Exmº. Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa de Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
Proc.28/03 –Audit DA III.1		1.3.5 Of.259/DSPGF/04	6/05/2004

ASSUNTO : AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA À COMPONENTE 1 DO PROGRAMA POLIS

Tendo esta Direcção-Geral sido notificada para apresentar alegações relativamente ao conteúdo do relatório de auditoria supra-referido vem, em resposta e no que concerne à intervenção da DGOTDU, aduzir o seguinte:

1 – O PIDDAC da DGOTDU financia, através de contrato-programa, algumas intervenções Polis da Componente 1 deste programa, conforme se descreve no relatório, nada havendo a registar, quanto a este aspecto, porquanto se verifica a ausência, neste documento, de observações quanto à actuação desta Direcção-Geral, nomeadamente no que concerne aos documentos de despesa.
2 – Não obstante, face ao disposto no último paragrafo do ponto 4.1.2.3 e nas recomendações, no ponto 1.2.1, cumpre notar que só em finais de 2001, com a publicação do Decreto-Lei nº. 319/2001, de 10 de Dezembro, passou a ser legalmente possível a celebração de contratos-programa entre a administração central e empresas de capitais públicos, no âmbito da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as Autarquias locais. À data do lançamento do Programa Polis encontrava-se em vigor a versão inicial do Decreto-Lei nº. 384/87, de 24 de Dezembro, pelo que a solução adoptada para a transferência de verbas, relativas à comparticipação nacional no Polis, para as sociedades, modelo organizacional eleito, foi grandemente ditada pelos constrangimentos legais existentes.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

Arq. João Biencard Cruz

DGTC 14 05'04 13017

Campo Grande, 50 1749-014 Lisboa Telef. – 217825000 - Fax 217825003 - E-mail: dgotdu@dgotdu.pt

MCOTA - Of.N.: 4274
Data: 2004-05-14

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Gabinete do Ministro

Excelentíssimo Senhor
Dr. Juiz Conselheiro Relator

Assunto: Tribunal de Contas: Auditoria de gestão financeira à Componente 1 do Programa POLIS (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental) – Proc.º n.º 28/03-Audit – DA III.1 Exercício do Contraditório relativamente ao conteúdo do Relato de Abril de 2004, notificado pelo ofício da DGTC n.º 5666, de 29 de Abril de 2004.

Respondendo à imputação de responsabilidade a que alude o n.º A.2 (pág. 46 do Relato em epígrafe), relativa ao ajuste directo autorizado pelo seu despacho de 13/05/2003, exarado sobre a Informação n.º 97/2003, de 2003.05.09, do Gabinete Coordenador do Programa Polis (GCPP), vem o signatário dizer o seguinte:

1. A decisão em causa funda-se única e exclusivamente naquela Informação n.º 97/2003, do GCPP, concordada pelo seu Coordenador, Prof. Doutor Francisco Nunes Correia.

2. Nessa informação se dizia que o serviço em causa ***"...apenas pode ser executado (por) aquele especialista (...) sobretudo pelo seu envolvimento e profundo conhecimento decorrente dos serviços que vem prestando à gestão dos Programas Comunitários de Ambiente que juntou os servimos de consultadoria na fase inicial da sua implementação"*** (sic). E mais se dizia que, sendo o prestador do serviço proprietário da Empresa FUNDEUROPA, ***"...está expresso na proposta a garantia que o trabalho será desenvolvido por aquele especialista"*** (sic).

3. Finalmente, a proposta vinha subsumida na alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Dec.-Lei 197/99, de 8 de Junho, tendo-me sido assegurado pelo Senhor Coordenador que a contratação em causa se inseria naquela disposição legal.

4. Naturalmente, atentas a funções que exerço, num contexto de, praticamente, início de tais funções, e perante a urgência requerida, confiei que a proposta que me foi submetida dispunha de inquestionável suporte legal.

5. Independentemente da douta apreciação que o Venerando Tribunal possa fazer destes factos, é minha convicção que todos os intervenientes quiseram praticar actos conformes com a lei.

6. Aliás, não só a citada disposição legal, como também a alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do mesmo diploma legal admitiria o ajuste directo, por se tratar de serviços de carácter intelectual que, atenta tal natureza, não permitiriam especificações contratuais.

7. Poderiam, pois, os serviços, ter invocado tal preceito e alcançado, ainda, o objectivo almejado de obter a prestação do reputado especialista em causa, com vista a acautelar o interesse público subjacente.

8. Portanto, bem se vê que não houve qualquer intenção de iludir a lei, antes pelo contrário. Mas, sem conceder, admite-se que talvez possa ter havido uma interpretação controvertida da lei, a qual, como se sabe, nem sempre é formulada de molde a facilitar a sua aplicação por operadores sem formação jurídica, como ocorre no caro em apreço.

9. Por isso, estou certo que esse Venerando Tribunal não deixará de relevar.

Lisboa, 14 de Maio de 2004

O Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

(Amílcar Augusto Contel Martins Theias)

DGTC 14 05'04 13100

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

14 MAI 04 10791

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª	**N/ Ref.ª**
Of.º n.º 5663, de 29.04.04	DIFE/GAI
Proc. N.º 28/03-Audit	
DA III.1	

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental)

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, comunico a V. Ex.ª que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários especiais a formular sobre o relato da auditoria em causa.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 17 05 04 13152

POLIS-438 S/19-05-2004

Programa Polis
Gabinete Coordenador

Rua do Século, 51 - 3º
1200-433 LISBOA
Telef.: 21 323 15 91
Fax: 21 323 15 97
programa.polis@polis.maot.gov.pt

Ex.mo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
05666	29-04-2004	

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental)

Na sequência do ofício de V. Ex.a, relativo ao relatório de auditoria supracitado e reportando-se o relatório a período anterior ao meu início de funções, tive por conveniente solicitar os comentários dos anteriores responsáveis.

Assim em anexo 1 junto os comentários do Senhor Professor Francisco Nunes Correia e em anexo 2 os comentários do Senhor Engenheiro Pedro Nunes Liberato, ambos intervenientes nos factos e que actualmente não pertencem a este Gabinete Coordenador.

Estou certo que estes comentários esclarecem as situações constantes do relatório e que tanto o Senhor Professor Nunes Correia como o Senhor

Engenheiro Nunes Liberato agiram tendo em vista o escrupuloso cumprimento da Lei.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador Nacional

João Pereira Teixeira
(Engenheiro, Urbanista)

Anexo 1 – Comentários do Sr. Prof. Nunes Correia
Anexo 2 – Comentários do Sr. Engº Pedro Liberato

JT/cf Of. 420/2004

DGTC 19 05 '04 13504

Gabinete Coordenador
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território

POLIS-358 E/10-05-2004

Francisco Nunes Correia
Rua Correia Teles, 109 – 1º Dto
1350-097 Lisboa

Exmo Senhor
Engº João Pereira Teixeira
Coordenador Nacional do Programa Polis
Rua de "O Século", 52 – 3º
1200 Lisboa

Data: 8 de Maio de 2004

Assunto: Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas ao Programa Polis

Caro Eng João Teixeira

Em resposta ao ofício de V. Exª sobre o assunto mencionado em epígrafe, datado do passado dia 30 de Abril, junto envio alguns comentários ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas ao Programa Polis que julgo oportuno formular.

Com os melhores cumprimentos e Consideração

Francisco Nunes Correia

c.c. Chefe de Gabinete do Sr. MCOTA, Senhora Secretária-Geral do MCOTA

Comentários ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas
(Processo N.º 28/03 – Audit)

Francisco Nunes Correia

1. Introdução

O presente documento foi elaborado a pedido do Coordenador Nacional do Programa Polis e contém alguns comentários ao relatório apresentado na fase de contraditório pelo Tribunal de Contas, intitulado "*Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis*".

Fazem-se, no ponto 2, alguns comentários de âmbito geral baseadas essencialmente na "*Síntese das Observações/Conclusões*" do referido relatório e, no ponto 3, tecem-se considerações sobre as questões suscitadas no seu Anexo A.

2. Comentários de Âmbito Geral

A análise feita pela equipa do Tribunal de Contas afigura-se globalmente ajustada e detecta questões que, de uma forma geral, se julgam relevantes e pertinentes para a reflexão sobre o enquadramento e os procedimentos de gestão, em especial no que se refere ao financiamento do Programa. A grande maioria dessas questões, contudo, são de uma natureza e colocam-se a um nível que ultrapassam manifestamente a capacidade de intervenção do Coordenador Nacional e do Gabinete Coordenador. Assim, o autor deste documento não se considera qualificado nem habilitado para discutir opções de índole politica ou que relevam de insuficiências de articulação inter-ministerial.

Não obstante, não pode deixar de se produzir um comentário critico relativamente a alguns aspectos suscitado pelo Tribunal de Contas que incidem mais directamente sobre o desempenho da estruturas de coordenação do Programa.

Em primeiro lugar, merece reflexão o ponto 1.1.6 em que se afirma não serem satisfatórios os resultados obtidos na montagem de um sistema de recolha e tratamento de informação que permitisse a monitorização das muitas intervenções em curso. Felizmente nesse mesmo ponto faz-se a justiça de reconhecer que "*A reduzida dimensão dos meios humanos afectos e também a inadequação dos meios financeiros com que foi dotada a Coordenação Nacional justificam, pelo menos em parte, que não tenham sido atingidos todos os objectivos previstos*".

Com efeito, a exiguidade e a precariedade dos meios postos à disposição da coordenação do Programa foi sentida desde muito cedo e foi objecto de várias diligências que, infelizmente, não foram bem

sucedidas. O modelo de coordenação foi delineado numa fase preliminar da implementação do Programa e revelou-se insatisfatório quando além das 18 intervenções iniciais foram lançadas 10 resultantes de um concurso nacional, perfazendo as 28 da componente 1 analisadas pelo Tribunal de Contas, a que acrescem 11 das restante componentes, num total de 39 acções.

Esta questão foi insistentemente levantada, mas não foi possível fazer adoptar uma solução ajustada à dimensão e complexidade do Polis, julga-se que em resultado das restrições impostas pelo Ministério das Finanças. Essas restrições fizeram sentir-se de forma severa a partir do Verão de 2001, precisamente quando o Polis ganhou a sua configuração actual, e tornaram-se "draconianas" a partir de Abril de 2002 por razões bem conhecidas e com uma legitimidade que não se contesta.

Poucos programas com a dimensão e a complexidade do Polis terão sido geridos por uma equipa tão diminuta e com base em vínculos tão precários. Neste quadro, julga-se que o que deve ser sublinhado é a extrema dedicação, competência, sentido de responsabilidade e isenção, bem como a elevadíssima produtividade do Gabinete Coordenador do Programa Polis e de cada um dos seus membros.

A este propósito, pode ainda ser referido que o modelo de monitorização e acompanhamento mais adequado para o Polis é susceptível de controvérsia. O programa foi criado com uma orientação de subsidiaridade e descentralização em que as Sociedades Polis, verdadeiras parcerias entre as Câmaras Municipais e os serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, deveriam assumir a plena responsabilidade pela execução das intervenções. Estas sociedades são fiscalizadas, auditadas e inspeccionadas pelas várias instâncias com competência para o efeito, e os seus órgãos sociais respondem pelos seus actos. O papel do Coordenador Nacional e do Gabinete Coordenador não foi concebido como devendo ser o da gestão das intervenções Polis, mas antes o da gestão global do Programa Polis. Esta diferença remete para um nível de monitorização diferente e com uma natureza necessariamente mais "macro". É importante que no terreno existam estruturas devidamente constituídas e dotadas de meios para fazerem a gestão pormenorizada de cada intervenção. O papel da Coordenação Nacional, para além das muitas outras tarefas que lhe cabem, é essencialmente o de estabelecer e negociar objectivos e tectos a serem cumpridos pelas sociedades Polis. Aliás, este argumento foi frequentemente utilizado para não reforçar os meios à disposição da Coordenação Nacional.

Deve ainda ser referido que o Gabinete Polis é uma estrutura criada junto do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente pelo que a sua actividade reflecte prioritariamente as áreas de competência deste Ministério. Aliás, a formação profissional dos seus elementos reflecte essa realidade. Assim, muitas questões relevantes para a gestão financeira do Polis terão de ser necessariamente partilhadas com a tutela financeira e é no quadro da articulação com o correspondente ministério que se poderá encontrar solução para algumas carências a justo título detectadas pelo Tribunal de Contas.

Para concluir os comentários de âmbito geral, não pode deixar de se exprimir satisfação por no ponto 1.1.7 do relatório se afirmar que "*No suporte financeiro da coordenação nacional do Programa Polis não foram, de uma forma geral, encontradas irregularidades*". Esta constatação vem dar razão acrescida aos

comentários feitos acima a propósito do trabalho desenvolvido por uma equipa tão exígua e tão precária. Embora o Gabinete Polis sempre tenha atribuído, como lhe competia, uma grande importância à correcção dos procedimentos administrativos, a complexidade das matérias e o regime de elevado *stress* em que desenvolveu a sua actividade em diversas circunstâncias, poderia ter dado origem a algum lapso cometido inadvertidamente. Apesar de não terem sido, de uma forma geral, encontradas irregularidades, são apontadas no relatório do Tribunal de Contas, apesar de tudo, *"situações passíveis de gerar responsabilidade financeira"*. Julga-se que estas situações podem ser esclarecidas e justificadas e que, em qualquer caso, resultam de interpretações e aplicações do quadro legislativo feitas com boa-fé e visando o objectivo de melhor defender os interesses do Estado. Estas questões são tratadas no ponto seguinte.

3. Comentários ao Anexo A

3.1. Situação descrita em 4.3.2.1. e Anexo A (A.1.1) – Ajuste directo sem fundamento legal

A contratação efectuada com base na Informação 97/2003, de 9 de Maio, não foi enquadrada nas disposições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 81º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, precisamente porque se entendeu que deviam prevalecer as circunstâncias referidas na alínea d) do n.º 1 do artigo 86º. Este foi o entendimento do Gabinete Coordenador que o Coordenador Nacional subscreveu e submeteu a decisão superior. Esta abordagem foi, naturalmente, devidamente ponderada e baseou-se num conhecimento aprofundado da natureza do trabalho solicitado e das capacidades necessárias para o realizar cabalmente. Assim, não se vê como tenha sido violado o artigo 15º do Decreto-Lei n. 197/99, de 8 de Junho, ou qualquer outra disposição legal. Antes pelo contrário, julga-se ter acautelado da melhor forma os interesses do Estado no que se refere a uma prestação de serviços excepcionalmente especializada em que é relevante não apenas a boa formação técnica do contratado mas sobretudo o conhecimento e a vivência da forma como as autoridades comunitárias tratam das questões em apreço e das abordagens mais convenientes para defender os interesses de Portugal.

As questões suscitadas pela senhora Secretária-Geral em ofício remetido ao Gabinete Polis foram devidamente ponderadas e analisadas em conjunto com a tutela, tendo-se concluído que a natureza específica do trabalho solicitado era suficiente para justificar a evocação do referido artigo 86º.

A contratação efectuada com base na Informação 20/2003, de 22 de Janeiro, baseou-se também nas qualidades singulares do ilustre Professor de Direito a quem o trabalho foi solicitado. Estava em causa uma matéria de grande sensibilidade suscitada pela Procuradoria-Geral da República pelo que se entendeu dever ser o próprio gabinete do Ministro a veicular a resposta com o apoio logístico do Gabinete Coordenador do Programa Polis. De acordo com o que acontece frequentemente ao nível dos gabinetes governamentais, foram feitos contactos a esse nível no sentido de apurar quem indiscutivelmente poderia elaborar um parecer de mérito inquestionável. O Prof. Sérvulo Correia foi

apontado, julga-se que justamente, como tendo um perfil singular e inquestionável nas matérias em apreço. Nestas circunstâncias o Gabinete Coordenador elaborou uma proposta em conformidade e o Coordenador Nacional, sem qualquer hesitação, a remeteu para decisão final da Secretaria-Geral.

A contratação efectuada com base na Informação 122/2001, de 22 de Janeiro, foi também feita ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que se entendeu dever prevalecer face às disposições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 81º do mesmo Decreto-Lei. A este propósito, importa sublinhar o contexto em que esta colaboração foi solicitada. O estudo solicitado "*no âmbito das Politicas Europeias no Domínio do Ambiente Urbano, procurando enquadrar a experiência do Programa Polis em Portugal*" foi motivado pela realização de um Conselho de Ministros em que as questões da reabilitação urbana na Europa foram discutidas e em que o Ministro português entendeu dar destaque ao Polis e à sua inserção nas politicas europeias. Foi nesta condições que o gabinete Polis foi encarregado de contratar a elaboração de um texto em língua inglesa que serviria de "Background Paper" para as intervenções do Ministro. Este detalhes contextuais não são referidos na Informação 122/2001 por não serem formalmente relevantes e por parcimónia de expressão face à justificada solicitação da tutela. A Professora da Universidade Nova a quem o trabalho foi solicitado, para além da sua competência singular nas matéria em apreço, tinha estado profundamente envolvida uns meses antes no apoio à preparação de um Conselho Informal que decorreu durante a Presidência Portuguesa, e em que as questões do ambiente urbano foram tratadas e objecto de uma resolução proposta por Portugal. Assim, a sua experiência e conhecimentos foram considerados únicos e a excelência dos resultados obtidos permitiram confirmá-lo. Foi nestas condições, que se julgam plenamente justificadas, que o Gabinete Coordenador propôs ao Senhor Secretário-Geral a contratação daquela Professora Universitária.

3.2. Situação descrita em 4.3.2.2. e Anexo A (A.1.2) – Contratação com entidade diversa do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo e que, foi, para esse efeito, escolhido inicialmente

A contratação efectuada com base na Informação 20/2003 visou obter a colaboração do Prof. Sérvulo Correia porque, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º, a instância decisora entendeu que aquele Professor de Direito tinha condições únicas para prestar os serviços pretendidos. Como é frequente e natural nestas circunstâncias, o Prof. Sérvulo Correia contou com a colaboração de uma assistente ou colaboradora, mas isso em nada limita a sua plena assumpção da responsabilidade e autoria do parecer apresentado. Aliás, tiveram lugar contactos com o Gabinete Polis no sentido de ajudar a recolher a informação necessária e a esclarecer vários aspectos do modelo de gestão adoptado pelas intervenções Polis. Esses contactos foram sempre mantidos pelo Prof. Sérvulo Correia que deu sobejas provas de se ter envolvido a fundo na análise dos problemas e na preparação do parecer proposto. Nestas circunstâncias, o objectivo visado com a contratação foi manifestamente alcançado.

Acresce ainda que o Prof. Sérvulo Correia fez saber que a única forma como organizava a prestação dos seus serviços era através do seu gabinete pelo que a facturação e pagamentos apenas poderiam utilizar esse suporte. Prescindir de utilizar esse veículo seria prescindir da colaboração do Prof. Sérvulo Correia o que seria manifestamente inconveniente.

No que se refere à contratação efectuada com base na Informação 97/2003, o objectivo visado era a colaboração do Dr. Madureira Pires. Este especialista fez desde logo saber que a única forma de prestar a colaboração pretendida era através da sua Empresa FUNDEUROPA, uma vez que esse era o único suporte para o exercício da sua actividade profissional. Prescindir de celebrar o contrato com essa entidade correspondia a prescindir de obter a colaboração do Dr. Madureira Pires que, como foi dito, se reputava de imprescindível face ás necessidade prementes do Polis. O então Coordenador Nacional do Polis e os responsáveis e técnicos do Gabinete Coordenador não têm a menor dúvida sobre a efectiva prestação dos serviços por parte daquele consultor. As muitas reuniões de trabalho em que participou, os documentos elaborados e discutidos com ele e os múltiplos contactos que desenvolveu junto de diversas instituições, dão total garantia de que o trabalho foi desenvolvido pelo Dr. Madureira Pires.

3.3. Situação descrita em 4.3.2.3. e Anexo A (A.1.3) – Autorização de pagamento sem cumprimento integral do contrato

A contratação efectuada com base na Informação 122/2000 visou a elaboração de um estudo que enquadrasse a experiência do Programa Polis, que estava em desenvolvimento em Portugal, no quadro das politicas urbanas europeias em matéria de ambiente urbano. Pelas razões já expostas no ponto 2, foi solicitado o esforço adicional de que o texto a elaborar fosse em língua inglesa para permitir uma mais fácil circulação junto dos vários países da UE.

Assim, o estudo e correspondente texto permitiram fazer um enquadramento histórico e conceptual do Programa Polis no quadro das politicas europeias, pondo em evidência os fundamentos, oportunidade e o carácter inovador do Programa, contribuindo para a sua divulgação junto de especialistas europeus.

Deve ser referido que esse texto serviu também de suporte ao discurso de fundo do Senhor Ministro, obviamente proferido em Português, durante a reunião dos Ministros europeus. A distribuição do texto em Inglês (Background Paper) permitiu, contudo, uma divulgação mais fácil e imediata junto das várias representações sem as demoras e outras vicissitudes impostas pela tradução em todas as línguas oficiais. O texto elaborado permitiu, também, apoiar as autoridades portuguesas no processo de negociação das conclusões da reunião dos ministros. O estudo apresentado desempenhou, ainda, um papel importante como base para a divulgação posterior do Programa Polis além-fronteiras, o que era então, e julga-se que bem, vivamente encorajado pela tutela.

Nestas circunstâncias, houve um cumprimento integral do contrato e apenas o facto, pouco frequente, do texto ter sido elaborado em Inglês e ter sido designado como Background Paper, pode ter levado a supor o contrário.

Nota de esclarecimentos
Auditoria de gestão financeira do Tribunal de Contas

1. Enquadramento

Tendo em atenção a solicitação do Senhor Coordenador Nacional do Programa Polis, o signatário julga importante apresentar a presente nota de esclarecimento. Deve, no entanto, ser salientado que o signatário acompanhou com disponibilidade total, e em permanência, a auditoria que a equipa do Tribunal de Contas efectuou nas instalações do Ministério, tendo prestado todos os esclarecimentos solicitados.

2. Apreciação geral

a) Numa abordagem global, o relatório apresentado pelo Tribunal de Contas revela que a equipa responsável pela sua elaboração se apercebeu dos aspectos fundamentais da estrutura criada para o desenvolvimento do Programa Polis e das linhas condutoras da filosofia com que foi criado, tendo feito uma avaliação bastante correcta da sua evolução, tanto nos aspectos positivos, como nalguns dos problemas que subsistem.

b) Julga-se ser de sublinhar que o Programa Polis sempre foi pensado, e a concepção de todo o sistema de gestão assim o reflecte, como um Programa descentralizado. Por isso a estrutura global de gestão é essencialmente constituída por Sociedades de gestão em cada uma das cidades, ou por Contratos-Programa celebrados entre o Ministério e as respectivas Câmaras Municipais, reservando para o nível nacional apenas a função de coordenação do programa nacional, através de uma pequena estrutura dependente directamente do Gabinete do MAOT (actual MCOTA). Deve-se ainda salientar que estando constituído um importante numero de Sociedades, a tutela financeira é exercida pela Direcção Geral do Tesouro, na sua função de gestora das participações do Estado no mundo empresarial, mas também de coordenação e acompanhamento financeiro do funcionamento das diversas Intervenções Polis, acção que tem vindo a ser intensificada com o aumento da actividade de cada uma das empresas.

c) Apesar desta estrutura se manter em funcionamento procurando dar cumprimento ao seu mandato, desde 2001 que o Gabinete Coordenador do Programa Polis assumiu a necessidade de revisão do seu estatuto, tendo proposto a melhoria dos meios postos à sua disposição, sem os quais se considerava não ser possível exercer plenamente o seu mandato. Tal pretensão não foi atendida até hoje.

d) No entanto, e apesar das dificuldades, o Programa Polis sempre orientou a sua actividade pelo cumprimento da diversa legislação existente e pelo respeito das competências das respectivas entidades, evitando assim obter ou exercer estatutos de excepção. Deve ser salientado que o papel de fiscalização dos actos e de garante do cumprimento das obrigações legais está facilitado, não só pelo acompanhamento de todas as acções a desencadear pelos Organismos competentes, mas também pelo "edifício" de gestão criado. Na realidade, o Programa foi concebido de forma a que no Conselho de Administração de cada uma das Sociedades estejam presentes o Presidente da respectiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e o Presidente da Câmara Municipal ou o vereador para tal designado. Por outro lado, a gestão de toda a Intervenção é atribuída a uma empresa, em outsourcing, que deve garantir a sua eficácia, independentemente dos mecanismos normais existentes em programas de obras

publicas, como a responsabilidade objectiva das diversas empresas de planeamento, de projecto, de empreitadas e de fiscalização. Deve-se acrescentar ainda que, sendo a maioria das acções submetidas a candidaturas a Fundos Comunitários, existe a necessária vigilância e responsabilidade dos diversos Programas Operacionais.

3. Funcionamento do Gabinete Coordenador

a) Foi entendido pelo Governo que o Gabinete Coordenador devia ser criado na dependência directa do Senhor Ministro, embora apoiado orçamentalmente e logisticamente pela Secretaria Geral.
b) Os meios orçamentais postos à disposição do Gabinete sempre foram escassos, e tendo em atenção que em termos de meios humanos, a sua constituição é de cinco elementos, dos quais apenas dois técnicos, sempre existiu um claro estrangulamento da sua actividade.
c) Assim a normal actividade do Gabinete só podia ser exercida com a sua capacidade reforçada por aquisições de serviços especializados. Parece, portanto importante salientar a apreciação genérica, feita pelo Relatório do Tribunal de Contas, de que não existem faltas graves no funcionamento do Gabinete, tendo de forma geral cumprido bem o seu mandato.

4. Apreciação das eventuais infracções financeiras

a) Toda a actividade do Gabinete Coordenador sempre foi norteada pelo cumprimento estrito da legislação em vigor, como alias é obrigatório, nomeadamente em termos dos procedimentos para as aquisições de serviços, em que sempre foi aplicado e cumprido o decreto-lei n° 197/99, de 8 de Junho.
b) O relatório do Tribunal de Contas chama a atenção para o eventual não cumprimento desta legislação em apenas três casos. Tal não foi a interpretação do Gabinete Coordenador e de todos os restantes intervenientes no processo.
c) De facto, e conforme é referido na respectiva informação n° 122/2001, a prestadora de serviços tem um curriculum único para a abordagem do tema em questão. Toda a sua actividade tem-se baseado nas diversas componentes do saber que são necessárias para a abordagem integrada do Ambiente Urbano, no contexto das Políticas Urbanas Europeias, sendo difícil encontrar outro especialista que reuna todas essas vertentes de uma forma sistemática. Esta singularidade foi, além disso, reforçada pelo seu envolvimento no apoio ao Ministro, em toda a problemática dos Conselhos de Ministros Europeus, onde foi abordado o tema do Ambiente Urbano. Assim sendo, quando o Senhor Ministro e o Senhor Coordenador Nacional solicitaram que fosse feita a sua contratação para o trabalho em questão e, após apresentarem as características especificas do citado trabalho e as qualificações da prestadora de serviços, concluiu-se que estes eram os requisitos necessários e suficientes para proceder à adjudicação através da alínea a), do n° 1, do artigo 81, do decreto-lei n° 197/99, de 8 de Junho.
d) Já no que diz respeito à alegada autorização de pagamento sem cumprimento integral do contrato, como já foi esclarecido à equipa do Tribunal de Contas que elaborou o relatório, o trabalho foi desenvolvido em diversas fases, com diversas versões do estudo, tendo o prestador de serviços discutido com o Senhor Ministro e o Senhor Coordenador Nacional todas essas versões. Quando foi acordada, por todos, a versão final do estudo, foi solicitado o pagamento da prestação de

serviços. Posteriormente este estudo, terá sido utilizado, com as necessárias adaptações, pelo Senhor Coordenador e pela prestadora de serviços noutras circunstâncias. Uma vez que não era objecto da contratação a exclusividade do estudo, ou a aquisição dos direitos de autor, e uma vez que o próprio Coordenador Nacional se apresentava como co-autor, julga-se nada haver a opor a tal facto.

e) No caso da contratação decorrente da informação n° 20/2003, uma vez mais ela decorreu de uma necessidade urgente de resposta a uma solicitação da Procuradoria Geral da Republica, o que implicava a obtenção de um parecer jurídico de grande complexidade. Definido o âmbito do serviço a prestar, o Senhor Ministro e o Senhor Coordenador Nacional solicitaram a contratação do eminente Professor de Direito especializado nas questões em apreço, e que reunia as qualificações necessárias e suficientes, para que tenha sido feita a proposta de adjudicação por ajuste directo, nos termos do disposto na alínea d), do n° 1, do artigo 86, do decreto-lei n° 197/99, de 8 de Junho. Tal proposta baseou-se nas premissas que analisando o conteúdo do serviço e o prazo imposto pela PGR, só este prestador de serviços reunia as condições para o executar.

f) Finalmente no que diz respeito à contratação proposta na informação n° 97/2003, também a situação decorreu da necessidade de um trabalho de complexidade extrema e de grande urgência, o que desde logo reduziu o numero de especialistas passíveis de serem contratados. A obrigatoriedade que a lei impõe de apenas existir um único prestador de serviços para o ajuste directo proposto e autorizado, decorreu das vastas qualificações já descritas na informação, em conjunto com os diversos conhecimentos profundos sobre o Programa Polis, que o prestador de serviços escolhido era o único a possuir, o que o tornou como o único especialista em condições de concluir o estudo pretendido. Tal situação foi comprovada, uma vez que a solução proposta era a única que permitiria que o Programa Polis fosse executado como previsto inicialmente, como se constata hoje em dia.

g) Em relação ao problema das contratações efectuadas ao abrigo das informações n° 20/2003 e 97/2003 serem realizadas com entidade diferente do indivíduo identificado, elas decorreram da impossibilidade de contratar os respectivos especialistas únicos, sem ser através das entidades a que estão ligados profissionalmente, a que acresce a declaração dessas entidades que o trabalho seria desenvolvido pelos especialistas identificados, como ficou expresso nos procedimentos da contratação.

5. Conclusão

O Gabinete Coordenador do Programa Polis, como estrutura de Equipa de Projecto, dependente do Senhor Ministro sempre procurou cumprir a legislação em vigor, conforme alias é reconhecido pelo relatório. Tal linha de actuação também se aplica aos três casos identificados, uma vez que, também nestes casos, o Gabinete julga ter aplicado criteriosamente as normas legais em vigor. Por isso, se submete à consideração superior os argumentos aqui expostos, que procuram justificar algumas opções tomadas, e nunca procedimentos que não estejam de acordo com a Lei.

Lisboa, 7 de Maio de 2004

Pedro Manuel Nunes Liberato

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

V/Ref.:
Data:
N/Ref.: 236/UCT/04

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Ano Internacional da Família
10º Aniversário · 1994 - 2004

Assunto: **Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"**

A análise do relatório acima identificado, remetido com o ofício nº 08552, de 26/05/04, referenciando o Procº nº 23/03–Audit Da III.1, suscita-nos as seguintes observações, agrupadas tematicamente segundo a actividade deste Instituto:

1 – Controlo

Não referenciando, embora, o período em análise, o ponto 4, pág. 12, das conclusões, dá conta de uma taxa de esforço de controlo de 3,78%, reportada ao 1º nível, confrontando-a com os 5% exigidos pelo artº 10º do Reg (CE) nº 438/2001.

Todavia, analisando esta informação face ao quadro 8 da pág. 35 e aos quadros 9 e 10 da pág. 36, fica a dúvida se aquele esforço se refere aos dois fundos (FEDER e FSE) que intervêm no programa, como evidencia o quadro 9, ou se representa apenas o FSE, como se regista no início da pág. 36.

Seja como for, importa esclarecer:

a) O esforço de controlo exigido pelo citado artº 10º reporta-se a todos os fundos e a todos os níveis de controlo, embora, pela natureza do 2º nível e do alto nível, a responsabilidade pela sua concretização seja sobretudo do 1º nível;

b) Por orientação do Sistema Nacional de Controlo (SNC), apenas releva o esforço de controlo registado no SIIFSE. Ora, em 31/12/2003, o SIIFSE evidenciava apenas, e para o FSE, 2,13%, sendo este o esforço considerado no Relatório Anual de Síntese (RAS), elaborado no âmbito do SNC;

c) Até 2003 apenas se considerou para o cálculo do esforço de controlo a despesa correspondente aos documentos controlados.

A fim de facilitar a concretização do esforço de 5%, foi aprovada, no âmbito do SNC, uma nova "Metodologia para o cálculo do esforço de controlo (artº 10º do Reg. (CE) 438/2001), no âmbito do FSE".

Nos termos deste documento, e cumpridos pressupostos aí referidos, considera-se controlada, a nível da rubrica ou natureza do custo, a despesa correspondente ao universo do qual foi extraída a amostra. Pelo menos em relação às rubricas de formandos e formadores, dada a natureza repetitiva ou semelhante da despesa, esta metodologia deverá ser sistematicamente aplicada.

2 - Gestão financeira

2.1- De forma genérica, expressa-se concordância com o teor do relatório em apreço, relevando que todos os elementos financeiros referentes à articulação com a Comissão Europeia, bem como os que espelham a relação IGFSE/Autoridade de Pagamento FSE – Gestor do POEFDS, coincidem com os dados consolidados no IGFSE.

Contudo, existem alguns aspectos do seu conteúdo que se nos afigura merecerem as seguintes observações:

2.2 - Execução do POEFDS

Os valores apresentados no Capítulo 4 – "Execução e Realização do POEFDS" (pág.28) e relevados no § 3 das conclusões (pág.11), são resultantes de dados fornecidos pelo POEFDS em Março/2004 e coincidentes com os consolidados no IGFSE àquela data, com base na despesa declarada pelo Gestor do POEFDS a este Instituto.
No entanto, não espelham a efectiva realização/execução no período 2000-2003, visto que a execução FSE/2003 só ficou apurada, na sua totalidade, em Maio/2004 com base na última despesa reportada a Dezembro/2003, declarada pela Gestão POEFDS ao IGFSE até finais de Abril/2004.

Assim e a título informativo, o Anexo a esta Informação espelha a consolidação da execução/FSE-2000/2003 do POEFDS (a nível global, eixo e medida).

2.3 - Circuito Financeiro do FSE

Na 2ª Linha do 4º parágrafo do Capítulo 8.1 do relatório em apreço (pág.44) deverá ser retirada a expressão "... e certificada" na medida em que os Gestores do FSE comunicam ao IGFSE a despesa por eles validada, cabendo ao IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento, a sua certificação à Comissão Europeia.

2.4 - Fluxos financeiros FSE

Na página 47 (Capítulo 8.2) refere o Tribunal de Contas que 10326 mil euros destinados ao POE e recebido em 30/12/2002 não foram registados como receita orçamental no IGFSE. Esta situação está efectivamente reflectida na execução orçamental de 2002, tendo sido registada como receita de capital – U.E.

Verifica-se que os valores correspondentes ao somatório das duas transferências referidas no parágrafo 4, por lapso não contabilizadas como receita e despesa no IGFSE, com a receita e despesa contabilizadas (Quadro 12 – Execução Orçamental da Receita de Capital e Despesa de Capital), coincidem com os valores registados como entradas e saídas, na DGT (Quadro 11 – Operações durante o ano económico de 2002 – Activo e Passivo).

O IGFSE irá proceder, em 2004, ao registo contabilístico das duas transferências ocorridas em 2002 (1 115 593,1€), nas contas "Correcções relativas a anos anteriores"

A este propósito, informa-se que foi aperfeiçoado o sistema de articulação interno, de modo a obstar à ocorrência de tais situações.

Ainda com este objectivo, o IGFSE vai passar a emitir, no final de cada ano, uma declaração, para efeitos da Conta da Segurança Social, dos montantes transferidos para o IGFSS.

3 – Sistema de Informação - SIIFSE

Em relação ao SIIFSE, confirma-se o conteúdo do presente relato.
No entanto, informa-se o seguinte:

O IGFSE está a terminar a recuperação de informação histórica inscrita nos modelos financeiros FSE-IGFSE do POEFDS. Presentemente, o ponto de situação é o seguinte:

Modelos 4

Foi feita a recuperação da informação até ao mês de Março de 2004, inclusive. Existem, no entanto, modelos que se encontram incompletos por se estar a guardar o envio de informação complementar.

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

Modelos 5

Foi feita a recuperação da informação, até ao mês de Dezembro de 2003, inclusive.

Modelos 6

Foi feita a recuperação da informação, até ao mês de Abril de 2004, inclusive. Existem, no entanto, modelos que se encontram incompletos por se estar a guardar o envio de informação complementar

Modelos 9 e 10

Encontra-se recuperado o ano de 2002 e cerca de metade do ano 2003. Não existem modelos para os anos 2000 e 2001.

No que diz respeito à recuperação de informação histórica ao nível dos projectos, essa tarefa é da responsabilidade dos gestores das intervenções operacionais.

Informa-se ainda que tendo em vista a plena integração do POEFDS no SIIFSE, foi publicado em DR, II Série, nº 123, a Portaria nº 619/2004, que autoriza o Gestor a celebrar um contrato de aquisição de bens e serviços informáticos com a empresa Accenture, para o desenvolvimento dos seus requisitos específicos.
Estima-se que os trabalhos de integração do gestor no SIIFSE possam ter ainda início no presente semestre.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Directivo

(Ramiro Ribeiro de Almeida)

RC/IA

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Mod. 1 - IGFSE

DGTC 08 06 '04 16483

Taxa de Execução FSE

2000/2003

(Unidades em Euros)

PO 002 — PO Emprego, Formação, e Desenvolvimento Social

Dotação do PO 002 : 903.934.000,00 FSE 746.918.983,16 Tx: 82,63%

Eixo 001 Promoção da formação qualificante e da transição para a vida activa

Dotação do Eixo 001 : 259.821.000,00 FSE: 255.446.655,34 Tx: 98,32%

Medida		Dotação FSE	Execução FSE	OSS	Outra	Total	Taxa de Execução FSE
001	Formação inicial com certificação profissional e escolar	183.875.000,00	195.539.857,28	1.525.587,72	115.798.326,63	312.863.771,63	106,34%
002	Formação inicial para a qualificação profissional	75.946.000,00	59.906.798,06	24.068.776,09	11.875.302,42	95.850.876,57	78,88%
	Totais do Eixo 001 :	**259.821.000,00**	**255.446.655,34**	**25.594.363,81**	**127.673.629,05**	**408.714.648,20**	**98,32%**

Eixo 002 Formação ao longo da vida e adaptabilidade

Dotação do Eixo 002 : 220.439.000,00 FSE: 162.279.070,76 Tx: 73,62%

Medida		Dotação FSE	Execução FSE	OSS	Outra	Total	Taxa de Execução FSE
001	Formação profissional contínua	170.318.000,00	137.316.000,20	75.392.077,18	6.997.520,26	219.705.597,64	80,62%
002	Formação e desenv. Organizacional	50.121.000,00	24.963.070,56	14.492.275,74	485.566,58	39.940.912,88	49,81%
	Totais do Eixo 002 :	**220.439.000,00**	**162.279.070,76**	**89.884.352,92**	**7.483.086,84**	**259.646.510,52**	**73,62%**

Eixo 003 Qualificar para modernizar a Administração Pública

Dotação do Eixo 003 : 24.497.000,00 FSE: 14.531.479,26 Tx: 59,32%

Medida		Dotação FSE	Execução FSE	OSS	Outra	Total	Taxa de Execução FSE
001	Formação e valorização dos recursos humanos na Administra	24.497.000,00	14.531.479,26	3.781.333,76	4.937.553,28	23.250.366,30	59,32%
	Totais do Eixo 003 :	**24.497.000,00**	**14.531.479,26**	**3.781.333,76**	**4.937.553,28**	**23.250.366,30**	**59,32%**

Eixo 004 Promover a eficácia e a equidade das políticas de emprego e formação

Dotação do Eixo 004 : 59.298.000,00 FSE: 13.757.702,83 Tx: 23,20%

Medida		Dotação FSE	Execução FSE	OSS	Outra	Total	Taxa de Execução FSE
002	Desenvolvimento e modernização das estruturas e serviços d	32.346.000,00	8.199.150,74	2.125.851,71	2.793.638,69	13.118.641,14	25,35%
003	Formação dos profissionais da política de emprego e formaçã	10.781.000,00	3.458.981,31	1.691.797,32	383.591,02	5.534.369,65	32,08%
004	Promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mu	16.171.000,00	2.099.570,78	1.154.729,62	105.012,76	3.359.313,16	12,98%
	Totais do Eixo 004 :	59.298.000,00	13.757.702,83	4.972.378,65	3.282.242,47	22.012.323,95	23,20%

Taxa de Execução FSE

2000/2003

(Unidades em Euros)

Eixo 005 Promoção do desenvolvimento social

Dotação do Eixo 005 : 327.224.000,00 FSE: 290.316.335,75 Tx: 88,72%

Medida		Dotação FSE	Execução FSE	Execução OSS	Execução Outra	Execução Total	Taxa de Execução FSE
001	Apoio ao desenvolvimento social e comunitário	21.564.000,00	13.719.822,48	7.321.434,83	910.458,47	21.951.715,78	63,62%
002	Promoção da inserção social e profissional de pessoas com d	96.062.000,00	72.885.393,14	39.639.143,28	4.092.089,98	116.616.626,40	75,87%
003	Promoção da inserção social e profissional de grupos desfavo	87.331.000,00	82.165.079,74	35.622.976,53	13.676.070,71	131.464.126,98	94,08%
004	Promoção da inserção no âmbito dos instrumentos do merca	107.706.000,00	120.836.132,07	40.367.662,64	32.134.063,70	193.337.858,41	112,19%
005	Apoio ao desenvolvimento cooperativo	14.561.000,00	709.908,32	425.944,97	0,00	1.135.853,29	4,88%
	Totais do Eixo 005 :	**327.224.000,00**	**290.316.335,75**	**123.377.162,25**	**50.812.682,86**	**464.506.180,86**	**88,72%**

Eixo 006 Assistência Técnica

Dotação do Eixo 006 : 12.655.000,00 FSE: 10.587.739,22 Tx: 83,66%

Medida		Dotação FSE	Execução FSE	Execução OSS	Execução Outra	Execução Total	Taxa de Execução FSE
001	Assistência técnica do programa	12.655.000,00	10.587.739,22	0,00	6.352.643,55	16.940.382,77	83,66%
	Totais do Eixo 006 :	**12.655.000,00**	**10.587.739,22**	**0,00**	**6.352.643,55**	**16.940.382,77**	**83,66%**
Totais do PO 002 :		**903.934.000,00**	**746.918.983,16**	**247.609.591,39**	**200.541.838,05**	**1.195.070.412,60**	**82,63%**

S. R.

09.JUN.04 12626

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 do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE).

Na sequência do vosso ofício nº 8555, de 04.05.26, 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

MHG

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

DGTC 09/06/04 16853

351 218824962

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		136/DG	09-06-2004

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.**

Relativamente ao assunto em epígrafe e de acordo com o solicitado no ofício nº 8407 de 25 de Maio de 2004, junto se envia a V. Exª cópia da informação nº 94 de 9/6/04 e do ofício nº 1596 de 26/5/04 da 14ª Delegação desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL
A Subdirectora-Geral

Francisco Brito Onofre
Luísa Barata

DGTC 11 06'04 16870

351 218824962

D.G.O. GABINETE 09 JUN 2004

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
14ª. DELEGAÇÃO - (PIDDAC)

Concordo com a presente Informação sobre as questões suscitadas no Relatório efectuado pelo Tribunal de Contas e referido em epígrafe.
Se assim for entendido superiormente, poderia a Informação ser remetida, assim como a que se lhe encontra anexa por fotocópia, à Direcção-Geral do Tribunal de Contas que, dada a urgência, solicita as alegações tidas por convenientes, até 9 de Junho.
À consideração superior do Senhor Director-Geral.
09.06.2004
A Subdirectora-Geral
Ana Maria Gou

INFORMAÇÃO

Entrada SEO	Nossa referência	Data
5204	N Proc. 1185/L-Liv 18 /Div. B/20	09-06-2004

ASSUNTO: **Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE).**

1. No cumprimento do solicitado no ofício do Tribunal de Contas (TC) nº 8407, de 25 de Maio último, dirigido ao Gabinete de Sua Exª. a Ministra de Estado e das Finanças e que acompanhou o Relatório da Auditoria referenciado em epígrafe, na matéria que diz respeito à 14ª. Delegação, tem-se a informar i seguinte:

Ponto 10 das conclusões

A puxada a receita dos fundos comunitários depositados na DGT na "Conta OE Cativos", desde o ano findo, passou a ter lugar trimestralmente, na medida da despesa realizada pelos serviços integrados;

Relativamente ao mecanismo implementado de contabilização dos fundos comunitários utilizados pelos serviços integrados, no ano da despesa efectiva, diferente do utilizado pelos serviços e fundos autónomos, tratando-se de subsectores diferentes, salvo melhor opinião, não devem estes mecanismos ser comparados. A forma de contabilização das receitas da EU pelos serviços integrados é uma situação especial, face à natureza da receita e aos fluxos financeiros envolvidos;

Ponto 11-Conclusões

Sobre esta questão anexa-se fotocópia do ofício nº. 1596, desta Delegação, que na sequência de Auditoria realizada pelo TC ao PO

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

S. R.

Ambiente responde às questões aqui colocadas, uma vez que estas são de caracter geral e não do Programa em questão;

Ultimo parágrafo das Recomendações

Pelo já atrás exposto e atendendo ao montante dos fluxos financeiros envolvidos, concorda-se com a sugestão do TC, no sentido de os fundos comunitários serem disponibilizados pelos gestores dos Programas Operacionais pela via do adiantamento em vez do reembolso. Este tem sido também o entendimento do Governo, ao manter no D.L. de Execução Orçamental para 2004, a norma que permite aos gestores dos Programas flexibilizar os procedimentos relativos à disponibilizarão dos fundos comunitários aos serviços utilizadores desses fundos (art.13º); no entanto, estes procedimentos carecem de ser melhorados. O sistema do adiantamento poderia de facto resolver alguns problemas, designadamente a questão dos reembolsos e, eventualmente, a de os registos contabilisticos não estarem de acordo com as despesas efectivamente pagas.

À consideração superior.

A Directora,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

Rua da Alfândega, 5 - 3º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 886 64 61 / 9
Fax: 21 864 64 80
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

351 218824962

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-Lisbos

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/868 / Liv/7 / Div 0/3	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 epígrafe, 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

S. R.

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 veêm-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 comunitários, 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 conferir mais autonomia na gestão, associada a uma maior responsabilidade.

Com os melhores comprimentos.

A Directora,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

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

Portugal
2000-2006

Exmo. Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Departamento de Auditoria III.1

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa Referência
		EAT CG/ 11 JUN 04 03937 24.0 Controlo

ASSUNTO: **Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de compatibilização dos fluxos financeiros comunitários no âmbito do PO Emprego, formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"**

Em resposta ao v/ of. nº 8 557 de 26 de Maio de 2004, através do qual foi solicitado ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III o envio das alegações ao relato de auditoria acima mencionado, serve o presente para informar que as mesmas constam do contraditório apresentado directamente pelo IGFSE igualmente notificado pelos v/ serviços, enquanto interlocutor do FSE nesta Comissão.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão de
Gestão do QCA III

Amável Santos

Ministério das Finanças
Rua de S. Julião, 63, 1149-030 Lisboa • expediente@dgtc.pt • Tel.: 21 881 40 00 • Fax: 21 888 11 11

DGTC 11 06'04 16942

351 218824962

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		137/DG	11-06-2004

ASSUNTO: **Alegações ao relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativa à "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"**

Em complemento do nosso ofício nº 136/DG de 09-06-2004, junto se envia cópia da informação nº 69 de 09-06-2004 da 10ª Delegação desta Direcção-Geral, que por lapso não foi enviada com a Informação da 14ª Delegação.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL

Francisco Brito Onofre

A Subdirectora-Geral

Ana Maria Gouveia

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)

21 884 63 00 / 02 / 03

Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGTC 11-06-04 16545

351 218824962
S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
10ª. DELEGAÇÃO

D.G.O. 2004-06-9 Entrada

Concordo com a presente informação.
Dada a urgência, poderá esta informação dar de imediato remetida à D.G. do Tribunal de Contas.
A Subdirectora-Geral
Ana Maria Leal

INFORMAÇÃO Nº 69

Ana Maria Leal 04.06.09.

Ofício 8556 de 26/05/04
Proc. Nº 23/03 – Audit DA III.1

Nossa referência
Núm.
176/04/55-AUD/10ª.Del.

Data
04/06/09

ASSUNTO: **Alegações ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativa à "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"**

1. Deu entrada nesta Delegação o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas supra citado, dirigido ao Senhor Director-Geral do Orçamento, a fim de, até 9 de Junho, impreterivelmente, nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e artº 24º., nº.4 , da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável por força do artº 94º, nº1, da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, na redação da Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, a DGO, *na qualidade de entidade a quem cabe a elaboração da Conta Geral do Estado e o controlo da gestão orçamental dos organismos pertencentes à Administração Central*, apresentar as alegações que tiver por convenientes relativamente ao salientado no relato, conclusões e recomendações.

2. Na medida em que à 10ª Delegação cabem, entre outras funções: "*colaborar na preparação do Orçamento do Estado especificamente no que respeita aos projectos de orçamento dos serviços que integram o Ministério da Segurança Social e do Trabalho; acompanhar a execução orçamental dos mesmos serviços; propor e realizar ou participar em auditorias ao citado universo de serviços*", foi-lhe solicitado superiormente que se pronunciasse sobre o que achasse por conveniente.

3. Na verdade, entre as entidade envolvidas neste processo encontram-se referidos o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), todos eles organismos autónomos do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, sendo os dois primeiros objecto de acompanhamento e controlo orçamental por parte desta Delegação pelo facto de integrarem o universo dos serviços do Orçamento do Estado.

4. Assim, tendo em conta a matéria objecto de auditoria pelo Tribunal de Contas e as suas análises e observações expressas no relato, as considerações a fazer por esta Delegação são as seguintes:

   a. Pela Circular Série A nº 1295 da Direcção-Geral do Orçamento, que continha as orientações para a elaboração das propostas de orçamento para o ano de 2003, ficaram todos os serviços da Administração Central obrigados a identificar as fontes de financiamento relativamente às suas dotações orçamentais. No entanto verificou-se alguma dificuldade da parte dos serviços autónomos em cumprirem esta determinação e especificamente o IEFP, que invocou dificuldades de natureza informática e, relativamente à despesa, impossibilidade de identificar a fonte de financiamento na fase da previsão por, apenas na fase final do processo, ter conhecimento do projecto a que se havia destinado a verba, sendo que esta situação não se encontra ainda totalmente resolvida por este serviço;
   b. Contudo, a Delegação, em cumprimento das orientações das Circulares da DGO, verifica sempre a compatibilização das transferências entre os subsectores do sector público administrativo constantes das propostas dos orçamentos dos vários serviços, incluindo o IGFSS, pelo que nesta fase não existem discrepâncias;
   c. A Delegação não procede contudo ao controlo da execução dos projectos financiados pelos fundos comunitários referidos no presente Relatório pelo que não pode pronunciar-se a este respeito.

É tudo o que se nos oferece dizer sobre este assunto.

À consideração superior.

A DIRECTORA,

(MARIA TERESA CRUZ)

MTC

S. R.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
DIRECÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS CONSULARES E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Of.nº 4128/2004-GSDG

Exmº. Senhor
Auditor – Coordenador do Tribunal
de Contas

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de Contabilização dos fluxos financeiro comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE).

Na sequência do oficio nº 88554, de 26 de Maio, do corrente ano, sobre o assunto em referência, informa-se V. Exa., que concorda esta Direcção-Geral com o resultado da auditoria. Quanto aos aspectos referidos no ponto 11 das conclusões, sublinha-se a urgência da compatibilização entre as regras comunitárias e as regras de contabilização dos serviços integrados. De facto, tal compatibilização assegurará a continuidade da apresentação de candidaturas por parte de organismos integrados e permitirá a utilização na totalidade das verbas da União Europeia, relativas a cada projecto. Sem que tal se verifique continuarão a ser penalizadas as comparticipações nacionais.
No capítulo das Recomendações manifesta-se, em particular, concordância com quanto proposto nos dois últimos parágrafos.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 07 de Junho de 2004

O Director-Geral

Sequeira e Serpa

Nº 21/2004

DGTC 11 06'04 17019

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Ao

TRIBUNAL DE CONTAS
Direcção Geral
A/c Drº Abílio Augusto Pereira de Matos
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Av. José Malhoa, 11 - 1099-018 LISBOA Tel. 21 722 70 00 Fax. 21 722 70 13
		~~727~~ CE/04-06-07	Rua de Xabregas, 52 - 1949-003 LISBOA Tel. 21 861 41 00 Fax. 21 861 46 12

ASSUNTO:

8-6-04

Auditoria " Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)

Em resposta ao ofício nº 8553 de 06-05-26, Proc. nº 23/03-Audit DA III.1, vem o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com vista a clarificar os aspectos referidos no ponto 9 das conclusões, apresentar as seguintes alegações:

1 – A transferência do IGFSS no montante de 4.899.995,36 euros, embora com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, só foi efectuada em 6 de Fevereiro de 2003, de acordo com o extracto enviado pela Direcção Geral do Tesouro, recebido no IEFP em 17 de Fevereiro de 2003, que se anexa.

2 – Até 31 de Dezembro de 2002, as transferências efectuadas pelo IGFSS para o Gestão do POEFDS, foram consideradas, aquando da arrecadação, como operações de tesouraria.

À medida que eram efectuados os pagamentos aos promotores, incluindo o IEFP, as verbas foram consideradas como receitas.

Atentas as orientações da Direcção Geral do Orçamento, sobre a aplicação do POCP e do diploma das receitas e despesas públicas, foi aquele procedimento alterado, e a partir de 1 de Janeiro de 2003, as receitas são reconhecidas logo que as verbas são transferidas pelo IGFSS.

Com os melhores cumprimentos.

O VOGAL DA COMISSÃO EXECUTIVA

(Durães da Conceição)

DGTC 11 06'04 17030

TESOURO

IEFP/GESTOR QUADRO COMUNITARIO - QCA III

A/C: Dr. António Maximino de Oliveira

Avª José Malhoa, nº 11

1 070 Lisboa

Conta: IEFP/POEFDS/FSE - QCA III
Nib: 0781 0112 00000000962 95
Gestor de Cliente: Albertina Silva

Conta Nº: 00000000962 EUR **Extracto Nº:** 16/2003 **Data de emissão:** 2003-02-12

Data Mov.	Data Valor	Descrição	Débito	Crédito	Saldo
		Saldo Anterior:			64.215.131,58
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337119	1.470,24		64.213.661,34
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337120	586,21		64.213.075,13
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337121	16.067,40		64.197.007,73
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337122	17.389,79		64.179.617,94
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337123	5.137,21		64.174.480,73
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337124	17.312,01		64.157.168,72
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337125	28.894,63		64.128.274,09
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337126	31.182,70		64.097.091,39
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337127	21.823,74		64.075.267,65
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337128	10.217,13		64.065.050,52
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337129	18.831,82		64.046.218,70
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337130	50.274,75		63.995.943,95
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337131	18.046,11		63.977.897,84
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337132	9.997,85		63.967.899,99
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337133	4.520,00		63.963.379,99
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337086	48.091,60		63.915.288,39
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337087	829,98		63.914.458,41
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337088	1.008,39		63.913.450,02
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337089	8.266,79		63.905.183,23
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337090	6.293,47		63.898.889,76
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337091	430,91		63.898.458,85
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337092	1.071,66		63.897.387,19
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337093	2.530,85		63.894.856,34
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337094	37.042,47		63.857.813,87
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337095	31.758,95		63.826.054,92
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337096	10.053,95		63.816.000,97
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337097	15.425,89		63.800.575,08
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337098	25.063,02		63.775.512,06
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337099	15.759,90		63.759.752,16
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337100	15.284,98		63.744.467,18
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337101	13.679,50		63.730.787,68
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337082	4.426,04		63.726.361,64
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337083	6.652,21		63.719.709,43
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337084	54.274,68		63.665.434,75
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337085	7.733,61		63.657.701,14
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337080	7.329,25		63.650.371,89
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337081	12.664,27		63.637.707,62
2003-02-05	2003-02-04	TR 12337174	2.171.152,16		61.466.555,46
2003-02-06	2002-12-19	Regularizações a Crédito		4.899.995,36	66.366.550,82
2003-02-07	2003-02-06	TR 12348915 OP 1	20.000.000,00		46.366.550,82
2003-02-07	2003-02-06	TR 12351789		20.039.115,11	66.405.665,93
2003-02-07	2003-02-07	TR 858697	17.735,29		66.387.930,64
2003-02-07	2003-02-07	TR 858715	475,23		66.387.455,41
2003-02-07	2003-02-07	TR 858761	26.914,34		66.360.541,07
2003-02-07	2003-02-07	TR 858762	3.081,89		66.357.459,18
2003-02-07	2003-02-07	TR 858763	10.582,47		66.346.876,71
2003-02-07	2003-02-07	TR 858764	1.622,51		66.345.254,20
2003-02-07	2003-02-07	TR 858765	31.167,76		66.314.086,44
2003-02-07	2003-02-07	TR 858766	1.430,24		66.312.656,20
2003-02-07	2003-02-07	TR 858838	2.691,42		66.309.964,78
2003-02-07	2003-02-07	TR 858839	1.691,90		66.308.272,88
2003-02-10	2003-02-10	TR 12353987	16.909,50		66.291.363,38
		Saldo em Euro			66.291.363,38

Mensagens:
Agradecemos a conferência deste extracto imediatamente após a recepção, contactando os serviços deste Banco em caso de dúvida.

Direcção-Geral do Tesouro

Rua da Alfândega, 5 - 1º 1100-016 Lisboa
Tel. 21 884 60 00 Fax. 21 884 61 19
Pessoa Colectiva n.º 600006441

PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas

Avª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Av. José Malhoa, 14 - 7º. A 1070-158 LISBOA Tel. 21 722 72 88 Fax 21 724 11 80
		Ofº. 67/Gab.Gestor/04	

2004-06-14

ASSUNTO: **Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"**

Na sequência da análise efectuada pelo PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), ao Relato de Auditoria elaborado por V.Exªs, relativo ao assunto em referência, anexo texto de alegações elaborado pelo Programa.

Mais informo, que o POEFDS concorda com a generalidade das observações produzidas no Relato de Auditoria, nomeadamente ao nível das recomendações produzidas, embora, muitas delas da exclusiva responsabilidade dos organismos públicos referenciados. Salientamos, igualmente, que muitas das situações identificadas são de carácter transversal à generalidade dos organismos da Administração Pública, carecendo de introdução de normativos legais adequados.

Com os melhores cumprimentos, pessoais;

O Gestor do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social

(José Realinho de Matos)

DGTC 15/06/04 17422

Alegações ao relatório do Tribunal de Contas sobre 'Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)'

A auditoria do Tribunal de Contas sobre 'Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)', incidiu sobre um conjunto de actividades que têm o POEFDS como núcleo – atendendo à sua qualidade de instrumento financeiro do Quadro Comunitário de Apoio Português, do Plano Nacional de Emprego e do Plano Nacional de Acção para a Inclusão –, abrangendo outras a montante e a jusante.

Na óptica do Tribunal de Contas, todas as questões levantadas têm certamente pertinência. Há, no entanto, que considerar, que a dimensão financeira do programa, a diversidade das suas intervenções, a multiplicidade dos projectos carreiam necessariamente para a sua gestão e controlo dificuldades que o curto ciclo de vida de um PO (7 anos) mal deixa antever, apreciar e resolver. Neste contexto, a inelasticidade dos seus recursos humanos e o tempo necessário para a implementação de qualquer novo circuito ou procedimento não são factores despiciendos a considerar nas soluções que porventura se possam vislumbrar. Não significa, porém, que não se deva, a todo o tempo, implementar melhorias ou corrigir o que de menos correctamente se executa, o que certamente o POEFDS fará.

Na generalidade, não se têm objecções ao relatório, sem prejuízo do que em seguida se refere:

1- Conclusões (ponto 1.1)

No ponto 11 das conclusões, refere-se que" os registos contabilísticos da CGE e os do POEFDS não são coincidentes". Ora, esta afirmação, pelo desenvolvimento do texto, está associada à DGACCP. Sugere-se, pois, que para evitar descontextualizações da mesma, seja reformulada com uma mais directa associação àquela entidade.

2. Execução e Realização do POEFDS (ponto 4)

Em relação ao "quadro 4- Distribuição do total do investimento público, FSE, aprovados e despesa executada", tem-se alguma dificuldade em reconhecer os valores da execução em cada uma das medidas. Por outro lado, estranha-se que a taxa de execução da vertente FSE e Do Investimento Público, face ao aprovado, seja diferentes, já que as taxas de comparticipação de ambas as componentes são constantes para todos os projectos.

Quanto ao "gráfico 5 -Evolução temporal na execução do POEFDS" , sugere-se nova redacção para a identificação do gráfico: "gráfico 5 -Evolução temporal na execução do POEFDS, com base nos pagamentos (AP) emitidos", uma vez que o conceito de execução em determinada data, adoptada pelo QCA, assenta em despesa executada e paga pelos beneficiários finais e não necessariamente paga pelo Programa aos ditos beneficiários.

Igual referência se julga dever ser feita ao texto que acompanha o"gráfico 6 - Beneficiários Internos/Externos" em que se associa a despesa associada ao IEFP e outras Entidades e, consequentemente, a respectiva execução, ao valor das Autorizações emitidas.

Por outro lado, considera-se que o papel do IEFP no âmbito do POEFDS deverá ser melhor especificada. Efectivamente, na "despesa" associada ao IEFP dever-se-à distinguir aquela que é justificada pela actividade desenvolvida pelas suas estruturas formativas e a que decorre do seu papel de intermediário na gestão, com entidades terceiras que a ele recorrem no quadro dos instrumentos financeiros da política activa de emprego e reabilitação. É o caso, designadamente, dos contratos programa das medidas 5.2- Promoção da Inserção Social e Profissional das Pessoas com Deficiência e 5.4- Promoção da Inserção no Âmbito dos Instrumentos do Mercado Social de Emprego.

3. Estrutura do POEFDS (ponto 5)

Em relação à figura 1- organograma do POEFDS torna-se necessário introduzir as seguintes correcções:

- ESI- Assessoria dos Sistemas de Informação, não é um serviço operacional mas, como o próprio nome indica, de assessoria. Como tal, usamos representá-la acima da linha dos serviços operacionais, directamente dependente do gestor.
- EFAI - Estrutura de Gestão Financeira, Avaliação e Informação, não tem Unidades Regionais
- EADS - Estrutura de Análise de Desenvolvimento Social também não tem propriamente Unidades Regionais, mas Equipas Regionalmente Desconcentradas.

Às competências da EAT deveria ser acrescentado "controlar os processos nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica", porquanto, não estando na Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 16.05, encontram-se especificadas no DL 54-A/2000, de 07.04, e legislação específica do SNC.

4. Controlo no POEFDS (ponto 6.2)

Em relação ao "quadro 8 - caracterização das acções de controlo efectuadas por medida" torna-se necessário introduzir uma correcção nas acções desenvolvidas pelo 1º Nível, medida 4.2. Embora reconhecendo que os números e valores indicados correspondem à informação prestada à equipa do TC, o certo é que alguns dos relatórios se encontravam em análise (informação também prestada). Ora, sucede que foi constatado na fase de despacho ao nível da ECGC que 18 relatórios, de 3 entidades distintas, em valor de amostra de 124.248,00 euros, na medida 4.2 (mais concretamente UNIVAS), não estavam em condições de serem considerados, tendo sido devolvidos às unidades regionais de controlo para correcção, não podendo ser considerados na execução acumulada até 31 de Dezembro de 2003. Apelando à não divergências de números, afigura-se necessária a sua correcção. Para o efeito, remete-se em anexo mapa com a discriminação dos relatórios em causa. Esta correcção terá também implicações no quadro 9 (eixo 4).

O 2º parágrafo deste ponto 6.2 refere-se a acompanhamento e não a controlo. Afigura-se, por isso, que se o TC considerar essencial esta alusão, a mesma deveria ser enquadrada e arrumada de outro modo no ponto.

5. Sistema de Informação do POEFDS (ponto 7.2)

Relativamente à base de dados SAC - Sistema de Acções de Controlo há que considerar que a mesma é uma base de dados ORACLE e não de ACCESS (pág. 39). O ACCESS é essencialmente utilizado na exploração da informação do SIP III.

Ainda neste ponto e página, julga-se que por lapso, é feita a menção às unidades de controlo quando se trata do procedimento da recepção e análise de candidaturas. Com efeito, no POEFDS o princípio da segregação de funções é observado a vários níveis, desde logo na separação de serviços e funções entre controlo e análise.

Fará igualmente sentido ser acrescentado neste ponto o Contrato-programa com o IEFP para a medida 5.2.

6. Circuito financeiro no âmbito do POEFDS - vertente interna (ponto 8.4.2)

O Tribunal de Contas entende que o texto da Resolução do Conselho de Ministros não consagra título bastante para que as funções de contabilidade e tesouraria sejam asseguradas pelo IEFP da forma como estão a sê-lo, alvitrando outras possibilidades.

Como já referido no início deste documento, uma alteração profunda nos procedimentos instituídos, atendendo à dimensão do programa, exige meios que o POEFDS não tem, nem tem possibilidade de ter, a não ser a coberto do IEFP (cedência de pessoal e "Know how").

Na verdade o IEFP tem funcionado neste particular como uma "economia externa" do PO que não é despicienda em tempos em que a racionalidade na utilização de recursos é colocada com muita acuidade. Por outro lado, estamos em crer a generalidade dos PO's não têm soluções substantivamente diferentes, seja pelo elevado grau de intermediação (caso do PRIME) seja pela reunião dos cargos de gestor com o de presidente de um organismo (caso do PO's regionais), por exemplo. Ora, por força destas circunstâncias, não são os P.O's propriamente ditos que asseguram directamente as funções de tesouraria.

De todos os modos, afigura-se que a recomendação de celebração de protocolo para as funções de tesouraria asseguradas pelo IEFP é uma solução equilibrada, que desde já o POEFDS envidará todos os esforços para concretizar. Este protocolo contemplará, designadamente, procedimentos relativos às transferências para os beneficiários finais, notificação dos mesmos, bem como definirá regras precisas para o ressarcimento deste organismo, as quais deverão ter em consideração eventuais dificuldades de fundo de maneio em consequência de deficiência nos fluxos de financiamento do PO.

7. Cruzamento da informação residente no Gestor do POEFDS (...) (ponto 10.1.3)

Em relação à nota de rodapé 44 considera-se que à mesma deveria ser aditado o esclarecimento de que em sede de saldo os eventuais montantes solicitados a mais durante a execução do projecto são rectificados.

Com efeito, a prestação de contas à CE é efectuada com base na despesa declarada pela entidade e aprovada pelo gestor, a qual só poderá ser considerada definitiva com a aprovação do pedido de pagamento de saldo - fase em que se avalia o cumprimento dos objectivos aprovados em candidatura. Nesta fase, o montante a declarar à CE conterá as correcções do eventual excesso de execução declarado previamente. Por fim, a todo o tempo, até 2 anos após o encerramento do PO (salvaguardadas as condições previstas no Reg. 2988/95, de 18.12), com base em auditoria ou controlo, um projecto pode ser reaberto.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 09/06/04

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas

Avª Barbosa do Bocage, nº 61
1 069- 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII		DOC/DC	12815 09.JUN 2004

Assunto: **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 - Conta da Segurança Social de 2002**

Sobre o Ante – Projecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2002, enviado conjuntamente com o ofício nº 8371, de 25 de Maio de 2004, cumpre – nos referir :

1. " Enquadramento Geral e Condicionantes "

Como é sabido, no execício económico de 2002, inicia-se de um processo de reforma financeira na Segurança Social que em síntese se processou mediante:

- Adopção do Euro;
- Alteração das Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – Lei nº 17/2000 de 6 de Agosto revogada pela Lei nº 32/2002 de 20 de Dezembro de 2002;
- Implementação dos princípios orçamentais, regras de elaboração, execução e alteração do Orçamento da Segurança Social em cumprimento da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, republicada pela Lei nº2/2002 de 28 de Agosto;
- Implementação em todas as Instituições de Segurança Social do POCISSSS – Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social;
- Implementação do classificador económico das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-lei nº 26/2002, de 4 de Fevereiro com os desenvolvimentos internos ao nível de alínea e subalínea necessários ao registo e ao controlo das transações orçamentais específicas do sistema de Segurança Social , no que concerne nomeadamente ás prestações sociais por subsistemas, regimes e eventualidades

A operacionalização das alterações em síntese indicadas foi realizada mediante a implementação do:

- SIF – Sistema de informação financeira suportada num ERP desenvolvido pela SAP;
- SGC – Sistema de gestão de contribuintes suportado numa solução informática idêntica à indicada para o SIF;
- GT – Gestão de tesouraria
- SEF – Sistema de execução fiscais
- CLO – Centro de leitura ótica para as declarações de remunerações.

A dimensão e a complexidade da reforma empreendida e de que o Tribunal de Contas tem conhecimento profundo levou a que o encerramento das contas do exercício de 2002 se processasse com excepcionais dificuldades e atraso, de que se recorda o facto de o ISSS ter encerrado as suas contas no inicio de Dezembro de 2003 e o IGFSS naturalmente uns dias mais tarde, o que como não podia deixar de ser se refletiu na elaboração da Conta da Segurança Social de 2002.

Neste contexto, ao IGFSS, como entidade responsável pela consolidação e apresentação da Conta da Segurança Social, não restaram mais que 10 dias corridos para elaboração desta e respectiva remessa à Direcção Geral do Orçamento, o que ocorreu em 16 de Dezembro de 2003.

Obviamente que nestas condições era absolutamente inviável apresentar, no espaço de 10 dias, a Conta da Segurança Social, ainda que provisória, com o desenvolvimento semelhante ao de contas definitivas de anos anteriores, em que, ao invés, se dispunha de um período de cerca de três meses para a respectiva elaboração e se vinha actuando num quadro perfeitamente estabilizado de encerramento e apresentação de contas por parte das ISS´s que faziam parte do perímetro de consolidação da Segurança Social.

Neste contexto, a apreciação do Tribunal de Contas quanto a omissão total de ".... análise por regimes de segurança social que vinha sendo habitual em anos anteriores implicando uma assinalável perda qualitativa"se nos afigura desajustada porquanto se está perante uma conta provisória elaborada nas condições e timing em síntese referidos.

De igual forma as conclusões referidas nas alíneas b) e c) do ponto nº 1 do " Enquadramento Geral e Condicionantes "(página 2 do parecer do Tribunal de Contas) se nos apresentariam adequadas se expendidas sobre a CSS/2002 definitiva o que, como é sabido, não corresponde à realidade.

Também sobre as conclusões e recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas relativamente à Acção Social ponto nº 6 – Acção Social – do " Enquadramento Geral e Condicionantes" se reitera pedido da respectiva revisão face aos esclarecimentos prestados no nosso ofício nº 11 839 de 27 de Maio de 2004, vidé cópia anexa.

2 . Execução orçamental

12.3.3.1 " SALDOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – EXERCÍCIO DE 2002 "

A matéria relativa à contabilização em cada ano dos saldos da execução orçamental do ano anterior mantém-se no IGFSS, como não podia deixar de ser, como uma questão a resolver a curto prazo.

Contudo, tal não se afigura de resolução simples e imediata, porquanto, os princípios contabilisticos e orçamentais por que a Segurança Social pautava o registo das transações e a avaliação da sua situação financeira e orçamental se não mantêm na totalidade a partir de 2002, donde se não pudesse, em nossa opinião, iniciar o exercício orçamental do ano em apreço com um saldo apurado em 31 de Dezembro de 2001 em subordinação à aplicação, na respectiva execução orçamental, de uma dualidade de princípios - competência económica e de caixa -, executar o Orçamento da Segurança Social de 2002 no respeito pelo princípio de caixa modificada definido na legislação em

vigor e apurar, consequentemente, um saldo orçamental final cuja expressão financeira seria naturalmente passível de algumas preocupações .

Uma tarefa desta complexidade, apenas, poderia ter sido levada a cabo se tivesse sido possível disponibilizar para tal uma equipa de técnicos habilitados durante o tempo necessário, condições que no contexto de mudança vividos não foi possível de todo reunir.

Assim, cautelarmente, optou-se por considerar, na execução orçamental de 2002, os saldos orçamentais finais de 2001 cuja integração, em 2002, havia sido objecto de aprovação por Suas Exas os Senhores Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho.

Sobre as diferenças apuradas entre o saldo registado inicialmente na CSS/2002 - provisória e o saldo orçamental transitado em 31 de Dezembro de 2001, relativamente às acções de formação profissional com suporte no FSE e ao IGFCSS, as mesmas, tal como se esclareceu oportunamente, foram entretanto objecto de correcção

Adicionalmente, afigura-se-nos de esclarecer V. Exa sobre o parecer emitido pelo Tribunal de Contas no sentido de que " .... os saldos anteriores deveriam ser coincidentes com as receitas que ficaram consignadas a despesas a realizar em 2002 constantes no relatório anexo à CSS/2001 (ponto III.8) que eram os seguintes: "

(em milhares de euros)

"Acções de formação profissional com suporte no FSE"	
"Saldo/2001 da linha de crédito"	134 635,5
"Receitas consignsdas à acção social"	
" Programa Ser criança"	2 149,8
" Programa de Apoio Integrado a Idosos"	738,2
"Rendimento mínimo garantido"	2908,0
"ACNUR"	24,9

O saldo relativo às acções de formação profissional com suporte no FSE, no valor de 272.105,3 mil € integrado na conta de execução orçamental de 2002 corresponde, após a correcção de 25.200,6 mil €, ao montante transferido da União Europeia/Fundo Social Europeu, na posse do IGFSS à data de 31.12.2001, aguardando do DAFSE e IGFSE as adequadas ordens de pagamento de acções de formação profissional.

Naquele montante, não está incluída a parcela da receita do empréstimo obtido junto da Caixa Geral de Depósitos em 2001, no valor de 134 635,5 mil €,cuja amortização se efectivou em 2002, não podendo por isso , em nosso entender reterar-se a ilação supra citada.

Os valores consignados aos Programas Ser Criança e PAII indicados pelo Tribunal de Contas no quadro supra e no valor respectivamente de 2 149,8 mil € e 738,2 mil € referem-se apenas ao resultado das operações realizadas em 2001 (Receitas – Despesas) sem integrarem saldos de anos anteriores.

Aqueles valores não correspondem, por isso, à totalidade do saldo na posse da Segurança Social consignado à realização das despesas em causa,pelo que se não afigura constituirem o valor correcto do saldo inicial a considerar na CSS/2002.

Quanto ao valor do saldo destes programas, a respectiva conciliação com o Balanço em 31 de Dezembro de 2001 e a justificação para a integração em 2002 de respectivamente 8 432 324,10 e 2 660 398,46 € reitera-se pedido ao Tribunal de Contas no sentido de rever o nosso ofício nº 8738, de 22/04/2004, vidé cópia anexa.

12.3.5.3. "NORMAS TRANSITÓRIAS DE FINANCIAMENTO QUANTO A 2002 E ANOS SEGUINTES"

Sobre o financiamento tripartido dos complementos sociais de pensão, está previsto na legislação em vigor e nas percentagens referidas no parecer do Tribunal de Contas, apenas, no que se refere aos complementos sociais de pensão que excedam o montante fixado para a pensão social.

Relativamente ao financiamento dos complementos sociais de pensão inferiores à pensão social, este está assegurado, na legislação aplicável, exclusivamente por transferências do OE, pelo que aqueles fazem parte das despesas correntes do Subsistema de Protecção Social de Cidadania tal como o Tribunal de Contas poderá constatar na CSS/2002 elaborada por Subsistemas,Regimes e eventualidades, remetida através do ofício nº 8846, de 26/04/2004, vidé cópia anexa.

12.7.1 – " PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO "

Sobre esta matéria importa esclarecer V. Exa que, nos termos do nº 1 do artigo 82º da Lei nº 17/2000 de 8 de Agosto e artigo 8º do Decreto-Lei nº 331/2001 de 20 de Dezembro, são objecto de financiamento tripartido as despesas, nomeadamente, com o Subsídio social de desemprego, Compensação salarial, Garantia salarial, Indeminização compensatória por salários em atraso e como tal inseridas, em 2002, no Subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional – vidé nossa execução orçamental/2002 por Subsistemas remetida ao Tribunal de Contas pelo oficio nº 8846, de 26/04/2004, vidé cópia anexa.

A despesa com a concessão do Subsídio de Desemprego é, nos termos do número 3 do artigo 82º da Lei nº17/2000 de 8 de Agosto e artigo 12º do Decreto-Lei nº 331/2001 de 20 de Dezembro, financiada por receitas do Subsistema Previdêncial definidas no artigo 11º do mesmo Decreto-Lei – Vidé nossa execução orçamental de 2002 remetida ao Tribunal de Contas através do oficio nº 8846 de 26.04.2004, vidé cópia anexa.

3. Consolidação

1.1 Quanto à opinião do TC sobre a processo de consolidação, nomeadamente:

"os movimentos inerentes ao processo de consolidação não são objecto de explicitação e desenvolvimento" (alínea d), pág.2)

esclarece-se o seguinte:

a) As operações de consolidação encontram-se registadas no Diário – Razão – Balancete, remetido ao TC.

b) Esta opção de proceder ao registo das operações de consolidação no referido documento, pensa-se ter o mérito, de apresentar as contas consolidadas de uma forma clara e objectiva às entidades legalmente obrigadas a emitir parecer ou a qualquer outra entidade competente para certificar e apreciar as contas anuais;

c) Contudo, no sentido de contribuir para uma maior clareza das operações, irá ser seguida a recomendação do TC no sentido de no futuro ser apresentado o manual de consolidação.

3.2- Relativamente à opinião do TC**:**

"Foi fornecido pelo IGFSS o Diário-Razão relativo à consolidação no Continente que exibe o agregado dos balancetes "antes do apuramento dos resultados", bem como o denominado Diário-Consolidação, assim como os saldos finais das contas do razão consolidadas antes do apuramento dos resultados.

Agrupando todos os movimentos de consolidação conforme digam respeito ao Activo, Passivo e Fundos Próprios (desagregados por contas), resultou o seguinte mapa:

Quadro XII.28 – SS – Ajustamentos e Regularizações de Consolidação

(em euros)

Contas	**Débitos**	Créditos
Activo	80.825.993,13	799.440.879,45
Passivo	28.692.631,69	15.400.101,67
Fundos Próprios	13.971.325.921,10	13.265.003.564,80
Património		
Reservas	18.070.120,97	315.284.179,74
Resultados Transitados	759.150.934,94	106.194.651,55
Resultados Líquidos	13.194.104.865,19	12.843.524.733,51
Totais	**14.080.844.545,92**	**14.079.844.545,92**

Por outro lado, compulsando os verbetes de consolidação (ajustamentos e regularizações do segundo tipo), resulta, paralelamente, o seguinte mapa:

Quadro XII.29 – SS – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

Contas	**Débitos**	Créditos
Activo	276.161.871,14	1.086.357.363,52
Passivo	167.896.426,51	11.656.273,96
Fundos Próprios		
Património		
Reservas	4.973.282,67	5.472.323,55
Resultados Transitados	760.649.032,26	106.194.651,55
Resultados Líquidos		
Totais	**1.209.680.612,58**	**1.209.680.612,58**

Fonte: IGFSS

Comparando os dois mapas verifica-se uma incongruência entre os valores apresentados, dado que os débitos relativos ao Activo, Passivo e Resultados transitados, bem como os créditos relativos ao Activo, apresentam valores superiores nos lançamentos efectuados por verbetes aos retirados do Diário-Consolidação. Este facto faz presumir que o Diário-Consolidação apresentado poderá estar incompleto, tornando pouco viável qualquer juízo que se possa fazer sobre os lançamentos nele contidos" (páginas 54 e 55)

Relativamente ao quadro XII.28 – SS – "Ajustamentos e Regularizações de Consolidação", quadro este construído pelo TC, solicita-se alteração na linha respeitante ao "Passivo – Créditos". Assim, onde se lê: 15.400.101,67 euros deve ler-se 16.400.101,67 euros, dado respeitar ao saldo credor da conta 274 – "Acréscimos e diferimentos – Proveitos diferidos".

(em euros)

Contas	**Débitos**	Créditos
Activo	80.825.993,13	799.440.879,45
Passivo	28.692.631,69	16.400.101,67
Fundos Próprios	13.971.325.921,10	13.265.003.564,80
Património		
Reservas	18.070.120,97	315.284.179,74
Resultados Transitados	759.150.934,94	106.194.651,55
Resultados Líquidos	13.194.104.865,19	12.843.524.733,51
Totais	**14.080.844.545,92**	**14.080.844.545,92**

Trata-se de um lapso do ante-projecto do Parecer do TC. Para o efeito deverá ser consultado o "Diário – Razão – Balancete" de consolidação, conta 274. Assim, o total da coluna "créditos" deverá ser 14.080.844.545,92 euros e não 14.079.844.545,92 euros, como indicado.

Ainda sobre o referido quadro, de notar que os movimentos de consolidação compreendem a eliminação das operações reciprocas, pelo que não se afigura correcto construir um quadro em que os ajustamentos e regularizações a contas do activo venham diferenciadas dos ajustamentos e regularizações a contas do passivo, incluindo nesta última massa patrimonial, apenas movimentos referentes à conta 27 – "Acréscimos e diferimentos".

Quanto à "incongruência entre os valores apresentados" nos dois quadros, pensa-se que resulta da forma como o TC construiu os referidos quadros.

Exemplificando para a conta 59 – "Resultados transitados":

Diário de Consolidação – Conta 59 – "Resultados transitados"

(euros)

Contas	Movimentos			
	Débito	Crédito	Saldo	
592- Regularizações de grande significado	-	106.194.651,55	106.194.651,55	C
599- Outros	1.414.235.577,39	665.084.642,45	759.150.034,94	D

Deduzindo ao débito no montante de 1.414.235.577,39 euros, evidenciado no Diário-Razão-Balancete de Consolidação (valor esse que inclui o verbete de consolidação 760.649.032,26 euros, conforme quadro XII.29) o valor do crédito da conta divisionária 599 – "Resultados transitados – Outros", no montante de 655.084.642,45 euros, obtém-se o saldo devedor da referida conta divisionária no valor de 759.150.034,94 euros. Pelo que se verifica não existir incongruências entre os valores apresentados, mas sim, como se referiu, tal advém da forma como o TC construiu os quadros XII.28 e XII.29.

3.2 - Relativamente à opinião do TC:

" o valor a débito no montante de 759.150.934,94 euros, já foi comentado no ponto 12.3.1.1 e diz respeito à proporção da Taxa Social Única imputada ao CNPRP e não reconhecida na conta do IGFSS. Deve assinalar-se que este valor, fornecido posteriormente pelo IGFSS, não condiz exactamente com o valor debitado em verbete de consolidação, que foi de 760.649.032,26 euros". (página 70)

O valor *759.150.934,94 euros,* como assinalado no ponto anterior, diz respeito ao saldo da conta 599 – "Resultados transitados – Outros", como anteriormente foi assinalado, desconhecendo-se a informação do IGFSS onde refere que diz respeito *diz respeito à proporção da Taxa Social Única imputada ao CNPRP e não reconhecida na conta do IGFSS.* O valor efectivo é o que consta da conta do CNPRP e do verbete de consolidação. A confirmar-se que o IGFSS não transmitiu essa informação, pensa-se que o referido parágrafo do ante-projecto de Parecer do TC deverá ser alterado.

3.3– "*os movimentos atribuídos à consolidação dizem respeito ma sua maior parte ao conjunto de movimentos "inter-entidades", não estando consubstanciados na sua esmagora maioria, em verbetes de lançamento, não se conhecendo, por isso, a sua fundamentação*" (pag 67)

Sobre esta opinião importa referir que é o próprio POCISSSS, ao definir os princípios, as regras e o âmbito das contas, identifica as contas a anular referentes as dividas activas e passivas entre entidades contabilísticas, bem como, a anulação dos proveitos e ganhos, custos e perdas internos às entidades inseridas no perímetro de consolidação, julgando-se não se justificar para além dos movimentos em diário de consolidação, a existência de verbetes de lançamento para essa categoria de eliminação das operações recíprocas (operações internas). Trata-se de apreender os processos contabilísticos inerentes ao POCISSSS, o que poderá certamente vir a ser facilitado pela apresentação do manual de consolidação. Os movimentos de regularização não previstos no plano de contas, esses sim encontram-se na totalidade suportados por verbetes de consolidação explicativos.

4- Princípios contabilísticos e comparabilidade das demonstrações financeiras

Quanto à opinião do TC:

"*b) Tendo em atenção as transformações operadas a nível dos princípios contabilísticose critérios valorimétricos, nada é explicado sobre as consequências dos mesmos nas demonstrações financeira apresentadas;*

c) A conta de Execução Orçamental é relativamente mais sintética (..) bem como a comparabilidade com as mesmas" (página 2)

De referir o seguinte:

De facto o princípio da consistência prevê que a entidade altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro. Se o fizer e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, esta deve ser referida de acordo com o anexo às demonstrações financeiras. (POCISSSS)

A derrogação deste princípio encontra-se plenamente justificada pela aplicação do Decreto - Lei nº 12/2002, de 25 de Janeiro, diploma esse que aprovou o POCISSSS, em substituição do PCISS. Tratou-se de uma excepção à aplicação de tal princípio com todo o acerto.

Quanto à comparabilidade dos exercícios económicos, existem dois aspectos que devem ser considerados:

a) O que decorre da alteração da composição das entidades inseridas no perímetro de consolidação e sobre ela o relatório, julga-se ter sido elucidativo;
b) O que advém da aplicação de novos princípios contabilísticos e de novos critérios de valorimetria.

O seu impacto em Balanço encontra-se devidamente justificado, com o preenchimento no exercício de 2002 da coluna referente ao ano anterior, completadas com as explicações avançadas pelo IGFSS e vertidas no ante-projecto de Parecer do TC, página 53.

Quanto às contas da peça Demonstração de Resultados, pela aplicação dos novos princípios contabilísticos do POCISSS face ao seu antecessor, o apuramento das quantias correspondentes conta a conta, implicaria a satisfação dessa exigência a efectivar a mensuração na base antiga, o que significaria que no exercício de 2002 se aplicariam dois planos de contas, o que se afigura como verdadeiramente impraticável ou a aplicar ao exercício de 2001 os princípios contabilísticos do POCISSS, o que seria igualmente impraticável.

5- Perdas qualitativas de informação das demonstrações financeiras

5.1 - "O facto do POCISSSS não prever, a nível da estrutura de contas e do balanço, a inserção dos saldos credores de contribuintes do lado do Passivo, mas sim como compensação directa dos saldos devedores a nível do Activo, o que viola um dos princípios formulados pelo POCP e POCISSSS, a não compensação, desvirtuando, por ouro lado, a imagem fiel das demonstrações financeiras, ao conjugar saldos de sinal contrário, originando uma perda efectiva de informação" (pág 53)

Independentemente da justeza da apreciação do TC é um facto que o Balanço previsto no POCISSSS coincide na íntegra com o previsto no POCP, não havendo qualquer contradição entre os dois planos, inclusive no caso vertente, quanto à conta 212 – "Contribuintes c/c". Aliás, dado que o POCISSSS é um plano sectorial do POCP, não poderia apresentar um modelo de Balanço diferente do do plano de contas inspirador.

Pensa-se que em termos mais imediatos, isto é, enquanto o POCP não for revisto, será mais aconselhável apresentar a informação pretendida em mapas de anexos.

5.2- *"O facto de diversas contas de terceiros, cujos saldos constavam no Balanço, não terem transitado para o novo plano, tendo sido os seus saldos incluídos na conta "Outros devedores", também constitui uma perda qualitativa desta demonstração financeira, em termos de informação directa"* (página 77)

Sobre esta opinião, dever-se-á ter presente a normalização contabilística decorrente da aprovação do POCP

5.3– Quanto á perda de informação constatada pelo TC, relativamente á apresentada nas demonstrações financeiras anteriores, em concreto, Conta de Execução Orçamental, Balanço e Demonstração de Resultados, também aqui é de referir que as peças assinaladas encontram-se normalizadas pelo POCP e POCISSSS, quer ainda nos restantes planos sectoriais do POCP, aplicáveis à administração pública central.

5.4 – *"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"* (página 95)

Sobre esta questão o Parecer do TC deverá ter presente a informação prestada pelo IGFSS pelo ofício nº 9021, de 28/04/2004, vidé cópia anexa.

6. Ainda sobre o Balanço

6.1 "Despesas de "Administração" do Sistema"

Sobre os valores devidos pelo ISSS à CGA, o Tribunal de Contas refere na pág. 24 e passa-se a citar:
"Em Dezembro de 2002, o ISSS pagou apenas a dívida de capital relativo ao ano de 2001, ficando em dívida, nessa data, o montante de 25.041.191,54 euros, o qual não se encontra relevado nas contas do ISSS e, portanto na Conta consolidada do sistema.

Em síntese, as despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema, no ano de 2002, encontravam-se subavaliadas em mais de 25,o milhões de euros"

Importa referir sobre esta matéria que não estando à data totalmente dirimido o diferendo entre a CGA e o ISSS no que sem referia à interpretação da norma nº8 do artº 40º do D.L. nº 316-A/2000, de 7 de Dezembro, foi constituída para o efeito uma provisão (custo do exercício) para riscos e encargos no valor de 25. 382.788,02 €.

6.2 "*Esta conta ["Outros devedores"] tem subjacente uma pluralidade de situações que não encontram enquadramento contabilístico noutras contas do Balanço, estando-se em parte, em presença de débitos que deveriam ser relevados, como de médio e longo prazo, ou mesmo irrecuperáveis"* (página 79)

Decorre da aplicação do POCISSSS, do POCP e do POC que as referidas rubricas são classificadas a médio e longo prazo em função da exigibilidade ser a mais de um ano, não se acolhendo a opinião vertida no presente Ante-projecto de parecer.

7- Acção social

Sobre as "reservas" e considerações expendidas pelo Tribunal de Contas relativamente ao Cômputo das despesas de Acção Social, reitera-se o pedido de reanálise face ao nosso ofício nº 11 839 de 27 de Maio de 2004, vidé cópia anexa.

8. Rendimento mínimo garantido

Na nota ao quadro XII.75 é referido:

"Os valores relativos à despesa, por CDSSS, disponibilizados pelo ISSS e IGFSS não são coincidentes, divergindo, ambos, do valor inscrito na Conta de Execução Orçamental" (página 135)

Solicita-se alteração do quadro, na medida em que a informação disponibilizada ao TC foi com data de 29 de Setembro de 2003, no âmbito do "Questionário Preliminar", com natureza provisória, dado que as instituições ainda não tinha encerrado as contas do exercício de 2002.

9. Linhas de crédito

"Deve referir-se que, nos termos do nº 2 do artº 51º do Decreto – Lei nº 23/2002, de 1 de fevereiro (Decreto de Execução Orçamental), o IGFSS estava autorizado a contrair empréstimos para este fim e nesta modalidade até ao montante máximo de 149.639.369, 00 euros, valor que corresponde à soma das linhas de crédito que transitaram de 2001 para 2002, mas que, de acordo com o nº 3 do mesmo artigo, não poderiam transitar para o ano seguinte, ou seja, 2003, com valores em dívida, o que efectivamente aconteceu". (pagina 131)

Ora o que efectivamente ocorreu é que as linhas de crédito se encontravam totalmente amortizadas até 31.12.2002. Trata-se de um lapso do ante-projecto de Parecer, suportado em dois quadros cuja construção não se apresenta elucidativa.

10. Adiantamentos do OSS

"Também foi regularizado, mas em Maio do mesmo ano, o valor de 2.293.389,22 euros, referente ao DAFSE" (página 133)

Efectivamente, o referido valor correspondia à dívida no final do exercício de 2002, por parte do DAFSE, mas em Maio de 2003 o DAFSE amortizou 1.456.685,85 euros, tendo o restante 836.703,37 euros sido amortizado em Junho de 2004.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo,

(Manuel Teixeira)

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300 • Fax. + 351 218 433 717
www.seg-social.pt

DGTC 09 06 04 16858

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 27/05/04

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
CONSELHO DIRECTIVO

009289 26.MAI04

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 – 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII		DFA	24-05-2004

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2002**

Em resposta ao V/Ofício n.º 6.268, de 10/05/2004, informa-se que, relativamente à Acção Social no quadro 3 do subponto 12.6.2 informa-se que a rubrica "Outras Despesas" agrega as componentes respeitantes a "Programas e Projectos" assim como "Protecção à Família associada ao Subsistema de Cidadania – Regime Não Contributivo" e "Outros".

Importa salientar que a informação remetida por V.Exa no Ofício supramencionado se refere à globalidade da Conta da Segurança Social, incluindo as Regiões Autónomas, sendo o ISSS um dos organismos incluídos a par com os restantes que se incluem no perímetro de Consolidação da Conta da Segurança Social.

A respeito do Quadro XII.7 incluído no ponto 12.7.1.3, informa-se que se detectou uma incorrecção no mesmo relativamente ao exercício de 2002, com efeito, a respeito do Subsídio Social de Desemprego, apurou-se que o valor correcto relativamente ao CDSSS Braga são 131 dias, quando o quadro apresenta 120 dias.

Rua Rosa Araújo, nº43 • 1250-194 LISBOA • Tel. + 351 213 102 000 • Fax. + 351 213 102 090
www.seg-social.pt

Com os melhores cumprimentos,

Ø Conselho Directivo

Ana Maria Miró Rodrigues
Vogal

Rua Rosa Araújo, nº43 • 1250-194 LISBOA • Tel. + 351 213 102 000 • Fax. + 351 213 102 090
www.seg-social.pt DGTC 26 05 04 14316

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 01/06/04

Exmº. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa do Bocage, nº. 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Ofício nº. 6267 de 10 de Maio de 2004		011839	27.MAI 2004

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2002**

Em resposta ao ofício nº. 6267 de 10 de Maio de 2004, cumpre-nos enviar a V. Exª. quadro detalhado da rubrica "Outras despesas" de Acção Social (Anexo 1).

Também, no contexto da legislação em vigor, afigura-se-nos de prestar junto de V. Exª. os esclarecimentos entendidos como relevantes sobre algumas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas sobre a Acção Social, no âmbito do parecer à Conta da Segurança Social de 2002:

12.6.1.- Evolução global das despesas e transferências do OSS

Sobre a Conta de execução orçamental – Despesas com Acção Social em 2002, importa esclarecer que:

Na CEO/2002 – Mapa IX – elaborada em subordinação ao estipulado na Lei nº. 6/91 de 20 de Fevereiro – as despesas e as transferências correntes realizadas no âmbito da Acção Social estão repartidas pelas seguintes rubricas:

Despesas Correntes	Em Euros
Infância e Juventude	494 371 768,51
Família e Comunidade	121 495 649,55
Invalidez e Reabilitação	85 258 221,78
Terceira Idade	401 826 776,43
	1 102 952 416,27
Transferências Correntes	
Ministério da Educação (Complemento Social pré-escolar)	40 935 325,00
Total das despesas e transferências correntes - Acção Social	**1 143 887 741,27**

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300 • Fax. + 351 218 433 717
www.seg-social.pt

Na CEO/2002 elaborada de acordo com o estipulado no artigo 86º da Lei nº. 17/2000, de 8 de Agosto e artigo 6º do Decreto-Lei nº. 331/2001, de 20 de Dezembro, as despesas correntes com Acção Social estão reflectidas no Subsistema de Protecção Social de Cidadania atingindo o montante de 1 143 887 741,27 €, cuja desagregação é a seguinte:

Despesas Correntes	Em Euros
Programa Ser Criança	5 984 438,59
PAFAC	832 655,21
PAII	4 981 637,30
Fundo Socorro Social	12 219 639,84
Outros Programas e Prestações de Acção Social	1 078 934 045,33
Transferência para o Gabinete de Gestão Financeira da Educação	40 935 325,00
Total das despesas correntes - Acção Social	**1 143 887 741,27**

Assim e como pode observar-se, **os valores indicados pelo IGFSS na CEO/2002 estruturada de acordo com o Mapa IX e na CEO/2002 estruturada por Subsistemas são rigorosamente iguais, não merecendo por esse facto quaisquer reservas quanto à sua veracidade.**

Ainda, sobre o cômputo das despesas correntes de Acção Social (Mapa IX) importa esclarecer que no parecer do Tribunal de Contas é indicado o montante de 1 104 205,1 mil €, (quer no "Quadro 1 – SS – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Triénio 2000/02", quer ao longo do texto), em vez do seu montante correcto que é de 1 102 952,4 mil € (sem incluir a transferência para Educação).

A diferença entre aqueles dois valores, apurada em 1 252,7 mil €, deve-se ao que parece, ao facto de o Tribunal de Contas, certamente por lapso, ter incluído no cômputo das despesas correntes com Acção Social a despesa realizada com o "Subsídio de renda", no montante de 1 252,7 mil €.

Mais, sobre a nota nº. 3 apresentada em rodapé na página 2 do parecer do Tribunal de Contas há que concluir que aquela não se ajusta à informação financeira em análise, uma vez que, face aos esclarecimentos prestados e após a devida correcção a introduzir pelo Tribunal de Contas aos valores que inscreveu no ano de 2002 no Quadro 1, **estes se apresentam absolutamente coerentes com o correspondente valor total do Quadro nº. 3, (página 5 do parecer em análise), como não poderia deixar de ser.**

Ainda sobre o "Quadro 1 – SS – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Triénio 2000/02", afigura-se-nos de referir que também relativamente aos anos 2000 e 2001, os valores apurados pelo IGFSS e constantes da Conta da Segurança Social daqueles anos diferem dos montantes indicados pelo Tribunal de Contas, sendo que as diferenças encontradas estão explicitadas nos quadros 2 e 3 em anexo.

Relativamente ao "Quadro 2 – SS – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período 2000/02", importa recordar que, no ano de 2002, as despesas de capital realizadas no âmbito do PIDDAC financiado pelo Orçamento da Segurança Social, no montante de 40 248 560,05 €, se enquadram no programa "Modernização Administrativa" do qual fazem parte integrante os projectos "Instalações e Apetrechamento de Serviços", "Lojas de Solidariedade e Segurança Social" e "Informática", pelo que o valor despendido, no cumprimento do disposto na Lei nº. 17/2000 de 8 de Agosto e Decreto-Lei nº. 331/2001 de 20 de Dezembro, foi incluído na CEO/2002 no Subsistema Previdencial – Repartição, não fazendo, como tal, parte das despesas de capital com Equipamentos Sociais.

12.6.2. – Despesas e transferências correntes destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados

Relativamente à análise evolutiva da despesa da Acção Social no período de 2000 a 2002, "Quadro 3 – SS – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 2000/02", cumpre-nos esclarecer V. Exª. que para comparar a despesa registada nos anos de 2000 e 2001 com a despesa apurada no ano de 2002 haverá que considerar em 2000 e 2001 o valor correspondente à transferência corrente para o Ministério da Educação – Componente Social – Pré-escolar, no montante respectivamente de 26 186 889,60 e 32 004 868,27 €.

Mais, sobre esta matéria e nomeadamente sobre os valores indicados pelo Tribunal de Contas para os anos de 2000 e 2001 haverá, em nossa opinião, que proceder à sua correcção (vidé nossa resposta ao ponto 12.6.1 deste ofício) por forma a tornar consistente a comparação entre os valores despendidos nos três anos do triénio 2000/02.

12.6.3. – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais

Para a elaboração do parecer sobre a matéria indicada em epígrafe, o Tribunal de Contas apresenta o "Quadro 4 – SS – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2002" referindo na nota (2) em pé de página que os elementos considerados apresentam "...um desfasamento temporal de cerca de 5 meses".

De facto aqueles elementos, cujo somatório atinge 793 229,7 mil €, foram enviados ao Tribunal de Contas em Outubro de 2003, no âmbito da resposta ao "Questionário preliminar ao parecer da CSS/2002".

Tendo, no entanto, presente que o ISSS encerrou as contas do exercício de 2002, apenas, em Dezembro de 2003, aqueles valores teriam necessariamente que ser provisórios, o que justifica sem dúvida alguma que posteriormente tenham sido corrigidos para 795 991,6 mil €, tal como estão indicados no "Quadro 3 – SS – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 2000/02" do parecer do Tribunal de Contas.

Neste contexto, afigura-se-nos carecerem de fundamento as afirmações expendidas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria, tais como:

" .... existem algumas reservas relativamente aos valores aqui inscritos ..." (página 6 do parecer)

e

"Veja-se, por exemplo, as incoerências existentes entre os ... constantes do quadro 3 e quadro 4 (no que se refere ao total dos Subsídios a IPSS – Acordos de Cooperação)"
(Nota 3 da página 2 do parecer)

"... tendo em atenção as ressalvas efectuadas a propósito das disparidades detectadas quanto aos totais despendidos, em 2002, com acordos de cooperação ....(página 7 do parecer)".

Também sobre esta matéria, tomámos a iniciativa de remeter a V. Exª. o quadro nº. 4 anexo, discriminando a despesa com os Acordos de Cooperação com as IPSS em 2002 – no valor total de 795 991 573,73 € - por "Regiões" e por "Áreas".

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

(Manuel Teixeira)

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300 • Fax. + 351 218 433 717
www.seg-social.pt

DGTC 27 05 04 14479

Quadro 4

unidade - €

Acção Social	
Outras Despesas	
Ano 2002	
CONTINENTE	
Programas e Projectos Acção Social	62.949.396,95
Prestações Sociais	68.385.925,90
Subsidios e transferencias a Famílias	78.547,94
Transferências correntes p/ M.Educação	40.935.325,00
Outras transferencias correntes Adm. Central	3.562.433,00
Transferencias correntes Adm. Regional	623.497,32
Transferencias - Inst. S/ Fins Lucrativos	47.695.880,46
Programa Operacional Assistência Técnica	14.908,60
Centro Apoio Laboral Benfica	653.301,29
Outras despesas	13.332.408,95
TOTAL - Continente	**238.231.625,41**
REGIÕES AUTÓNOMAS	
Outras despesas	6.589.733,95
TOTAL GLOBAL	**244.821.359,36**

IGFSS-DOC
Dados SIF-SAP
Maio de 2004

Quadro 2

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL - 2000
ACÇÃO SOCIAL

	Conta da Segurança Social			Quadro 3 do TC (4)	CSS - TC (3)-(4)
	Em escudos (1)	Em euros (2)	Em milhares de euros (3)		
Subs. A IPSS - acordos de coop.	58.800.974.431,00	293.298.023,92	293.298,0		
	4.666.557.420,00	23.276.690,28	23.276,7		
	10.290.632.329,00	51.329.457,65	51.329,5		
	45.978.752.924,00	229.341.052,68	229.341,1		
total	119.736.917.104,00	**597.245.224,53**	**597.245,22**	**597.245,60**	**-0,4**
Subs. Eventuais					
	703.530.658,00	3.509.196,13	3.509,2		
	908.644.583,00	4.532.300,07	4.532,3		
	75.156.326,00	374.878,17	374,9		
	1.361.551.825,00	6.791.391,87	6.791,4		
total	3.048.883.392,00	**15.207.766,24**	**15.207,8**	**15.207,8**	**0,0**
Funciona/ Est. Integrados					
	8.974.250.768,00	44.763.374,11	44.763,4		
	926.877.848,00	4.623.247,21	4.623,2		
	1.220.250.349,00	6.086.583,08	6.086,6		
	4.943.910.130,60	24.660.119,76	24.660,1		
total	16.065.289.095,60	**80.133.324,17**	**80.133,3**	**80.133,9**	**-0,6**
Outros subs. A IPSS					
	1.807.075.211,00	**9.013.653,15**	**9.013,7**	**9.013,8**	**-0,1**
Outras despesas (*)	28.316.692.215,50	141.243.065,29	141.243,1	141.243,1	**0,0**
TOTAL MAPA XXXI (a)	168.974.857.018,10	842.843.033,38	842.843,0	842.844,2	**-1,2**
FSS - (só Ac.Social)	1.503.843.651,73	7.501.140,51	7.501,1		
Ser criança	618.083.537,00	3.082.987,68	3.083,0		
PAII	1.358.344.000,00	6.775.391,31	6.775,4		
PAFAC	0,00	0,00	0,0		
sub-total (b)	3.480.271.188,73	17.359.519,50	17.359,52	11.302,3	**6.057,2**
Trans M.E.(c)	5.250.000.000,00	26.186.889,60	26.186,9	0,0	26.186,9
Sub-total (d) = (b) + (c)	8.730.271.188,73	43.546.409,10	**43.546,4**	11.302,3	**32.244,1**
TOTAL (e)= (a)+(d)	**177.705.128.206,83**	**886.389.442,48**	**886.389,4**	**854.146,5**	**32.242,9**

(*) -As Outras despesas (Trib.Contas) 152.545,4 = (141.243,1 + 11.302,3)

Quadro 2

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL - 2001
ACÇÃO SOCIAL

	Conta da Segurança Social			Quadro 3 do TC (4)	CSS - TC (3)-(4)
	Em escudos (1)	Em euros (2)	Em milhares de euros (3)		
Subs. A IPSS - acordos coop.	69.061.182.091,00	344.475.723,96	344.475,7		
	5.462.222.275,00	27.245.449,84	27.245,4		
	12.224.699.144,00	60.976.542,25	60.976,5		
	53.544.711.390,00	267.079.894,40	267.079,9		
total	140.292.814.900,00	**699.777.610,46**	**699.777,6**	**699.777,5**	**0,1**
Subs. Eventuais					
	663.848.128,00	3.311.260,50	3.311,3		
	725.707.704,00	3.619.814,77	3.619,8		
	891.618.360,00	4.447.373,63	4.447,4		
	2.848.374.798,00	14.207.633,59	14.207,6		
total	5.129.548.990,00	**25.586.082,49**	25.586,1	**25.585,8**	**0,3**
Funciona/ Est. Integrados					
	9.850.682.215,40	49.134.995,74	49.135,0		
	1.013.395.036,50	5.054.793,13	5.054,8		
	1.195.658.650,50	5.963.920,20	5.963,9		
	5.574.265.106,00	27.804.317,13	27.804,3		
total	17.634.001.008,40	**87.958.026,20**	**87.958,0**	**87.958,5**	**-0,5**
Outros subs. A IPSS	820.394.418,00	**4.092.110,10**	**4.092,1**	**4.092,1**	**0,0**
Outras despesas (*)	31.263.671.141,00	155.942.534,20	155.942,5	155.942,5	**0,0**
TOTAL MAPA XXXI (a)	195.140.430.457,40	973.356.363,45	973.356,4	973.356,40	0,0
FSS - (só Ac.Social)	3.060.031.337,28	15.263.371,96	15.263,4		
Ser criança	761.942.224,00	3.800.551,79	3.800,6		
PAII	532.813.034,00	2.657.660,21	2.657,7		
PAFAC	140.030.690,00	698.470,14	698,5		
Sub-total (b)	**4.494.817.285,28**	**22.420.054,10**	**22.420,05**	8.467,3	**13.952,8**
Transf. M.E (c)	6.416.400.000,00	32.004.868,27	32.004,9	0,0	32.004,9
Sub-total (d) = (b)+ (c)	10.911.217.285,28	54.424.922,36	54.424,9	8.467,3	45.957,6
TOTAL (e) = (a)+ (d)	**205.911.617.052,69**	**1.027.781.285,81**	**1.027.781,3**	**981.823,8**	**45.957,6**

(*) -As Outras despesas (Trib.Contas) 164.409,8 = (155.942,5 + 8.467,3)

Distribuição da despesa de Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões
2002

(em €)

Regiões	Áreas									
	Infância e Juventude	%	Família e Comunidade	%	Invalidez e Reabilitação	%	Terceira Idade	%	Total	%
Norte	121.963.197,89	32,2	8.102.189,87	24,4	18.819.424,67	28,0	81.460.104,13	25,7	**230.344.916,56**	28,9
Centro	108.959.033,35	28,8	8.876.614,31	26,7	20.902.927,00	31,1	101.843.959,52	32,2	**240.582.534,18**	30,2
LVT	95.308.939,09	25,2	10.919.543,15	32,9	19.091.039,95	28,4	72.079.663,55	22,8	**197.399.185,74**	24,8
Alentejo	20.775.812,26	5,5	1.331.646,60	4,0	3.889.821,83	5,8	37.532.822,50	11,9	**63.530.103,19**	8,0
Algarve	15.547.363,97	4,1	2.960.107,22	8,9	2.329.114,08	3,5	12.106.337,36	3,8	**32.942.922,63**	4,1
RA Madeira	2.226.178,94	0,6	445.583,93	1,3	0,00	0,0	4.594.765,43	1,5	**7.266.528,30**	0,9
RA Açores	14.112.773,39	3,7	584.545,70	1,8	2.147.276,95	3,2	7.080.787,09	2,2	**23.925.383,13**	3,0
Total - Ac. Cooperação	**378.893.298,89**	**100,0**	**33.220.230,78**	**100,0**	**67.179.604,48**	**100,0**	**316.698.439,58**	**100,0**	**795.991.573,73**	**100,0**
%	**47,6**		**4,2**		**8,4**		**39,8**		**100,0**	

IGFSS
Dados SIF_SAP
Maio_2004

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

15/06/'04 03B01

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 16/06/04

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
A/c do Sr. Dr. António Fonseca da Silva

Av. Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

V/Ref.:
Data:
N/Ref.: UG

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Conta da Segurança Social de 2002

Em resposta ao vosso ofício nº 8680, de 04.05.26, sobre o assunto em epígrafe e após análise da parte do ante-projecto do "Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2002" que lhe vinha anexo, considera-se pertinente tecer os seguintes comentários/observações:

1. <u>Linhas de Crédito (Juros)</u>

1.1 – <u>QCA III</u> (pág. 134)

Quanto aos juros devidos pela utilização da Linha de Crédito, em 2002, no âmbito do QCA III, confirma-se o teor dos parágrafos 4 e 5 do ofício que o IGFSS remeteu ao Tribunal de Contas, e que se encontram transcritos no documento em apreço.

Efectivamente, na sequência do ofício do IGFSS nº 18384, de 02.11.19, pelo qual era solicitado ao IGFSE o pagamento dos juros, no valor de 2.775.304,77 €, realizou-se uma reunião entre os dois organismos, em 02.12.05, tendo ficado acordado que o IGFSE suportaria aquele encargo até ao limite da verba inscrita no seu orçamento para aquele fim (748.197,00 €), suportando o IGFSS o remanescente.

(Releva-se que a identificação do ofício do IGFSS constante do texto em apreço está incorrecta conforme se verifica na cópia anexa)

Face ao acordado, o IGFSE transferiu para o IGFSS aquele montante.

Em sede de preparação do Orçamento do IGFSE, para os anos de 2003 e 2004, e de acordo com orientações superiores, não foi prevista qualquer inscrição orçamental para fazer face a eventuais encargos bancários a suportar pelo IGFSE/OE, a transferir para o IGFSS, a título de utilização da Linha de Crédito.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Mod. 1 - IGFSE

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

1.2 – QCA II (pág.134)

Quanto ao pagamento de juros da linha de crédito utilizada pelo DAFSE em 2002, confirmamos que durante aquele ano o DAFSE transferiu para o IGFSS um total de 84.710,79 €, de acordo com as indicações recebidas do IGFSS.

Assim, afigura-se que o valor devido pelo ex-DAFSE, relativamente aos juros de utilização da Linha de Crédito em 2002, situa-se nos 3.338,33 €, e não nos 3.350,68 € referidos no texto do parecer em apreço.

Releva-se contudo que não foi recebida pelo ex-DAFSE, ou pelo IGFSE, qualquer comunicação do IGFSS a solicitar a liquidação daquela verba, conforme seu habitual procedimento em circunstâncias homólogas.

2. Adiantamentos do OSS

Analisado o Quadro XII.74-SS – "Situação dos Adiantamentos do OSS por Conta do FSE – 31.12.02", bem como os comentários produzidos pelo Tribunal de Contas (págs. 136 e 137), releva-se que:

2.1 – QCA II

Os 3.882.952,29 € apresentados em dívida para o QCA II, emergentes da utilização do OSS para antecipar pagamentos FSE, foram já regularizados pelo IGFSE, em 28.05.04.

2.2 – QCA III

A verba indicada como utilização do OSS para antecipar pagamentos FSE à Int.Op.Economia (1.307.848,32 €) foi ressarcida pelo IGFSE em 31.12.2002, pelo ofício nº 5406, o que não prejudica que, em termos de escrituração contabilística, o IGFSS o só tenha considerado em Janeiro de 2003, conforme é referido no texto em apreço.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do IGFSE,

Luis Costa
Vogal

JAC/OC-TribunaldeContas

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

DSTC 15/06/04 17330

Mod. 1 - IGFSE

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 05/05/04

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 – 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		DFA	29-04-2004

Assunto: **Parecer sobre a Conta da segurança Social de 2002**

Em resposta ao V/Ofício n.º 5243, de 21/04/2004 a respeito do assunto em epígrafe, relativamente ao Rendimento Mínimo Garantido, passa-se a informar:

Página 1

O montante correspondente às prestações pagas no exercício de 2002 não engloba os gastos administrativos conforme é referido, mas sim apenas e só o valor relativo às prestações pagas, à semelhança dos exercícios anteriores. Esta situação deverá igualmente ser considerada nas páginas 3, 4, 8 e 19 do relatório.

Página 4

O cálculo do valor médio da prestação por família e por beneficiário teve por base os dados recolhidos no Sistema de Tratamento Estatístico (STE) e foi calculado através do valor da prestação sobre o n.º de beneficiários/famílias a beneficiar do RMG á data de Dezembro de 2002.

Rua Rosa Araújo, nº43 • 1250-194 LISBOA • Tel. + 351 213 102 000 • Fax. + 351 213 102 090
www.seg-social.pt

Não se trata de uma média anual ponderada mas sim de uma média com calculo no mês exacto de Dezembro.

Página 7

O n.º total de famílias não está correcto pois deverá somar-se o valor referente à R.A. Madeira perfazendo assim um total de 113 397 famílias. Consequentemente verifica-se um decréscimo do n.º médio de pessoas por família para 2,8

Página 11

O valor enunciado na coluna processos deferidos em 2001 deveria acumular os processos cessados (85 908), correspondendo assim a total de 314 162 de modo a seguir a mesma lógica adoptada nos anos seguintes onde contemplaram nestes processos os processos deferidos e os cessados.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Ana Maria Miró Rodrigues

Rua Rosa Araújo, nº43 • 1250-194 LISBOA • Tel. + 351 213 102 000 • Fax. + 351 213 102 090
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 09/06/04

Ex.mo Senhor
Dr. António M. Fonseca da Silva
Dig.mo Auditor-Coordenador do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Porto,
		CD 000666	2004.06.03

ASSUNTO: **Parecer sobre a CSS/2002**

Em resposta à mensagem fax, datada de 10.05.2004, subscrita por V. Ex.a, temos a informar:

1. As despesas de capital, em 2002, são superiores às receitas de capital (mesmo se a estas adicionarmos o saldo do ano anterior) dado que o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é gerido em regime de capitalização, isto é, os rendimentos gerados pelo seu património são reinvestidos mediante a aquisição de novos activos financeiros ou imobiliários.

   Além disso, também as transferências recebidas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), designadamente as relativas a parte das cotizações do subsistema previdencial, ao saldo do subsistema previdencial e ao produto da alienação de imóveis da Segurança Social, são investidas na aquisição de novos activos.

   Assim, as despesas de capital são financiadas pelas receitas de capital e pelo saldo inicial mas também pelas receitas correntes (rendimentos e transferências para reforço do capital do FEFSS). Para ilustrar a nossa explicação remetemos para a cópia do mapa IX Anexo IV que se junta.

2. Quanto ao parecer sobre a CSS/2002 que nos foi remetido, gostaríamos apenas de referir que, em 2002, a política de investimentos do FEFSS foi orientada para o objectivo primário de preservação real anual do seu capital. Por conseguinte, o

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. - Torre das Antas - 4350-158 PORTO - Tel. 22 508 24 00 - Fax 22 508 24 01

Portugal em Acção

nível de risco de mercado incorrido foi muito limitado, tal como referido no parecer. O resultado mais evidente desta política foi a obtenção de uma taxa real positiva de 0.21%[1], mas também uma comparação muito favorável com a rentabilidade de outras carteiras de fundos de investimento. Entre os fundos de pensões nacionais, a rentabilidade nominal do FEFSS (2.51%) compara favoravelmente com a do fundo situado no quartil superior (1,30%)[2].

Queremos ainda referir, relativamente ao ponto 12.12.2, que as provisões constituídas para salvaguardar a eventual incobrabilidade de rendas de imóveis (97.058,58 €) se referem apenas ao Hospital de Cascais, já que todas as restantes rendas estão a ser cobradas com normalidade.

Ficamos ao dispor de V. Ex.a para quaisquer esclarecimentos adicionais que entenda oportunos.

Os nossos melhores cumprimentos,

O Vice Presidente Conselho Directivo,

A. Henrique Cruz

[1] Medida contra a evolução do Índice de Preços no Consumidor Harmonizado para a zona Euro.
[2] Fonte: SEMP 2002 elaborado pela Watson Wyatt Portugal.

DGTC 07'06'04 16206

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. - Torre das Antas - 4350-158 PORTO - Tel. 22 508 24 00 - Fax 22 508 24 01

Portugal em Acção

MAPA IX
ANEXO IV

SUBSISTEMA PREVIDENCIAL

Financiamento Bipartido - Regime de Capitalização

(euros)

RUBRICAS	OSS 2002	RUBRICAS	OSS 2002
Saldo do Ano Anterior	393,886,234	Despesas	
Receitas		I. Correntes	8,079,030
I. Correntes	1,129,484,941	ADMINISTRAÇÃO	8,079,030
Cotizações do Subsistema Previdencial	685,183,707	Encargos gerais	8,079,030
Rendimentos	204,913,159		
Transferências Correntes	239,388,075	II. Capital	4,208,801,288
Saldo do Regime Previdencial - Repartição	239,388,075		
		Despesas de Capital	4,208,801,288
II. Capital	2,693,509,143	Edifícios-IGFCSS	12,469,947
		Activos Financeiros - IGFCSS	4,196,331,341
Receitas de Capital	2,693,509,143		
Activos Financeiros	2,693,509,143		
TOTAL	4,216,880,318	TOTAL	4,216,880,318

De acordo com a Lei nº. 109/B/2001do orçamento publicado em Diário da República nº. 298 de 27/12/2001- folhas 8496

Considerando que o orçamento do IGFCSS passou a integrar, pela primeira vez em 2002, o Orçamento da Segurança Social, foi aprovado o Anexo IV do Mapa IX para o regime de capitalização, o qual é assegurado em exclusivo pelo IGFCSS.
A execução orçamental realizada em 2002 enquadra-se completamente nos valores orçamentados neste Anexo IV.
Por indicação expressa do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, entidade a quem compete a definição da execução do orçamento da Segurança Social, o IGFCSS procedeu, em 31 de Dezembro de 2002, à reclassificação dos valores relativos a juro corrido pago na compra de activos financeiros na conta 09.07 e dos valores relativos a juro corrido na venda de activos financeiros na conta 10.15.