

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 26 /06-2.ª S
PROC.º N.º 39/06 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA
aos apoios financeiros do Estado pagos pela Direcção-Geral do Tesouro
Bonificação de juros – Habitação própria
Compensação de juros
Subsídios e indemnizações compensatórias
“SalDOS do Cap. 60 – Despesas excepcionais”
(ANO 2005)

Tribunal de Contas
Lisboa
2006



ÍNDICE

ÍNDICE	1
SIGLAS.....	3
I – SUMÁRIO.....	5
1.1 – Introdução.....	5
1.1.1 – Audição dos responsáveis	6
1.2 – Bonificação de juros à habitação Própria	7
1.2.1 – Execução financeira.....	7
1.2.2 – Observações e recomendações	9
1.3 – Compensação de juros	15
1.3.1 – Execução financeira.....	15
1.3.2 – Observações e recomendações sobre a fiabilidade do sistema de controlo	15
1.4 – Subsídios e Indemnizações Compensatórias	18
1.4.1 – Execução financeira.....	18
1.4.2 – Observações e conclusões	19
1.5 – Saldos do Cap. 60 e execução orçamental de 2005	20
1.5.1 – Observações e recomendações quanto à correcção dos valores apresentados na CGE	20
II – DESENVOLVIMENTO	21
2.1 – Execução orçamental e pagamentos por operações específicas do Tesouro.....	21
2.2 – Bonificação de juros à Habitação própria.....	24
2.2.1 – Enquadramento	24
2.2.2 – Controlo e pagamento das bonificações	26
2.2.2.1 – Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH)	28
2.2.2.1.1 – O SCH e o controlo da despesa relativamente ao sistema de controlo manual das bonificações em suporte papel.....	37
2.2.2.1.2 – Circuito de autorização e pagamento das Bonificações de juros	44
2.2.2.1.3 – Processos de alienação e de falsas declarações – devolução de bonificações ao Estado ...	44
2.2.2.1.4 – Restituição de bonificações reembolsadas.....	47
2.2.2.2 – Controlo da actuação das IC's, através de auditorias efectuadas pela IGF	48
2.2.2.3 – Pagamentos efectuados em 2005 por operações específicas do Tesouro.....	51
2.2.2.3.1 – Banco de Investimento Imobiliário.....	51
2.2.2.3.2 – Bonificação de juros de empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas	54
2.2.2.3.3 – Caixa Geral de Depósitos (regime especial de crédito à habitação para deficientes)	57
2.3 – Compensação de juros	60
2.3.1 – Negociação das taxas de juro com as IC's.....	62
2.3.2 – Processo de decisão	64
2.3.3 – Controlo das reclamações de juros de compensação	65

2.4 – Subsídios e Indemnizações Compensatórias	73
2.4.1 – Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA	74
2.4.1.1 – Pagamentos realizados por via orçamental	74
2.4.1.2 – Pagamentos realizados por OET, ao abrigo da alínea l) do artigo 53.º da LOE/2005	77
2.4.2 – Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, SA	79
2.4.2.1 – Pagamentos realizados por via orçamental	80
2.4.2.2 – Pagamentos realizados por OET, ao abrigo da alínea n) do artigo 53.º da LOE/2005	81
2.5 – Saldos do Cap. 60 e a execução orçamental de 2005.....	82
2.5.1 – Transferências para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005”	82
2.5.2 – Efeitos sobre a CGE/2005 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60”	84
III – EMOLUMENTOS.....	86
IV – DECISÃO	87
V – FICHA TÉCNICA.....	89
Anexo I – Legislação sobre a Comparticipação do Estado nas taxas de Portagem	91
Anexo II – Legislação e despachos sobre Compensação de Juros	93
Anexo III – Extracto do Parecer sobre a CGE/1999 relativo a Bonificação de Juros	97
Respostas das Direcções-Gerais do Tesouro, dos Impostos, de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, da Inspeccção-Geral de Finanças e do Instituto de Informática	



SIGLAS

Abreviatura	de...
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya e Argentaria
BCP	Banco Comercial Português
BESA	Banco Espírito Santo dos Açores
BIC	Banco Internacional de Crédito
BII	Banco Investimento Imobiliário
BNC	Banco Nacional de Crédito
BPA	Banco Português do Atlântico
BPI	Banco Português de Investimento
BPP	Banco Popular Português
Brisa	Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA
BST	Banco Santander
BTA	Banco Totta e Açores
CCCAM	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CPP	Crédito Predial Português
CGE	Conta Geral do Estado
DGCI	Direcção-Geral de Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DRR	Direcção de Regularização de Responsabilidades (DGT)
DTCE	Departamento de Tesouraria Central do Estado
Fertagus	Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, SA
IC	Instituição de Crédito
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
II	Instituto de Informática
IRS	Imposto sobre o Rendimento Pessoas Singulares
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MGL	Montepio Geral
NBI	Núcleo de Bonificações e Incentivos
NIB	Número de Identificação Bancária
NPE	Núcleo do Património Empresarial
NRS	Núcleo de Redes e Sistemas
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
RAB	Rendimento Anual Bruto
RABC	Rendimento Anual Bruto Corrigido

Abreviatura	de...
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SCH	Sistema de Crédito Bonificado à Habitação
SIC	Sistema de Informação Contabilística
TBA	Taxa Básica anual
UCI	União de Créditos Imobiliários



I – SUMÁRIO

1.1 – Introdução

No âmbito da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e em cumprimento do estabelecido no Plano de Acção para 2006 aprovado pelo Tribunal e no Plano de Trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 aprovado pelo Conselheiro da Área, foi realizada uma auditoria que abrangeu despesas processadas pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) em 2005 referentes a:

- ◆ Bonificações de juros,
- ◆ Compensações de juros;
- ◆ Subsídios e indemnizações compensatórias;
- ◆ “SalDOS do Cap. 60 – Despesas excepcionais”.

A DGT é um serviço integrado do Ministério das Finanças cabendo-lhe, designadamente: “*A concessão de subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros*” e “*A assunção e regularização de responsabilidades financeiras do Estado e de passivos de entidades ou organismos do sector público ou resultantes de situações do passado, nos termos previstos na lei*”¹.

Constam do presente relatório os resultados do exame efectuado às despesas acima elencadas, pagas quer por via orçamental, quer por operações específicas do Tesouro através da conta “Produto de Empréstimos – 2005” ao abrigo do artigo 53.º (regularização de responsabilidades) da Lei do Orçamento do Estado para 2005².

A auditoria teve por objectivos:

- ◆ Verificar os processos de concessão, pagamento das despesas e avaliar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das respectivas operações, bem como o sistema de controlo instituído;
- ◆ Analisar o impacto, na despesa e no défice da CGE/2005, da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro “SalDOS do Cap 60 (...)”.

A preparação da acção envolveu a consulta da documentação disponível no *site* da DGT, dos relatórios de auditoria anteriores sobre os temas em exame e da legislação pertinente, nomeadamente a relativa às situações particulares regularizadas ao abrigo do referido artigo 53.º da LOE, bem como da informação orçamental disponível relativa ao pagamento da bonificação de juros pela DGT.

¹ Cfr. artigo 2.º, alíneas *f*) e *h*), do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho (Lei orgânica da DGT).

² A auditoria abrangeu o pagamento de outras despesas, sem relação com as anteriormente discriminadas, pagas também à margem do Orçamento do Estado por operações específicas do Tesouro a título de “regularização de situações do passado”, ao abrigo do art.º 52.º (assunção de passivos) e do mencionado art.º 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, que consta de documento autónomo.

O trabalho de campo foi realizado junto da DGT, sendo de realçar toda a colaboração prestada pelos dirigentes envolvidos e os funcionários em geral.

O presente relatório de auditoria está estruturado nos seguintes pontos:

- ◇ Sumário, no qual, além da introdução e audição dos responsáveis, se sintetizam os factos mais relevantes, bem como as observações e recomendações relativas a cada uma das áreas objecto de exame.
- ◇ Desenvolvimento:
 - ◆ Execução orçamental e pagamentos por operações específicas do Tesouro (“regularização de responsabilidades”);
 - ◆ Bonificação de juros à habitação própria;
 - ◆ Compensação de juros;
 - ◆ Subsídios e indemnizações compensatórias (nos casos em que, ao mesmo beneficiário, foram efectuados pagamentos por via orçamental e por operações específicas do Tesouro a título de “regularização de responsabilidades”);
 - ◆ Saldos do Cap. 60 (análise dos efeitos na execução orçamental de 2005).

1.1.1 – Audição dos responsáveis

Nos termos do n.º 1 do art.º 59.º da Resolução n.º 3/98 – 2.ª Secção (Regulamento da 2.ª Secção, publicado no D.R., II Série, n.º 139, de 19 de Junho), o trabalho dos auditores consubstanciou-se no Relato de Auditoria à “Bonificação de juros à habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias e “Saldos do Cap. 60 –Despesas excepcionais” (ano 2005)”.

No exercício do princípio do contraditório, por despacho do Conselheiro Relator, o relato de auditoria, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, foi enviado às Direcções-Gerais do Tesouro (DGT), do Orçamento (DGO), dos Impostos (DGCI), de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), bem como ao Instituto de Informática do Ministério das Finanças (II), à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e ao Ministro de Estado e das Finanças (tutela). Não se pronunciou a Direcção-Geral do Orçamento nem a tutela.

O presente relatório teve em conta as respostas recebidas, de que se inserem extractos (cfr. II – Desenvolvimento) e, no sentido de atribuir toda a amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades mencionadas a mais ampla expressão e conhecimento da sua posição, anexa as versões integrais dessas respostas.



1.2 – Bonificação de juros à habitação Própria

1.2.1 – Execução financeira

Em 2005, foram pagas bonificações de juros de empréstimos à habitação regulados pelo Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, no montante de cerca de €320,0 milhões, do qual €182,3 milhões por via orçamental e €137,7 milhões por operações específicas do Tesouro por conta de “Produto de Empréstimos – 2005”, ao abrigo do artigo 53.º (Regularização responsabilidades) da LOE/2005¹.

As bonificações pagas referentes a 2004 e 2005 diminuíram de forma anormal, estimando-se terem ficado elevados montantes por pagar, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I.1 – Evolução das bonificações de juros de empréstimos à habitação.

(valores em milhões de euros)

Número de contratos e valor das bonificações		2002	2003	2004	2005
(1)	N.º de contratos vivos no final do ano	595 621	587 130	551 089	510 082
(2)	Variação do n.º de contratos em relação ao ano anterior (em %)		-1,4%	-6,1%	-7,4%
(3)	Valor das bonificações pagas	503,1	487,1	314,0	182,3
(4)	Variação das bonificações pagas em relação ao ano anterior (em valor)		-16,0	-173,1	-131,7
(5)	Variação das bonificações pagas em relação ao ano anterior (em %)		- 3,2%	- 35,5%	- 41,9%
(6)	Valor estimado das bonificações vencidas em 2004 e 2005 [(1) x €742,20 (a)]			409,0	378,6
(7)	Estimativa das bonificações por pagar [(6) – (3)] (b)			95,0	196,3

(a) Valor médio das bonificações anuais pagas por contrato vivo no final de cada ano no período de 1995 a 2003 (€742,20). Observe-se que uma diferença de €10,0 na estimativa do valor médio representa, dado o número de contratos vivos, uma variação no valor estimado das bonificações vencidas em 2004 e 2005 e, consequentemente, no valor anual das bonificações que ficaram por pagar, superior a €5,0 milhões.

(b) Efeito atribuído à introdução do Sistema de Crédito Bonificado à Habitação na diminuição das bonificações pagas em 2004 e 2005.

A diminuição anormal no montante das bonificações pagas referentes a 2004 e 2005 é visível no quadro anterior, tendo passado de €487,1 milhões, em 2003, para €314,0 milhões, em 2004, e para €182,3 milhões, em 2005. Essa redução foi muito superior à verificada no número de contratos de empréstimos bonificados, visto que, enquanto estes diminuíram, respectivamente, 6,1% e 7,4% em cada ano, as bonificações pagas diminuíram 35,5% e 41,9%².

Quanto ao montante que ficou por pagar, em 2004 e 2005, tendo-se estimado em €409,0 milhões e €378,6 milhões o montante das bonificações vencidas em cada um desses anos, estima-se que ficou por pagar, respectivamente, €95,0 milhões e €196,3 milhões, totalizando €291,3 milhões. Relativamente a 2005, foi pago menos de metade das bonificações estimadas como vencidas nesse ano.

¹ A este montante, referente a empréstimos no continente, acresce o pagamento de €25,1 milhões relativo a empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas, pelo que o total pago através dessa conta de operações específicas do Tesouro ascendeu a cerca de €162,8 milhões.

² A redução do número de contratos vivos é consequência de ter sido vedada a celebração de novos contratos pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (altera a LOE/2002) e legislação subsequente. A essa redução do número de contratos (36.041, em 2004, e 41.007, em 2005) correspondeu uma diminuição no montante das bonificações vencidas em cada um desses anos, estimada em, respectivamente, €26,7 milhões e €30,4 milhões, ou seja, essa redução explica apenas uma pequena parte da diminuição das bonificações pagas em 2004 e 2005.

Atribui-se esta situação à entrada em funcionamento – para anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004, nos termos do Despacho Normativo n.º 25/2004, de 21 de Maio – de um sistema informático (base de dados) designado Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH), para validação de um conjunto de informação introduzida pelas instituições de crédito relativa a cada empréstimo, designadamente, os elementos considerados no cálculo das bonificações e a composição e rendimento do correspondente agregado familiar. Em caso de erro ou omissão na informação prestada, detectado pelo sistema, o pagamento da correspondente bonificação depende da sua posterior correcção.

As IC's têm tido, em graus diversos, dificuldade em adaptar os seus sistemas de informação de modo a que os ficheiros enviados mensalmente passem o conjunto de validações definido no SCH. A título de exemplo, observe-se que, em Janeiro de 2006, mais de um ano após a sua entrada em funcionamento, foram validados pelo sistema apenas 23,9% dos registos e devolvidos às IC's para correcção 76,1%.

Assim, relativamente aos referidos montantes de bonificações que ficaram por pagar, em 2004 e 2005, note-se que se trata de encargos que transitaram para o(s) ano(s) seguintes, a pagar quando as instituições de crédito se conseguirem adaptar às exigências do SCH e apresentarem os pedidos de bonificação, corrigidos, relativos a estes períodos.

No que se refere aos valores da Conta Geral do Estado de 2005, esta situação implicou uma significativa diminuição da despesa com a bonificação de juros estimada em €196,3 milhões.

Dado que a entrada em funcionamento do SCH representou uma decisiva melhoria do sistema de controlo das bonificações, conforme se analisa adiante, é de assinalar que, em 2005, relativamente a bonificações a empréstimos à habitação concedidos no continente, foi objecto de controlo através desse sistema 74,9% (€136,6 milhões) dos pagamentos efectuados por via orçamental, o que correspondeu a 42,7% do total dos pagamentos efectuados, quer por via orçamental, quer por operações específicas do tesouro através do mecanismo da “regularização de situações do passado”.

Foi objecto de controlo pela DGT segundo o método tradicional, por amostragem, com base em listagens remetidas pelas instituições de crédito em papel, 25,1% (€45,7 milhões) dos pagamentos efectuados em 2005 por despesa orçamental (correspondendo a 14,3% do total dos pagamentos), referente a anuidades vencidas antes de 1 de Novembro de 2004¹.

Os pagamentos, efectuados por operações específicas do Tesouro, referentes ao BII (integrado no Millennium BCP), representando 43,0% do total dos pagamentos, foram igualmente objecto de controlo pela DGT segundo o método tradicional, com base em listagens em papel, embora constitua um caso especial, uma vez que se trata de uma verba paga condicionalmente, sujeita a validação no âmbito das auditorias em curso pela Inspecção-Geral de Finanças.

¹ Uma vez que se mantém o prazo, até três meses, para a DGT proceder ao pagamento das bonificações após a entrada dessas listagens, prazo que pode ser interrompido quando sejam solicitados novos elementos à IC.



1.2.2 – Observações e recomendações

a) Legalidade e regularidade. Correção dos valores apresentados na CGE

Em 2005, ao abrigo do artigo 52.º “*Aquisição de activos e assunção de passivos*” e das diversas alíneas do artigo 53.º “*Regularização de responsabilidades*” da LOE/2005, foram efectuados pagamentos por operações específicas do tesouro (“*Produto de empréstimos – 2005*”) que ascenderam a €374,6 milhões, importância da qual €162,8 milhões respeita a bonificação de juros à habitação própria.

Esses pagamentos são idênticos aos que foram objecto de apreciação pelo Tribunal em anteriores Pareceres e, conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/2004, constituem uma situação de desorçamentação da despesa e que “(...) *é ilegal, com violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 5.º, da alínea a) do n.º 1 do art.º 16.º, dos n.os 5 e 6 do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental.*”.

O processamento de tais pagamentos à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro, é justificado, pela DGT, apenas por se tratar de encargos anteriores a 31/12/2004.

Considera-se inaceitável o recurso a esse mecanismo, ao arrepio de todos os princípios e regras orçamentais, uma vez que está previsto que o pagamento de despesas de anos anteriores se faça também por despesa orçamental – bastando para tanto identificar essas despesas através do adequado código de classificação económica¹.

Salienta-se que o pagamento desses encargos através do mecanismo de “regularização de situações do passado” significa a sua completa desorçamentação, ou seja, não são apresentados na CGE nem no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos. Assim, a despesa encontra-se subavaliada em €374,6 milhões na CGE/2005.

Conforme foi antes referido, decorrente da entrada em funcionamento do SCH, em 2005, estima-se que ficou por pagar um montante de €196,3 milhões de bonificações de juros à habitação, diminuindo a despesa orçamental desse ano.

De assinalar, contudo, que a Lei do Orçamento do Estado para 2006 veio permitir a continuação do mecanismo da “regularização de responsabilidades” por operações específicas do Tesouro para as bonificações de juros processados pela DGT “*correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores*”, o que a verificar-se constituirá a sua completa desorçamentação, nos termos acima referidos.

A DGT, na sua resposta, refere, nomeadamente, que “(...) *a cobertura financeira para estas operações encontra-se legalmente prevista nas respectivas Leis Orçamentais, cujo acto legislativo ultrapassa a esfera das bonificações do Estado. Acresce referir que os pagamentos de bonificações de juros que têm sido feitos por via do mecanismo de Regularização de Situações do Passado correspondem a responsabilidades do Estado decorrentes de anuidades de prestações vencidas em anos anteriores e que o Governo decidiu não pagar nos anos respectivos enquanto não fossem corrigidas as anomalias detectadas*”.

¹ As “despesas de anos anteriores” são contabilizadas nas subalíneas de classificação económica (identificadas por dois dígitos) em que o segundo dígito é o 9.

As despesas com bonificações de juros (em que se incluem as decorrentes de anuidades de prestações vencidas em anos anteriores, bem como outras despesas que têm vindo a ser pagas através do mecanismo de “regularização de situações do passado, a que alude a resposta da DGT): a) decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no Orçamento do Estado, b) essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º da mesma Lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda, c) de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, a despesa só pode ser autorizada ou paga se, designadamente, tiver cabimento na correspondente dotação. O pagamento de despesa através do mecanismo de “regularização de responsabilidades”, por operações específicas do Tesouro, viola as citadas disposições da LEO e, directamente, o artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa (que determina, designadamente, que o orçamento é unitário), pelo que se reitera a observação quanto à ilegalidade desta forma de pagamento.

Quanto ao cumprimento das disposições da Lei do Orçamento para 2005 que permitiam efectuar pagamentos por conta de “Produto de empréstimos – 2005”, salienta-se que a alínea h) do artigo 53.º restringia a regularização de responsabilidades em “*Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores ao abrigo dos Decretos-lei n.º 98/86, de 17 de Maio, e 349/98, de 11 de Novembro, até ao limite €400 000 000.*” Não obstante, constatou-se que foram pagos, ao abrigo desta alínea e sem o correspondente enquadramento legal, cerca de €3,3 milhões relativos ao regime de emigrantes (previsto no Decreto-Lei n.º 232/95, de 29 de Novembro) não abrangido por aqueles diplomas legais.

A tutela, bem como a DGT, não se pronunciaram sobre esta situação particular.

b) Fiabilidade do sistema de controlo das bonificações

b.1) Controlo pela DGT segundo o método tradicional (anuidades anteriores a 1 de Novembro de 2004)

Conforme foi já mencionado, a maior parte das bonificações pagas em 2005 foi objecto de controlo pela DGT segundo o método tradicional, através de listagens em papel remetidas pelas instituições de crédito. As deficiências desse controlo haviam já sido evidenciadas no Parecer sobre a CGE/1995 e no Parecer sobre a CGE/1999¹, salientando-se:

- ◆ O controlo limita-se à conferência das listagens em suporte papel apresentadas por cada instituição de crédito, que constituem os únicos elementos relativos aos empréstimos recebidos pela DGT, tendo esta Direcção-Geral (caso essas listagens contenham todos os elementos necessários) desenvolvido programas informáticos que permitem confirmar, por amostragem, a correcção do montante anual das bonificações de cada empréstimo reclamado pela instituição de crédito;
- ◆ Essa conferência permite apenas confirmar (quando as listagens discriminem todos os elementos necessários) que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o “histórico” do empréstimo, isto é, se os dados de um empréstimo apresentados nesse ano são consistentes com os apresentados pela instituição de crédito no(s) ano(s) anterior(es);
- ◆ As listagens de várias instituições de crédito não identificavam o mutuário, indicando apenas o número do contrato; as instituições de crédito que o indicavam, faziam-no, nuns casos por

¹ Cfr. o ponto 5.6 desse Parecer (Vol. II), reproduzido no Anexo I.



ordem alfabética, noutros pelo número de contrato. Nesta situação, mesmo que o pretendesse fazer por amostragem, a DGT não possuía elementos que lhe permitissem verificar se o mutuário auferia bonificações de juros de outros empréstimos contraídos noutras instituições de crédito ou, na mesma instituição de crédito, quando as listagens não continham o nome do mutuário.

- ◆ No caso da CGD, por não lhe terem sido solicitadas pela DGT listagens mais detalhadas, os elementos de cada empréstimo bonificado reportavam-se a um período de doze meses, o que impossibilitava a conferência pela Direcção-Geral do valor da bonificação anual reclamado por essa instituição de crédito, caso tivessem existido alterações nas variáveis em períodos subanuais. As restantes instituições de crédito remetiam esses elementos.
- ◆ Não existe articulação entre a DGT e a DGCI, prevista na legislação, em especial quanto à verificação da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar, aceite pela instituição de crédito para a determinação das bonificações, em relação ao rendimento anual bruto apurado em sede do IRS.

Face a essas deficiências e para permitir o controlo integrado do cumprimento pelas instituições de crédito e pelos beneficiários do disposto na legislação regulamentadora dos empréstimos bonificados à habitação, o Tribunal, nesse Parecer, considerou urgente a aprovação da legislação sobre o modelo de informação a prestar pelas instituições de crédito à DGT, destacando ainda a necessidade de articulação entre a DGT e a DGCI.

Incompreensivelmente essa legislação ficou completa apenas a 21 de Maio de 2004 (com a publicação do Despacho Normativo n.º 25/2004), quando já tinha cessado a contratação de novos empréstimos bonificados, tendo as instituições de crédito passado a prestar a informação através do referido sistema informático (SCH), que procede à sua validação, para as anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004.

Note-se que o despacho normativo, requisito legal para a criação da base de dados, foi previsto no artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, artigo aditado em 1999¹, levando 5 anos para ser publicado, o que atrasou de modo inaceitável a introdução de um efectivo controlo dos juros bonificados à habitação, que evitasse reclamações de pagamentos pelas IC's ao Estado, em numerosos casos sem fundamento, como veio a demonstrar a introdução do SCH.

A morosidade na implementação destes procedimentos de controlo confirma a preocupação do Tribunal perante a criação de sistemas de subsídios, envolvendo recursos financeiros substanciais (como evidencia o presente relatório), sem a criação simultânea de um sistema de controlo minimamente eficaz.

b.2) Controlo pela DGT, em articulação com a DGCI, das bonificações reclamadas através do SCH (anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004)

A entrada em funcionamento do SCH veio dar resposta a grande parte das deficiências do sistema de controlo tradicional, em particular porque: *a)* permite uma verificação exaustiva das bonificações relativas a todos os empréstimos – antes, como foi referido, a verificação efectuava-se por amostragem; *b)* aumentou a dimensão dos elementos verificáveis relativos ao cumprimento da legislação – anteriormente, por exemplo, não era possível verificar se existiam diferentes empréstimos

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril.

bonificados para o mesmo agregado familiar e mesmo, em certos casos, se as bonificações estavam correctamente calculadas; c) os dados referentes a cada anuidade vencida a partir de 1 de Novembro de 2004 passaram a ser confrontados com o “histórico” do empréstimo o que não sucedia anteriormente; por exemplo, antes, no caso da transferência do empréstimo de uma instituição de crédito para outra, não era possível confrontar o montante do “novo empréstimo” com o montante em dívida (remanescente) do “empréstimo anterior”; e d) o rendimento anual bruto do agregado familiar, determinante para a atribuição ou não da bonificação de juros e da respectiva classe de bonificação, passou a ser objecto de confrontação, pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), com a informação da DGCI em sede do IRS relativamente a cada um dos elementos que integram o agregado familiar.

De assinalar que o SCH se trata ainda de um sistema informático em desenvolvimento. De acordo com os serviços envolvidos à data da auditoria não existiam, por exemplo, módulos de consulta estatística (formulários/relatórios) que permitissem sintetizar a informação, ou seja, o número de ocorrências tinha ainda de ser apurado por contagem.

Não obstante esta substancial melhoria do controlo efectuado (cruzamento do rendimentos agregado familiar, para cada beneficiário) continuam a verificar-se deficiências. Assim:

- ◆ Quanto aos documentos comprovativos do rendimento, o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que deve ser apresentada a última nota demonstrativa de liquidação do IRS e a declaração de rendimentos que lhe diga respeito mas, conforme já se destacou no Parecer sobre a CGE/1999, “(...) não define as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados. Pela sua importância, esta questão, que é comum a outros auxílios do Estado atribuídos com base no rendimento anual bruto, comprovado através da declaração e/ou da nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento deve ser esclarecida por via legislativa.”.

Sem seguir a via legislativa, para permitir uma definição prática do rendimento do agregado a considerar no cruzamento com a informação em sede de IRS, o Despacho n.º 307/2004-XV, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado sobre a Inf. n.º 2180/03 da Direcção-Geral dos Impostos, de parecer contrário, fixa que “(...) pode ser utilizado o conceito que mais se aproxime de rendimento bruto anual que é o rendimento global constante da linha 1 da nota de liquidação de IRS”.

Esta solução administrativa não substitui a já referida necessidade de esclarecer pela via legislativa a forma de cálculo do rendimento anual bruto a partir da declaração do IRS, em função do tipo de rendimento do agregado familiar, uma vez que o “rendimento global” inscrito na linha 1 da nota de liquidação do IRS tem por finalidade o apuramento do imposto a pagar e não a identificação do rendimento bruto do agregado familiar, o qual pode diferir de forma significativa, conforme se especifica no ponto 2.2.2.1.1 do Desenvolvimento.

Dado o elevado número de incentivos que são concedidos com base no rendimento do agregado familiar é de ponderar a possibilidade da nota de liquidação do IRS vir a dispor de um campo onde se encontrem somados todos os rendimentos declarados, independentemente da forma como venham (ou não) a ser objecto de tributação.

Esta solução, ainda assim, não abrangeria os rendimentos tributados a taxas liberatórias, os isentos não sujeitos a englobamento¹, nem aqueles que beneficiam de exclusões tributárias

¹ Inserido, levando em consideração a resposta da DGCI.



(subsídio de desemprego, por exemplo)¹, mas permitiria uma melhor aproximação ao rendimento do agregado familiar e, também, o seu apuramento uniforme, garantindo condições de maior igualdade na atribuição de incentivos/benefícios.

- ◆ Mantém-se o carácter alterável da declaração de rendimentos, focado no Parecer sobre a CGE/1999, dado que os contribuintes podem “(...) apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela Administração Fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto (...)”, sem consequências quanto aos rendimentos considerados para efeito da atribuição das bonificações. Assim, no caso de a DGITA ter procedido à validação do rendimento do agregado familiar² e, posteriormente, os elementos do agregado familiar vierem a alterar a sua declaração de rendimentos para o ano em causa (ou a Administração Fiscal, na sequência de acção de inspecção vier a emitir nova nota de liquidação), não está previsto nenhum mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a validação efectuada no quadro do SCH. Considera-se necessário que em tais casos seja efectuado esse tipo de controlo.
- ◆ Não está previsto, nos controlos a efectuar, verificar se todos os elementos considerados num agregado familiar para efeitos da bonificação de juros têm o mesmo domicílio fiscal. No âmbito da auditoria, no seguimento de uma reunião realizada pela equipa da auditoria e representantes da DGCI e da DGITA, esta Direcção-Geral procedeu a essa verificação, para os 285.110 contratos que lhe foram submetidos entre Janeiro de 2005 e Abril de 2006, tendo-se constatado que em 34,4% a morada (município e freguesia) não coincidia para todos os elementos do agregado. Esta elevada percentagem é preocupante, pois a inexistência desse controlo permite, designadamente que:
 - ◇ Em casos de compra de 2.ª habitação (situação em que não poderia ser concedido crédito bonificado) um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal e beneficie, para além da bonificação de juros, da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);
 - ◇ Sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado³ e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

Considera-se não haver justificação para que os elementos de um agregado familiar que partilham a mesma habitação⁴ não tenham o mesmo domicílio fiscal. Assim, para dificultar a ocorrência das situações elencadas, recomenda-se a implementação deste controlo.

Observe-se que a alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei Geral Tributária, estabelece como domicílio fiscal o local de residência habitual, considerando o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, pela alínea e) do n.º1 do artigo 4.º, como “«Habitação própria permanente» aquela onde o mutuário ou este e o seu agregado familiar irão manter estabilizado o seu centro de vida familiar”, pelo que parece existir sintonia entre os dois conceitos. Admite-se, contudo, a existência de situações pontuais (certamente inferiores aos actuais 34,4%) que justifiquem a existência de residência habitual distinta do centro de vida familiar⁵.

Assim, a legislação sobre bonificações de juros deveria estabelecer como regra que todos os elementos do agregado familiar tivessem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, que

¹ Idem.

² Essa validação é efectuada no início de cada anuidade.

³ Rendimento anual bruto ponderado pelo número de elementos do agregado familiar.

⁴ Conforme o conceito de agregado familiar definido na alínea b) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro.

⁵ Parágrafo inserido, levando em consideração a resposta da DGCI.

apresentassem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).¹

c) Controlo da concessão dos empréstimos e das bonificações reclamadas através de auditorias efectuadas pela IGF

Observe-se que o controlo efectuado pela DGT e, agora também pela DGITA/DGCI relativamente aos rendimentos não envolve a análise do processo elaborado pela IC que serviu de base à concessão do crédito bonificado à habitação. Tendo em conta a complexidade da legislação (objecto de diversas alterações e reformulações) e número de intervenientes (funcionários das agências das IC's), existe um risco considerável de erros no processo de atribuição do apoio.

Em 2000, na sequência da identificação de situações anómalas detectadas pela DGT no âmbito da análise das listagens das bonificações de juros apresentadas pelo BII em suporte papel, os pagamentos das bonificações a esta IC foram suspensos e foi determinado, por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, a realização de uma inspecção junto daquele banco, pela IGF em colaboração com a DGT.

O elevado volume de bonificações não validadas e o facto dos pagamentos se encontrarem suspensos até ao esclarecimento/correção das anomalias detectadas levaram a que, entre o Estado e a IC, fosse acertada uma metodologia para a realização de auditoria à IC por entidade externa (empresa de auditoria) seleccionada pela IC, tendo a IGF definido os termos de referência da auditoria e cabendo-lhe também validar os relatórios apresentados, mediante a verificação de 10% da amostra seleccionada pela empresa.

De salientar que, face às situações detectadas na análise efectuada ao BII/BCP a verificação foi alargada, numa primeira fase à CGD, ao CPP e ao BIC (em 2002) e, numa segunda fase ao BPI (em 2005). As IC's foram seleccionadas em função do volume de bonificações reclamado, abrangendo entre 76,8% e 85,5 % dos pagamentos orçamentais registados de 2002 a 2005.

Relativamente às acções de inspecção a decorrer junto das 4 IC's objecto de alargamento, a IGF indicou que também tem vindo a detectar anomalias. Assim, considera-se indispensável prosseguir o trabalho de auditoria realizado pela IGF junto das IC's e que as mesmas tomem as medidas necessárias que permitam confirmar a correção das bonificações reclamadas.

d) Controlo da devolução das bonificações ao Estado em caso de alienação dos imóveis

A DGT teve que definir, administrativamente, critérios operacionais para aplicação das regras legais sobre a devolução pelos beneficiários das bonificações de juros auferidos, quando o beneficiário aliena o fogo antes de decorrido o prazo de cinco anos a contar da data da concessão do respectivo empréstimo bonificado².

Em nome da transparência da actuação do Estado, da certeza jurídica e da uniformidade de tratamento de casos iguais, considera-se necessário que os critérios operacionais sejam alvo de acto legislativo, que os torne conhecidos e obrigatórios para todos os intervenientes nestes processos. Essa será a forma

¹ Idem.

² Nessa situação, excepto nos casos de mobilidade profissional e outros casos previstos na lei, o mutuário fica obrigado a reembolsar a instituição de crédito (que, por sua vez, reembolsará o Estado) do montante das bonificações entretanto usufruídas, acrescido de 10%.



de, por um lado, conseguir que todas as IC's, a quem compete, em primeira linha, analisar os comprovativos apresentados pelos mutuários, actuem de forma idêntica e, por outro, ser do conhecimento de todos os beneficiários.

Também no que se refere às situações em que o mutuário aliena a habitação antes de decorridos cinco anos se recomenda a realização de inspeções/auditorias às IC's para garantir a correcta aplicação da legislação e a uniformidade de procedimentos das entidades envolvidas.

Na sua resposta, a Inspeção-Geral de Finanças clarificou que “(...) o âmbito das auditorias da IGF que se encontram em curso e também as realizadas pela PricewaterhouseCoopers & Associados, já incorpora a verificação do reembolso das bonificações dos imóveis alienados antes de decorridos cinco anos.”.

1.3 – Compensação de juros

1.3.1 – Execução financeira

Em 2005, ao abrigo da legislação sobre a compensação de juros foi pago o montante de €14.843.965,18, referente a 26 processos de dação em pagamento apresentados à DGT por 3 instituições de crédito. Os valores pagos a título de compensação de juros no período de 1999 a 2005 evidenciam uma tendência crescente, tendo-se já salientado no Parecer sobre a CGE de 1999 que o arrastar do processo de fixação do valor das indemnizações tem conduzido a que o Estado suporte encargos desproporcionados com a compensação de juros, uma vez que o seu cálculo envolve a capitalização de juros, por um longo período (desde 1974-1975), a taxas de juro elevadas.

Sendo um dos factores determinantes para o valor desses encargos a taxa de juro utilizada pelas instituições de crédito, para as compensações de juros em que a primeira prestação foi paga em 2005¹ é de assinalar que, por despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, exarado em proposta da DGT, foi determinado que às taxas de juro de referência² não fosse adicionado qualquer *spread* ou arredondamento.

1.3.2 – Observações e recomendações sobre a fiabilidade do sistema de controlo

a) Legalidade e regularidade

Nos cálculos efectuados pela DGT para apurar o montante dos juros a pagar, nos casos de substituição das taxas de juro indicadas pelas IC's, verificaram-se as seguintes incorrecções:

- ◆ Num processo, do erro na fórmula de cálculo do capital acumulado (em vez de somar o capital acumulado que a DGT havia calculado para o período anterior, foi somado o capital acumulado calculado pela IC), resultaram pagamentos no montante de €212.636,82, quando pela fórmula correcta deveriam ter sido pagos €192.089,83, ou seja, a DGT deverá providenciar a reposição de €20.547,20 pagos indevidamente.

¹ As compensações de juros são pagas pela DGT à respectiva instituição de crédito em três prestações anuais iguais.

² Taxa APB a 180 dias, entre 15/09/1988 e 2000, e Euribor a 180 dias a partir de 2001, que deveriam substituir as indicadas pelas IC's.

-
- ◆ Num processo, do erro da introdução da taxa APB (19,3854%, em vez de 18,3854%) resultou o pagamento de €40.156,28, quando deveria ter sido pago €39.814,63, ou seja, a DGT deverá providenciar a reposição de €341,65 pagos indevidamente.
 - ◆ Num processo, o devedor procedeu à amortização parcial da dívida durante o período de cálculo de juros compensatórios. Para a anuidade dos juros em que esse pagamento ocorreu, a IC efectuou correctamente o cálculo dos juros em 2 períodos, considerando para o 2.º período o capital em dívida no início da anuidade deduzido da amortização efectuada. A DGT ao recalculer os juros compensatórios (substituindo a taxa de juro utilizada pela IC), por lapso, não deduziu o valor amortizado mas, incompreensivelmente, procedeu à capitalização de juros em períodos inferiores a 1 ano.

Assim, a DGT pagou €748.503,52 de juros, quando deveria ter pago apenas €744.040,34, pelo que deverá providenciar a reposição de €4.463,18 pagos indevidamente.

- ◆ Num processo, em que a dívida à IC era composta por 2 empréstimos e 27 letras (vencendo-se 2 empréstimos e 4 letras em 30/09/1975 e as restantes letras mensalmente até 30/09/1977), constatou-se que a DGT aceitou o método de cálculo da IC, capitalizando mensalmente os juros calculados à taxa proporcional. Adicionalmente, a DGT apurou os juros compensatórios como sendo a diferença entre o capital acumulado (capital em dívida e respectivos juros) e o capital em dívida inicial. Dado que foram sendo adicionadas “parcelas de capital em dívida” até 30/09/1977, o montante de juros compensatórios apurado incluía indevidamente €2.279,76 de capital.

Levando em consideração que o Despacho do SETF, de 04/03/1987, estabelece para o cálculo dos juros compensatórios a sua capitalização anual, não será correcta a sua capitalização mensal à taxa proporcional. Neste tipo de casos, admitindo a impossibilidade de determinação do valor em dívida à data de inexigibilidade dos juros ao mutuário, até à data limite de vencimento das letras (30/09/1977) cada parcela de capital em dívida, de acordo com a sua data de vencimento, deverá ser tratada como um empréstimo autónomo e o respectivo juro ser calculado à taxa de juro equivalente para o período¹, com capitalizações anuais.

Dos cálculos efectuados foram apurados juros de compensação no valor de €2.329.999,97. Em 2005 deveria ser pago 1/3 deste montante e €46.600 de juros de regularização da compensação, ou seja, um total de €823.266,66. Contudo, a DGT efectuou pagamentos no montante de €829.231,32, pelo que deverá providenciar a reposição de €5.954,66 pagos indevidamente.

Na sua resposta, a DGT informou que “(...) desencadeou procedimentos para o esclarecimento ou acerto dos valores envolvidos.”. Questionada, posteriormente, quanto ao resultado desses procedimentos, aquela Direcção-Geral esclareceu que:

“(…) Nos processos que enfermavam de erro de cálculo, procedeu-se à reformulação dos seus planos, tendo os mesmos sido corrigidos de acordo com as recomendações constantes do Relato (...) Nos restantes casos (...) que envolvem questões relacionadas com noções de capitalização de juros e vencimentos de letras comerciais, encontram-se em curso diligências que visam apurar a necessidade de eventuais correcções (...) [e], concluídas todas as análises aos processos identificados no Relato, efectuar-se-ão contactos com a Instituição de Crédito, de forma a dar-lhe conhecimento do

¹ Nos cálculos foi utilizada a taxa de juro máxima para as operações activas a 1 ano, legalmente fixada e em vigor no início de cada período.



resultado das reformulações efectuadas e conseqüentemente proceder aos acertos necessários a fim de regularizar toda a situação.”

A DGT deve providenciar no sentido de ser comunicado ao Tribunal, no prazo de 180 dias, o resultado das diligências efectuadas, especificando o valor recuperado na sequência de acções concretas, tendo, designadamente, em conta o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

b) Fiabilidade do sistema de controlo das compensações de juros

b.1) Documentos que titulavam a dívida e comprovação e confirmação da data da inexigibilidade dos juros

No Parecer sobre a CGE/1999 mencionou-se que: “(...) a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que é inaceitável.”, situação que se mantém nos processos analisados.

Designadamente no que refere à data de inexigibilidade dos juros, verificou-se que 6 contratos de dação em pagamento indicavam datas de inexigibilidade de juros diferentes da data de início de contagem dos juros compensatórios dos respectivos planos financeiros e, em 3 casos, aquela data era omissa.

Note-se que se trata de dívidas tituladas por letras ou livranças, não constando dos processos os respectivos documentos. Assim, no pressuposto que o valor em dívida indicado no contrato de dação se refere ao valor nominal do título (letra ou livrança) a ser pago na data do seu vencimento, esse valor incluirá já os juros que o devedor deverá pagar até essa data, pelo que não deverá haver lugar para o cálculo dos juros compensatórios desde uma data anterior.

Recomenda-se que a DGT efectue o confronto entre a informação constante dos contratos de dação e respectivo plano financeiro e verifique os elementos que titulam a dívida, bem como a data de inexigibilidade dos juros ao mutuário.

Relativamente às dívidas tituladas por letras ou livranças, caso não seja possível determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro¹, recomenda-se que se proceda ao cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, sendo a IC “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.

Em relação ao capital em dívida, num caso, constatou-se que os documentos anexos à acta de reunião de conciliação indicavam 491.513\$20, montante inferior ao utilizado no plano financeiro (500.000\$00). Foi referido à equipa de auditoria que se poderia tratar de juros em dívida à data do início da contagem, que teriam sido capitalizados e que a DGT procuraria junto da IC comprovar o facto. Conforme já mencionado, em sede de contraditório aquela entidade referiu que “(...) *desencadeou procedimentos para o esclarecimento ou acerto dos valores envolvidos.*”, devendo, também neste caso, informar o Tribunal sobre o resultado das diligências efectuadas no prazo de 180 dias.

¹ Caso esse valor possa ser determinado, então os juros compensatórios devem ser calculados a partir da data em que deixam de ser exigíveis ao mutuário e a este deverá apenas ser cobrado esse valor e o respectivo rendimento dos títulos de indemnização.

b.2) Diferenças de critério com impacto no valor das compensações de juros

Relativamente à determinação do valor a pagar das compensações de juros, para os pagamentos apenas iniciados em 2005, foram adoptados diferentes critérios, com impacto no valor dos juros a pagar:

- ◆ Para os casos em que a DGT procedeu ao recálculo dos juros, para uma IC esse recálculo teve início para os juros dos períodos após 15/09/1988, utilizando a taxa APB a 180 dias e, a partir de 2001, a EURIBOR a 180 dias, enquanto para a outra IC só foram recalculados os juros de períodos com início após 14 de Março de 2001.
- ◆ As fórmulas de cálculo utilizadas pela DGT para as duas IC's não são iguais, seguindo respectivamente a metodologia de apuramento dos juros utilizada por cada uma. Assim, a partir da data de início da contagem de juros, para os planos financeiros de uma, a DGT apurou os juros em períodos anuais sucessivos, não contando o dia inicial, enquanto para os planos financeiros da outra, contou o dia inicial e, para todos os processos, foi contado um primeiro período de juros, inferior a 1 ano, de modo que os períodos de juros seguintes tivessem início em 1 de Outubro do respectivo ano.

Recomenda-se a uniformização dos procedimentos de cálculo perante situações iguais.

Para as situações anteriores a 2005 não houve qualquer recálculo pela DGT, pelo que foi pago o valor reclamado, de acordo com as taxas adoptadas pelas IC's.

1.4 – Subsídios e Indemnizações Compensatórias

1.4.1 – Execução financeira

Neste âmbito foram analisados os pagamentos realizados, em 2005, às empresas Brisa e Fertagus, em virtude de terem sido efectuados pagamentos a estas duas empresas quer por via orçamental, quer por operações específicas do Tesouro, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro I.1 – Pagamentos à Brisa e à Fertagus, em 2005

(em euros)

Financiamento	Fertagus, SA		Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA	
	Montante	Finalidade dos pagamentos	Montante	Finalidade dos pagamentos
Execução orçamental 2005	5 223 090,60	5 219 814,60	15 342 463,00	Comparticipação financeira do Estado nas taxas de portagem de certas categorias de veículos (pedidos de pagamento de 2005, abrangendo circulações, também de 2004)
		3 276,00		
OET "Produto de empréstimos – 2005" (art. 53.º da LOE/05)	25 353 462,75	Parte das responsabilidades anteriores a 2004, relativas a participações financeiras previstas no contrato de concessão	6 657 094,00	Parcela remanescente da participação financeira do Estado no custo de construção de auto-estradas e obras complementares (relativa a 2003, que ficou por regularizar em 2004)
Total	30 576 553,35		21 999 557,00	



1.4.2 – Observações e conclusões

A apreciação da legalidade e dos efeitos na Conta Geral do Estado dos pagamentos efectuados por operações específicas do Tesouro consta do ponto 2.2.a).

a) Legalidade e regularidade dos apoios à Brisa a título de comparticipação nas taxas de portagem

A comparticipação financeira do Estado às taxas de portagem da Brisa, de acordo com o previsto no respectivo diploma legal¹ teria carácter transitório. Este apoio foi objecto de análise no Parecer sobre a CGE/2003 e o Tribunal recomendou que “(...) a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual, como também observou a DGT, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, [esta legislação] deverá ser objecto de revisão no sentido apontado pela DGT, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação por uma entidade independente”.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, mantém-se em vigor, sem alterações, não obstante a DGT ter proposto formalmente a sua revogação, por diploma autónomo ou norma revogativa a incluir na Lei do Orçamento do Estado para 2006 e esta última solução ter colhido despacho favorável do SETF de 01/08/2005 e do Ministro de Estado e das Finanças, de 4/08/2005.

b) Fiabilidade do sistema de controlo

Relativamente aos apoios pagos à Brisa a título de comparticipação nas taxas de portagem a certificação independente dos valores reclamados pela empresa, em 2005, continuou a não se verificar².

O Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, estabeleceu que o Estado comparticiparia financeiramente o custo de construção das auto-estradas e das obras complementares a que a Brisa esteja obrigada “em 20% do custo de construção, apurado de acordo com regras definidas (...)” no mesmo contrato, sendo da responsabilidade da Inspeção-Geral das Finanças, proceder “(...) a uma análise substancial dos investimentos efectuados pela concessionária, para efeito do cálculo das comparticipações financeiras devidas pelo Estado, da qual poderão resultar reajustamentos ou correcções a movimentos e ao saldo dessa conta corrente.”.

Do valor apurado pelo Relatório n.º 1208/2004, de 15 de Dezembro, da IGF, ficou em dívida, da execução orçamental de 2004 o valor de €6.657.094, regularizado em 2005 por operações específicas do Tesouro, ao abrigo da alínea l) do artigo 53.º da Lei n.º 55-B/2004, de 31 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

No que respeita aos encargos relativos ao ano de 2004, ainda por regularizar e que deverão ser alvo de análise pela IGF, foi incluída, na Lei Orçamento do Estado de 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, artigo 72.º, alínea i)), norma para regularização destas responsabilidades, através do mecanismo de “Regularização de situações do passado”.

¹ Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro.

² No tocante às verbas pagas a título de comparticipação do Estado no custo de construção de auto-estradas e obras complementares, tem a Inspeção-Geral de Finanças apresentado os correspondentes relatórios.

De salientar que a LOE/2005, pelo artigo 78.º, determina que “(...) a partir de 2005 os encargos com as participações financeiras devidas (...)” à Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA “(...) ao abrigo do contrato de concessão passam a ser da responsabilidade do Instituto das Estradas de Portugal ou da entidade que lhe venha a suceder.”

1.5 – Saldos do Cap. 60 e execução orçamental de 2005

A Lei do Orçamento do Estado para 2005, no seu art.º 58.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. 60 - “Despesas excepcionais”, fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro de 2006, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2006.

1.5.1 – Observações e recomendações quanto à correcção dos valores apresentados na CGE

No tocante aos efeitos sobre a CGE/2005 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60 (...)” verificou-se:

- ◆ O aumento (sobreevaliação) da despesa do OE/2005 em €279.544.575,08 (diferença entre os €324.633.610,62 da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e os €45.089.035,54 que o OE/2005 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2005 em €928.208,14¹ (reposição como receita do OE/2005 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento do défice do OE/2005 em €278.616.366,94, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2005, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2005 (€324.633.610,62) e do OE/2004 (€46.017.243,68) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.

¹ Valor corrigido, na sequência da resposta da DGT, o qual se encontrava correctamente indicado no Quadro II.30 do Desenvolvimento.



II – DESENVOLVIMENTO

2.1 – Execução orçamental e pagamentos por operações específicas do Tesouro

Relativamente às áreas objecto de exame no presente relatório (bonificações de juros, compensação de juros, subsídios e indemnizações compensatórias), em 2005, foram pagas despesas:

- ◆ quer por conta do Orçamento do Estado (verbas inscritas no Cap 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças),
- ◆ quer através da conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”, ao abrigo do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005 (LOE/2005).

Quanto às verbas orçamentais evidencia-se no quadro seguinte o seu orçamento e execução e assinalam-se as rubricas por conta das quais foi efectuado o pagamento das despesas objecto de exame, que ascendeu a €217.703.115,61.

Quadro II.1 – Dotações e execução orçamental (CGE)

(em euros)

Subdiv.	Rubrica de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos líquidos
01 – Bonificação de juros	04 – Transferências correntes	7 284 490	-1 092 674	6 191 816	4 668 185,14
	04.03.05A – Transferências correntes/ Administração central /Serviços e fundos autónomos/ INH	7 250 000	-1 087 500	6 162 500	4 666 477,26
	04.03.05B – Transferências correntes/ Administração central /Serviços e fundos autónomos/IFADAP	34 490	-5 174	29 316	1 707,88
	05 – Subsídios	347 379 046	-64 889 225	282 489 821	219 601 353,17
	05.02.01A – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras/Habitação DL n.º 349/98 (a)	300 000 000	-59 940 054	240 059 946	182 293 596,83
	05.02.01B – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras/Habitação INH/IC's	17 478 496	-1 928 698	15 549 798	15 549 788,75
	05.02.01C – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras/Habitação outras linhas de crédito	24 570 000	-3 685 500	20 884 500	16 239 391,25
	05.02.01D – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras/Outras bonificações	3 211 320	-1 181 698	2 029 622	2 025 222,70
	05.02.01E – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras/Euro 2004	1 869 230	1 884 225	3 753 455	3 472 176,33
	05.04.01 – Subsídios/Administração regional/Região Autónoma dos Açores	250 000	-37 500	212 500	21 177,31
	Subtotal (1)	354 663 536	-65 981 899	288 681 637	224 269 538,31

(Cont.)

(em euros)

Subdiv.	Rubrica de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos líquidos
	04 – Transferências correntes	175 311 495	-949.748,00	174 361 747	174 361 746,66
	04.03.05A – Transferências correntes/ Administração central/Serviços e fundos autónomos/ INGA	119 711 495	-6.856.725,00	112 854 770	112 854 770,00
	04.08.02A – Transferências correntes/ Famílias/Outras/IAJ	55 600 000	5.906.977,00	61 506 977	61 506 976,66
	05 – Subsídios	392 773 454	4.711.870,00	397 485 324	393 236 881,67
	05.01.01A – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Espectáculos culturais	5 175 000	-	5 175 000	5 175 000,00
	05.01.01B – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Comunicação social	163 118 500	-94.065,00	163 024 435	163 024 435,00
	05.01.01C – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Construção naval	295 000	2.192.562,00	2 487 562	2 487 562,00
	05.01.01D – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Transportes rodoviários	57 735 479	-	57 735 479	57 735 479,00
	05.01.01E – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Transportes ferroviários	82 620 000	-	82 620 000	82 620 000,00
	05.01.01F – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Transportes aéreos	33 808 604	-11.383.415,00	22 425 189	22 085 350,00
	05.01.01G – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Transportes marítimos e fluviais	8 947 350	-	8 947 350	8 947 350,00
	05.01.03A – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Transportes rodoviários (b)	13 743 366	10.807.555,00	24 550 921	21 611 138,00
	05.01.03B – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Transportes ferroviários (c)	11 000	5.219.815,00	5 230 815	5 223 090,60
	05.01.03C – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Transportes aéreos	6 126 299	-918.945,00	5 207 354	4 290 655,89
	05.01.03D – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Comunicações	5 192 856	-	5 192 856	5 192 856,00
	05.02.01 – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras (d)	16 000 000	-1.111.637,00	14 888 363	14 843 965,18
	Subtotal (2)	568 084 949	3.762.122,00	571 847 071	567 598 628,33
	Total (1) + (2)	960 858 403	40 727 819	8.473.992,00	960 835 510,00

Despesas objecto de exame:

(a) Bonificação de juros à habitação própria (DL n.º 349/98).

(b) Inclui pagamentos à Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA, no montante de € 15.342.463.

(c) Pagamentos à Fertagus Travessia do Tejo, Transportes, SA.

(d) Compensação de juros.

No tocante aos pagamentos realizados por contrapartida da emissão de dívida pública, que ascenderam a €374.589.771,94, processados ao abrigo do artigo 52.º “Aquisição de activos e assunção de passivos” e das diversas alíneas do artigo 53.º “Regularização de responsabilidades” da LOE/2005, evidenciam-se no quadro seguinte os respectivos montantes, bem como as operações que são objecto de análise no presente relatório, ou seja, referentes a bonificações de juros e a subsídios e indemnizações compensatórias.



Quadro II.2 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades – 2005

(em euros)

Operações/Entidades	Montante assumido/regularizado
Artigo 52.º (Aquisição de activos e assunção de passivos) (*)	2 081 953,11
Artigo 53.º (Regularização de responsabilidades)	372 507 818,83
alínea h) – Juros bonificados, previstos nos DL's n.ºs 98/86, de 17/05 e 349/98, de 11/11	201 941 813,97
<i>Banco de Investimento Imobiliário</i>	154 646 187,30
<i>Habitação própria (Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro)</i>	137 728 781,36
<i>Deficientes (Decreto-Lei n.º 98/86, de 17 de Maio)</i>	13 606 289,12
<i>Emigrantes (Decreto-Lei n.º 232/95, de 29 de Novembro)</i>	3 311 116,82
<i>Caixa Geral de Depósitos</i>	47 295 626,67
alínea l) – Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA	6 657 094,00
alínea n) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	25 353 462,75
alínea p) – Juros Bonificados (empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas)	25 118 409,45
<i>Banco Comercial dos Açores</i>	3 331 002,60
<i>Região Autónoma dos Açores</i>	7 569 322,33
<i>Região Autónoma da Madeira</i>	14 218 084,52
Outras regularizações de responsabilidades (*)	113 437 086,66
Total	374 589 771,94

(*) Operações objecto de análise em documento autónomo.

A auditoria envolveu a análise integral dos processos relativos às operações indicadas no quadro anterior, realizadas e/ou autorizadas em 2005 ao abrigo da Lei do Orçamento para o referido ano, no que concerne a aquisição de activos, assunção de passivos e regularizações de responsabilidades.

Quanto aos pagamentos efectuados por via orçamental, anteriormente evidenciados no Quadro II.1, foram analisados os tipos de despesa que apresentava características comuns com as realizadas pelo mecanismo de “Regularização de responsabilidades”. Assim, no que refere à Subdivisão “Bonificação de juros”, a auditoria incidiu sobre a despesa paga pela *classificação económica 05.02.01A – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras/Habitação DL n.º 349/98* (€182.293.596,83 que representam 81,3% da despesa processada por aquela Subdivisão da Orgânica da DGT) e, na Subdivisão “Subsídios e indemnizações compensatórias”, sobre os pagamentos efectuados à Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA e à Fertagus Travessia do Tejo, Transportes, SA (doravante designadas por Brisa e Fertagus).

Foram também objecto de exame todos os processos relativos à compensação de juros (despesa paga por conta da *classificação económica 05.02.01 – Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras*, cuja despesa ascendeu a €14.843.965,18) e ainda o impacto, na CGE/2005, da transferência do saldo de dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças e Administração Pública para contas de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap. 60 (...)”¹.

¹ Conta “Saldo do Cap. 60 do OE/2004” e conta “Saldo do Cap. 60 do OE/2005”.

2.2 – Bonificação de juros à Habitação própria

2.2.1 – Enquadramento

O Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro¹, regulamenta a concessão de crédito para a aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento, bem como para a aquisição de terreno para construção de habitação própria permanente, estabelecendo três regimes para a sua concessão:

- ◆ Regime geral de crédito;
- ◆ Regime de crédito bonificado;
- ◆ Regime de crédito jovem bonificado.

As bonificações de juros que resultarem da aplicação destes dois regimes são suportadas pelo Ministério das Finanças, devendo ser processadas por conta de verbas inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais”.

Este tipo de bonificações foi anteriormente objecto de auditoria do Tribunal, tendo por referência a despesa registada em 1995 e 1999², tendo entretanto ocorrido as seguintes alterações legislativas mais relevantes:

- ◆ Foi vedada, pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio³, a contratação de novas operações de crédito bonificado, salvaguardando apenas as situações em que as escrituras públicas ou contratos de compra e venda por documento particular viessem a ser celebrados até 30 de Setembro de 2002 e, à data de entrada em vigor da lei, os petiçãoários do crédito já o tivessem solicitado por escrito a uma instituição financeira, juntamente com o contrato-promessa de compra e venda, também celebrado por escrito.

Esta determinação foi renovada pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), para vigorar durante o ano 2003, tendo, por fim, o Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro, revogado os regimes de crédito bonificado e crédito jovem bonificado relativamente à contratação de novas operações.

- ◆ O prazo máximo do empréstimo (anteriormente de 30 anos) deixou de existir, pelo Decreto-Lei n.º 231/2002, de 2 de Novembro.
- ◆ A partir de 1 de Janeiro de 2006, o pagamento das bonificações de juros relativos a imóveis localizados nas regiões autónomas passa a ser efectuado pela DGT, através do Cap. 60 do Orçamento do Estado (artigo 99.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2006).

¹ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 231/2002, de 2 de Novembro. As futuras referências ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, consideram-se feitas à versão alterada por estes diplomas.

² Relativamente ao último ano, cfr. o ponto 5.6 do Parecer sobre a CGE/1999 (Vol. II).

³ Primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2002.



- ◆ Foi criado um programa informático/base de dados, residente no Instituto de Informática do Ministério das Finanças, para validação dos dados introduzidos pelas instituições de crédito relativas a cada empréstimo e respectiva anuidade e aos restantes elementos considerados no cálculo das bonificações, como seja a composição e o rendimento anual bruto do agregado familiar. A essa base de dados acede a DGT para efeitos de acompanhamento, verificação e fiscalização do cumprimento do disposto nos regimes de crédito bonificado e jovem bonificado à habitação, extraindo e remetendo a informação relevante para a DGITA, para validação dos dados referentes ao rendimento do agregado familiar através do cruzamento da informação da DGCI em sede de IRS. As regras gerais para o funcionamento desse sistema informático foram estabelecidas no Decreto-Lei n.º 279/2003, de 8 de Novembro, que estabelece, designadamente:
 - ◇ As categorias de dados objecto de tratamento, subdivididas em:
 - ◆ dados que se mantêm constantes ao longo da vida do contrato: nomeadamente o tipo de operação, o código do banco e balcão, o n.º do contrato, sua finalidade, a localização do imóvel, informação sobre o contrato anterior, quando existente;
 - ◆ dados passíveis de alteração no decurso do contrato: engloba informações sobre o contrato (o regime de crédito, data de termo, classe de bonificação, por exemplo) e informações sobre o agregado familiar (designadamente os números de contribuinte e o rendimento anual bruto);
 - ◆ dados relativos à execução do contrato, como seja, data de vencimento da prestação, data e valor do movimento, taxa de juro anual, valor da bonificação, no período e na anuidade e valor da devolução das bonificações e respectivos acréscimos.
 - ◇ A possibilidade da Direcção-Geral de Impostos (DGCI) e da Inspeção-Geral de Finanças acederem a esses dados, podendo a DGCI utilizar estes dados na medida do “(...) *estritamente indispensável à confirmação da informação relativa aos rendimentos do agregado familiar relevantes para enquadramento na classe de bonificação de juro a suportar pelo Estado*”¹.
- ◆ Pelo Despacho Normativo n.º 25/2004, publicado a 21 de Maio, foi, finalmente, estabelecido o modelo de informação a prestar, em suporte informático, pelas instituições de crédito mutuantes relativamente a cada um dos contratos de empréstimo em vigor e a periodicidade de prestação dessa informação. Em caso de erro ou omissão na informação prestada, o pagamento da correspondente bonificação fica dependente da sua correcção. Conforme previsto nesse diploma, os pedidos de pagamento de bonificações referentes a anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004 teriam que ser apresentados segundo esse modelo.

Note-se que este Despacho Normativo, requisito legal para a criação da base de dados, foi previsto no artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, artigo aditado em 1999², levando 5 anos para ser publicado, o que atrasou de modo inaceitável a introdução de um efectivo controlo dos juros bonificados à habitação, que evitasse reclamações de pagamentos pelas IC's ao Estado, em numerosos casos sem fundamento, como veio a demonstrar a introdução do SCH.

¹ Refira-se que o art.º 76.º da LOE/2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro) veio autorizar o Governo a legislar, durante o ano de 2006, no sentido de que “(...) *o enquadramento dos empréstimos na classe de bonificação a suportar pelo Estado em cada período anual, passe a ser efectuado pela Direcção-Geral de Impostos tendo por base a informação relativa aos rendimentos do agregado familiar, constante dos seus próprios sistemas informáticos, e a informação relativa aos elementos do agregado familiar declarada pelos mutuários*”.

² Pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril.

Na sua resposta, a DGT refere que *“No final de 2002 e após novo envio de projecto de Decreto-Lei sobre as regras gerais do tratamento e interconexão de dados (...) o Gabinete do então Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros transmitiu o entendimento de que aquele projecto deveria revestir a forma de lei ou de decreto-lei autorizado. Como consequência foi publicada a Lei nº 21/2003, de 23 de Junho, autorizando o Governo a legislar sobre esta matéria”* e que *“(...) quer as alterações decorrentes do Decreto-Lei nº 320/2000, de 15 de Dezembro, quer as resultantes do fim do acesso ao crédito bonificado implicaram alterações à preparação das instruções fornecidas às instituições de crédito sobre os dados a transmitir e aos respectivos procedimentos informáticos.”*

A DGCI, na sua resposta, apresenta um resumo dos factos conducentes à aprovação do despacho normativo e, quanto à demora na publicação da regulamentação prevista, aponta as seguintes circunstâncias: *“(...) realização de reuniões prévias entre a DGT e as instituições de crédito sobre a informação a prestar; elaboração de um projecto de diploma submetido por duas vezes à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd); alterações dos mesmos em resultado dos pareceres da CNPD; mudanças no executivo; criação por parte do Instituto de Informática do MF do necessário suporte informático bem como o facto de o Decreto-Lei nº 320/2000, de 15 de Dezembro, ter introduzido, por fim, alterações nalguns dos aspectos concretos a verificar, o que implicou uma redefinição da informação a prestar pelas instituições de crédito.”*

Por seu turno, o Instituto de Informática, na sua resposta, salienta os seguintes aspectos *“(...) que resultam da suspensão de qualquer projecto informático e, como foi o caso, retomá-lo alguns anos mais tarde (...):*

- *Desarticulação e desmotivação de uma equipa de projecto e consequente integração noutras projectos perdendo-se conhecimento;*
- *Criação de uma nova equipa de projecto que terá de adquirir conhecimento, começando tudo de novo;*
- *Custos adicionais associados aos pontos anteriores.”*

A morosidade na implementação destes procedimentos de controlo confirma a preocupação do Tribunal perante a criação de sistemas de subsídios, envolvendo recursos financeiros substanciais (como evidencia o presente relatório), sem a criação simultânea de um sistema de controlo eficaz.

2.2.2 – Controlo e pagamento das bonificações

Nos termos do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril, compete à DGT, em articulação com a DGCI, acompanhar e verificar o cumprimento pelas instituições de crédito mutuantes (IC's) das obrigações subjacentes à atribuição de crédito bonificado, as quais deverão remeter todos os elementos considerados necessários para esse efeito. Como foi referido, o modelo da informação a prestar pelas IC's em suporte informático relativamente a cada um dos contratos celebrados veio a ser fixado apenas em 2004, pelo Despacho Normativo n.º 25/2004, pelo que essa articulação se iniciou apenas para as anuidades vencidas a partir de Novembro desse ano.

Conforme também previsto naquele Decreto-Lei, a solicitação do Ministro das Finanças, a Inspecção-Geral de Finanças tem vindo a promover, a partir de 2000, “inspecções regulares e por amostragem”, para verificação do cumprimento do disposto no diploma e respectiva regulamentação, conforme se explicita no ponto 2.2.2.2.



O pagamento das bonificações está sujeito às seguintes regras, estabelecidas no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro:

- ◆ As IC's só podem reclamar as bonificações a cargo do Estado se os mutuários tiverem as suas prestações devidamente regularizadas.
- ◆ A DGT não procede ao pagamento das bonificações correspondentes a empréstimos que verifique não observarem os requisitos e condições fixados na lei.
- ◆ Em caso de dúvida quanto ao preenchimento dos requisitos e condições legais, a DGT pode suspender o pagamento das bonificações dos empréstimos em causa até ao completo esclarecimento pela IC mutuante.

Em 2005, na bonificação de juros à habitação, foram processados pagamentos no montante de €320.022.378,19, dos quais €182.293.596,83 por via orçamental e €137.728.781,36¹ por operações específicas do Tesouro (OET), ao abrigo da alínea *h*) do artigo 53.º “Regularização responsabilidades”. Quanto à forma de controlo – pela DGT e a DGCI – do cumprimento das condições fixadas na legislação em vigor, em 2005 verificaram-se duas situações:

- ◆ Anuidades vencidas antes de 1 de Novembro de 2004, relativamente às quais a DGT procedeu a uma análise aleatória, dado que os pedidos de pagamento foram apresentados pelas IC's em suporte papel. As fragilidades desta forma de controlo são as já identificadas na auditoria realizada aos pagamentos processados em 1999², sendo de destacar que, como foi referido, até essa data a DGCI não tinha qualquer intervenção.
- ◆ Anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004, que passam a integrar a anteriormente mencionada base de dados criada com base no modelo definido pelo Despacho Normativo n.º 25/2004, designada Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH), sistema informático através do qual são feitas validações para cada contrato relativo aos pedidos apresentados pelas IC's.

Observe-se que o controlo sobre os rendimentos efectuado pela DGT e, agora, também pela DGCI, não envolve a análise do processo elaborado pela IC que serviu de base à concessão do crédito bonificado à habitação. Tendo em conta a complexidade da legislação (objecto de diversas alterações e reformulações) e número de intervenientes (funcionários das agências das IC's), existe um risco considerável de erros no processo de atribuição do apoio. Reconhece-se, no entanto, a impossibilidade prática da DGT proceder a tal controlo, para os cerca de 500 mil contratos existentes. O actual recurso a auditorias efectuadas pela IGF junto das IC's, que envolvem a análise dos critérios de atribuição da bonificação, permite melhorar este controlo (ver ponto 2.2.2.2).

Como se conclui da análise do quadro seguinte, em 2005, foi objecto de controlo através do SCH 74,9% dos pagamentos efectuados por via orçamental (o que correspondeu a 42,7% do total dos pagamentos efectuados, quer por via orçamental, quer por operações específicas do Tesouro).

¹ De referir os juros bonificados concedidos ao abrigo do DL 349/98, de 11 de Novembro, e regularizados em 2005, por OET, totalizaram €162.847.190,81, no entanto, deste montante €25.118.409,45, respeitam a empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas, não sendo por isso aqui considerados.

² Cfr Anexo III.

Foi objecto de controlo pela DGT segundo o método tradicional, por amostragem, com base em listagens remetidas pelas instituições de crédito em suporte papel, 25,1% dos pagamentos efectuados em 2005 por despesa orçamental (correspondendo a 14,3% do total dos pagamentos), referentes a anuidades vencidas antes de 1 de Novembro de 2004¹

Os pagamentos, efectuados por operações específicas do Tesouro, referentes ao BII (integrado no Millennium BCP), representando 43,0% do total dos pagamentos, foram igualmente objecto de controlo pela DGT segundo o método tradicional, com base em listagens em papel, embora constitua um caso especial, conforme se analisa adiante, uma vez que se trata de uma verba paga condicionalmente, sujeita a validação no âmbito das auditorias em curso pela Inspeção-Geral de Finanças.

Quadro II.3 – Pagamento de bonificação de juros à habitação por IC, em 2005

(em euros)

Instituição de Crédito	Pagamentos CGE (1)				Pagamentos pelo mecanismo de “situações do passado” (2)	Total (1+2)	
	Totais	Pagamentos através do SCH		Pagamentos fora do SCH			
		Valor	%	Valor			%
BANIF	3 490 042,39	2 077 102,26	59,5	1 412 940,13	40,5	3 490 042,39	
BBVA	102 057,21	1 144,67	1,1	100 912,54	98,9	102 057,21	
BCP	17 336 888,42	6 430 423,41	37,1	10 906 465,01	62,9	17 336 888,42	
BESA	706,56	706,56	100,0	0,00	0,0	706,56	
BIC	42 396 491,02	34 387 536,39	81,1	8 008 954,63	18,9	42 396 491,02	
BII	949 788,56	949 788,56	100,0	0,00	0,0	137 728 781,36	
BLB	22 008,24	20 726,97	94,2	1 281,27	5,8	22 008,24	
BNC	1 518 224,61	1 395 705,00	91,9	122 519,61	8,1	1 518 224,61	
BPI	25 128 587,04	18 945 127,97	75,4	6 183 459,07	24,6	25 128 587,04	
BPP	49,12		0,0	49,12	100,0	49,12	
BST	478 407,20		0,0	478 407,20	100,0	478 407,20	
BTA	34 858 818,13	34 849 433,86	100,0	9 384,27	0,0	34 858 818,13	
CCCAM	6 683 607,48	4 988 189,55	74,6	1 695 417,93	25,4	6 683 607,48	
CGD	16 806 804,34	7 772 240,61	46,2	9 034 563,73	53,8	16 806 804,34	
CPP	1 974 520,12		0,0	1 974 520,12	100,0	1 974 520,12	
MGL	30 053 531,16	24 731 977,62	82,3	5 321 553,54	17,7	30 053 531,16	
SANTANDER	110 172,33		0,0	110 172,33	100,0	110 172,33	
UCI	382 892,90		0,0	382 892,90	100,0	382 892,90	
TOTAL	182 293 596,83	136 550 103,43	74,9	45 743 493,40	25,1	137 728 781,36	
%	57,0	42,7		14,3		43,0	

Nota: Refere-se apenas a bonificações de empréstimos à habitação do Continente.

2.2.2.1 – Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH)

a) Caracterização do sistema informático e dos circuitos de validação dos registos

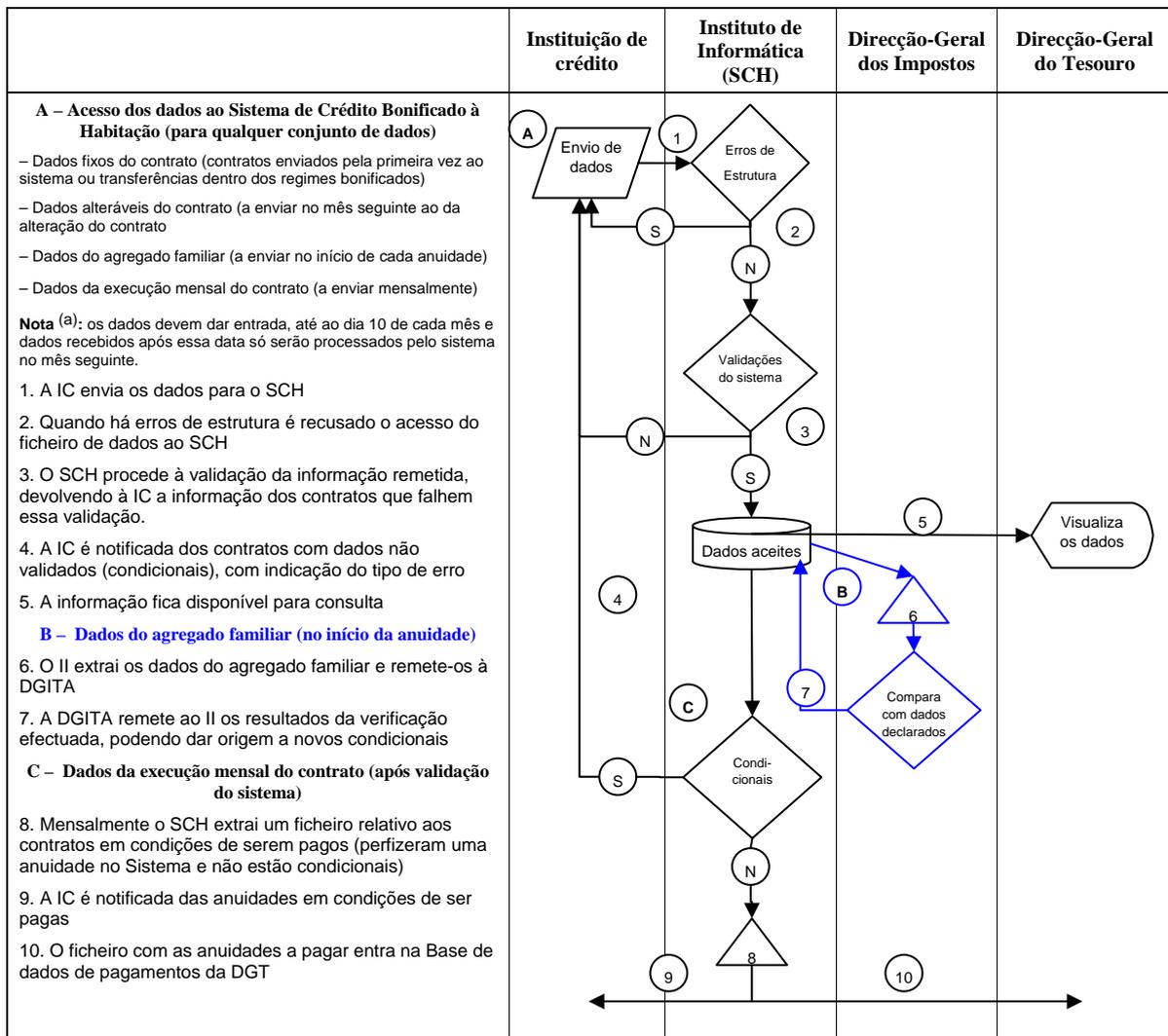
Conforme se referiu anteriormente o controlo do valor das bonificações a pagar relativas às anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004 é efectuado através do SCH, base de dados residente no

¹ Uma vez que se mantém o prazo, até três meses, para a DGT proceder ao pagamento das bonificações após a entrada dessas listagens, prazo que pode ser interrompido quando sejam solicitados novos elementos à IC.



Instituto de Informática (II), cuja informação relativa a cada contrato é carregada pelas IC's. Esta informação é remetida em ficheiro informático, devidamente parametrizado¹, de forma a permitir a sua leitura pelo SCH, que a sujeita a um conjunto de validações, sendo devolvida à IC a informação não validada, conforme ilustra o fluxograma seguinte. Salienta-se que a descrição do funcionamento do SCH assenta na abundante informação prestada pela DGT em suporte papel, que se revelou consistente com as consultas efectuadas a essa base de dados, embora o trabalho efectuado não assuma a natureza de auditoria aos sistemas de informação:

Fluxograma II.1 – Processamento de informação pelo SCH



(a) Corrigido na sequência de esclarecimento constante da resposta do Instituto de Informática.

¹ Simplificadamente, os dados devem ser enviados em formato ASCII, estando definido o separador que limita o campo dos dados (que deve ser sempre introduzido, independentemente de existir informação sobre o respectivo campo), a sua ordem sequencial e estando igualmente tipificado seu conteúdo (para o preenchimento de alguns campos foram criadas 11 tabelas sendo definidos os códigos a aplicar para o tipo de operação, a finalidade do contrato, o seu regime de crédito, a periodicidade das prestações, o sistema de amortização, a fase do empréstimo, o grau de parentesco dos elementos do agregado familiar, o tipo de documento justificativo do rendimento, o tipo de movimento, a situação do empréstimo e a localização do imóvel).

As validações do sistema permitem detectar erros na informação remetida pelas IC's¹, designadamente se cada campo foi preenchido com o tipo de informação correcto e se a informação é consistente com a informação já existente relativa ao mesmo contrato².

Este último requisito conduz a que só seja aceite informação relativa a um período de bonificação de juros se existir previamente no SCH informação quanto aos dados fixos e alteráveis do contrato, ao rendimento e dimensão do agregado familiar e informação relativa ao período de juros anterior, isto é, todos os elementos necessários para que o sistema calcule/confira o valor da bonificação.

Quando ocorrem erros de validação a informação relativa ao respectivo contrato é devolvida, por ficheiro, à IC, com a indicação do campo em que o erro foi detectado e o tipo de erro, o que permitirá às IC's, mais facilmente, proceder à sua correcção.

Quanto ao momento do envio da informação, conforme se ilustra no quadro seguinte, importa distinguir entre contratos enviados pela primeira vez ao SCH e aqueles que já dispõem de informação registada no sistema.

Quadro II.4 – Informação a remeter ao SCH, por contrato

Contratos	Situação	Tipo de registo			
		Dados fixos do contrato	Dados alteráveis do contrato	Dados do agregado familiar	Dados da execução mensal
Remetidos pela 1.ª vez	Contratos celebrados até à data de entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 25/2004	1.º Envio	1.º Envio	-	1.º Envio ^(a)
	Transferência dentro dos regimes bonificados	1.º Envio	1.º Envio	1.º Envio	-
Já existentes no sistema	Composição e rendimento do agregado familiar	-	-	Início de cada anuidade ^(b)	-
	Alteração da informação sobre o contrato (ponto 2.1 do quadro anexo ao Despacho Normativo n.º 25/2004), a enviar no início da anuidade	-	Início de cada anuidade	-	-
	Execução mensal	-	-	-	Mensalmente
	Fim de contrato	-	-	-	Último envio

(a) Um registo por cada movimento efectuado desde o início da anuidade até ao mês anterior ao envio do contrato para o sistema.

(b) Um registo por cada elemento do agregado familiar, devendo existir, pelo menos, um titular.

A informação validada pelo SCH relativa aos dados do agregado familiar, conforme ilustra o fluxograma II.1, é extraída para um ficheiro remetido à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), que procede ao seu cruzamento com os elementos constantes das bases de dados da DGCI relativas ao IRS. Esta análise pode dar origem às anomalias indicadas no quadro seguinte, que contém também a indicação da quantidade de erros detectados nesse cruzamento, para o período de Janeiro de 2005 a Abril de 2006 e respectiva percentagem face às verificações efectuadas³.

¹ Os controlos do SCH têm vindo a ser melhorados/acrescentados, com base na experiência obtida com o funcionamento da base, estando tipificados já mais de 300 erros possíveis.

² Controla, designadamente, se a data do contrato é anterior à data de termo ou ao período de bonificação solicitado; se a classe de bonificação indicada pela IC corresponde à determinada pelo sistema com base nos valores do rendimento do agregado familiar indicados pela IC; se o valor da bonificação indicado pela IC confere com o cálculo realizado pelo sistema.

³ Informação facultada pela DGITA, para um total de 285.110 verificações efectuadas naquele período.



Quadro II.5 – Anomalias indicadas pela DGITA e seu efeito nos respectivos contratos

Anomalia indicada no ficheiro de retorno da DGITA	Efeito no contrato registado no SCH	N.º de erros (Jan/05 a Abr/06)	Percentagem de erro
Contribuinte inexistente em cadastro	Condicional – NIF errado	225	0,1
Contribuinte falecido	Condicional – NIF errado	175	0,1
Rendimento menor que o declarado em sede de IRS	Condicional – RABC diferente do indicado	12 052	4,2
Declaração de rendimentos não existente	–	7 327	2,6
Nota de liquidação em falta para algum(uns) dos elementos do agregado familiar	Condicional – Falta nota de liquidação	2 104	0,7

Esta indicação de “condicional” no SCH implica que os movimentos de execução mensal e respectiva anuidade (12 movimentos) não vão dar origem ao pagamento da bonificação enquanto a IC não corrigir os dados constantes do SCH, através do envio de novos ficheiros.

Refira-se que existem outras situações que “condicionam” (suspendem) o pagamento das bonificações, designadamente:

- ◆ Quando um mutuário transfere o seu empréstimo (para outra IC e/ou outro regime de bonificação), as bonificações pedidas no âmbito do novo contrato ficarão condicionais caso ainda não exista no SCH informação sobre o contrato anterior e, caso já exista, ficará condicional se a outra IC ainda o não tiver dado por terminado¹. Relativamente a esse contrato, o SCH irá verificar se o valor do novo empréstimo não é superior ao capital em dívida do empréstimo anterior e também o período de bonificação pedido.
- ◆ Quando o mesmo número de contribuinte está afecto a mais do que um empréstimo bonificado, exceptuando o caso dos empréstimos cumulativos permitidos pelo n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, com a dupla finalidade de filtrar os casos em que:
 - ◇ O mesmo titular (ou titular e cônjuge) contrataram ilegalmente mais do que um empréstimo bonificado – pela alínea c) do n.º 3 daquele artigo, não podem “*Contrair quaisquer outros empréstimos para a aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento, bem como aquisição de terreno para construção de habitação própria permanente, em qualquer outro regime de crédito*”. Trata-se de uma verificação parcial dado não existir nenhuma base de dados que centralize a informação relativa a todos os empréstimos com estas finalidades (designadamente, os contraídos ao abrigo do regime geral de crédito).
 - ◇ Filhos/ascendentes estejam a ser considerados na dimensão de mais de um agregado familiar com direito a bonificação, reduzindo simultaneamente o rendimento anual bruto corrigido de ambos, o que poderia melhorar a classe de bonificação dos agregados envolvidos e, simultaneamente, aumentar o valor da bonificação a suportar pelo Estado.

¹ O artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 349/98 permite que os mutuários optem por outro regime de crédito dentro da mesma instituição de crédito mutuante ou por outra instituição de crédito mutuante, ao abrigo do mesmo ou de outro regime de crédito, não podendo os montantes dos empréstimos ser superiores ao capital em dívida na data da alteração e as taxas de bonificação têm de ter em conta o período de tempo do empréstimo já decorrido, devendo a instituição de crédito mutuante: aplicar o sistema de amortização de prestações constantes com bonificação decrescente; aplicar a percentagem de bonificação correspondente à anuidade seguinte; considerar um prazo de empréstimo que permita fazer coincidir o respectivo termo com o de uma anuidade.

-
- ◆ Quando a IC indicou que, para o período de bonificação remetida, o mutuário está em situação de mora no pagamento (em cumprimento do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro).

Nestes casos o SCH produz mensalmente um ficheiro, que é remetido às IC's por via electrónica, com a indicação dos contratos sujeitos a condicionais e o tipo de condicional (cfr. fluxograma II.1).

Observe-se que o SCH é uma base de dados que agrega uma elevada quantidade de informação relevante para o controlo das bonificações, que ainda se encontra em fase de desenvolvimento, especialmente no que se refere a módulos de consulta de dados. Os responsáveis da DGT indicaram que, entre outros, estava em curso o desenvolvimento de um módulo de informação estatística, de relevância para a obtenção de informação agregada.

O Instituto de Informática, na sua resposta, confirma que “(...) *Este módulo de consulta de estatísticas está em fase de desenvolvimento esperando-se a sua integração e utilização no SCH até final do ano.*”, salientando ainda que “(...) *a pouca informação existente devido aos erros das IC em nada contribui para o resultado expectável desta consulta.*”.

Não está previsto, nos controlos a efectuar, verificar se todos os elementos considerados num agregado familiar para efeitos da bonificação de juros têm o mesmo domicílio fiscal. No âmbito da auditoria, no seguimento de uma reunião realizada pela equipa da auditoria e representantes da DGCI e da DGITA esta Direcção-Geral procedeu a essa verificação, para os 285.110 contratos que lhe foram submetidos entre Janeiro de 2005 e Abril de 2006, constatando-se que em 34,4% a morada (município e freguesia) não coincidia para todos os elementos do agregado. Esta elevada percentagem é preocupante, uma vez que a inexistência desse controlo permite, designadamente:

- ◆ Em casos de compra de 2.ª habitação (situação em que não poderia ser concedido crédito bonificado) que um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal e beneficie, para além da bonificação de juros, da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);
- ◆ Sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido¹ e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

Considera-se não haver justificação para que os elementos de um agregado familiar que partilham a mesma habitação² não tenham o mesmo domicílio fiscal. Assim, para dificultar a ocorrência das situações elencadas, recomenda-se a implementação deste controlo, dando origem, no SCH, a um novo “condicional”, a regularizar após a uniformização dos domicílios fiscais de todos os elementos do agregado familiar.

A DGCI, na sua resposta, esclarece que

“Na legislação fiscal prepondera o conceito de domicílio fiscal constante da alínea a) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei Geral Tributária, que consiste no local de residência habitual, tratando-se de pessoas singulares. Sucede que esse conceito nem sempre coincide com o de habitação própria permanente, ou seja, o sujeito passivo poderá ter um domicílio fiscal distinto da sua habitação própria e permanente. Acresce que segundo a legislação fiscal apenas são obrigados a possuir o mesmo domicílio fiscal os sujeitos passivos que

¹ Rendimento anual bruto a dividir pelo número de elementos do agregado familiar.

² Conforme o conceito de agregado familiar definido na alínea b) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro.



vivam em união de facto e pretendam aproveitar esse regime. Assim, nada obsta que dois sujeitos passivos casados possam ter domicílios fiscais distintos.

Quanto aos dependentes, para se proceder ao controlo do seu domicílio fiscal, torna-se imprescindível a obrigação de inscrição (obtenção de NIF).

Deste modo, apenas alterando a legislação fiscal, é possível efectuar o controlo sugerido pelo Tribunal.”

De facto, a Lei Geral Tributária, no artigo citado pela DGCI, estabelece como domicílio fiscal o local de residência habitual, considerando o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, pela alínea e) do n.º1 do artigo 4.º, como “*«Habitação própria permanente» aquela onde o mutuário ou este e o seu agregado familiar irão manter estabilizado o seu centro de vida familiar*”, pelo que parece existir sintonia entre os dois conceitos. Admite-se, contudo, a existência de situações pontuais (certamente inferiores aos actuais 34,4%) que justifiquem a existência de residência habitual distinta do centro de vida familiar.

Assim, a legislação sobre bonificações de juros deveria estabelecer como regra que todos os elementos do agregado familiar tivessem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, que apresentassem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).

Quanto à necessidade de obtenção de NIF para os dependentes, observe-se que o actual modelo de informação do SCH já exige a indicação do número de identificação fiscal para todos os elementos do agregado familiar com mais de um ano de idade.

Nesta matéria, a DGT, na sua resposta observa que “*(...) se encontra previsto no nº 7 da Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro, que a composição do agregado familiar é a constante de um modelo anexo àquela portaria, a qual é confirmada pela respectiva Junta de Freguesia*”.

Reconhece-se a veracidade da observação da DGT que, não obstante, não responde à preocupação de controlo evidenciada pelo Tribunal, dado que é possível uma Junta de Freguesia confirmar a composição do agregado familiar e um dos elementos desse agregado possuir domicílio fiscal distinto, correspondendo ao do local de compra de segunda habitação, onde venha ainda a beneficiar de isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), situação que este controlo permitiria evitar.

Por outro lado, na sua resposta, o Instituto de Informática reitera a necessidade de proceder a uma análise custo benefício da introdução deste controlo, factor que deverá ser ponderado.

b) Efeitos da introdução do SCH no montante das bonificações pagas em 2004 e 2005

As IC's têm tido, em graus diversos, dificuldade em adaptar os seus sistemas de informação de modo a que os ficheiros enviados mensalmente passem o conjunto de validações definido no SCH. A título de exemplo, evidencia-se no quadro seguinte a análise numérica dos registos entrados em Janeiro de 2006 aceites pelo sistema (apenas 23,9%) e os devolvidos às IC's para correcção (76,1%).

Quadro II.6 – Registos entrados no SCH para validação, por IC (Janeiro/2006)

IC (a)	Registos entrados	Em % do total	Aceites		Devolvidos	
			n.º	%	n.º	%
BANIF	12 683	1,6	2 913	23,0	9 770	77,0
BBVA	433	0,1	145	33,5	288	66,5
BCP/BII	23 591	2,9	13 567	57,5	10 024	42,5
BESA	127	0,0	81	63,8	46	36,2
BIC	91 255	11,3	56 959	62,4	34 296	37,6
BPI	43 361	5,3	36 373	83,9	6 988	16,1
BPP	3 015	0,4	2 177	72,2	838	27,8
BST/TOTTA	87 833	10,8	65 739	74,8	22 094	25,2
CCAM	12 539	1,5	11 111	88,6	1 428	11,4
CEMAH	167	0,0	109	65,3	58	34,7
CGD	535 531	66,1	4 861	0,9	530 670	99,1
Total	810 535	100,0	194 035	23,9	616 500	76,1

(a) Em Janeiro não entraram registos das seguintes IC's: MGL, UCI, BCA e BLB.

Constata-se que em Janeiro de 2006, 14 meses após a entrada em funcionamento do SCH, o grau de sucesso na validação da informação pelo sistema variou entre os 88,6% da CCAM e os apenas 0,9% da CGD (entidade que submeteu 66,1% dos registos). Esta situação evidencia que não terá sido pago um elevado montante de bonificações vencidas em 2005, ano em que se registou idêntica situação, questão que se desenvolve em seguida.

Para, de forma aproximada, determinar o montante que terá ficado por pagar das bonificações vencidas em 2005, note-se que o valor total pago por via orçamental passou de €479,1 milhões, em 2002, para apenas €182,3 milhões, em 2005 (ou seja, uma redução de 62,0%), e o valor médio pago a cada IC passou de €34,2 milhões, em 2002, para apenas €13,0 milhões, em 2005, conforme evidencia o quadro seguinte.

Quadro II.7 – Evolução dos pagamentos por via orçamental (2002-2005)

(em euros)

Pagamentos	2002	2003	2004	2005
Totais	479 100 251,42	456 097 008,47	297 477 629,74	182 293 596,83
Médios	34 221 446,53	32 578 357,75	21 248 402,12	13 020 971,20

Essa redução no período 2002-2005, essencialmente, ficou a dever-se a:

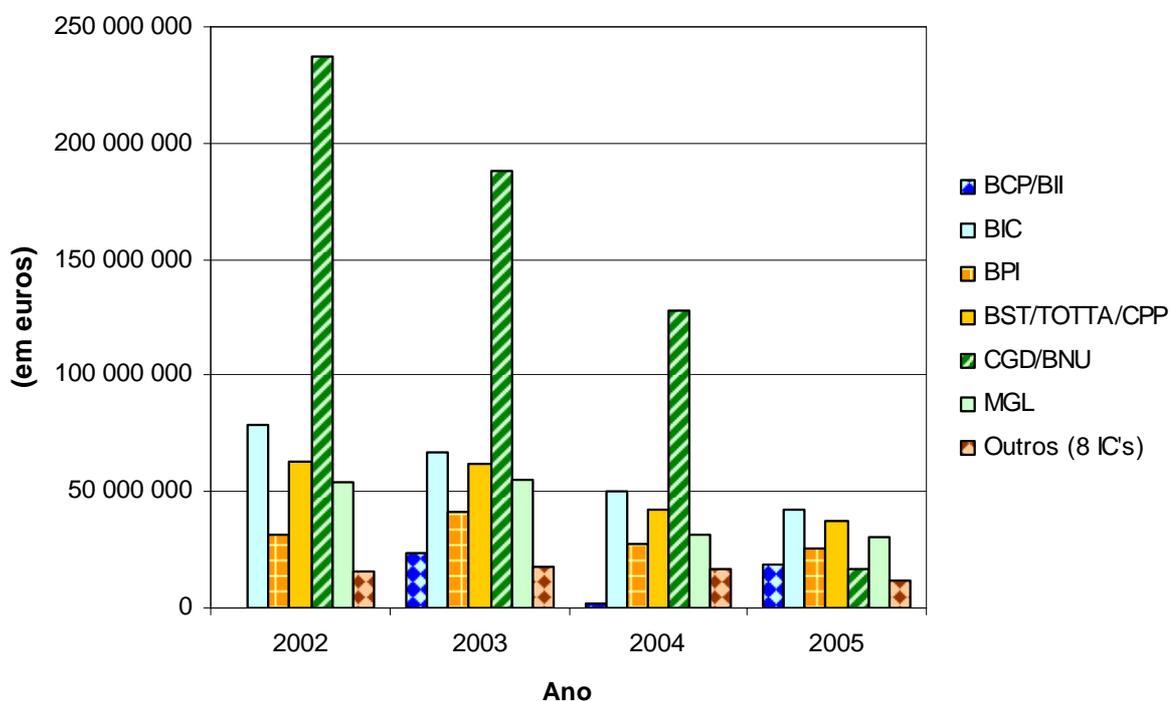
- ◆ Ter sido vedado, a partir de 30 de Setembro de 2002, a celebração de novos contratos de empréstimos bonificados, o que implica a diminuição do número de contratos vivos no final de cada ano e a conseqüente diminuição do valor das bonificações. De notar que a não celebração de novos contratos, para além da redução no número de contratos, tem um efeito amplificado na redução anual do montante das bonificações, uma vez que em cada ano saem do sistema os contratos mais antigos (a que correspondem valores de bonificações mais baixos) e deixam de entrar novos contratos (a que corresponderiam valores de bonificações mais altos), reduzindo o valor médio das bonificações por contrato vivo;



- ◆ Ter-se iniciado o processamento informático das bonificações através do SCH para as anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004.

O efeito combinado desses factores encontra-se ilustrado no gráfico seguinte, que evidencia a evolução das bonificações pagas por via orçamental, por instituição de crédito, observando-se uma quebra generalizada das bonificações pagas em 2004, acentuada em 2005, em particular relativamente à CGD¹.

Gráfico II.1 – Evolução dos pagamentos orçamentais, por IC, no âmbito do Decreto-Lei 349/98 (2002-2005)



Conforme evidencia o gráfico anterior, a CGD, à qual correspondia em anos anteriores, de forma muito destacada, o maior montante de bonificações, passou, em 2005, para montantes inferiores a outras instituições de crédito. Conforme se evidenciou no quadro II.6, relativamente à CGD, em Janeiro de 2006, foi validado menos de 1% dos registos entrados no SCH. Segundo os serviços da DGT, idêntica dificuldade na validação dos valores registados pela CGD tinha já ocorrido em 2004 e 2005. Uma vez que, conforme também se evidenciou no quadro II.6, os registos da CGD representaram 66,1% do total, essa redução das bonificações pagas à CGD teve um considerável efeito no montante total das bonificações pagas nos anos em apreço.

O quadro seguinte permite demonstrar que a redução nos montantes das bonificações pagas em 2004 e 2005 se deveu muito mais à alteração de procedimentos com a introdução do SCH (a partir de Novembro de 2004) do que à cessação da celebração de novos contratos (a partir de Setembro de 2002). No quadro entra-se em linha de conta com o número de contratos vivos em cada ano, com o

¹ No gráfico observa-se uma variação irregular nos montantes pagos ao BCP/BII, em resultado da suspensão de pagamentos por parte da DGT, na sequência de auditorias realizadas pela IGF, com o acompanhamento da DGT (cfr. ponto 6.6.4.2.6 do Parecer sobre a CGE/2004, Vol. II e, adiante, os pontos 2.2.2.2 e 2.2.2.3.1).

valor da bonificação média anual por contrato, e com o valor das bonificações pagas em 2004 e 2005, pelo que:

- ◆ O valor estimado das bonificações vencidas em 2004 e 2005 é o produto do número de contratos vivos em cada ano pelo valor médio das bonificações por contrato;
- ◆ O valor das bonificações vencidas em 2004 e 2005 e não pagas é a diferença entre o valor estimado das bonificações vencidas e o montante das bonificações pagas; além das bonificações pagas por via orçamental, evidenciadas no anterior Quadro II.7, a DGT efectuou, em 2004 e 2005, pagamentos por operações específicas do Tesouro referentes a anos anteriores, tendo determinado o montante relativo a cada um desses anos; os valores indicados no Quadro II.8 incluem já, além da despesa orçamental, esse montante adicional;
- ◆ O efeito atribuído à cessação de novos contratos é igual ao produto da variação do número de contratos vivos em cada ano pelo valor médio das bonificações por contrato.

Como valor médio dos contratos vivos em 2004 e 2005 considerou-se €742,20, igual ao verificado no período de 1995 a 2003. Observe-se que uma diferença de €10,00 no valor médio anual das bonificações de cada contrato, dado que o número de contratos vivos em 2004 e 2005 era, respectivamente, de 551.089 e de 510.082, implica uma diferença de cerca de €5,5 milhões e de €5,1 milhões no valor estimado das bonificações vencidas em cada um desses anos. Ou seja, o montante das bonificações vencidas em 2004 e 2005 pode ser bem superior ao estimado no quadro seguinte e, em consequência, o valor das bonificações que ficaram por pagar:

Quadro II.8 – Evolução dos contratos de empréstimo e das bonificações (2002-2005)

		2002	2003	2004	2005
(1)	N.º de contratos vivos no final do ano	595 621	587 130	551 089	510 082
(2)	Variação do n.º de contratos em relação ao ano anterior		- 8 491	- 36 041	- 41 007
(3)	Variação do n.º de contratos em relação ao ano anterior (em %)		- 1,4%	- 6,1%	-7,4%
(4)	Valor das bonificações pagas	€ 503,1 milhões	€ 487,1 milhões	€ 314,0 milhões	€ 182,3 milhões
(5)	Variação das bonificações pagas em relação ao ano anterior		€ -16,0 milhões	€ -173,1 milhões	€ -131,7 milhões
(6)	Variação das bonificações pagas em relação ao ano anterior (em %)		- 3,2%	- 35,5%	- 41,9%
(7)	Valor estimado das bonificações vencidas em 2004 e 2005 [(1) x € 742,20]			€ 409,0 milhões	€ 378,6 milhões
(8)	Bonificações por pagar [(7) – (4)] (Efeito atribuído à introdução do SCH na diminuição das bonificações pagas em 2004 e 2005)			€ 95,0 milhões	€ 196,3 milhões
(9)	Efeito atribuído à cessação de novos contratos nas bonificações de 2004 e 2005 [(3) x € 742,20]			€ 26,7 milhões	€ 30,4 milhões

Conforme se evidencia no quadro anterior (linhas 3 e 6), em 2004 e 2005, enquanto o número de contratos vivos foi reduzido em, respectivamente, 6,1% e 7,4%, o montante das bonificações pagas reduziu-se em 35,5% e 41,9% nos mesmos anos. Assim, a redução no número de contratos explica apenas uma pequena parte (cerca de 1/6 em 2005) da diminuição do montante pago das bonificações.

Esse dado é consistente com os valores evidenciados também no quadro anterior (linhas 8 e 9), baseados em estimativas segundo as quais, enquanto a diminuição do número de contratos vivos, em 2004 e 2005, reduziu o valor das bonificações em €26,7 milhões e €30,4 milhões, respectivamente, o processamento das bonificações através do SCH impediu o pagamento de bonificações no valor de €95,0 milhões e €196,3 milhões em cada um dos anos.



Ou seja, o principal motivo para a diminuição no valor das bonificações pagas em 2004 e, mais acentuadamente, em 2005, consistiu na dificuldade das instituições de crédito, em particular da CGD, apresentarem os registos em suporte informático que permitisse a sua validação pelo SCH.

De acordo com as estimativas, em 2004 e 2005, o total das bonificações que ficaram por pagar totalizou €291,3 milhões. Relativamente a 2005 salienta-se que tendo sido pago, por despesa orçamental, o montante de €182,3 milhões, ficou por pagar um montante superior, estimado em €196,3 milhões, diminuindo a despesa na Conta Geral do Estado.

Note-se que se trata de encargos que transitaram para o(s) ano(s) seguinte(s), a pagar quando as instituições se conseguirem adaptar às exigências do SCH e apresentarem os pedidos de bonificação relativos a estes períodos.

Sobre o processo do seu pagamento, observa-se que a al. g) do art.º 72.º da LOE/2006 prevê que possa ser efectuado por recurso ao mecanismo de “regularização de situações do passado”, mediante emissão de dívida pública, “o cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros no âmbito dos regimes do crédito à habitação” e de outros regimes “processados pela DGT, correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores”.

Esta solução, a verificar-se, configurará uma situação de desorçamentação da despesa que, conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/2004, “(...) é ilegal, com violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 5.º, da alínea a) do n.º 1 do art.º 16.º, dos n.os 5 e 6 do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental.”.

2.2.2.1.1 – O SCH e o controlo da despesa relativamente ao sistema de controlo manual das bonificações em suporte papel

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que o sistema de amortização dos empréstimos é o de prestações constantes, com bonificação decrescente e, nos termos definidos pela Portaria n.º 1177/2000, de 15 de Dezembro, o valor da bonificação resulta da seguinte fórmula:

$$B = b_k * TRCB * S_K \frac{t'}{t}$$

Onde: B = Bonificação a suportar pelo Estado;
b_k = taxa de bonificação no ano k;
TRCB = taxa de referência para o cálculo de bonificações¹;
S_k = capital em dívida no início do ano k;
t = taxa de juro contratual anual;
t' = taxa de juro equivalente a t calculada em função da periodicidade de pagamento das prestações.

As taxas de bonificação, de acordo com os escalões de rendimento anual bruto corrigido (RABC), constam do quadro seguinte:

¹ Esta taxa tem vigência semestral, com início a 1 de Janeiro e 1 de Julho, é divulgada pela DGT, sendo calculada com base na EURIBOR a 6 meses, divulgada no primeiro dia útil do mês anterior ao início de cada semestre, acrescida de um diferencial de 1,5 pontos percentuais, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito for menor, caso em que aquela taxa de referência passará a ser-lhe igual.

Quadro II.9 – Classe de bonificação em função do rendimento anual bruto corrigido

	Classes de bonificação			
	I	II	III	IV
Escalão do rendimento do agregado familiar	RABC ≤ 3,25 SMNA	RABC ≤ 3,75 SMNA	RABC ≤ 4,25 SMNA	RABC ≤ 4,75 SMNA
Taxa de bonificação (bk) (%) ^(a)	44	32,5	21,5	10,5

(a) A taxa de bonificação é constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente, nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais.

SMNA =salário mínimo nacional anual.

O rendimento anual bruto (RAB) do agregado familiar é corrigido de acordo com a tabela seguinte:

Quadro II.10 – Rendimento anual bruto corrigido em função da dimensão do agregado familiar

Dimensão da família	1	2	3	4	5	6
RABC (em euros)	RAB × 1,3	RAB	RAB - 823,02	RAB - 1 646,03	RAB - 2 469,05	RAB - 3 292,07

Nas alíneas seguintes analisam-se as alterações ao controlo do valor das bonificações de juros resultantes da introdução do SCH, em substituição do controlo por amostragem efectuado pela DGT com base em listagens remetidas pelas ICs em suporte papel.

a) Testes aleatórios substituídos por análise integral individualizada

Os testes do SCH são feitos a todos os contratos individualmente, o que, por um lado, melhora o controlo relativamente à análise aleatória da informação em suporte papel e, por outro, permite que erros identificados em relação a um contrato suspendam apenas o pagamento da bonificação desse contrato. Anteriormente, pela análise em suporte papel a detecção de um erro num contrato implicava a devolução de toda a listagem para correcção e substituição e, em sentido contrário, poderia haver diversos contratos com anomalias que não eram detectados por a amostra da DGT os não abranger.

b) Controlo anual das condições de acesso (rendimentos do agregado familiar e sua composição)

O artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que os mutuários deverão fazer a comprovação do rendimento anual bruto e da composição do agregado familiar junto da instituição de crédito mutuante, nos termos a definir por portaria, até 2 meses antes da data do início do período anual seguinte do empréstimo¹, mediante a apresentação dos documentos comprovativos da composição e dos rendimentos do agregado familiar previstos. A sua não apresentação determina a perda das bonificações a que os mutuários teriam direito no período anual seguinte do contrato.

Quanto à composição do agregado familiar, os dados remetidos pela IC ao SCH têm de indicar o n.º de contribuinte de todos os elementos do agregado com idade superior a 1 ano. Como já referido, esta informação para além de confirmar a dimensão do agregado familiar para efeitos de determinação do seu rendimento anual bruto corrigido, permite também que o SCH verifique se o mesmo n.º de contribuinte está afecto a mais do que um empréstimo bonificado (exceptuando o caso dos

¹ Prazo fixado pela Portaria n.º 1177/2000, de 15 de Dezembro, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro.



empréstimos cumulativos permitidos pelo n.º 2 do artigo 8.º Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro). Este controlo era impossível nas listagens em suporte papel.

Quanto ao rendimento do agregado familiar, conforme foi descrito, a informação remetida pelas IC's ao SCH é cruzada com a constante das bases de dados da DGCI, dando cumprimento à articulação prevista no artigo 26-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, entre a DGCI e a DGT no acompanhamento e verificação do cumprimento, pelas IC's mutuantes, das obrigações subjacentes à atribuição do crédito bonificado. Não obstante esta substancial melhoria do controlo efectuado (cruzamento dos rendimentos do agregado familiar, para cada beneficiário), continuam a verificar-se algumas fragilidades:

- ◆ Quanto aos documentos comprovativos do rendimento, o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que deve ser apresentada a última nota demonstrativa de liquidação do IRS e a declaração de rendimentos que lhe diga respeito mas, conforme já se destacou no Parecer sobre a CGE/1999, *“(...) não define as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados. Pela sua importância, esta questão, que é comum a outros auxílios do Estado atribuídos com base no rendimento anual bruto, comprovado através da declaração e/ou da nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento deve ser esclarecida por via legislativa.”*.

Assim, para o conceito de rendimento do agregado a considerar nesse cruzamento, o Despacho n.º 307/2004-XV, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado sobre a Inf. n.º 2180/03 da Direcção-Geral dos Impostos, de parecer contrário, fixa que *“(...) pode ser utilizado o conceito que mais se aproxime de rendimento bruto anual que é o rendimento global constante da linha 1 da nota de liquidação de IRS”*. Deste modo, como se evidenciou no Quadro II.5, do cruzamento de dados só resulta a indicação de anomalia se o rendimento declarado do agregado familiar para efeitos de bonificação for inferior ao rendimento global constante da nota de liquidação, o que se afigura uma decisão correcta, pois o agregado familiar pode dispor de rendimentos não inscritos naquela linha.

Na sua resposta, a DGCI informa que *“(...) a DGT (a pedido das instituições de crédito) sempre [solicitou] que viesse a ser utilizado o valor do rendimento global constante da nota de liquidação como equivalente ao valor do rendimento bruto para os devidos efeitos legais (...)”*, entendimento que veio a ser fixado por aquele despacho.

Esta solução administrativa não substitui a já referida necessidade de esclarecer pela via legislativa a forma de obtenção do rendimento anual bruto a partir da declaração do IRS, em função do tipo de rendimento do agregado familiar. Note-se que o “rendimento global” inscrito na linha 1 da nota de liquidação do IRS tem por finalidade o apuramento do imposto a pagar e não a identificação do rendimento bruto do agregado familiar, o qual pode diferir de forma significativa¹.

¹ Designadamente, face à legislação em vigor nesta data, nessa linha 1: *a)* da categoria A, não estão incluídos os rendimentos dos desportistas (objecto de tributação autónoma), as gratificações e as isenções (relativas a deficientes e as indicadas no quadro 4 do Anexo H); *b)* da categoria B, são incluídos os lucros, ou seja o rendimento líquido da actividade e não incluídos os rendimentos dos desportistas, as isenções (relativas a deficientes, a propriedade intelectual e as indicadas no quadro 4 do Anexo H), nem os rendimentos agrícolas até 5x14xSMN (salário mínimo nacional), que a partir desse montante estão apenas sujeitos a englobamento parcial; *c)* da categoria E, são excluídos os rendimentos tributados a taxa liberatória e as partes legalmente excluídas de seguros de vida e de planos poupança-reforma; *d)* da categoria F, é considerado o rendimento líquido; *e)* da categoria G, as mais valias apenas são englobadas em 50% e não

Dado o elevado número de incentivos que são concedidos com base no rendimento do agregado familiar seria de ponderar a possibilidade da nota de liquidação do IRS vir a dispor de um campo onde se encontrem somados todos os rendimentos declarados, independentemente da forma como venham (ou não) a ser objecto de tributação.

Na sua resposta, a DGCI informa que *“É possível a criação de um campo com características semelhantes às descritas pelo Tribunal de Contas.”*, contudo, ressalva que *“(...) a criação de tal campo para além de implicar alterações a nível de espaço na nota de liquidação, iria implicar uma revisão das notas de liquidação do IRS por forma a esse montante vir aí explícito, o que levaria a uma revisão do próprio sistema informático de liquidação, o que poderá não se coadunar com as finalidades fiscais a que se destina.”*.

Quanto a esta matéria, o Instituto de Informática, na sua resposta, manifesta preocupação relativamente à *“(...) eventual necessidade de cálculo e recolha de informação que irá substituir a anterior, por parte das ICs”* e à *“(...) dificuldade que há em retroagir no SI relativamente aos dados já existentes e tendo em consideração a elevada complexidade do SCH”*, concluindo que *“(...) se assim for decidido seria conveniente uma análise custo benefício dessa possível retroacção.”*.

Face ao exposto, subsistindo o problema, o Tribunal entende que se deve procurar todas as soluções alternativas para a sua resolução.

- ◆ Mantém-se o carácter alterável da declaração de rendimentos, focado no Parecer sobre a CGE/1999, dado que os contribuintes podem *“(...) apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela Administração Fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto (...), (...)”*, sem consequências quanto aos rendimentos considerados para efeito da atribuição das bonificações. Assim, se o contribuinte emitir uma declaração de rectificação após o cruzamento da informação constante das bases de dados (ou na sequência de acção de inspecção for emitida nova nota de liquidação), não está previsto nenhum mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a informação constante do SCH.

Quanto à possibilidade de efectuar este tipo de controlo, os responsáveis pela Direcção de Serviços do IRS, indicaram que tal seria possível se fosse criada a obrigação legal de indicar na declaração de IRS a situação de beneficiário de bonificação de juros. Desta forma seria possível, face a uma declaração de substituição e respectiva nota de liquidação, notificar a DGT de situações em que o rendimento declarado para efeitos de bonificação era inferior ao rendimento constante da nova declaração.

Esta medida poderia ainda servir de elemento de controlo, designadamente no programa “Incentivo ao Arrendamento Jovem”, dado que o mesmo agregado familiar não deverá usufruir simultaneamente de subsídio ao arrendamento e de bonificação de juros para a aquisição de habitação própria permanente.

A DGCI, na sua resposta, considera que *“(...) a solução desta problemática passaria pela criação/implementação de um sistema informático a efectuar pela DGITA sobre a orientação da DGT, com a eventual colaboração/participação [da Direcção de Serviços do IRS], no sentido de se*

são englobadas se for indicada a intenção de reinvestimento; da categoria H, não estão incluídos os rendimentos isentos (relativos a deficientes e os indicados no quadro 4 do Anexo H).

No quadro 4 do Anexo H (excluídos da linha 1) são indicados os rendimentos relativos a remunerações do pessoal das missões diplomáticas e consulares, do pessoal ao serviço de organizações estrangeiras ou internacionais, as auferidas na qualidade de tripulante de navios registados no Registo Internacional de Navios (Zona Franca da Madeira), as auferidas ao abrigo de acordos de cooperação e as auferidas no desempenho de funções integradas em missões de carácter militar, efectuadas no estrangeiro, com objectivos humanitários, os lucros derivados de obras ou trabalhos das infra-estruturas comuns NATO, a realizar no território português e também os recebimentos em capital de importâncias despendidas pelas entidades patronais para regimes de segurança social



permitir um controlo dinâmico das liquidações do IRS dos sujeitos passivos usufruidores de regimes bonificados no âmbito do crédito à habitação, por forma a que a DGT fosse automaticamente informada das alterações.”

A DGT, na sua resposta precisa que “(...) as validações efectuadas pelo SCH têm em conta a data da última nota de liquidação, disponível até aos dois meses antes do início de uma anuidade para efeitos de determinação da classe de bonificação em que o empréstimo se insere na anuidade subsequente (...)” e acrescenta que “a criação do mecanismo de controlo proposto implicaria a alteração da legislação (...), a reconfiguração da base de dados e a modificação de procedimentos.”

Efectivamente, a legislação que regulamenta a concessão da bonificação de juros estabelece que o mutuário apresente a última nota de liquidação disponível até 2 meses antes do início da anuidade. É entendimento deste Tribunal que este prazo visa garantir a operacionalidade do sistema de informação (de forma a dispor, no início da anuidade, da informação requerida para o cálculo das bonificações de juro a pagar). Contudo, se o rendimento do ano a que se refere essa nota de liquidação vier a ser alterado, deverá ser revista a bonificação atribuída de forma a garantir igual tratamento para agregados com o mesmo rendimento anual bruto corrigido, independentemente do momento em que essa alteração ocorra.

Na sua resposta, o Instituto de Informática refere que “(...) Embora as alterações necessárias ao SCH para responder a esta recomendação sejam maioritariamente da competência da DGITA, existirá necessidade de análise e alteração do SCH por parte do IIMF(...)” e salienta que é de ponderar uma análise custo benefício de tal decisão, posição que merece a concordância deste Tribunal.

Estes controlos adicionais, sugeridos no relato de auditoria, suscitaram, na resposta da DGITA, a observação que “(...) a solução informática desenvolvida contempla, na totalidade, os requisitos oportunamente identificados pela Direcção-Geral do Tesouro (...)” e a manifestação de disponibilidade para “(...) colaborar em eventuais desenvolvimentos complementares que venham a ser identificados como indispensáveis ao aperfeiçoamento do actual sistema e cuja concretização seja tecnicamente viável.”

c) Controlo do valor da bonificação a pagar

Para os pedidos de bonificação remetidos à DGT por listagens em suporte papel mantém-se a situação relatada no Parecer sobre a CGE/1999:

“(...) Tais listagens, com elementos de cálculo do valor das bonificações vencidas relativas a cada mutuário durante um ano, são remetidas à DGT, como suporte do montante total das bonificações reclamadas. A DGT desenvolveu programas informáticos que permitem (caso essas listagens contenham todos os elementos necessários ao cálculo das bonificações em cada período subanual em que tenham ocorrido alterações das variáveis básicas¹), confirmar, por amostragem, a correcção do montante anual das bonificações do respectivo mutuário reclamado pela instituição de crédito.

No entanto, a conferência actualmente efectuada apenas permite confirmar que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das

¹ “Conhecido o regime de bonificação (jovem e outro), o capital inicial mutuado e a data, e o capital em dívida no início do ano, é necessário calcular as bonificações em períodos subanuais quando se verifique alteração em qualquer das seguintes variáveis:

- Transferência do empréstimo para outra instituição de crédito;
- Taxa de juro contratual e taxa de referência para o cálculo das bonificações (quando inferior à taxa de juro contratual);
- Amortizações antecipadas;

O montante anual das bonificações reclamado pela instituição de crédito é a soma das bonificações vencidas em cada período subanual.”

bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o "histórico" do empréstimo, isto é, se os dados de um empréstimo apresentados nesse ano são consistentes com os apresentados pela instituição de crédito no(s) ano(s) anterior(es)."

A situação, para os pedidos apresentados pelo SCH, conforme já foi descrito, apresenta melhorias substanciais:

- ◆ Para cada movimento mensal de juros bonificados o sistema verifica o pedido da IC: designadamente, cruza o capital em dívida com o do período anterior, confirma a classe de bonificação (em função do rendimento anual bruto validado pela DGCI e do n.º de elementos do agregado familiar, com a indicação dos respectivos números de contribuinte de todos os elementos que tenham mais de 1 ano de idade), o valor da taxa de referência para o cálculo das bonificações e o cálculo efectuado com base em todas estas variáveis.
- ◆ O valor da bonificação anual obtido pelo controlo efectuado pelo SCH, no máximo, pode diferir em 15 cêntimos do valor reclamado pela IC. Se esta margem de erro for ultrapassada o pagamento fica condicional.

Note-se que no SCH é introduzido o historial do empréstimo só a partir da entrada do sistema em funcionamento. Assim, a informação relativa ao capital em dívida para o cálculo da 1.ª mensalidade da 1.ª anuidade vencida a partir de 01/11/2004 não pode ser cruzada com o valor em dívida da mensalidade anterior (informação que não consta do SCH), verificando-se apenas que terá de ser inferior ao valor do empréstimo contratado. Questionados quanto a este aspecto, os responsáveis da DGT informaram que tomaram esta opção face às grandes dificuldades que as IC's teriam em introduzir o historial dos empréstimos no SCH.

No quadro seguinte sintetizam-se as diferenças entre o controlo efectuado pela via tradicional, através de listagens em suporte papel, e através do SCH.



Quadro II.11 – Comparação das principais características do controlo efectuado aos pedidos de bonificação de juros em suporte papel com os pedidos efectuados através do SCH

Verificação	Pedidos em suporte papel	Pedidos via SCH
Âmbito	Testes aleatórios. Risco de contratos com anomalias não serem detectados. A detecção de anomalias num contrato implica a devolução de toda a listagem para correcção e substituição.	Análise integral do universo: o SCH testa todos os contratos individualmente, pelo que uma anomalia detectada num contrato suspende apenas o pagamento da anuidade desse contrato.
Composição do agregado familiar	Até dois meses do início da anuidade, o mutuário tem de comprovar junto da IC a composição do agregado familiar.	Até dois meses do início da anuidade, o mutuário tem de comprovar junto da IC a composição do agregado familiar e indicar o número de contribuinte de todos os elementos com mais de 1 ano de idade. A IC passou a enviar essa informação ao SCH.
Uma pessoa é considerada num único agregado familiar objecto de bonificação de juros	Não.	O SCH verifica se cada n.º de contribuinte está afecto a mais do que um empréstimo bonificado (exceptuando o caso dos empréstimos cumulativos permitidos pelo n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro).
Valor da anuidade pedida, em confronto com o seu histórico	Não, para a generalidade das verificações.	Sim, excepto para a 1.ª anuidade vencida após a data de entrada em funcionamento do SCH, dado que o histórico do empréstimo anterior à entrada de funcionamento da base não foi carregado
Valor do rendimento anual bruto declarado para efeitos de bonificação	Não.	O valor indicado nos ficheiros remetidos pelas IC é cruzado pela DGITA com a base de dados do IRS da DGCI e não pode ser inferior à soma do valor inscrito na linha 1 das notas de liquidação dos vários elementos do agregado familiar (dado que o conceito de agregado familiar fiscal difere do conceito utilizado para a bonificação de juros). Note-se que há rendimentos não incluídos na linha 1.
Valor do rendimento anual bruto declarado para efeitos de bonificação, caso seja emitida nova nota de liquidação	Não.	Não, se essa nova nota de liquidação for emitida após a entrega dos documentos à IC (até dois meses antes do início da anuidade) ^(a) .
Valor do rendimento anual bruto corrigido e da classe de bonificação atribuída pela IC	Não.	O SCH, em função dos elementos do agregado familiar e dos respectivos rendimentos brutos declarados, valida o rendimento anual bruto corrigido e a classe de bonificação indicada pela IC.
Valor da bonificação a pagar	Sim, tendo por base os elementos enviados pela IC na respectiva listagem.	Sim, tendo por base a informação enviada pelas IC's ao SCH, objecto de um conjunto de validações.
Domicílio fiscal comum para todos os elementos do agregado familiar	Não	Não, embora este controlo possa vir a ser criado para dificultar situações em que sejam considerados no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio e casos de compra de 2.ª habitação em que um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal e beneficie, para além da bonificação de juros, da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis
Transferência do crédito bonificado para outra IC – encerramento do empréstimo anterior	Não.	Sim, um contrato identificado pela IC como transferência fica “condicional” até a IC anterior o considerar encerrado.
Transferência do crédito bonificado para outra IC – controlo do valor em dívida	Não.	Sim, para estes contratos o SCH verifica se o valor do novo contrato não é superior ao valor em dívida do contrato anterior.
Reposição de bonificações (alienação de habitação antes dos 5 anos, excepto casos previstos na lei, e falsas declarações)	Não, dado ser inviável procurar nas sucessivas listagens em suporte papel as anuidades pagas relativas ao contrato em causa.	Sim, parcialmente. O valor a repor terá de ser maior do que as bonificações acumuladas registadas no SCH (como o sistema não dispõe da informação do contrato anterior à sua entrada em funcionamento, não pode efectuar a validação do valor exacto).

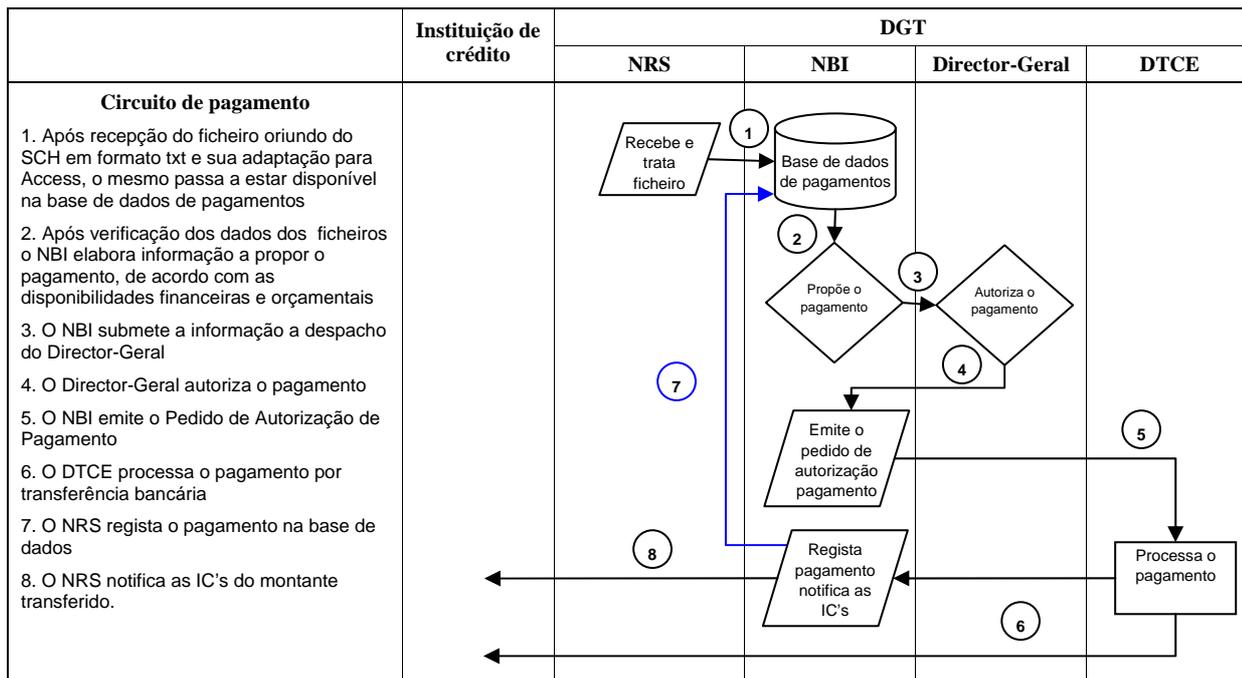
(a) Redacção corrigida após análise da resposta da DGT.

A situação agora verificada confirma a preocupação do Tribunal perante a criação de sistemas de subsídios, envolvendo recursos financeiros substanciais (como evidência o presente relatório), sem a criação simultânea de um sistema de controlo minimamente eficaz.

2.2.2.1.2 – Circuito de autorização e pagamento das Bonificações de juros

Conforme o indicado no Fluxograma II.1, o SCH produz um ficheiro mensal com as anuidades de bonificação que reúnem as condições para serem pagas. O fluxograma seguinte ilustra o tratamento dado a essa informação até ao pagamento.

Fluxograma II.2 – Circuito de autorização e pagamento da Bonificação de juros



O ficheiro proveniente do SCH é tratado pelo Núcleo de Redes e Sistemas (NRS) e introduzido na base de dados de pagamentos (base que agrega a informação relativa a todas as bonificações de juros da DGT). De acordo com as orientações recebidas, desde que exista disponibilidade orçamental e financeira, o Núcleo de Bonificações e Incentivos (NBI) propõe o pagamento e, após autorização pelo Director-Geral, emite o Pedido de Autorização de Pagamento no SIC¹ e notifica a IC. O pagamento é processado pelo Departamento de Tesouraria Central do Estado, por transferência bancária.

2.2.2.1.3 – Processos de alienação e de falsas declarações – devolução de bonificações ao Estado

O Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, no artigo 12.º estabelece que os mutuários do regime bonificado não podem alienar o fogo durante o prazo de cinco anos a contar da data da concessão do empréstimo para aquisição, construção ou realização de obras em habitação própria permanente, sob pena de ficarem obrigados a reembolsar a instituição de crédito (que, por sua vez, reembolsará o Estado) do montante das bonificações entretanto usufruídas, acrescido de 10%. Esta penalização só não terá lugar se a alienação do fogo for determinada pelas seguintes razões, devidamente comprovadas perante a instituição de crédito mutuante:

¹ Sistema de informação contabilística.



- ◆ Mobilidade profissional de um dos titulares do empréstimo ou do cônjuge ou alteração da dimensão do agregado familiar, desde que o produto da venda seja afecto à aquisição ou construção de nova habitação própria permanente, até à concorrência do respectivo preço;
- ◆ Perda de emprego¹ ou morte de um dos titulares do empréstimo.

O prazo de 5 anos para a alienação do imóvel aplica-se também às situações em que se verifique a amortização antecipada total do empréstimo e, caso tenha lugar a penalização acima referida, a DGT deverá ser directamente reembolsada.

Também a prestação de falsas declarações relativamente às condições de acesso e permanência nos regimes bonificados, nos termos do artigo 29.º-A, implicam a imediata integração do mutuário no regime geral de crédito e a devolução das bonificações auferidas, acrescidas de 25%. Responsáveis da DGT informaram não existir, até ao momento, qualquer situação detectada desta natureza.

Assim nos casos de alienação do imóvel (ou amortização antecipada total do empréstimo), se o mutuário não comprovar encontrar-se numa das situações previstas na lei, as IC's deverão assegurar a devolução das bonificações auferidas e respectiva penalização.

Na prática, a DGT teve de criar critérios operacionais para a aplicação das regras definidas na lei, designadamente:

- ◆ A mobilidade profissional terá de ser motivo determinante para a venda e para a nova aquisição² e terá de implicar um deslocamento de pelo menos 50 quilómetros³.
- ◆ O prazo de 1 ano para a aquisição de nova habitação. Quanto a esta decisão administrativa, responsáveis da DGT informaram que perderam recentemente um processo em Tribunal, pelo que terão de reequacionar este critério.
- ◆ A fórmula de cálculo para verificar a aplicação do produto da venda na aquisição da nova habitação: ***Produto da venda ≤ Valor reinvestido***, onde:

$$\text{Produto da venda} = \text{Valor da venda} - \text{Capital em débito}$$

$$\text{Valor reinvestido} = \text{Valor da nova aquisição} - \text{Valor do empréstimo}$$

Em nome da transparência da actuação do Estado, da certeza jurídica e da uniformidade de tratamento de casos iguais, considera-se necessário que os critérios operacionais sejam alvo de acto legislativo, que os torne conhecidos e obrigatórios para todos os intervenientes nestes processos. Essa será a forma de, por um lado, conseguir que todas as IC's, a quem compete, em primeira linha, analisar os comprovativos apresentados pelos mutuários, actuem de forma idêntica e, por outro, ser do conhecimento de todos os beneficiários.

¹ Corresponde à situação dos trabalhadores que, tendo disponibilidade para o trabalho, estejam há mais de seis meses desempregados e inscritos nos respectivos centros de emprego.

² Note-se o caso, exemplificativo, de um mutuário que vendeu a sua habitação em Aveiro, invocando a mobilidade profissional para Lisboa e adquiriu a nova habitação em Coimbra.

³ Atente-se, designadamente, ao caso de um mutuário que vendeu a sua habitação no concelho Barreiro, com mobilidade profissional para Lisboa e adquiriu a nova habitação no concelho do Barreiro.

Quando um contrato é encerrado por amortização extraordinária, as IC's enviam, no ficheiro mensal para o SCH, um registo de operação de fim de contrato, ao qual são associados códigos de tipo de movimento que identificam tratar-se de:

- ◆ Amortização total extraordinária antes dos 5 anos, ao abrigo das situações definidas na lei, que não implica a perda do direito às bonificações auferidas;
- ◆ Amortização total extraordinária antes dos 5 anos com perda do direito às bonificações auferidas;
- ◆ Amortização total extraordinária, dando por findo o contrato, devido a outras situações (designadamente a venda após os 5 anos).

Para cada caso em que se verifique a perda do direito às bonificações auferidas, a IC identifica no registo informático o montante da bonificação correspondente ao período da anuidade em que se verificou a amortização total e o valor da devolução das bonificações, acrescido da penalização de 10%.

A verificação do SCH, para este tipo de registo segue a tramitação referida no fluxograma II.1 e inclui a comparação do valor das bonificações devolvidas indicado pela IC (que terá de ser maior) com o valor acumulado das bonificações registado no SCH para aquele contrato (o sistema não pode verificar a exactidão do valor devolvido dado que, como já referido, só possui o histórico do contrato a partir da primeira anuidade vencida a partir 01/11/2004). À indicação de bonificações devolvidas inferiores ao registado no SCH está associado um código de erro, que implica a devolução da informação à IC para correcção.

O ficheiro extraído do SCH com as anuidades a pagar inclui também as bonificações “devolvidas”, informação que é igualmente introduzida na base de dados de pagamentos da DGT. A informação extraída desta base de dados, com indicação do montante a pagar por IC, inclui, para cada instituição que tenha indicado devoluções, o seu montante. Conforme indica o fluxograma II.2, o NBI submete a autorização superior os valores a pagar por IC, onde indica também o valor das devoluções.

Recolhido o despacho do Director-Geral, o NBI emite o Pedido de Autorização de Pagamento no SIC, onde indica que a cada IC seja pago o valor líquido (anuidades - devoluções) e que as devoluções sejam pagas (transferidas) para contas de operações específicas do Tesouro (uma conta por IC). O Departamento de Tesouraria Central do Estado processa os pagamentos de acordo com as instruções e o NBI regista a receita numa folha de cálculo, para efeitos de controlo, distinguindo a devolução de bonificações da penalização de 10%.

Este mecanismo permite o cumprimento do princípio da não compensação, estabelecido no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), dado que pela classificação económica da despesa 05.02.01A é processada a despesa bruta (anuidades), sendo apenas canalizada para as IC's a despesa líquida e a diferença (devoluções), imediatamente reconhecida como receita de operações específicas do Tesouro.

Note-se que, com o funcionamento do SCH, a IC deve remeter à DGT informação mensal sobre a execução dos contratos. Assim, no mês seguinte ao do fim do contrato deverá entrar no SCH a correspondente informação, prazo muitas vezes insuficiente para que o mutuário faça prova de que reúne as condições previstas na lei para não perder o direito às bonificações auferidas (especialmente se ocorrer aquisição de nova habitação). Nestes casos, a IC cobra ao mutuário as bonificações



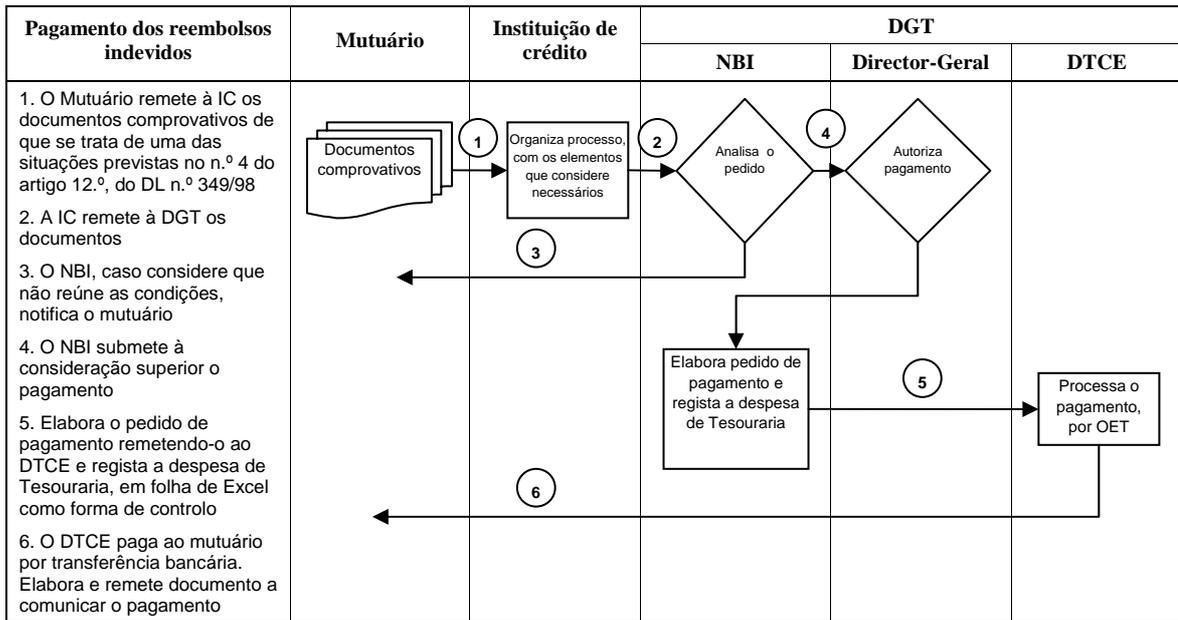
auferidas e respectiva penalização, que “entrega” ao Estado pelo mecanismo acima referido, a restituir se o mutuário vier a comprovar futuramente o cumprimento dessas condições¹.

É esta possibilidade, do Estado ter de proceder à restituição das bonificações reembolsadas, que justifica considerar essas devoluções, num primeiro momento, como receita de operações específicas do Tesouro e não como receita efectiva. No final de cada ano o NBI elabora uma informação em que submete a decisão superior a regularização parcial² dos saldos, pela sua conversão em receita efectiva. As devoluções são registadas no Capítulo 15 – *Reposições não abatidas nos pagamentos* e as penalizações no 08 – *Outras receitas correntes*. Em 2005, foram convertidos em receita efectiva €6.260.000 (€5.690.909,09 registados no Capítulo 15 e €569.090,91, no Capítulo 08) e mantiveram-se em saldo €223.384,25.

2.2.2.1.4 – Restituição de bonificações reembolsadas

Como ilustra o fluxograma seguinte, o mutuário deverá apresentar junto da IC os comprovativos do direito à bonificação³, para que esta organize o processo e canalize o pedido de restituição para a DGT.

Fluxograma II.3 – Restituição de bonificações reembolsadas



O NBI procede à análise do processo recebido, utilizando, designadamente, os critérios operacionais indicados no ponto anterior, podendo solicitar informação adicional. Se dessa análise resultar o indeferimento do pedido notifica o mutuário e, caso contrário, considerar que reúne as condições

¹ Também anteriormente, nos pedidos em suporte de papel, se verificavam devoluções de bonificações que, posteriormente, o Estado teria de restituir. Contudo, as ocorrências deste tipo eram muito menores dado que as IC's só apresentavam informação em relação a cada contrato anualmente, o que, geralmente, permitia ao mutuário um maior intervalo de tempo para apresentar a documentação justificativa junto da IC.

² Para fazer face a eventuais restituições, as quais ocorrem frequentemente.

³ Registam-se casos pontuais em que os mutuários solicitam directamente à DGT essa devolução.

propõe superiormente o pagamento. Após a devida autorização, o NBI elabora o pedido de pagamento para a conta de operações específicas do Tesouro afecta à receita da respectiva IC¹ e regista a saída na folha de Excel. O DTCE notifica o promotor da transferência bancária e efectua o pagamento.

Considerando que as IC's procedem a uma análise prévia da documentação apresentada pelo mutuário, não devendo remeter à DGT pedidos que não se enquadrem nas situações previstas na lei, e que a DGT indeferiu alguns dos pedidos recebidos, há situações em que o padrão de decisão das IC's não é uniforme. Este facto reforça a necessidade de tornar vinculativos os critérios operacionais de análise e também a realização de inspecções/auditorias às IC's para garantir a correcta aplicação da lei.

Na sua resposta, a Inspeção-Geral de Finanças clarificou que “(...) o âmbito das auditorias da IGF que se encontram em curso e também as realizadas pela PricewaterhouseCoopers & Associados, já incorpora a verificação do reembolso das bonificações dos imóveis alienados antes de decorridos cinco anos.”.

2.2.2.2 – Controlo da actuação das IC's, através de auditorias efectuadas pela IGF

Em 2000, na sequência da identificação de situações anómalas detectadas pela DGT no âmbito da análise das listagens das bonificações de juros apresentadas pelo BII em suporte papel, os pagamentos das bonificações a esta IC foram suspensos e foi determinado, por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, a realização de uma inspecção junto daquele banco, pela IGF em colaboração com a DGT.

A IGF examinou, por um lado, amostras relativas às primeiras anuidades de contratos celebrados em 1997, 1998, 1999 e 1.º quadrimestre de 2002 e, por outro, segundas anuidades e seguintes de contratos celebrados até 1999, notando-se que relativamente às primeiras anuidades são examinados os processos de concessão do empréstimo. A dimensão das amostras em relação ao universo e o tipo de anomalias detectadas sintetizam-se nos quadros seguintes:

¹ Ocasionalmente a conta afecta à receita “entregue” por aquela IC pode não apresentar disponibilidade suficiente para ocorrer à restituição das bonificações devolvidas. Nestes casos, o NBI remete ao Núcleo de Operações Contabilísticas um pedido de estorno, reforçando a conta em causa por contrapartida de outra com maior saldo.



Quadro II.12 – Universo das 1.^{as} anuidades (contratos de 1997 a 99 e 1.^o quadrimestre de 2002), amostra e tipo de anomalias detectadas

Descrição		Total	Em % da amostra
Extracção da amostra	N.º de créditos do universo	45 093	
	N.º de créditos da amostra	3 006	
	Amostra em percentagem do universo	6,7	
Anomalias detectadas	1. Elementos em falta nos processos de empréstimo		
	Relatório de avaliação do imóvel/obras	857	28,5
	Confirmação da conclusão das obras	471	15,7
	Declaração de IRS	52	1,7
	Declaração do agregado familiar	42	1,4
	Nota de liquidação de IRS	61	2,0
	Contrato de compra e venda, mútuo com hipoteca	7	0,2
	Declarações de dívida	37	1,2
	Outros	6	0,2
	2. Situações de incumprimento do regime		
	Financiamento de aquisição de garagem (fracção autónoma)/Financiamento das obras superior ao valor da avaliação	161	5,4
	Financiamento superior a 90% da aquisição/construção/obras	141	4,7
	Financiamento em simultâneo de aquisição e obras	214	7,1
	Valor de habitação/obras superior ao limite legal	70	2,3
	Concessão de empréstimo intercalar superior ao máximo previsto	26	0,9
	Enquadramento incorrecto na classe de bonificação	34	1,1
	Taxa de esforço superior ao limite legal	5	0,2
	Solicitação de empréstimo após entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002	13	0,4
	Na transferência de empréstimos entre IC's, a concessão de crédito por valor superior ao saldo na outra IC	103	3,4
	Concessão de empréstimos por prazo superior ao legal	78	2,6
Taxa de bonificação incorrecta no processamento da bonificação	58	1,9	
Outros	16	0,5	

Quadro II.13 – Universo das 2.^{as} anuidades e seguintes de contratos até 1999, amostra e tipo de anomalias detectadas

Descrição		Total	Em % da amostra
Extracção da amostra	N.º de créditos do universo	83 283	
	N.º de créditos da amostra	1 077	
	Amostra em percentagem do universo	1,3	
Anomalias detectadas	Processos não entregues para efeitos de análise	148	13,7
	Falta de declaração e notas de liquidação de IRS e declaração de agregado familiar	41	3,8
	Obrigações cumpridas com segundas vias de documentos	170	15,8
	Documentação entregue fora de prazo	127	11,8

Note-se que não se podem somar as anomalias identificadas nos quadros anteriores para obter a quantidade de processos com erros, dado que, segundo informação da IGF “*Um empréstimo pode evidenciar mais de uma deficiência quer ao nível da falta de elementos quer ao nível do incumprimento do regime*”.

Com base neste trabalho a IGF validou 40% (€57.303.485) das bonificações indicadas pela IC para o período em análise (€141.785.357), valores “(...) calculados a partir de projecções das taxas de erro apuradas nas amostras seleccionadas com um nível de confiança de 95% e um grau de precisão de 0,025.”. A IGF observou ainda que “(...) a regularização por parte das entidades auditadas das anomalias é susceptível

de proporcionar o incremento significativo dos valores auditados.”¹, pelo que não é possível quantificar, do valor não validado, quanto corresponde a bonificações indevidas e quanto virá ainda a ser solicitado após essa correcção.

O elevado volume de bonificações não validadas e o facto dos pagamentos se encontrarem suspensos até ao esclarecimento/correcção das anomalias detectadas levaram a que em reunião entre o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e representantes da IC, da IGF e da DGT fosse acertada uma metodologia para a realização de uma auditoria à IC por empresa de auditoria, tendo o BII/BCP seleccionado a Price Waterhouse Coopers. A IGF definiu os termos de referência da auditoria e tem vindo a validar os relatórios apresentados, mediante a verificação de 10% da amostra seleccionada pela empresa.

De salientar que, face às situações detectadas na análise efectuada ao BII/BCP a verificação foi alargada, numa primeira fase (por proposta da DGT através da informação n.º 1089/2002, de 17 de Julho), à CGD, ao CPP e ao BIC e, numa segunda fase ao BPI (incluída no plano de actividades da IGF, para 2005). As IC's foram seleccionadas em função do volume de bonificações reclamado, que abrange entre 76,8% e 85,5 % dos pagamentos orçamentais registados de 2002 a 2005, conforme evidencia o quadro seguinte.

Quadro II.14 – Peso das 5 IC's objecto de inspecção no volume de pagamentos

(em euros)

	2002	2003	2004	2005
Volume de bonificações pago às IC objecto de inspecção	409 532 010,85	382 351 673,95	249 395 674,06	140 040 477,16
Pagamentos orçamentais	479 100 251,42	456 097 008,47	297 477 629,74	182 293 596,83
Peso nos pagamentos do ano	85,5	83,8	83,8	76,8

Relativamente às acções de inspecção a decorrer junto das 4 IC's objecto de alargamento, a IGF indicou que também tem vindo a detectar anomalias, existindo maior dificuldade em motivar as IC's para a sua correcção e para a eventual contratação de empresas de auditoria para trabalhos de validação, dado que os pagamentos não foram suspensos. Não obstante as dificuldades, é indispensável o desenvolvimento de mecanismos que permitam confirmar que as listagens de juros bonificados reclamados pelas IC's se encontram expurgadas de valores relativos a contratos com anomalias.

Observe-se que o elevado número de situações de incumprimento detectado estará relacionado com a pressão para a obtenção de resultados imposta às agências, que as terá levado a não verificar o cumprimento integral dos requisitos legais para a concessão de crédito bonificado, associada a um fraco sistema de controlo interno, sendo o reforço deste sistema um dos objectivos dos trabalhos desenvolvidos pela IGF.

Na sua resposta, o Instituto de Informática reforça que “É importante que as IC melhorem significativamente os seus processos de trabalho nesta matéria por forma a aumentar o grau de eficiência e de eficácia global de todo o conjunto.”.

¹ Designadamente pela apresentação dos elementos em falta nos processos analisados, que poderiam existir à data da avaliação do processo pela IC e que não terá sido possível localizar nos prazos definidos para a sua apresentação à IGF. Quanto a este aspecto, atente-se às inúmeras fusões e reestruturações que ocorreram no sector bancário que poderão dificultar a capacidade dos serviços localizarem a informação solicitada em tempo útil.



2.2.2.3 – Pagamentos efectuados em 2005 por operações específicas do Tesouro

2.2.2.3.1 – Banco de Investimento Imobiliário

No ano em apreço, a Direcção-Geral do Tesouro reembolsou o Grupo Millennium bcp, através da conta de OET – “Produto de empréstimo – 2005”, no montante total de €137.728.781,36, relativamente a juros de empréstimos bonificados à habitação própria concedidos pelo Banco Investimento Imobiliário (BII), ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro.

Ao referido montante acresce o total de €16.917.405,94, pago igualmente à margem do Orçamento, relativo a bonificações concedidas ao abrigo dos regimes de deficientes e poupança emigrantes, previstos respectivamente nos Decretos-Lei n.ºs 98/86, de 17 de Maio e 232/95, de 29 de Novembro, nos montantes de €13.606.289,12 e €3.311.116,82, respectivamente.

O montante referido foi regularizado em 4 pagamentos, sem cobertura orçamental, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro II.15 – Pagamentos, por OET, ao BII

(em euros)

Pagamento/Data-Valor	Regime	Montante
1.º Pagamento (17/03/2005) (Adiantamento) a)	Habitação própria	120 072 434,94
	Emigrante	3 311 116,82
	Deficiente	13 606 289,12
Subtotal		136 989 840,88
2.º Pagamento (03/08/2005)	Habitação própria	8 737 826,06
3.º Pagamento (19/08/2005)	Habitação própria	184 761,40
4.º Pagamento (22/12/2005)	Habitação própria	8 733 758,96
Subtotal		17 656 346,42
Total		154 646 187,30

a) O adiantamento corresponde a 40% do valor total em dívida estimado para cada um dos regimes indicados, para as anuidades vencidas até 30/08/2004, de contratos celebrados no período de 1993 a 1999.

Relativamente aos pagamentos indicados no quadro anterior, é de salientar que o primeiro ocorreu na sequência de um pedido de adiantamento efectuado pelo BCP/BII, em 31/12/2004, relativo às bonificações vencidas até 30/08/2004, relativas aos contratos celebrados entre 1996 e 2002.

De acordo com a Informação da IGF n.º 2005/50, de 24/01/2005, ficou definido, após a realização de reuniões entre a IGF e o banco¹, que o universo a considerar no adiantamento não seria o inicialmente proposto pelo banco, mas as anuidades vencidas até 30/08/2004, de contratos celebrados no período de 1993 a 1999, ficando também estipulado que, para efeitos de cálculo do adiantamento, seria utilizada a mencionada taxa média de validação determinada pela IGF nas auditorias referentes aos anos de 1997 a 1999 e 2002, de 40%, conforme se referiu no ponto anterior². Em consequência, o valor do

¹ Antecedida de uma reunião, em 07/01/2005, com a presença do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e representantes da IGF, DGT e do BII.

² Cfr. também, sobre essas auditorias, o Parecer sobre a CGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.6.

adiantamento foi reduzido relativamente ao pedido efectuado por aquela Instituição de Crédito, cifrando-se em €136.989.840,88¹.

Na referida Informação, de 24/01/2005, a IGF considerava, nomeadamente, que o “(...) *risco de que o valor da dívida a pagar ao banco seja inferior ao adiantamento que vier a ser agora concedido, não nos parece significativo.*”

Através da Informação n.º 227/05, de 18/02, a DGT, tendo em consideração a referida Informação da IGF, propôs que o adiantamento ficasse sujeito à aceitação prévia por parte do BII, das seguintes condições:

- ◇ Até final do ano de 2005, aquela instituição de crédito deveria apresentar os pedidos de pagamento das bonificações relativas a contratos celebrados no período considerado no adiantamento, de valor igual ou superior ao mesmo;
- ◇ As reclamações do crédito bonificado à habitação serem precedidas da apresentação dos relatórios de auditoria realizados por uma empresa de auditoria, certificados pela IGF e sujeitos à consideração do SETF, conforme metodologia previamente aprovada;
- ◇ E, caso se viesse a verificar que o adiantamento realizado superava o valor reclamado e apurado, para o período de 1993 a 1999, o BII teria que proceder à devolução do excedente até 31/12/2005.

O Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 439/05 – SETF, de 18/02, concordou com a proposta da DGT, tendo sido questionado o BCP/BII sobre a aceitação das condições referidas. Por carta datada de 3/03/2005, o BCP/BII comunicou a sua aceitação relativamente aos pressupostos estabelecidos e aprovados pelo referido despacho do SETF.

Nestes termos, a DGT colocou à consideração superior o pagamento de €136.989.840,88, correspondendo a um adiantamento ao BCP/BII, de bonificações de juros relativas aos regimes de crédito bonificado habitação própria e permanente, deficientes e poupança emigrantes, como se demonstrou no quadro anterior.

O pagamento foi realizado, após despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (Desp. n.º 440/05 – SETF), ao abrigo da alínea h) do artigo 53.º da LOE/2005, a qual autorizava a regularização de responsabilidades em “*Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores ao abrigo dos Decretos-lei n.º 98/86, de 17 de Maio, e 349/98, de 11 de Novembro, até ao limite € 400 000 000.*” É assim de salientar que parte do adiantamento em causa, cerca de €3,3 milhões, não se enquadra na alínea h) do artigo 53.º da LOE/2005, por respeitar ao regime de emigrantes, não abrangido naquela alínea.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre a ilegalidade deste pagamento.

Relativamente às condições aceites pelo BCP/BII, é de referir que foram remetidas listagens, a 30/11/2005, à DGT referentes às 1.ªs anuidades de 1999, no valor de €11 milhões, valor a abater ao

¹ O valor reclamado inicialmente pelo banco ascendia a cerca de €200 milhões. De acordo com a informação da IGF referida, o montante das bonificações vencidas entre 1996 e 31/08/2004 ascenderia a cerca de €410 milhões, em virtude de, em 2000, terem sido interrompidos os pedidos de reembolso de bonificações até à conclusão das auditorias solicitadas à IGF. De salientar que as auditorias realizadas pela IGF não abrangiam os regimes de emigrantes e deficientes.



adiantamento efectuado. Nestes termos, e conforme as condições acordadas, o BCP/BII, teria de devolver em 31/12/2005 cerca de €126 milhões ao Estado.

Contudo, as reclamações em causa não dependiam apenas do BII, mas também da empresa de auditoria responsável pela realização das auditorias e da IGF. Assim, a DGT, através de informação fornecida pela IGF, dando conta da existência de constrangimentos operacionais que impediam os intervenientes de cumprir a data inicialmente prevista (31/12/2005), pela Inf. 4/06, de 13/01/2006, colocou à consideração superior o alargamento do prazo para 31/12/2006, uma vez que de acordo com as partes envolvidas no processo, seria difícil completar os trabalhos de auditoria aos três regimes antes daquela data. Esta proposta obteve o despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

No que respeita a auditorias a bonificações de juros do BII/BCP é de salientar que, em 18/11/2004, se iniciou uma auditoria, pela Price Waterhouse Coopers, aos contratos celebrados no ano de 2001 ao abrigo dos regimes de crédito bonificado e jovem bonificado. Essa auditoria, proposta pelo BII, realiza-se de acordo com a metodologia aprovada previamente por despacho do SETF, devendo ser apresentados à IGF relatórios parcelares no final de cada trimestre, que comunicará a sua apreciação ao SETF. Após despacho favorável do SETF a DGT desenvolverá os procedimentos habituais para pagamento das bonificações.

De notar que, em data posterior à concretização do referido adiantamento, a auditoria pela mencionada empresa de auditoria, contratada pela instituição de crédito, foi alargada ao período de 1993-1999 e aos regimes de emigrantes e de deficientes.

Durante o ano de 2005, foram ainda efectuados 3 pagamentos ao BII, ao abrigo da alínea h) do artigo 53.º da LOE/2005, como se evidenciou no quadro anterior, referentes a bonificações de empréstimos à habitação própria (Decreto-Lei n.º 349/98), totalizando €17.656.346,42.

Relativamente aos pagamentos realizados em 03/08/05 e 22/12/05, nos montantes de €8.737.826,06 e €8.732.850,41, é de referir que foram realizados na sequência da mencionada auditoria realizada por empresa de auditoria (Price Waterhouse Coopers), acompanhada pela IGF, cujas conclusões foram no sentido de que, em relação aos universos auditados, se encontravam em condições de serem reclamadas as correspondentes bonificações.

Estes resultados foram submetidos à consideração do SETF, tendo a DGT, na sequência dos despachos do SETF de 18/02/2005 e de 15/07/2005 solicitado ao BCP/BII, para verificação, as listagens das bonificações reclamadas correspondentes às 1.ªs anuidades dos contratos formalizados em 2000 e em 2001.

Após recepção das listagens, análise e pedido de esclarecimentos ao BCP/BII, que originou correcções¹ relativamente aos valores inicialmente solicitados pelo Banco, a DGT submeteu à consideração superior os referidos pagamentos, tendo obtido os Despachos autorizadores n.ºs 464/05 – SETF, de 19/07 e 788/05 – SETF, de 15.12.

No que respeita ao pagamento realizado com data-valor de 19/08/2005, no montante de €184.761,40, é referente a listagens de reclamações de bonificações de empréstimos transferidos para aquela IC, no período de Outubro a Dezembro de 2002, que perfizeram a 1ª anuidade naquele banco em 2003.

¹ De acordo com as Informações 1018/05 de 7/07 e 1830/05, de 6/12, foram detectadas anomalias nos empréstimos objecto de transferência de outras IC's.

Observa-se que o envio destas listagens não foi precedido de qualquer acção de fiscalização ao BCP/BII, não estando esses empréstimos, inicialmente celebrados noutra instituição de crédito, previstos no âmbito das auditorias anteriormente mencionadas.

Assim, a DGT, considerando que nada tinha ficado decidido relativamente aos empréstimos transferidos, analisou as listagens e após obtenção de esclarecimentos junto do banco, considerou que as bonificações reclamadas se encontravam em condições de serem pagas. Assim, pela Inf. n.º 690/05, de 11/05, propôs o seu pagamento, que foi autorizado pelo Despacho n.º 316/05/MEF, do Ministro de Estado e das Finanças¹.

2.2.2.3.2 – Bonificação de juros de empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas

2.2.2.3.2.1 – Transferências para as Regiões Autónomas

Relativamente aos empréstimos à habitação própria nas Regiões Autónomas, estabelece o n.º 2, artigo 26.º, do Decreto-Lei n.º 349/98, que “(...) *as importâncias correspondentes ao pagamento das bonificações concedidas nos respectivos territórios(...)*” deverão ser “(...) *transferidas para as Regiões Autónomas(...)*”.

Essas verbas foram inscritas, a partir de 1998, no Orçamento do Estado (serviços integrados), na orgânica correspondente ao Ministro da República da respectiva Região Autónoma, com a classificação económica 08.02.07 – “Transferências de capital /Administrações Públicas/Regiões Autónomas”, identificando a respectiva alínea tratar-se de “Bonificação do crédito à habitação”. Para a disponibilização dessas verbas, a DGT, após a conferência das listagens recebidas das respectivas instituições de crédito, a partir de 2001², comunicava ao respectivo Gabinete do Ministro da República os valores que se encontravam em condições de serem pagos para que estes procedessem às correspondentes transferências.

Nestes termos, deveriam ser transferidas anualmente verbas do Orçamento do Estado para as respectivas Regiões, para pagamento destes encargos. Contudo, conforme se evidencia no quadro seguinte, essas transferências foram interrompidas a partir de 2003 relativamente à R.A. da Madeira e a partir do ano seguinte também relativamente à R. A. dos Açores³:

¹ Refira-se que, na mesma informação, de 11/05/2005, a DGT referia que “*A aceitação deste pedido implica que as anuidades subsequentes entrem em processo de rotina, e portanto sejam as respectivas bonificações já suportadas pelo OE.*”

² De salientar que até 2001 a DGT não procedia à conferência das bonificações dos empréstimos concedidos nas regiões autónomas.

³ Observa-se que relativamente à R. A. dos Açores já em 2003 não foi inscrita dotação inicial para o pagamento dos encargos em apreço, tendo a verba evidenciada no quadro resultado de uma alteração orçamental com contrapartida na dotação provisional. Para essa interrupção terá contribuído a previsão de uma alteração legislativa, que veio a ocorrer apenas na Lei do Orçamento do Estado para 2006, a qual veio determinar que, a partir de 1/01/2006, o pagamento das bonificações de juros relativos a imóveis localizados nas regiões autónomas passasse a ser efectuado directamente pela DGT, por verbas orçamentais.



Quadro II.16 – Transferências orçamentais para as Regiões Autónomas – bonificação de juros à habitação

(em euros)

Regiões/Anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RAA	3 990 383,18	4 231 931,05	2 491 186,24	2 716 237,93	3 146 000,00	3 500 000,00	0,00	0,00
RAM	0,00	2 568 718,27	2 834 581,69	2 397 242,65	3 572 000,00	0,00	0,00	0,00
Total	3 990 383,18	6 800 649,32	5.325.767,93	5 113 480,58	6 718 000,00	3 500 000,00	0,00	0,00

Fonte: Conta Geral do Estado do ano.

Essa interrupção das transferências impediu a regularização das bonificações em causa, perante as diversas instituições crédito.

Em 2005, a DGT, após a conferência e validação de listagens remetidas por diversas instituições de crédito, e considerando que se encontravam em condições de serem pagas, propôs a sua regularização ao abrigo da alínea p) do artigo 53.º da LOE/2005, nos seguintes valores:

Quadro II.17 – Pagamentos às Regiões Autónomas, realizados por OET

(em euros)

Região Autónoma	Data-valor do pagamento	Montante
RAM	04/11/2005	13.996.039,62
	22/12/2005	222.045,50
Total RAM		14.218.085,12
RAA	04/11/2005	7.527.401,96
	22/12/2005	41.920,37
Total RAA		7.569.322,33
Total pago às Regiões Autónomas		21.787.407,45

Os pagamentos realizados com data-valor de 4/11/2005, evidenciados no quadro, totalizando €21.523.441,58, destinaram-se ao pagamento de bonificações a diversas instituições de crédito respeitantes ao período compreendido entre 2001 e 2004.

O valor restante (€263.965,87), processado com data-valor de 22/12/2005, destinou-se à regularização de bonificações devidas ao BCP/BII, referente a empréstimos concedidos nas regiões autónomas em 2000, os quais também foram objecto de verificação realizada por empresa de auditoria, contratada por aquela IC e acompanhada pela IGF, já mencionada.

Conforme foi já salientado, os pagamentos foram efectuados, indevidamente, à margem do Orçamento do Estado, por contrapartida da emissão de dívida pública, através da conta OET “Produto de empréstimo – 2005”, ao abrigo da alínea p) do artigo 53.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que permitia a “Regularização de responsabilidades no âmbito do regime de crédito à habitação bonificado relativas a empréstimos concedidos

nos territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º da Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro”.

Quanto às entidades a favor das quais foi processado o pagamento, foi seguido procedimento semelhante ao de anos anteriores quanto ao processamento de verbas orçamentais¹, ou seja, relativamente às bonificações de empréstimos na Região Autónoma dos Açores, a transferência foi efectuada pela DGT para a respectiva Direcção Regional de Orçamento e Tesouro, enquanto a verba referente a bonificações de juros de empréstimos na Região Autónoma da Madeira foi transferida para o respectivo Gabinete do Ministro da República, o qual se encarregou de efectuar directamente os pagamentos às respectivas instituições de crédito².

2.2.2.3.2.2 – Banco Comercial dos Açores

À semelhança das situações descritas anteriormente relativamente a empréstimos bonificados concedidos nas Regiões Autónomas, o Banco Comercial dos Açores (BCA) havia remetido à DGT, em 2001, listagens respeitantes a empréstimos contratados no regime de crédito bonificado. Contudo, face a anomalias detectadas pela DGT e comunicadas àquele banco, o BCA suspendeu o envio das listagens só o retomando em Setembro de 2005.

As listagens enviadas por aquela instituição de crédito reportavam-se ao período de Maio de 2001 a Outubro de 2004 e a empréstimos concedidos nas regiões autónomas. Essas listagens foram conferidas pelos serviços da DGT, que consideraram que os valores agora solicitados estavam expurgados das bonificações de empréstimos já pagas anteriormente³ e que se encontravam em condições de serem pagas, tendo proposto superiormente, pela Inf. 1833/05, de 6/12/2005, o pagamento de €3.331.002,60.

O pagamento, autorizado pelo Despacho n.º 787/05 - SETF, foi processado com data-valor de 22/12/2005, directamente ao BCA, por operações específicas do Tesouro por conta de “Produto de Empréstimo – 2005”, ao abrigo da citada disposição constante da alínea p) do artigo 53.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

Uma vez que as bonificações pagas directamente ao BCA são idênticas às examinadas no ponto anterior, as quais foram processadas a favor da Direcção Regional de Orçamento e Tesouro (R. A. dos Açores) e do Gabinete do Ministro da República (R. A. da Madeira) foi colocada a questão aos serviços da DGT. Segundo a explicação recebida, a justificação do pagamento realizado directamente ao BCA, prende-se com o facto da DGT já ter conhecimento da mencionada norma incluída na Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE/2006) que, no seu artigo 99.º, n.º 1, determina que *“O pagamento das bonificações de juros decorrentes do crédito à habitação, (...), relativa a imóveis localizados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e devidas a partir de 1 de Janeiro de 2006, passa a ser efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro(...)”*.

¹ Refira-se que a DGT solicitou informação desses pagamentos à DGO, a qual comunicou os valores referidos no quadro II.16, excepto quanto ao ano 2000, em que a respectiva Delegação, por lapso, não indicou qualquer valor.

² Esta singularidade implicou que as verbas inscritas na despesa do Orçamento do Estado (serviços integrados), nos anos de 1999 a 2002, com a classificação económica 08.02.07 – “Transferências de capital /Administrações Públicas/Regiões Autónomas”, não tivessem correspondência na receita da Região Autónoma da Madeira, bem como na despesa da Região referente a bonificações de juros .

³ De referir que a DGT pagou directamente ao BCA, em 2002, através de verbas inscritas no Cap. 60 do OE, bonificações relativas ao período Maio/2001 a Março de 2002, as quais, de acordo com informação prestada no decorrer da auditoria respeitavam a empréstimos que o BCA tinha concedido no Continente, não estando por isso sujeitos às regras das regiões autónomas.



No entanto, não se pode deixar de observar, que esta norma não estava ainda em vigor e que, na mesma data, foram realizados pagamentos às Regiões Autónomas como se deu conta no ponto anterior, respeitantes igualmente a empréstimos bonificados, ou seja, foram utilizados dois critérios para o pagamento do mesmo tipo de despesa. Ora, de acordo com legislação em vigor naquela data, nomeadamente, o já referido n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 349/98, citado na disposição da Lei do Orçamento para 2005 ao abrigo da qual se realizou o pagamento, a DGT não deveria ter realizado este pagamento directamente ao BCA, mas ao respectivo serviço competente da Região Autónoma dos Açores.

A apreciação, em termos gerais, dos pagamentos efectuados através de operações específicas do Tesouro, por conta de “Produto de empréstimos -2005”, consta do ponto 2.4.2.2. Salienta-se, em particular, os pagamentos de bonificações de juros à habitação própria, analisados nos pontos anteriores, em que o próprio diploma que regula a sua concessão, estabelece no seu art.º 26.º, n.º 1, que *“Para pagamento das bonificações fica o Ministro das Finanças autorizado a inscrever as correspondentes dotações no Orçamento do Estado”*. Em 2005, foram realizados novamente pagamentos sem cobertura orçamental, em clara violação da norma citada e do disposto nos artigos 5.º, n.º 1 e 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A DGT, na sua resposta, salienta que *“(…) a cobertura financeira para estas operações encontra-se legalmente prevista nas respectivas Leis Orçamentais, cujo acto legislativo ultrapassa a esfera das bonificações do Estado. Acresce referir que os pagamentos de bonificações de juros que têm sido feitos por via do mecanismo de Regularização de Situações do Passado correspondem a responsabilidades do Estado decorrentes de anuidades de prestações vencidas em anos anteriores e que o Governo decidiu não pagar no anos respectivos enquanto não fossem corrigidas as anomalias detectadas”*.

As despesas com bonificações de juros (em que se incluem as decorrentes de anuidades de prestações vencidas em anos anteriores, bem como outras despesas que têm vindo a ser pagas através do mecanismo de “regularização de situações do passado, a que alude a resposta da DGT): a) decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no Orçamento do Estado, b) essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º da mesma Lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda, c) de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, a despesa só pode ser autorizada ou paga se, designadamente, tiver cabimento na correspondente dotação. O pagamento de despesa através do mecanismo de “regularização de responsabilidades”, por operações específicas do Tesouro, viola as citadas disposições da LEO e, directamente, o artigo 105 da Constituição da República Portuguesa (que determina, designadamente, que o orçamento é unitário), pelo que se reitera a observação quanto à ilegalidade desta forma de pagamento.

2.2.2.3.3 – Caixa Geral de Depósitos (regime especial de crédito à habitação para deficientes)

Diferentemente dos anteriores pagamentos de bonificações de juros por operações específicas do Tesouro, que eram referentes a empréstimos para habitação própria regulados pelo Decreto-Lei n.º 349/98, no ano em apreço foram ainda pagas bonificações de empréstimos referentes a outros regimes de crédito bonificado à habitação, concedidos ao abrigo da legislação distinta, a seguir referida.

Assim, os Decretos-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro, e n.º 230/80, de 16 de Julho, estabeleceram um conjunto de direitos e regalias aos deficientes das Forças Armadas e civis, entre os quais o acesso à

aquisição ou construção de habitação própria em condições idênticas às que vierem a ser definidas para os trabalhadores das instituições de crédito nacionalizadas.

Pelo Decreto-Lei n.º 98/86, de 17 de Maio, ficou estabelecido que o Estado liquidará às instituições de crédito “(...) a diferença entre os juros remuneratórios a cargo dos mutuários e os juros correspondentes à aplicação das taxas de juro cobradas pelas mesmas instituições em empréstimos de igual natureza mas não destinados a deficientes.”

O mesmo diploma determinava no seu artigo 2.º que “Para efeitos de controle e pagamento do diferencial de juros (...) as instituições de crédito devem remeter à Direcção-Geral do Tesouro todos os elementos de caracterização das operações de crédito abrangidas pelo presente decreto-lei necessários à determinação dos encargos do Estado (...)”

A DGT, no decorrer da verificação de listagens de reclamação de bonificações, relativas ao Regime Especial de Crédito à Habitação para Deficientes, detectou a existência de situações em que para o mesmo mutuário havia vários empréstimos. Dado que este regime apenas abrange a concessão de bonificações de juros a empréstimos destinados a aquisição ou a construção de habitação própria e não à realização de obras, a DGT, em 2002, solicitou às respectivas instituições de crédito esclarecimentos por forma a certificar-se de que os pagamentos realizados seriam apenas relativos a empréstimos destinados a aquisição ou construção.

Contudo, no que respeita à CGD¹ e de acordo com informação da DGT, a identificação de eventuais situações de empréstimos destinados a obras nas listagens remetidas por aquela instituição foi dificultada devido ao facto de apenas indicarem o n.º de empréstimo, não identificando o mutuário, o que não permitia à DGT detectar a existência de mais que um empréstimo.

Por ofício datado de 18/06/02, a DGT solicitou à CGD que fosse expressamente confirmado que os pedidos não incluíam crédito para a realização de obras, tendo suspenso os pagamentos à Caixa.

A CGD, por discordar da posição da DGT, nomeadamente no que respeita à suspensão dos pagamentos até à obtenção dos esclarecimentos considerados necessários, elaborou um memorando datado de 27/03/2003, no qual defendia a sua posição.

Pela Informação n.º 1391/2003, de 14/10, a DGT colocou o assunto à consideração do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o qual confirmou o entendimento da DGT, no sentido de que o Regime Especial de Crédito à Habitação para Deficientes não abrangia a realização de obras, entendimento que foi transmitido à CGD.

Assim, a CGD, reiniciou o envio de listagens, relativas aos meses de vencimento de Março a Junho de 2004, tendo a DGT verificado e concluído que se encontravam em condições de serem pagas, ou seja, se encontravam expurgadas das operações de crédito para obras. O pagamento deste período foi, por isso, realizado em 2004, através de verbas inscritas no Cap. 60 do Ministério das Finanças.

Posteriormente, a DGT voltou a detectar anomalias nas listagens referentes ao mês de Julho de 2004, tendo suspenso novamente os pagamentos. Só em 28/11/2005, a CGD garantiu a correcção das situações irregulares, tendo procedido à substituição das listagens.

¹ De referir que relativamente a outras Instituições de Crédito onde estas situações foram detectadas, estas foram eliminando das listagens os empréstimos relativos a obras, tendo havido situações, como o Montepio Geral, onde houve lugar a devolução de dinheiro ao Estado (€1.051.637,28).



Tribunal de Contas

Após a verificação das novas listagens, a DGT considerou estarem em condições de serem pagas, tendo pela Inf. 2026/2005, de 29/12/2005, colocado à consideração superior, ao abrigo da citada alínea h) do artigo 53.º da LOE/2005 a regularização à CGD das bonificações vencidas no período de Novembro de 2000 a Fevereiro de 2004, no valor de €42.699.153,31, bem como as bonificações vencidas de Julho a Dezembro de 2004, no valor de €4.596.491,36.

Nestes termos, foi regularizado à CGD, através da OET “Produto de Empréstimo – 2005”, em 04/01/2006, período complementar, o montante total de €47.295.629,67. De referir que este valor é inferior ao inicialmente solicitado, para o mesmo período, pela CGD, em €3.668.396,37, em virtude da exclusão dos empréstimos concedidos para a realização de obras.

2.3 – Compensação de juros

A compensação de juros decorre da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro¹ (direito à indemnização dos titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados), da Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro (estabelece as normas sobre a dação em cumprimento através de títulos de indemnização) e do Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto (estabelece a forma de regularização e compensação dos juros).

Esta matéria foi objecto de análise, pelo Tribunal de Contas, em relatórios de auditoria preparatórios dos Pareceres sobre as CGE/95 e CGE/99, não se verificando alterações à legislação, nem nos despachos da tutela que estabelecem os procedimentos a seguir pela DGT, pelo que se reproduz, no Anexo II, a análise efectuada na primeira das mencionadas auditorias.

No quadro seguinte evidencia-se a execução orçamental da rubrica de classificação económica por conta da qual foi processado o pagamento da compensação de juros, que ascendeu a €14.843.965,16, discriminando-se também os valores pagos por IC, em 2005.

Quadro II.18 – Execução orçamental da compensação de juros e pagamentos, por IC

(em euros)

Rubrica de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Cativos	Dotação disponível	Pagamentos CGE
05.02.01 – Subsídios/Sociedades financeiras/ Bancos e outras instituições financeiras	16 000 000	(a) 1 288 363	17 288 363	2 400 000	14 888 363	14 843 965,18
<i>BPI</i>						8 778 983,65
<i>CGD</i>						5 901 226,38
<i>BES</i>						163 755,15

(a) Reforços efectuados com recurso à gestão flexível, autorizados por Despacho do SETF de 15/12/2005.

Observe-se que a dotação inicial atribuída a esta rubrica de classificação económica era suficiente para proceder aos pagamentos que se registaram durante 2005, pelo que o reforço de verbas acima indicado só foi necessário face à manutenção de verbas cativas até ao final do ano.

Estes pagamentos envolvem 26 processos de dação de títulos em pagamento (10 do BPI, 12 da CGD e 4 do BES), todos eles analisados na presente auditoria. Conforme foi observado nas auditorias anteriores, estes valores envolvem:

- ◆ O pagamento da compensação de juros propriamente dita, que corresponde ao valor dos juros das dívidas objecto de contrato de dação em pagamento, pelo prazo que decorre desde a data da sua não exigibilidade ao devedor até à data do contrato de dação em pagamento;
- ◆ Os juros da regularização da compensação, dado que a compensação de juros é paga pelo Estado em 3 prestações anuais, vencendo-se a primeira no primeiro dia do trimestre seguinte, do ano seguinte a contar da data de concretização da operação de dação. Sobre o valor em

¹ Com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado, com emendas, pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto.



dívida da compensação de juros são devidos juros anuais à taxa mínima de proposta aplicável às operações principais de refinanciamento pelo Banco Central Europeu¹.

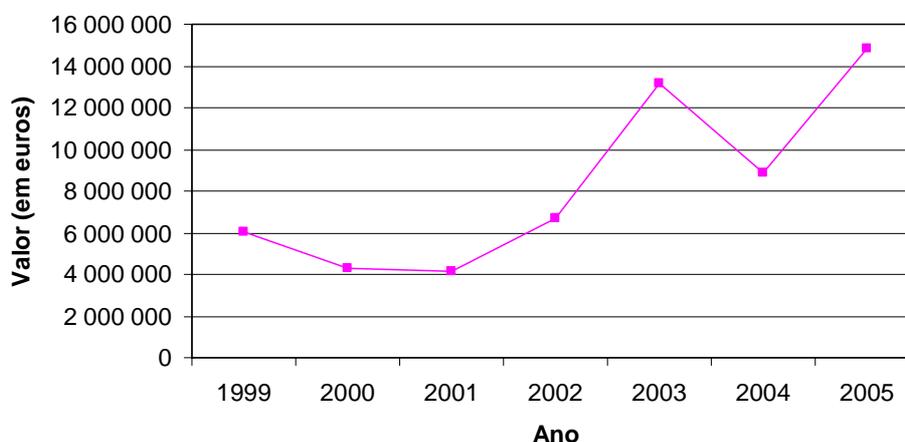
Observe-se que, de acordo com os diplomas legais, por cada dívida que seja paga mediante contrato de dação em pagamento, a IC receberá o seguinte:

- ◆ Do devedor, os títulos de indemnização (ou o seu valor, caso já tenham sido amortizados) no montante do capital em dívida, bem como os rendimentos por eles gerados;
- ◆ Do Estado, os juros compensatórios (em substituição do devedor, a quem não são exigíveis a partir de certas datas).

Deste modo, embora este regime não permita às instituições de crédito a cobrança de juros de mora, o capital em dívida é duplamente remunerado: por exemplo, para uma dívida no montante de €7.744,52, o Estado pagou juros compensatórios no montante de €621.521,27, de 14/03/1975 até 31/01/2002, e o devedor, de rendimentos gerados pelos títulos, pagou €19.064,74.

O gráfico seguinte ilustra a evolução dos valores pagos a título de compensação de juros no período de 1999 a 2005, evidenciando uma tendência crescente que pode ser, em parte, atribuída ao cada vez maior período de contagem de juros. O valor a pagar em cada ano depende também da quantidade de processos reclamados pelas IC's e do valor das dívidas em causa.

Gráfico II.2 – Evolução do pagamento da compensação de juros (1999-2005)



Tal como foi referido no Parecer sobre a CGE/99, “O arrastar do processo tem conduzido a que o Estado suporte encargos desproporcionados (...)”². Sendo um dos factores determinantes para o valor desses encargos a taxa de juro utilizada pelas IC's nos cálculos do valor da compensação de juros, a DGT, em 2004, tomou a iniciativa de conduzir um processo de negociação, tendo em vista a sua redução.

¹ Taxa, que nos termos da Portaria n.º 1227/2001, de 25 de Outubro, substituiu a taxa equivalente que, por sua vez, substituíra a taxa básica de desconto do Banco de Portugal (cfr. artigo 10.º Decreto-Lei n.º 138/98, de 16 de Maio).

² Cfr. ponto 5.6.4 do Parecer sobre a CGE/1999.

2.3.1 – Negociação das taxas de juro com as IC's

De acordo com o Despacho de 04/03/1987 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), a taxa de juro a utilizar no cálculo da compensação de juros, seria a taxa em vigor no início de cada período para as operações activas a um ano, taxa fixada administrativamente. No entanto, a partir de 15/09/1988, pelo Aviso n.º 5/88, de 15 de Setembro, do Ministro das Finanças, foi suspensa a aplicação desta taxa, passando a ser fixada por cada IC.

Na Informação n.º 1044, de 03/08/2004 o NBI analisou, com base num exemplo, as taxas de juro utilizadas pelas IC's para o cálculo da compensação de juros, a partir de 15/09/1988, concluindo que a compensação calculada com base na TBA (taxa básica anual) implicava o pagamento de 44,9% do valor solicitado pela IC (calculado com base nas taxas por ela indicadas), pelo que propôs a negociação com as IC's das taxas a utilizar. Esta Informação foi objecto de despacho de concordância da Directora-Geral do Tesouro e deu origem a processos de negociação com o BPI e a CGD.

A Informação n.º 285, de 02/03/2005 dá conta do processo negocial levado a efeito com o BPI, no qual esta IC informou ter optado pela taxa APB a 180 dias, acrescida de 1 ponto percentual, por considerar que “(...) aquela taxa era fácil de obter, era uma referência no sector financeiro e constituía o melhor referencial dos níveis de taxas de juro praticadas nas operações de crédito a clientes, tal como a anterior taxa das operações activas a um ano”. A partir de Dezembro de 2000, data em que a APB deixou de ser calculada e publicada, aquela IC adoptou a Euribor a 180 dias acrescida de 1 ponto percentual.

Considerando “(...) legítima a posição do Banco ao procurar as taxas que, com maior transparência, sucedessem à das operações activas a um ano, fixada em 1987 pelo Governo (...)”, apesar de muito superiores às do endividamento do Estado (traduzidas pela TBA), a DGT qualificou o *spread* utilizado excessivo e propôs que passassem a ser usadas aquelas taxas sem qualquer *spread* ou arredondamento, o que mereceu despacho de concordância do Ministro das Finanças e da Administração Pública.

O processo negocial com a CGD foi objecto da Informação n.º 1173, de 05/08/2005, que refere, quanto às taxas praticadas após 15/09/1988 ter a IC esclarecido que “(...) passaram a ser estabelecidas pelas administrações dos bancos (...)” e a enviar a sua relação. Também, tendo comparado, para um dado caso, o montante pedido pela CGD com o que resultaria da aplicação da APB e a Euribor a 180 dias sem qualquer *spread* ou arredondamento, os serviços da DGT concluíam que se pagaria 90,7% do montante reclamado pela IC. Assim, considerava-se dever ser proposto à CGD a utilização destas taxas (iguais às autorizadas pelo despacho do MFAP para o BPI). Nesta Informação, o Director-Geral do Tesouro exarou o seguinte despacho:

“Concordo com as propostas (...) no sentido de harmonizar as taxas aplicadas às diferentes instituições bancárias. Deste modo dever-se-á comunicar à CGD as taxas já aplicadas em casos anteriores ao BPI de forma a passarem as mesmas a serem adoptadas pela CGD.”

Nessa sequência, foi comunicado à CGD que as taxas APB e EURIBOR a 180 dias são as taxas “(...) que se entende serem aquelas que, com maior transparência, sucederam à taxa das operações activas a um ano (...). Assim, caso esta proposta mereça a concordância de V. Ex.ª, a Direcção-Geral do Tesouro encetará o processo de regularização dos pagamentos a efectuar por conta da compensação de juros das operações indicadas no anexo, substituindo nos planos apresentados pela Caixa a taxa de 13,7%, pela EURIBOR a 180 dias aplicável a cada período posterior a 14 de Março de 2001.”.



Conforme se evidencia no quadro seguinte, para os três processos de compensação de juros aos quais foi aplicada essa metodologia, o valor solicitado pela CGD (€1.434.327,93) foi reduzido pela DGT para €1.180.490,54. Quanto à opção de aplicar a EURIBOR a 180 dias, em substituição das taxas praticadas pela CGD, somente a partir de 14 de Março de 2001 terá resultado de, segundo os serviços da DGT, ter sido considerada a solução mais vantajosa para o Estado. Observa-se, contudo, que, embora tal tenha conduzido a menores montantes de compensações de juros relativamente a dois dos processos, teve o efeito contrário relativamente àquele em que estavam em causa maiores montantes, pelo que tornou essa opção menos vantajosa, como se evidencia nas colunas (2) e (3) do quadro.

Quadro II.19 – Variação da compensação de juros em função das taxas utilizadas

(em euros)

	Valor pedido pela CGD	Valor aplicando a Euribor a partir de 14/03/2001	Valor se fosse aplicada a APB/Euribor a partir de Setembro/98	Diferença
	(1)	(2)	(3)	(2-3)
Processos com primeiro pagamento em 2005	277 315,12	231 562,40	240 687,88	-9 125,47
	240 275,09	194 649,09	202 319,20	-7 670,11
	916 737,73	754 279,05	677 603,28	76 675,77
Total	1 434 327,93	1 180 490,54	1 120 610,35	59 880,19

Na sua resposta, a DGT salienta o “(...) resultado do conjunto dos processos objecto daquelas negociações que levou o Estado a reduzir a despesa em 1,6 milhões de euros relativamente aos pedidos que lhe foram apresentados pelas instituições de crédito.”.

Reconhece-se o mérito da iniciativa da DGT em desenvolver o processo de negociação das taxas de juro, cuja poupança, em 2005, excede até o valor indicado pela resposta desta Direcção-Geral, por aquele valor se referir exclusivamente aos juros de compensação, não incluindo a poupança nos juros de regularização da compensação. No entanto, considera-se que em relação aos processos acima referidos deveria ter sido seguida a metodologia proposta na Informação n.º 1173, de 05/08/2005, objecto de despacho favorável do Director-Geral, dando designadamente cumprimento à preocupação aí exarada de “(...) harmonizar as taxas aplicadas às diferentes instituições bancárias (...)”.

Assim, para os pagamentos efectuados em 2005 foram adoptados diferentes critérios:

- ◆ Para as reclamações do BES e de processos cuja regularização teve início em anos anteriores (9 da CGD) foram pagos os montantes reclamados;
- ◆ Para as reclamações do BPI (todas com 1.ª regularização em 2005), a DGT procedeu ao recálculo dos juros de períodos com início após 15/09/1988, com base na taxa APB a 180 dias e, a partir de 2001, a EURIBOR a 180 dias;
- ◆ Para as reclamações da CGD com 1.ª regularização em 2005 (3 processos), a DGT procedeu ao recálculo dos juros de períodos com início após 14 de Março de 2001 (apesar da IC não ter respondido à proposta apresentada).
- ◆ As fórmulas de cálculo utilizadas para a CGD e para o BPI não foram iguais, tendo sido seguida a metodologia de apuramento dos juros utilizada por cada IC. Assim, a partir da data de início da contagem de juros:

-
- ◇ para os planos financeiros da CGD, a DGT apurou os juros em períodos anuais sucessivos, não contando o dia inicial;
 - ◇ para os planos financeiros do BPI, a DGT contou o dia inicial e, para todos os processos, foi contado um primeiro período de juros, inferior a 1 ano, de modo que os períodos de juros seguintes tivessem início em 1 de Outubro do respectivo ano.

Naturalmente, as diferenças acima indicadas traduziram-se em diferentes valores de juros a pagar, consoante a taxa de juro utilizada e o método de cálculo, recomendando-se a uniformização de procedimentos, perante situações iguais.

2.3.2 – Processo de decisão

Conforme se esquematiza no fluxograma seguinte, as IC's, sob proposta do devedor, celebram contratos de dação em pagamento, mediante os quais recebem os títulos de dívida pública no valor do capital em dívida às datas previstas na legislação em vigor.

Posteriormente as IC's remetem à DGT comunicações, nas quais reclamam a compensação de juros a que julgam ter direito. Estes pedidos são acompanhados de cópia do contrato de dação em pagamento¹ celebrado entre o devedor e a IC² e de plano financeiro de apuramento do valor dos juros reclamados (onde a IC identifica o capital em dívida, a data de início do cálculo dos juros, as taxas de juro aplicadas e o valor dos juros compensatórios).

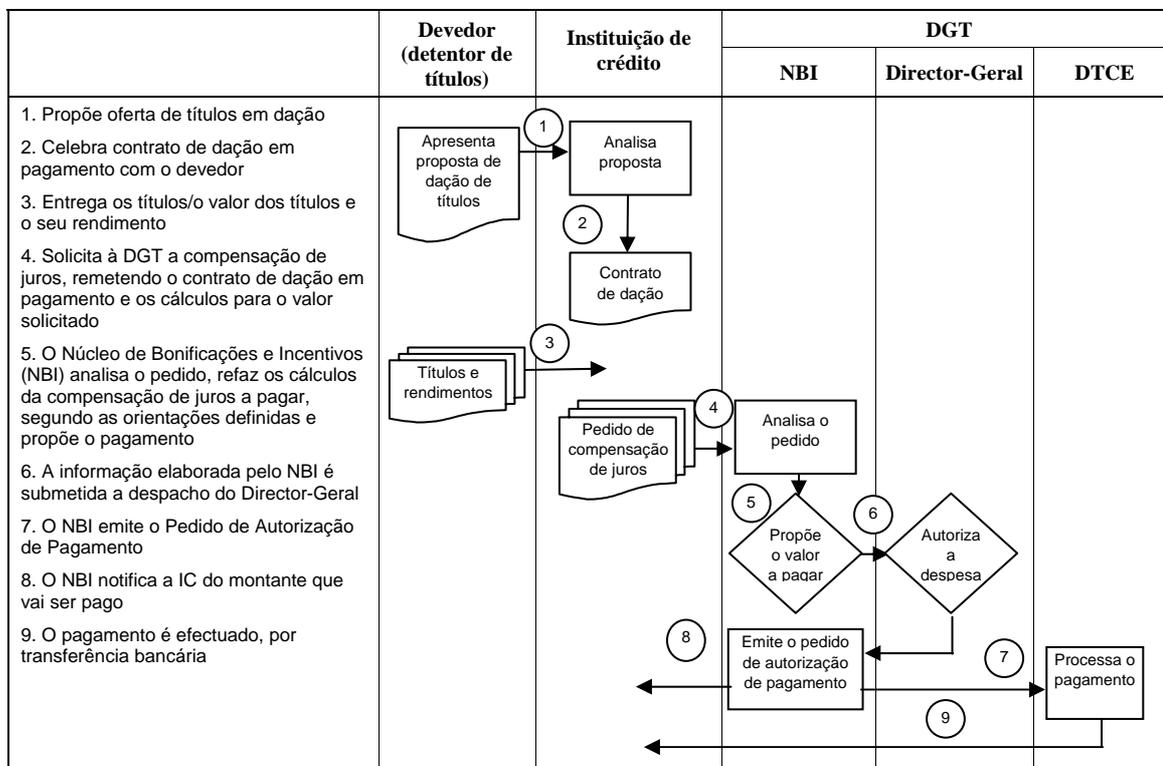
O pedido é analisado pelo NBI, que em informação de serviço propõe o valor a pagar. Esta informação é autorizada pelo Director-Geral do Tesouro e o pagamento é processado.

¹ Como salientava o Parecer sobre a CGE/1999 estes contratos “(...) caracterizam, com algum pormenor, o capital inicial em dívida (por vezes como estava titulado), os juros a partir da data da sua inexigibilidade (sem, contudo, indicar a razão para essa data), o número e a classe dos “títulos de indemnização” dados ou a dar em pagamento.”.

² Em 2 processos, em vez do contrato de dação a IC apresentou acta da reunião de conciliação entre os devedores e credores, em que as partes reconheciam os valores em dívida e acordavam a dação.



Fluxograma II.4 – Processo de dação de títulos em cumprimento e de compensação de juros



2.3.3 – Controlo das reclamações de juros de compensação

No Parecer sobre a CGE/1999 referia-se que: “(...) a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que é inaceitável.”.

A situação mantém-se em relação aos processos examinados na presente auditoria e, designadamente no que refere à data de exigibilidade dos juros, verificaram-se casos em que os contratos de dação em pagamento ou eram omissos ou indicavam datas de inexigibilidade de juros diferentes da data de início de contagem dos juros compensatórios dos planos, conforme se evidencia no quadro seguinte. Observe-se que os pagamentos foram efectuados com base nestas últimas.

Quadro II.20 – Comparação entre a data de inexigibilidade dos juros indicada no contrato de dação e o início da contagem dos juros compensatórios do respectivo plano financeiro

Referência	Data no contrato de dação	Data no plano financeiro
BPI-82/2002-DCT(D)-LCS/MD-JBN	30/09/1975 (letras e livrança)	12/09/1975
BPI- 81/2002-DCT(D)-LCS/MD-AJPAV	Letra descontada em Dezembro de 1975	01/12/1975
CGD/BNU-1284/02-DPI_JMMG	25/10/1975 (3 livranças e 2 letras)	14/03/1975
CGD/BNU-1284/02-DPI_GCG	Não menciona (4 livranças e 3 letras)	
CGD/BNU-1284/02-DPI_TIM	Letras venciam a 20/8/1976 e 14/10/1975	
CGD/BNU-2608/02-DPI_CAFCVR	Livranças vencidas em 28/11/1978	
CGD/BNU-2720/02-DPI_MASAVG	Não menciona (5 letras e 1 livrança)	
CGD/BNU-2105/03-DPI_ALSBP	Aceite de 4 letras sem referência a datas	
CGD/BNU-2946/03-DPI-LTRA	Letra com vencimento a 22/12/1975	

Relativamente a estas diferenças de datas, foi referido à equipa de auditoria que o que estava em causa era o pagamento dos juros compensatórios previstos na lei, sobre o capital em dívida à data estabelecida na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro¹, independentemente da data em que o mesmo se vencesse para o mutuário.

Salvo melhor entendimento, aquela data refere-se ao limite de exigibilidade de pagamento pelo mutuário, não lhe sendo exigíveis quaisquer juros calculados a partir daí, o que é diferente do momento em que, nos termos do seu contrato com a IC, em circunstâncias normais, seriam exigíveis juros. Atente-se ao artigo 12.º, alínea a), da mesma Portaria:

“Os juros não exigíveis por força da aplicação deste diploma serão debitados em conta especialmente aberta para esse efeito na contabilidade das entidades credoras, sendo oportunamente definidas pelo Governo as condições em que as mesmas entidades poderão ser compensadas pelo não recebimento dos referidos juros.”.

Esta redacção aponta para que as IC's deverão ser compensadas dos juros que em circunstâncias normais exigiriam aos mutuários, cujo início de contagem poderá não coincidir com as datas de inexigibilidade previstas na Portaria.

Observe-se que todas as situações evidenciadas no quadro anterior são relativas a dívidas tituladas por letras ou livranças, não constando dos processos os respectivos documentos. Assim, no pressuposto que o valor em dívida indicado no contrato de dação se refere ao valor nominal do título (letra ou livrança) a ser pago na data do seu vencimento, esse valor incluirá já os juros que o devedor deverá pagar até essa data, pelo que não deverá haver lugar ao cálculo de juros compensatórios até essa data².

¹ De acordo com a Portaria, só serão exigíveis ao mutuário o capital, os juros de mora, os remuneratórios ou compensatórios até a) a 25 de Abril de 1974, no caso de dívidas caucionadas com títulos de empresas posteriormente nacionalizadas, b) à data da primeira ocupação efectiva, seguida de nacionalização ou expropriação ao abrigo da legislação sobre reforma agrária ou c) 14 de Março de 1975, para os restantes casos.

² Veja-se o caso de A, que deve a B €5.000. Para titular esta dívida, que será paga a 180 dias, é emitida uma letra, aceite por A, no montante de €5.172,60 (inclui juros de 7% ao ano, calculados proporcionalmente para o período). B, que 20 dias depois precisa de dinheiro, apresenta a letra numa IC, para desconto, conseguindo negociar uma taxa de juro de 8% ao ano. Assim, a IC pagar-lhe-á €5.001,01 (valor obtido pela taxa equivalente de 3,43% para os 160 dias restantes) e obterá como remuneração do capital o juro até ao vencimento da letra. Nestas circunstâncias a IC desconhece o valor da dívida inicial e o montante de juros incluídos no valor da letra a uma determinada data, sabendo apenas que lhe deverá ser paga na data do vencimento o valor nominal da letra.



Nestas situações, admitindo a impossibilidade de determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria¹, o mais correcto parece ser considerar o cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, sendo a IC “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.

A DGT, na sua resposta, expressa o seguinte entendimento quanto à recomendação: *“Defende o Tribunal de Contas (...) que o Estado deve iniciar a compensação de juros à instituição de crédito em data posterior à do vencimento da dívida originária definida no “contrato de promessa de dação de títulos em pagamento de dívida” quando esta é posterior às datas de inexigibilidade dos juros ao mutuário fixadas na Portaria 885/82, de 20 de Setembro (...) a ser assim, a instituição de crédito ficaria impossibilitada de cobrar juros ao mutuário e também não receberia a devida compensação do Estado, quando nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 332/85, de 16 de Agosto, o Estado é obrigado a compensar integralmente as instituições de crédito dos juros não exigíveis por força da aplicação da Portaria mencionada.”*

Repete-se que esta posição se aplica apenas ao caso de dívidas tituladas por letras ou livranças, cujo valor nominal a pagar inclua já os juros a suportar pelo devedor até à respectiva data de vencimento e não seja possível determinar o valor da dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro. Nestes casos, a IC, ao cobrar ao mutuário o valor nominal do documento que titula a dívida está também a cobrar juros desde a data de emissão do documento até ao seu vencimento (em data posterior à de inexigibilidade). Logo, se o Estado calcular a compensação de juros a partir da data de inexigibilidade utilizando o valor nominal dos títulos, a IC será duplamente remunerada entre a data de inexigibilidade e a data de vencimento do título. Assim, o Tribunal reitera que a IC só deve ser “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.

Naturalmente, desde que exista informação quanto ao valor em dívida à data da inexigibilidade e que só esse montante seja exigido pela IC ao mutuário, a compensação de juros deverá ser calculada desde aquela data.

A título de exemplo e considerando o caso das livranças vencidas em 28/11/1978 e cujos juros foram capitalizados a partir de 14/03/1975 pela IC (cálculos aceites pela DGT), atente-se no quadro seguinte:

¹ Caso esse valor possa ser determinado, então os juros compensatórios devem ser calculados a partir da data em que deixam de ser exigíveis ao mutuário e a este deverá apenas ser cobrado esse valor e o respectivo rendimento dos títulos de indemnização.

Quadro II.21 – Efeito da capitalização de juros a partir de 14/03/1975 (plano financeiro) ou de 28/11/1978

(em escudos)

Capitalização a partir de 14/03/1975 (cálculos da IC, aceites pela DGT)					Capitalização a partir de 28/11/1978 (a)		
Capital início período	Período		Nº de Dias	Taxa de Juro	Juro a Capitalizar	Capital início período	Juro a Capitalizar
	Início	Fim					
489 432	14/03/75	13/03/76	365	9,2500%	45 272		
534 704	14/03/76	14/03/77	365	9,5000%	50 797		
585 501	14/03/77	14/03/78	365	12,0000%	70 260		
655 761	14/03/78	14/03/79	365	16,5000%	108 201	(b)490 000	(c) 26 644
763 961	14/03/79	14/03/80	366	20,0000%	152 792	516 644	103 612
916 754	15/03/80	14/03/81	364	20,0000%	183 351	620 256	124 051
1 100 104	14/03/81	14/03/82	365	20,0000%	220 021	744 307	148 861
1 320 125	14/03/82	14/03/83	365	22,0000%	290 428	893 168	196 497
1 610 553	14/03/83	14/03/84	366	24,0000%	386 533	1 089 665	262 236
1 997 086	14/03/84	14/03/85	365	30,5000%	609 111	1 351 901	412 330
2 606 197	14/03/85	14/03/86	365	29,5000%	768 828	1 764 231	520 448
3 375 025	14/03/86	14/03/87	365	24,0000%	810 006	2 284 679	548 323
4 185 031	14/03/87	14/03/88	366	20,0000%	837 006	2 833 002	568 153
5 022 037	14/03/88	14/03/89	365	18,0000%	903 967	3 401 155	612 208
5 926 003	14/03/89	14/03/90	365	17,0000%	1 007 421	4 013 363	682 272
6 933 424	14/03/90	14/03/91	365	21,0000%	1 456 019	4 695 634	986 083
8 389 443	14/03/91	14/03/92	366	21,0000%	1 761 783	5 681 718	1 196 430
10 151 226	14/03/92	14/03/93	365	21,0000%	2 131 758	6 878 147	1 444 411
12 282 984	14/03/93	14/03/94	365	20,1250%	2 471 950	8 322 558	1 674 915
14 754 934	14/03/94	14/03/95	365	17,3750%	2 563 670	9 997 473	1 737 061
17 318 604	14/03/95	14/03/96	366	16,3958%	2 839 524	11 734 534	1 929 242
20 158 128	14/03/96	14/03/97	365	15,5583%	3 136 262	13 663 776	2 125 851
23 294 390	14/03/97	14/03/98	365	13,7808%	3 210 153	15 789 627	2 175 937
26 504 543	14/03/98	14/03/99	365	12,1617%	3 223 403	17 965 564	2 184 918
29 727 946	14/03/99	14/03/00	366	8,8858%	2 641 566	20 150 482	1 795 437
32 369 512	14/03/00	14/03/01	365	9,5729%	3 098 701	21 945 919	2 100 861
35 468 213	14/03/01	14/03/02	365	13,7000%	4 859 145	24 046 780	3 294 409
40 327 358	14/03/02	13/05/02	60	13,7000%	908 194	27 341 189	615 739
Total					40 746 120		27 466 927
Em euros					203 240,79		137 004,46

(a) Para maior correcção os cálculos deveriam ser efectuados em períodos anuais contados a partir desta data. Tal não foi possível, dado desconhecer-se quais as taxas de juro praticadas pela CGD para 28/11 a partir de 15/09/1988, pelo que se optou para estes cálculos por um primeiro período subanual de juros calculados à taxa equivalente até 14/03/1978.

(b) O valor em dívida, segundo o contrato de dação era de 490.000\$00, desconhecendo-se o motivo de no plano financeiro ser considerado 489.431\$50.

(c) Juro calculado com base na taxa de juro equivalente para 106 dias (de 28/11/1978 a 14/03/1979) à taxa nominal máxima das operações activas em vigor a 28/11/1978 (20%).

Como evidencia o quadro, para este caso, é substancial a diferença nos juros compensatórios consoante o momento do início da contagem. Embora os valores indicados sejam uma aproximação, indiciam que em 2005 foram pagos cerca de €22.500 a mais¹. Dado tratar-se da 3.ª tranche relativa a

¹ Em 2005 ocorreu o pagamento da 3.ª e última tranche de juros relativos a este contrato de dação, que consiste em 1/3 dos juros compensatórios, acrescido dos juros de regularização da compensação à taxa mínima de proposta aplicável às operações principais de refinanciamento pelo Banco Central Europeu (2%).



este processo, deverão também ser revistos os montantes pagos nas duas tranches anteriores. Igual procedimento deverá ser seguido para os restantes casos indicados no quadro II.21.

Em relação ao capital em dívida, num caso (BES-002/02-DPC-RBGC), constatou-se que os documentos anexos à acta de reunião de conciliação indicavam 491.513\$20, montante inferior ao utilizado no plano financeiro (500.000\$00). Foi referido à equipa de auditoria que se poderia tratar de juros em dívida à data de início da contagem, que teriam sido capitalizados e que a DGT procuraria junto da IC comprovar o facto. Em sede de contraditório, aquela entidade referiu que “(...) desencadeou procedimentos para o esclarecimento ou acerto dos valores envolvidos.”

A DGT, relativamente aos processos iniciados em 2005, procurou informação adicional junto do IGCP, solicitando, para cada um dos titulares, a indicação de “(...) data de emissão, classe e data de resgate/pagamento da indemnização dos títulos (...). Em resposta, o IGCP remeteu um mapa em que, por titular, indicava os títulos por classes e respectiva data de pagamento. Observe-se que este mapa não tem coluna correspondente a títulos da classe V, quando os mesmos foram dados em pagamento em 5 contratos de dação analisados. Também, para um processo, são mencionados títulos das classes I, II e III em quantidade inferior à indicada no respectivo contrato de dação, não obstante a totalidade dos títulos indicada nesse mapa ser superior à totalidade dos títulos indicados no contrato de dação.

Questionada quanto a esta divergência, na sua resposta, a DGT confirmou “(...) a existência dos títulos de dívida pública da Classe V, que por lapso [o IGCP] não incluíra no mapa disponibilizado à DGT (...)” e esclareceu que “(...) o facto dos títulos identificados neste mapa diferirem dos identificados num dos contratos de dação deriva do facto de aquele Instituto ter utilizado 50 obrigações da Classe I, 75 da Classe 2 e 7 obrigações da Classe 3 para compensar o Estado de valores a devolver, pelo respectivo titular, relativos a indemnizações anteriores, tendo os títulos remanescentes sido reagrupados e entregues à CGD para pagamento da dívida que o titular detinha junto desta instituição”.

Quanto aos cálculos efectuados pela DGT para apurar o montante dos juros a pagar, nos casos de substituição das taxas de juro indicadas pelas IC's, verificaram-se os seguintes lapsos:

- ◆ No processo BPI-DCT(DR)-90/2002-AAM o erro na fórmula de cálculo do capital acumulado (em vez de somar o capital acumulado calculado pela DGT para o período anterior, somou o capital acumulado calculado pela IC), de que resultaram pagamentos no montante de €212.636,82, quando pela fórmula correcta deveriam ter sido pagos €192.089,83, ou seja, a DGT deverá providenciar pela reposição de €20.547,20 pagos indevidamente.
- ◆ No processo BPI-81/2002-DCT(D)-LCS/MD-AJPAV houve o erro da introdução da taxa APB (19,3854%, em vez de 18,3854%), de que resultou um pagamento de €40.156,28, quando deveria ter sido pago €39.814,63, ou seja, a DGT deverá providenciar pela reposição de €341,65 pagos indevidamente.
- ◆ No processo BPI-DCT(DR)-91/2002-MVMV o devedor procedeu à amortização parcial da dívida durante o período de cálculo de juros compensatórios. Para a anuidade dos juros em que esse pagamento ocorreu, a IC, correctamente, efectuou o cálculo dos juros em 2 períodos, considerando para o 2.º período o capital em dívida no início da anuidade deduzido da amortização efectuada. A DGT ao recalculer os juros compensatórios (alterando a taxa de juro utilizada pela IC, pelo que, conseqüentemente o capital em dívida no início da anuidade é inferior), por lapso, não deduziu o valor amortizado mas, incompreensivelmente, procedeu à capitalização de juros em períodos inferiores a 1 ano.

Conforme evidencia o quadro seguinte, não é aceitável efectuar a capitalização de juros em períodos inferiores a 1 ano, dado que, conforme se constata neste caso, essa prática conduz a pagar juros compensatórios de valor superior aos que seriam suportados se a amortização do capital não se tivesse verificado.

Quadro II.22 – Efeito da capitalização de juros em períodos inferiores a 1 ano (com amortização)

(em euros)

	IC	DGT	Com amortização e capitalização inferior a 1 ano	Sem amortização, com capitalização anual	Com amortização e com capitalização anual
Capital em dívida no início da anuidade	356 548,15	337 052,18	337 052,18	337 052,18	337 052,18
Dias contados até à amortização	249	249	249		249
Valor da amortização	544,05	0	544,05		544,05
Taxa de juro utilizada	18,0000%	16,7604%	16,7604%	16,7604%	16,7604%
Juros até à data da amortização	43 782,16	38 537,90	38 537,90		38 537,90
Capital sobre o qual incide o juro desde a amortização até ao fim da anuidade	356 004,10	375 590,08	375 046,03		336 508,14
Juros desde a data de amortização até ao fim da anuidade	20 365,39	20 006,15	19 977,18		17 924,42
Juros calculados para a anuidade	64 147,54	58 544,05	58 515,07	56 491,29	56 462,32
Capital em dívida no fim da anuidade	420 151,65	395 596,24	395 023,21	393 543,48	392 970,45

Verificou-se que, após 6 períodos de capitalização de juros compensatórios e o cálculo dos juros de regularização, a DGT pagou €748.503,52, quando deveria ter pago apenas €744.040,34, pelo que deverá providenciar a reposição de €4.463,18 pagos indevidamente.

- ◆ No processo BPI-DCT(DR)-038/2004-JLAVS em que a dívida à IC era composta por 2 empréstimos e 27 letras (vencendo-se os 2 empréstimos e 4 letras em 30/09/1975 e as restantes letras mensalmente até 30/09/1977), constatou-se que a DGT aceitou o método de cálculo da IC, capitalizando mensalmente os juros calculados à taxa proporcional. Adicionalmente, a DGT apurou os juros compensatórios como sendo a diferença entre o capital acumulado (capital em dívida e respectivos juros) e o capital em dívida inicial. Dado que foram sendo adicionadas “parcelas de capital em dívida” até 30/09/1977, o montante de juros compensatórios apurado incluía €2.279,76 de capital.

Considerando que o Despacho do SETF, de 04/03/1987, estabelece para o cálculo dos juros compensatórios a sua capitalização anual, não será correcta a sua capitalização mensal à taxa proporcional. Neste tipo de casos, admitindo a impossibilidade de determinação do valor em dívida à data de inexigibilidade dos juros ao mutuário, até à data limite de vencimento das letras (30/09/1977) cada parcela de capital em dívida, de acordo com a sua data de vencimento, deverá ser tratada como um empréstimo autónomo e o respectivo juro ser calculado à taxa de juro equivalente para o período¹, com capitalizações anuais, conforme se ilustra no quadro seguinte:

¹ Nos cálculos foi utilizada a taxa de juro máxima para as operações activas a 1 ano, legalmente fixada e em vigor no início de cada período.



Quadro II.23 – Capitalização de juros à taxa equivalente até 30/09/1977

(em euros)

Período de contagem de juros			Taxa de juro máxima	Taxa de juro equivalente para o período	Capital acumulado no início do período	Juro à taxa equivalente para o período	Capital acumulado em 30-09-77
Data início	Data de fim	N.º de dias					
30/09/1975	30/09/1976	366	9,25%	9,28%	(a) 24 662,56	(b) 2 287,82	
30/09/1976	30/09/1977	365	10,50%	10,50%	(c) 26 950,38	(d) 2 829,79	(e) 29 780,17
30/10/1975	30/10/1976	366	9,25%	9,28%	(1) 99,12	9,19	
30/10/1976	30/09/1977	335	10,50%	9,60%	108,31	10,39	118,71
30/11/1975	30/11/1976	366	9,50%	9,53%	(2) 99,12	9,44	
30/11/1976	30/09/1977	304	10,50%	8,67%	108,56	9,41	117,98
30/12/1975	30/12/1976	366	9,50%	9,53%	(3) 99,12	9,44	
30/12/1976	30/09/1977	274,	10,50%	7,78%	108,56	8,45	117,01
30/01/1976	30/01/1977	366	9,50%	9,53%	(4) 99,12	9,44	
30/01/1977	30/09/1977	243	10,50%	6,87%	108,56	7,46	116,03
28/02/1976	28/02/1977	366	9,50%	9,53%	(5) 99,12	9,44	
28/02/1977	30/09/1977	214	10,50%	6,03%	108,56	6,54	115,11
30/03/1976	30/03/1977	365	9,50%	9,50%	(6) 99,12	9,42	
30/03/1977	30/09/1977	184	12,00%	5,88%	108,54	6,38	114,92
30/04/1976	30/04/1977	365	9,50%	9,50%	(7) 99,12	9,42	
30/04/1977	30/09/1977	153	12,00%	4,87%	108,54	5,28	113,82
30/05/1976	30/05/1977	365	9,50%	9,50%	(8) 99,12	9,42	
30/05/1977	30/09/1977	123	12,00%	3,89%	108,54	4,23	112,76
30/06/1976	30/06/1977	365	10,50%	10,50%	(9) 99,12	10,41	
30/06/1977	30/09/1977	92	12,00%	2,90%	109,53	3,17	112,70
30/07/1976	30/07/1977	365	10,50%	10,50%	(10) 99,12	10,41	
30/07/1977	30/09/1977	62	12,00%	1,94%	109,53	2,13	111,66
30/08/1976	30/08/1977	365	10,50%	10,50%	(11) 99,12	10,41	
30/08/1977	30/09/1977	31	16,50%	1,31%	109,53	1,43	110,96
30/09/1976	30/09/1977	365	10,50%	10,50%	(12) 99,12	10,41	109,53
30/10/1976	30/09/1977	335	10,50%	9,60%	(13) 99,12	9,51	108,63
30/11/1976	30/09/1977	304	10,50%	8,67%	(14) 99,12	8,60	107,72
30/12/1976	30/09/1977	274	10,50%	7,78%	(15) 99,12	7,71	106,83
30/01/1977	30/09/1977	243	10,50%	6,87%	(16) 99,12	6,81	105,93
28/02/1977	30/09/1977	214	10,50%	6,03%	(17) 99,12	5,98	105,10
30/03/1977	30/09/1977	184	12,00%	5,88%	(18) 99,12	5,83	104,95
30/04/1977	30/09/1977	153	12,00%	4,87%	(19) 99,12	4,82	103,94
30/05/1977	30/09/1977	123	12,00%	3,89%	(20) 99,12	3,86	102,98
30/06/1977	30/09/1977	92	12,00%	2,90%	(21) 99,12	2,87	101,99
30/07/1977	30/09/1977	62	12,00%	1,94%	(22) 99,12	1,93	101,05
30/08/1977	30/09/1977	31	16,50%	1,31%	(23) 99,12	1,29	100,41
Soma						5 358,55	32 300,87

(a) Valor dos dois empréstimos e das quatro letras vencidas em 30/09/75 (€24.662,56); na mesma coluna, de (1) a (23), 23 letras, cada uma delas de €99,12 e vencendo-se na respectiva data indicada de início da contagem de juros;

Quando, o prazo entre a data de vencimento dos empréstimos/letras e 30/09/1977 era superior a um ano, os juros foram calculados considerando um período anual e o período subanual até 30/09/1997. Assim o capital acumulado (c) = (a) + (b) e o capital acumulado em 30/09/1977 (e) = (c) + (d) e, de forma análoga, para as restantes letras.

Conforme consta do quadro anterior, que considera um período anual de contagem de juros (quando o prazo entre a respectiva data do vencimento da letra/empréstimo e 30/09/1977 é superior a um ano), o capital em dívida acumulado nessa data ascendia a €32.300,87.

Era sobre esse montante acumulado que deveriam ter sido calculados os juros de compensação, para o período de 30/09/1977 a 05/01/2004 (data do contrato de dação), o que iria perfazer o valor de €2.324.641,42. Adicionando a este montante os juros já apurados naquele quadro, o total de juros compensatórios ascenderia a €2.329.999,97.

Em 2005 deveria ter sido pago 1/3 deste montante e €46.600 de juros de regularização da compensação, ou seja, um total de €823.266,66. Contudo, a DGT efectuou pagamentos no montante de €829.231,32, pelo que deverá providenciar pela reposição de €5.954,66 pagos indevidamente.

Na sua resposta, a DGT informou que “(...) desencadeou procedimentos para o esclarecimento ou acerto dos valores envolvidos.”. Questionada, posteriormente, quanto ao resultado desses procedimentos, aquela Direcção-Geral esclareceu que:

“(...) Nos processos que enfermavam de erro de cálculo, procedeu-se à reformulação dos seus planos, tendo os mesmos sido corrigidos de acordo com as recomendações constantes do Relato (...) Nos restantes casos (...) que envolvem questões relacionadas com noções de capitalização de juros e vencimentos de letras comerciais, encontram-se em curso diligências que visam apurar a necessidade de eventuais correcções (...) [e], concluídas todas as análises aos processos identificados no Relato, efectuar-se-ão contactos com a Instituição de Crédito, de forma a dar-lhe conhecimento do resultado das reformulações efectuadas e conseqüentemente proceder aos acertos necessários a fim de regularizar toda a situação.”

A DGT deve providenciar no sentido de ser comunicado ao Tribunal, no prazo de 180 dias, o resultado das diligências efectuadas, especificando o valor recuperado na sequência de acções concretas, tendo, designadamente, em conta o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

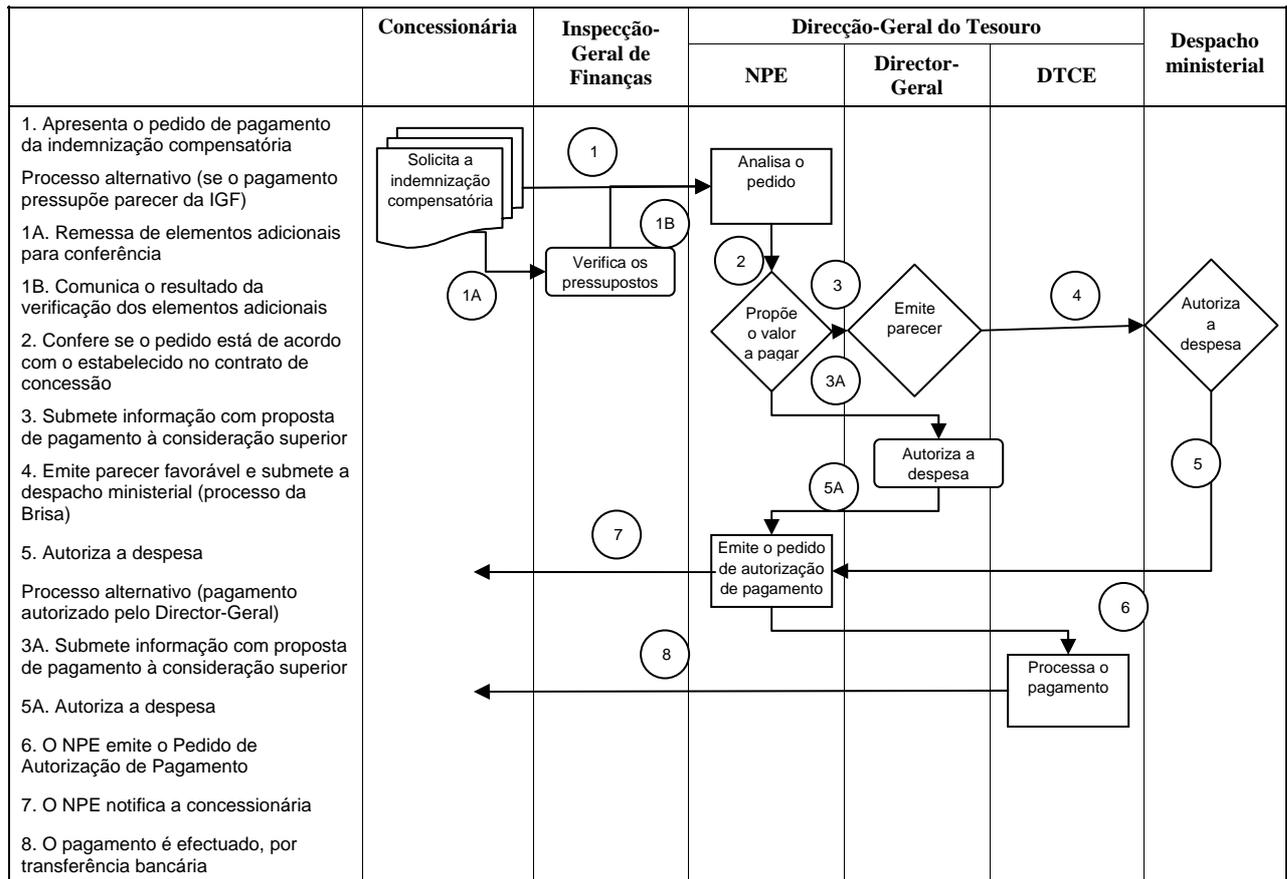


2.4 – Subsídios e Indemnizações Compensatórias

Neste âmbito foram analisados os pagamentos realizados, em 2005, às empresas Brisa e Fertagus, em virtude de lhes terem sido efectuados pagamentos quer por via orçamental, quer por operações específicas do Tesouro.

No que respeita aos pagamentos realizados por via orçamental, o processo de decisão para a autorização destes pagamentos, nos casos analisados seguiu o esquema indicado no fluxograma seguinte. A concessionária solicita à DGT o pagamento da indemnização, cujo pagamento, pode depender de parecer da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). O processo é analisado pelo Núcleo do Património Empresarial, que propõe superiormente o valor a pagar. Após autorização do Director-Geral (ou despacho ministerial), este Núcleo emite o pedido de autorização de pagamento no SIC e notifica a concessionária. O DTCE procede ao pagamento, por transferência bancária.

Fluxograma II.5 – Circuito de decisão e pagamento de subsídios e indemnizações compensatórias



Como foi já referido os pagamentos realizados em 2005 às referidas empresas assumiram formas distintas de financiamento. No quadro seguinte resume-se a forma de pagamento, respectivos montantes e finalidades.

Quadro II.24 – Pagamentos à Brisa e à Fertagus, em 2005

(em euros)

Financiamento	Fertagus, SA		Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA		
	Montante	Finalidade dos pagamentos	Montante	Finalidade dos pagamentos	
Execução orçamental 2005	5 223 090,60	5 219 814,60	15 342 463,00	Comparticipação financeira do Estado nas taxas de portagem de certas categorias de veículos (pedidos de pagamento de 2005, abrangendo circulações também de 2004)	
		3 276,00			Comparticipação financeira a título de incentivo à fiabilidade e pontualidade do serviço (ano 2004)
OET “Produto de empréstimos – 2005” (art. 53.º da LOE/05)	25 353 462,75	Comparticipação financeira por assegurar circulações com baixa taxa de utilização (responsabilidades anteriores a 2005)		6 657 094,00	Parcela remanescente da participação financeira do Estado no custo de construção de auto-estradas e obras complementares (relativa a 2003, que ficou por regularizar em 2004)
Total	30 576 553,35			21 999 557,00	

Nos pontos seguintes analisam-se os pagamentos efectuados às referidas empresas, por via orçamental e por operações específicas do Tesouro através da emissão de dívida pública, por recurso ao mecanismo de “regularização de situações do passado” previsto no art. 53.º da LOE/2005.

2.4.1 – Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA

2.4.1.1 – Pagamentos realizados por via orçamental

Como evidencia o quadro II.24, por via orçamental foram pagos €15.342.463 à Brisa a título de participação financeira do Estado às taxas de portagem de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro. Este diploma atribuía carácter transitório ao apoio concedido, justificado por:

“Na sequência do aumento do preço dos combustíveis e considerando a necessidade de adoptar medidas extraordinárias de salvaguarda do transporte de mercadorias, o governo decidiu participar, em determinados períodos do dia o custo das portagens aplicáveis a veículos de passageiros e mercadorias que integram as classes 3 e 4 de portagem e que sejam utentes da Via Verde”.

Este tipo de participação foi objecto de análise pelo Tribunal no Relatório de Auditoria às “Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes” (ano 2003), mantendo-se a base legal então em vigor e, por consequência, os pressupostos e o método de cálculo da participação financeira (cfr. Anexo II).

Neste relatório, o Tribunal recomendava que:

“(…) a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual, como também observou a DGT, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, o Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro, deverá ser objecto de revisão no sentido apontado pela DGT, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação por uma entidade independente”.



Verificou-se que nas informações para a tutela a DGT continuou a frisar o carácter discriminatório da compensação financeira¹ e o seu previsto carácter transitório. A 20/07/2005, através da Informação n.º 1079, propôs formalmente a revogação do Decreto-Lei n.º 130/2000, por diploma autónomo ou norma a incluir na Lei do Orçamento do Estado para 2006. Esta última solução, embora tenha colhido despacho favorável do SETF e do Ministro de Estado e das Finanças (MEF) não se concretizou, uma vez que não foi incluída na Proposta de Lei (nem, posteriormente, na Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro).

Verificou-se, igualmente, que embora as informações da DGT à tutela continuassem a destacar a necessidade de certificação independente dos valores reclamados pela Brisa, tal não se verificou até ao final de 2005, por não ter sido comunicada atempadamente à IGF a decisão da tutela que determinava a realização de uma auditoria, como se refere adiante.

Tendo por base pedidos apresentados, em 2005 foram processados 3 pagamentos à Brisa. No quadro seguinte evidenciam-se os valores solicitados pela empresa, a data do despacho de autorização do SETF, os valores autorizados (e pagos) e a data do pagamento. Foram pagos os valores solicitados pela empresa referentes a 2004 e 2005, com excepção da importância solicitada a título de juros de mora (€364.116,00).

Quadro II.25 – Pedidos de pagamento apresentados pela Brisa e montantes efectivamente pagos em 2005

(em euros)

Períodos pedidos	Valor	Despacho SETF	Montante autorizado/pago	data movimento	Observações
Na data 14/01/2005	9 187 289,00	25/02/2005	6 009 064,00	05/05/2005	Informação n.º 260, de 25/02/2005, submetida a apreciação do Ministro das Finanças e Administração Pública por implicar a antecipação de duodécimos, colheu despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 22/04/2005 (ao abrigo da delegação de competências do Despacho n.º 10.640/2005, de 18 de Abril, publicado a 12 de Maio).
Estimativa 3.º trim 2004	2 628 070,00		2 628 070,00		
Acerto 1.º Semestre 2004	1 436 376,00				
Rectificação estimativa 2.º trim 2004	-91,00				
Estimativa 4.º trim 2004	2 650 800,00		707 696,00		
Estimativa 1.º trim 2005	2 673 298,00		2 673 298,00		
Acerto 2.º Semestre 2004	-468 647,00				
Juros de mora	267 483,00				
Na data 08/08/2005	9 697 515,00	26/10/2005	4 461 523,00	04/11/2005	Este pedido de pagamento foi precedido por 2 outros, datados de 31 de Maio e 11 de Julho, englobando a totalidade dos valores neles indicados.
Acerto 1.º Semestre 2004	1 436 376,00				
Rectificação estimativa 2.º trim 2004	-91,00				
Estimativa 4.º trim 2004 (parcial)	1 943 103,00				
Acerto 2.º Semestre 2004	-468 647,00				
Estimativa 2.º trim 2005	2 734 371,00		2 734 371,00		
Estimativa 3.º trim 2005	2 251 390,00		2 251 390,00		
Acerto 1.º Semestre 2005	-524 238,00		-524 238,00		
Estimativa 4.º trim 2005	1 961 135,00				
Juros de mora	364 116,00				
Na data 29/11/2005	7 392 090,00	15/12/2005	4 871 876,00	26/12/2005	
Acerto 1.º Semestre 2004	1 436 376,00		1 436 376,00		
Rectificação estimativa 2.º trim 2004	-91,00		-91,00		
Estimativa 4.º trim 2004 (parcial)	1 943 103,00		1 943 103,00		
Acerto 2.º Semestre 2004	-468 647,00		-468 647,00		
Estimativa 4.º trim 2005	1 961 135,00		1 961 135,00		
Estimativa 1.º trim 2006	2 156 098,00				
Juros de mora	364 116,00				

¹ Designadamente por poder induzir no utilizador a preferência por percursos concessionados à Brisa, em detrimento de percursos concessionados a outras entidades.

Quanto ao pedido de 14/01/2005, a DGT, na Informação n.º 260/2005, relativamente aos valores de 2004, propõe o pagamento de €3.335.766, dado que em informação do ano anterior, que não foi objecto de despacho em tempo útil, o pagamento deste montante fora autorizado¹ e o remanescente deveria ser objecto de auditoria por parte da IGF. O Despacho n.º 503/05 do SETF, de 25/02/2005, determinou que a IGF apresentasse à DGT “(...) *ponto de situação sobre a auditoria solicitada relativa às participações às portagens de 2004.*”. Nesta informação não é analisada a questão dos juros de mora.

O pedido de 8/8/2005 deu origem à Informação n.º 1418, de 26/09/2005, da DGT, de que se destaca:

- ◆ O pedido de orientação superior quanto à oportunidade de efectuar os pagamentos relativos a 2004 (€2.910.741), ainda não propostos a pagamento, “(...) *uma vez que se desconhecem os resultados da auditoria referida no Despacho (...) n.º 504/05 SETF (...)*”.
- ◆ A proposta de pagamento dos valores relativos ao 1.º semestre de 2005 (estimativas e acerto).
- ◆ A colocação à consideração superior do entendimento da DGT quanto aos juros de mora apresentados pela Brisa, pelo atraso no pagamento das compensações financeiras por parte do Estado. A DGT procedeu à análise dos prazos de pagamento estabelecidos no Decreto-Lei n.º 130/2000 e, dada a dificuldade de os determinar com rigor – face às discrepâncias entre o articulado do Decreto-Lei n.º 130/2000 e o respectivo anexo, evidenciadas no quadro seguinte –, concluiu que não lhe “(...) *parece fazer sentido que a BRISA venha exigir o pagamento de juros de mora (...)*” salientando que o mecanismo de pagamentos, com base em estatísticas posteriormente corrigidas, “(...) *conduz a que não raras vezes, a DGT efectue pagamentos em montante superior (...) à BRISA.*”, ou seja, os pagamentos efectuados por valor superior compensariam os atrasos.

Quadro II.26 – Prazos de pagamento estabelecidos no Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, e respectivo anexo

	Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho	Anexo ⁽¹⁾
Quanto ao momento do pagamento	“Com base nas estatísticas de tráfego do ano anterior (...) o Estado pagará, na 1.ª quinzena de cada trimestre, o montante correspondente à sua participação (...)” – artigo 3.º, n.º 2	a BRISA apresentará à DGT “Até 30 dias antes do início de cada trimestre (...), para pagamento, os cálculos devidamente justificados (...)” – n.º 3 “O Estado pagará à Brisa o valor a que se refere o n.º 3 nos 30 dias posteriores.” – n.º 4
Quanto à regularização de montantes devidos	“No mês subsequente ao termo de cada semestre proceder-se-á à correcção do cálculo respeitante aos dois trimestres anteriores, efectuada com base no tráfego efectivo e tendo em conta a relação entre as datas do pagamento realizado e as do tráfego, efectuando-se, nos 45 dias seguintes, o pagamento do saldo, pela concessionária ou pelo Estado (...)” – artigo 3.º, n.º 3	“Até ao fim de Fevereiro de cada ano, far-se-á o apuramento da diferença entre os valores efectivamente devidos e os pagamentos entretanto já recebidos do Estado, sendo a diferença saldada no apuramento do trimestre seguinte.” – n.º 5

(1) O n.º 4 do artigo 3.º do diploma determina que “Os valores referidos nos números anteriores são calculados, liquidados e pagos nos termos do anexo (...)”.

Esta Informação foi complementada com a Nota n.º 340/LMR/SETF/2005, de 21 de Outubro, do Gabinete do SETF, de onde se destaca que “(...) *De acordo com a IGF, não se encontra em curso qualquer auditoria às taxas de portagem da BRISA (...) Com efeito, a realização da referida auditoria foi determinada à IGF através do Despacho n.º 864/2005 de 25 de Fevereiro do então Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, mas por razões que desconhecemos nunca o teor do referido Despacho foi comunicado à IGF. Apenas*

¹ Com recurso ao saldo disponível na rubrica orçamental. Para o restante a DGT propunha o recurso à faculdade prevista no ponto 3 da RCM n.º 87/2004, de 3 de Junho, publicada a 1 de Julho, que permitia a redistribuição de verbas entre as empresas prestadoras de serviço público, mediante despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector de actividade das empresas envolvidas. Por Despacho de 13/01/2005, o SEO conclui que tal despacho já não é viável, o que mereceu a concordância do Ministro das Finanças e Administração Pública.



em 8 de Março de 2005, aquela Inspeção tomou conhecimento da matéria por lhe ter sido solicitado um ponto de situação sobre a mesma.”.

Esta Nota conclui propondo que sejam também pagos os valores relativos a 2004 e que “(...) seja determinada à IGF a realização de uma auditoria à aplicação do mecanismo de pagamento da compensação financeira relativa às taxas de portagem das auto-estradas exploradas pela BRISA.”.

O Despacho do SETF autorizou o pagamento proposto pela DGT e que a IGF informasse sobre a auditoria.

Esta Inspeção-Geral reiterou a informação de que não tinha em curso nenhuma auditoria à Brisa, relacionada com as taxas de portagem, dado não ter recebido indicação nesse sentido¹. Quanto ao objecto da auditoria, caso viesse a ser superiormente determinada, propôs o seu alargamento à “(...) certificação da totalidade dos valores da participação devida pelo Estado, quer em relação ao ano de 2004, quer em relação ao ano de 2005.”.

O pedido de pagamento de 29/11/2005 deu origem à Informação n.º 1845, de 06/12/2005, onde a DGT propôs o pagamento da totalidade das verbas reclamadas relativas a 2004 e 2005, justificando “(...) face à inexistência de uma auditoria prévia da IGF, dever-se-á proceder aos pagamentos em atraso (...) sendo certo que a sua verificação poderá ser efectuada no âmbito de uma auditoria global sobre as transferências recebidas pela Brisa (...)”, proposta que mereceu despacho favorável do SETF.

Assim, dos valores reclamados pela Brisa, em 2005, ficaram por pagar os juros de mora, sendo de realçar as dificuldades, referidas pela DGT, em determinar o momento a partir do qual seriam devidos, e a estimativa relativa ao 1.º trimestre de 2006 que, correctamente, só viria a ser encargo do orçamento desse ano.

2.4.1.2 – Pagamentos realizados por OET, ao abrigo da alínea I) do artigo 53.º da LOE/2005

O contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas celebrado entre o Estado e a Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA, data de 1972, tendo sido celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 467/72, de 22 de Novembro. Este diploma foi sucessivamente alterado, nomeadamente pelos Decretos-Lei n.ºs 458/85, de 30 de Outubro e 315/91, de 20 de Agosto, os quais foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro.

Neste último diploma ficou estabelecido (Base XI, n.º 8, 11 e 15, respectivamente) que o Estado comparticiparia financeiramente o custo de construção das auto-estradas e das obras complementares a que a Brisa esteja obrigada “em 20% do custo de construção, apurado de acordo com regras definidas (...)” no mesmo diploma e que “Os montantes correspondentes às participações financeiras devidas (...) serão contabilizadas numa conta corrente exclusivamente afecta a esse efeito, procedendo-se à verificação e pagamento do respectivo saldo com a regularidade semestral, por referência às datas de 30 de Junho e 31 de Dezembro”, sendo da responsabilidade da Inspeção-Geral das Finanças, com a periodicidade anual ou semestral, proceder “(...) a uma análise substancial dos investimentos efectuados pela concessionária, para

¹ Na sequência de anterior pedido de informação, de 25/02/2005, esclareceu só então ter tido conhecimento do Despacho n.º 811/2004-SETF: “Coloco à consideração de Sua Ex.ª o MFAP a realização de auditoria da IGF ao valor remanescente” e que não lhes fora transmitida, pelo Gabinete do MFAP, nenhuma determinação nesse sentido, pelo que a IGF não efectuou tal auditoria, ficando a “(...) aguardar a transmissão de orientações sobre esta matéria.”.

efeito do cálculo das participações financeiras devidas pelo Estado, da qual poderão resultar reajustamentos ou correcções a movimentos e ao saldo dessa conta corrente.”

Como foi salientado pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 13/2003 – 2ª S., de 10 de Abril, até 2003, o Estado não teve que despende qualquer verba do Orçamento do Estado para participação financeira à Brisa, em virtude dos investimentos realizados terem sido co-financiados pelos fundos comunitários e, também, do Estado ter utilizado os créditos que detinha sobre a Brisa, registados em contas do “Fundo de equilíbrio” e “Fundo de desenvolvimento”¹ (FED). Contudo, conforme é evidenciado no mesmo relatório, no final de 2001, o saldo existente na conta do FED, já se revelava insuficiente para compensar o crédito entretanto acumulado na conta corrente, sendo a Brisa já credora de €4,7 milhões.

Pelo Relatório n.º 1208/2004, de 15 de Dezembro, a IGF apurou um saldo devedor na conta corrente entre o Estado e a Brisa, no montante total de €36.797.252², reportado a 31.12.2003, tendo no Orçamento Rectificativo para 2004 sido contemplado um reforço, de €30.140.158³, no Cap. 60.º, Divisão 01, Subdivisão 02, na Classificação Económica 08.01.02 – *Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas*, com a finalidade de regularizar a dívida à Brisa. Esta regularização ocorreu em 03/01/2005, ficando em dívida a parcela remanescente, no valor de €6.657.094.

Pela Inf. n.º 2024/05, de 29/12, a DGT colocou à consideração superior o pagamento da parcela remanescente, a título de participação financeira, à Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA, ao abrigo da alínea l) do artigo 53.º da Lei n.º 55-B/2004, de 31 de Dezembro, tendo obtido o despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, em 30/12/2005 (despacho n.º 917/05 – SETF).

De salientar que a LOE/2005, pelo artigo 78.º, determina que “(...) a partir de 2005 os encargos com as participações financeiras devidas (...)” à Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA “(...) ao abrigo do contrato de concessão passam a ser da responsabilidade do Instituto das Estradas de Portugal ou da entidade que lhe venha a suceder.”

No que respeita aos encargos relativos ao ano de 2004, ainda por regularizar e que deverão ser alvo de análise pela IGF, foi igualmente incluída na Lei Orçamento do Estado de 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30/12, artigo 72.º, alínea i)), norma para regularização destas responsabilidades, através do mecanismo de “Regularização de situações do passado”.

¹ Estas compensações estavam previstas no contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas outorgado à Brisa.

² De referir que este montante não inclui juros devidos por atraso no pagamento, conforme previsto no contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas.

³ Este valor reporta-se a 31/06/2003, tendo sido apurado pela IGF, através da Inf. n.º 443/2004, de 26/Abril.



2.4.2 – Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, SA

A Fertagus é concessionária da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo Norte/Sul da região de Lisboa. Em 2005 foram revistas as bases do contrato de concessão, pelo Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, e o próprio contrato foi renegociado, sendo o novo contrato de concessão assinado a 8 de Junho de 2005. Enviado para efeitos de “visto” ao Tribunal de Contas e na sequência de pedidos de esclarecimento solicitados, veio a ser “visado” em 05/12/2005 e só após esta data foram efectuados pagamentos, face ao disposto no n.º 1 do artigo 45.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

O Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, estabelece, na Base VI, as seguintes regras de atribuição das compensações financeiras do Estado à Fertagus, desde que estejam devidamente previstas no contrato de concessão:

- ◆ O pagamento de compensação financeira para permitir à Fertagus assegurar circulações de baixas taxas de utilização, se destas resultar desequilíbrio financeiro da actividade ferroviária (ponto 2).
- ◆ A essa compensação podem ser deduzidas quaisquer quantias devidas pela Fertagus (ponto 3).
- ◆ Na fixação das compensações as partes terão em conta a margem positiva de receitas provenientes do serviço complementar de transporte rodoviário e das outras actividades integradas a título acessório no contrato de concessão (ponto 4).

O contrato de concessão renegociado foi objecto de exame pelo Tribunal, no Relatório de Auditoria n.º 31/2005 – 2.ª Secção, de Novembro de 2005. Deste relatório destacam-se os seguintes aspectos:

“(...) verifica-se que o cálculo das compensações por serviço público segue uma metodologia que foi designada por “remuneração indexada ao deficit”, na qual é compensado o deficit de exploração, ao qual acresce a remuneração accionista, eventuais montantes libertos da conta de reserva para investimento e, ainda, os resultados das actividades acessórias. A parcela de remuneração accionista é indexada ao montante do deficit (56% deste).”

“(...), as estimativas da evolução da procura têm carácter conservador, pelo que o deficit decorrente da actividade ferroviária poderá vir a ser inferior ao do Caso Base.

Se assim for as compensações pela prestação de serviço público, que têm como um objectivo eliminar aquele deficit, poderão estar, por seu turno, também sobrevalorizadas.”

No contrato de concessão do eixo ferroviário Norte/Sul, renegociado, foram fixadas as compensações financeiras a pagar semestralmente pelo Estado à Fertagus (valores a que acresce o IVA à taxa em vigor) e respectivas datas de vencimento, de acordo com o quadro seguinte:

Quadro II.27 – Participações financeiras do Estado previstas no contrato de concessão (sem IVA)

(em euros)

Data de pagamento	Prestações de serviço público entre 01/01/2005 e 31/12/2010	Regularização de responsabilidades anteriores a 31/12/2004	Total
Jun/05	(a) 4 971 252	(a) 24 146 155	29 117 407
15/01/2006	4 166 697		4 166 697
Jun/06	3 758 571	21 031 372	24 789 943
Dez/06	1 992 193		1 992 193
Jun/07	6 121 540		6 121 540
Dez/07	5 847 652		5 847 652
Jun/08	5 632 815		5 632 815
Dez/08	5 433 438		5 433 438
Jun/09	5 379 703		5 379 703
Dez/09	5 098 558		5 098 558
Jun/10	5 173 611		5 173 611
Dez/10	4 068 079		4 068 079
Total	(c) 57 644 109	45 177 527	102 821 636

(a) Pago por despesa orçamental, com IVA, totalizando € 5.219.814,60.

(b) Pago por OET, com IVA, totalizando € 25.353.462,75

(c) O contrato de concessão totaliza € 57.644.111, presumivelmente por arredondamento.

A realização da despesa foi autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2005, de 14 de Julho (publicada a 8 de Agosto), nos seguintes termos: as responsabilidades anteriores a 31/12/2004 seriam suportadas pela Direcção-Geral do Tesouro, nos anos de 2005 e 2006. E, a despesa estimada em €57.644.111, a realizar nos anos de 2005 a 2010, seria igualmente suportada pela DGT, sem especificar a fonte de financiamento.

Ainda de acordo com a referida tabela de compensações financeiras estabelecida no contrato de concessão (ver quadro II.27), o Estado estava obrigado a pagar, em Junho de 2005, o montante total de €30.573.277,35, como se demonstra:

Quadro II.28 – Compensações Financeiras do Estado, a realizar em 2005

(em Euros)

Compensação Financeira	Valores (Junho/2005)	IVA (taxa reduzida de 5%)	Total
Prestação de serviço público	4 971 252,00	248 562,60	5 219 814,60
Regularização de responsabilidades anteriores a 31/12/2004	24 146 155,00	1 207 307,75	25 353 462,75
Total	29 117 407,00	1 455 870,35	30 573 277,35

2.4.2.1 – Pagamentos realizados por via orçamental

De acordo com o que antecede, relativamente à participação financeira pela prestação do serviço público, nos termos do contrato de concessão e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2005, de 14 de Julho, em Junho de 2005, competia ao Estado, por via orçamental, proceder ao pagamento de €5.219.814,60 (€4.971.252 + IVA). Este pagamento esteve suspenso até o contrato ter sido “visado” pelo Tribunal de Contas, tendo sido efectuado em 19/12/2005.



Como evidencia o Quadro II.24, por via orçamental, foram ainda pagos €3.276¹ à Fertagus a título de incentivo à fiabilidade e pontualidade do serviço, objectivo cumprido em 2004, de acordo com o Relatório do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário que, segundo a IGF, foi elaborado de acordo com o contratualmente estabelecido. Observe-se que no novo contrato de concessão estes incentivos foram substituídos por penalizações em caso de incumprimento (Cfr. pag. 32 do Relatório de Auditoria n.º 31/2005).

2.4.2.2 – Pagamentos realizados por OET, ao abrigo da alínea n) do artigo 53.º da LOE/2005

Relativamente às responsabilidades anteriores a 31/12/2004, de acordo com o previsto no contrato de concessão e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2005, de 14 de Julho, a DGT, pela Inf. n.º 1915/05, de 15 de Dezembro, colocou à consideração superior o seu pagamento, no valor de €25.353.462,75, ao abrigo da alínea n) do artigo 53.º da LOE/2005.

Esse pagamento, por operações específicas do Tesouro por conta de “Produto de Empréstimos – 2005”, foi autorizado por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 16/12/2005 (Despacho n.º 806/05 – SETF), tendo sido realizado com a mesma data-valor do pagamento descrito anteriormente, por via orçamental, de 19/12/2005.

Ou seja, de acordo com o contabilizado na CGE, em 2005, à Fertagus foi pago apenas €5.223.090,60, o que constitui apenas 17,1% da verba efectivamente paga e que ascendeu a €30.576.553,35.

Tal como nos restantes pagamentos efectuados por operações específicas do Tesouro, através do “Produto de Empréstimos – 2005”, justificados apenas por se tratar de encargos anteriores a 31/12/2004, considera-se inaceitável o recurso a esse mecanismo, ao arrepio de todos os princípios e regras orçamentais, uma vez está previsto que o pagamento de despesas de anos anteriores se faça também por despesa orçamental – bastando para tanto identificar essas despesas através do adequado código de classificação económica².

A DGT, na sua resposta, refere que “(...) os pagamentos foram efectuados nos exactos termos legalmente previstos, tendo o referido contrato sido objecto do visto prévio do Tribunal de Contas, constando do referido processo a cabimentação relativa à cobertura financeira daquelas responsabilidades, a qual não foi posta em causa pelo mesmo Tribunal”.

Com efeito, os pagamentos foram efectuados nos termos previstos na Lei do Orçamento (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro); tal como tem sido, reiteradamente, referido nos Pareceres sobre a CGE, o Tribunal considera tais pagamentos ilegais, “(...) com violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 5.º, da alínea a) do n.º 1 do art.º 16.º, dos n.os 5 e 6 do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental.”³

¹ No final de 2005 a DGT não dispunha ainda do parecer da IGF, pelo que não estavam reunidas as condições para proceder ao pagamento. Assim, este montante foi transferido para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e o pagamento à Fertagus, foi registado com data-valor de 03/02/2006.

² As “despesas de anos anteriores” são contabilizadas nas subalíneas (identificadas por dois dígitos) em que o segundo dígito é o 9.

³ Relativamente à cobertura financeira, por conta da rubrica operações específicas do Tesouro – Produto de Empréstimos 2005”, das responsabilidades decorrentes do contrato celebrado com a Fertagus, visado em Sessão Diária de Visto, foi o Gabinete do Secretário de Estado dos Transportes instado para proceder ao cabimentos da verba “(...) cumprida a tramitação relativa à inscrição orçamental”, que não se veio a verificar.

2.5 – Saldos do Cap. 60 e a execução orçamental de 2005

À semelhança de leis orçamentais anteriores, também a Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005) estabeleceu, no n.º 1 do artigo 58.º, a possibilidade de os “(...) saldos das dotações afectas às rubricas da classificação económica «Transferências correntes», «Subsídios», «Activos financeiros» e «Outras despesas correntes» inscritas no Orçamento do Estado para 2005, no capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração pública” serem utilizados em “(...) em despesas cujo pagamento seja realizável até 15 de Fevereiro de 2006, desde que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro de 2005 e seja nessa data conhecida ou estimável a quantia necessária para o seu cumprimento.”.

O n.º 2 do mesmo artigo determinou o depósito destas quantias “(...) em conta especial destinada ao pagamento das respectivas despesas, devendo tal conta ser encerrada até 15 de Fevereiro de 2006.”.

O Tribunal de Contas tem vindo a apreciar esta matéria, constando do Parecer sobre a CGE/2004, que:

“O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.”

2.5.1 – Transferências para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005”

Em 2005, conforme indica o quadro seguinte, ao abrigo do artigo 58.º da Lei do Orçamento e dos despachos de autorização dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto e do Orçamento, exarados sobre a Informação n.º 2001/05, de 27 de Dezembro, da DGT, foram transferidas verbas para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” relativamente às rubricas de classificação económica de *Subsídios*, inscritas na subdivisão 02 – “Subsídios e Indemnizações Compensatórias” (€30.212.972,52, correspondendo a 7,7% da execução orçamental), e de *Activos financeiros*, inscritas na subdivisão de classificação orgânica com a mesma designação (€294.420.638,10, isto é, 45,0% da execução global).

Note-se que, no final de 2005, o Cap. 60 apresentava para as rubricas de classificação económica 04 – *Transferências correntes*, 05 – *Subsídios*, 09 – *Activos financeiros* e 06 – *Outras despesas correntes* saldos disponíveis (dotações finais deduzidas de pagamentos e cativos) no montante de €643.757.214,18, que não foram transferidos para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005”, facto que indicia terem sido efectivamente ponderadas as situações que poderiam efectivamente gerar pagamentos até 15 de Fevereiro.

De facto, na referida Informação em que a DGT solicita a autorização para a transferência de saldos, é invocada na maioria das situações relativas à subdivisão 02 – “Subsídios e indemnizações compensatórias” o facto de os pagamentos estarem pendentes de “visto” do Tribunal de Contas (constatando-se o pagamento de todos os casos pendentes por este motivo) ou de relatório/parecer da Inspeção-Geral de Finanças. Já no que refere à subdivisão 05 – “Activos financeiros”, os pagamentos dependiam da publicação de decreto-lei no *Diário da República* ou de decisão superior.



Tribunal de Contas

Quadro II.29 – Pagamentos registados na CGE/2005 que deram origem à conta “SalDOS do Cap. 60 do OE 2005” e sua execução financeira em 2006

(em euros)

Subdiv	Rubrica de classificação económica / Justificação para transitar em saldo	Pagamentos registados na CGE	Dos quais transferências para “SalDOS do Cap. 60 do OE 2005”	Peso dos saldos nos pagamentos da CGE	Pagamentos, em 2006, por SalDOS do Cap. 60 do OE/95”	Verbas não utilizadas	Peso das verbas não utilizadas
	05 – Subsídios, dos quais tiveram transferências para saldos:	393 236 881,67	30 212 972,52	7,7	23 099 110,51	7 113 862,01	23,5
02 – Subsídios e Indemnizações Compensatórias	05.01.01C – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Construção naval	2 487 562,00	1 417 452,00	57,0	-	1 417 452,00	100,0
	<i>ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo / aguarda assinatura do Min. de Estado e das Finanças</i>	2 487 562,00	1 417 452,00	57,0	-	1 417 452,00	100,0
	05.01.01F – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Transportes aéreos	22 085 350,00	16 089 233,52	72,9	14 720 274,25	1 368 959,27	8,5
	<i>SATA - Intern. Serv. Transportes Aéreos, SA / pendente de relatório da IGF</i>	5 788 685,00	5 788 685,00	100,0	5 788 685,00	-	-
	<i>TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SA / pendente de relatório da IGF</i>	16 296 665,00	10 300 548,52	63,2	8 931 589,25	1 368 959,27	13,3
	05.01.03A – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Transportes rodoviários	21 611 138,00	4 092 309,00	18,9	4 092 309,00	-	-
	<i>Rodoviária de Lisboa, SA / aguarda visto do Tribunal de Contas ao contrato</i>	2 383 620,00	1 517 559,00	63,7	1 517 559,00	-	-
	<i>Transportes Sul do Tejo, SA / aguarda visto do Tribunal de Contas ao contrato</i>	1 831 195,00	1 293 065,00	70,6	1 293 065,00	-	-
	<i>Vimeca Transportes, Lda. /aguarda visto do Tribunal de Contas ao contrato</i>	2 004 910,00	1 253 993,00	62,5	1 253 993,00	-	-
	<i>SCOTTURB Transportes Urbanos, Lda. /aguarda visto do Tribunal de Contas ao contrato</i>	48 950,00	27 692,00	56,6	27 692,00	-	-
05.01.03B – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Transportes ferroviários	5 223 090,60	3 276,00	0,1	3 276,00	-	-	
<i>Fertagus, SA /pendente de parecer da IGF</i>	5 223 090,60	3 276,00	0,1	3 276,00	-	-	
05.01.03C – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Transportes aéreos	3 417 846,00	3 417 846,00	100,0	1 563 060,26	1 854 785,74	54,3	
<i>AIR LUXOR, SA / pendente de parecer da IGF</i>	3 417 846,00	3 417 846,00	100,0	1 563 060,26	1 854 785,74	54,3	
05.01.03D – Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/privadas/Comunicações	5 192 856,00	5 192 856,00	100,0	2 720 191,00	2 472 665,00	47,6	
<i>Portugal Telecom, SA / pendente de parecer da IGF</i>	5 192 856,00	5 192 856,00	100,0	2 720 191,00	2 472 665,00	47,6	
	09 – Activos financeiros, dos quais tiveram transferências para saldos:	654 280 676,58	294 420 638,10	45,0	293 598 155,73	822 482,37	0,3
05 – Activos Financeiros	09.07.02A – Activos financeiros/Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras - públicas/Empresarialização dos hospitais / pendente de publicação em Diário da República	284 900 000,00	284 900 000,00	100,0	284 900 000,00	-	-
	09.07.02B – Activos financeiros/Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras - públicas/Outras / aumentos de capital social propostos superiormente	223 684 591,76	2 714 000,00	1,2	2 014 000,00	700 000,00	25,8
	09.09.16C – Activos financeiros/Outros activos financeiros/Resto do mundo - países terceiros e organizações internacionais/Execução de garantias - Seguros COSEC / aguarda esclarecimentos do Banco	9 553 750,00	6 806 638,10	71,2	6 684 155,73	122 482,37	1,8
Total (despesa da subdivisão 02, com classificação económica subsídios e subdivisão 09)		1 047 517 558,25	324 633 610,62	31,0	316 697 266,24	7 936 344,38	2,4

Do total de verbas transferidas (€324.633.610,62) ficaram por utilizar 2,4% (€7.936.344,38) por, contrariamente ao previsto à data da transferência dos saldos, não estarem reunidas, até 15 de Fevereiro de 2006, as condições para o seu pagamento. Neste âmbito destacam-se os *subsídios* previstos para a ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, a AIR LUXOR, SA e a Portugal Telecom, SA, dos quais ficaram por pagar 100%, 54,3% e 47,6%, respectivamente.

As verbas não utilizadas foram repostas como receita do OE/2006, mediante a emissão de guias de reposição não abatidas nos pagamentos, ocorrida ainda em Fevereiro.

2.5.2 – Efeitos sobre a CGE/2005 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60”

Na análise do efeito da utilização destas contas na CGE/2005, para além dos dados do quadro anterior (relativos à criação e utilização da conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005) é necessário ter em consideração as verbas transferidas do OE/2004 para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2004” (€46.017.243,68) e respectiva utilização (€45.089.035,54), de que resultou a reposição de €928.208,14 como receita de 2005.

Quadro II.30 – Efeitos sobre a CGE/2005 da transição e utilização de saldos

(em euros)

	Despesa (D)	Receita (R)	Saldo (R-D)
Utilização, em 2005, das verbas de "Saldos do Cap. 60 do OE/2004" ⁽¹⁾	-45 089 035,54		-45 089 035,54
Reposição, como receita do OE/2005 das verbas não utilizadas de "Saldos do Cap. 60 do OE/2004"		928 208,14	928 208,14
Transferência dos saldos das dotações do OE/2005 para a conta "Saldos do Cap. 60 do OE/2005" ⁽²⁾	324 633 610,62		-324 633 610,62
Total	279 544 575,08	928 208,14	-278 616 366,94

(1) Pagamentos efectuados pela conta de operações específicas do Tesouro que, sem esse recurso, teriam de ser suportados pelo OE/2005.

(2) Como se evidenciou no quadro II.29 esta transferência é registada como despesa do OE/2005.

Assim, na execução orçamental de 2005, verificou-se:

- ◆ O aumento (sobreavaliação) da despesa do OE/2005 em €279.544.575,08 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e o valor que o OE/2005 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2005 em €928.208,14¹ (reposição como receita do OE/2005 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento do défice do OE/2005 em €278.616.366,94, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2005, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2005 (€324.633.610,62) e do OE/2004 (€46.017.243,68) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

¹ Valor corrigido, na sequência da resposta da DGT, o qual estava correctamente indicado no Quadro II.30.



Tribunal de Contas

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/2005 se pode determinar exclusivamente pela diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro em 2005 (que financia o OE/2006) e o valor das verbas orçamentais transferido para a conta de operações específicas do Tesouro em 2004 (que financiou o OE/2005).

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.

III – EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto no art.º 2.º e n.º 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor de 1.609,60 euros, que corresponde ao mínimo previsto.



IV – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido
- ◆ Ao Presidente da Assembleia da República e à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - ◆ Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ À Direcção-Geral do Tesouro;
 - ◆ À Direcção-Geral do Orçamento;
 - ◆ À Direcção-Geral dos Impostos;
 - ◆ À Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros;
 - ◆ À Inspeção-Geral de Finanças;
 - ◆ Ao Instituto de Informática.
- b) Fixar o prazo de 180 dias para a DGT informar o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório ou apresentar justificação, em caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
- c) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “site” do Tribunal de Contas na Internet.
- d) Tomar em conta o presente relatório na preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005;
- e) Fixar os emolumentos em 1.609,60 euros.

Remeta-se cópia deste relatório ao Ministério Público, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do disposto no art.º 55.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Lisboa, 4 de Outubro de 2006.

O CONSELHEIRO RELATOR



(João Pinto Ribeiro)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Carlos Manuel Botelho Moreno)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)





V – FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação académica
Equipa de Auditoria:		
Maria Cristina Dias Mendes	Técnico Verificador Superior 2.ª Cl.	Licenciatura em Economia
Zaida Cristina Vieira de Sousa Henriques Raposo	Técnico Verificador Superior 2.ª Cl.	Licenciatura em Gestão

Coordenação:	António Manuel Marques Marta Francisco Manuel Pina de Bianchi Moledo
Coordenação Geral:	Leonor Côrte-Real Amaral



Anexo I – Legislação sobre a Comparticipação do Estado nas taxas de portagem

Extracto do Relatório de Auditoria às “Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes” (ano 2003)

A importância atribuída à BRISA-Auto-Estradas de Portugal, SA, pela RCM n.º 52/2003, de 3 de Abril (€ 9.600.000), foi fundamentada como “pagamento da comparticipação do Estado no valor das taxas de portagem, nos termos do Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro”.

Essa importância, atribuída a título de indemnização compensatória, constitui uma situação particular, mencionando o preâmbulo desse decreto-lei que surgiu “*Na sequência do aumento do preço dos combustíveis e considerando a necessidade de adoptar medidas extraordinárias de salvaguarda do transporte de mercadorias, o governo decidiu participar, em determinados períodos do dia o custo das portagens aplicáveis a veículos de passageiros e mercadorias que integram as classes 3 e 4 de portagem e que sejam utentes da Via Verde*”.

Relativamente a esses veículos de transporte de mercadorias, o Estado comparticipa nas taxas de portagem nas percentagens de 50%, no horário das 22H00 às 7H00, ou de 30%, no horário das 10H00 às 16H00; relativamente aos veículos pesados de transporte colectivo regular de passageiros a comparticipação é também de 30% nos horários das 7H00 às 10H00 e das 17H00 às 21H00.

Esse diploma referia tratar-se de uma medida de carácter provisório, que seria revista no momento em que fossem postas em circulação as notas expressas em euros (o que ocorreu em 1/01/2002), embora não se tenha concretizado essa revisão conforme se explicita adiante.

Estabelece o diploma que a BRISA procederia ao débito directo ao Estado da parte do preço da tarifa por este devida, trimestralmente, com base nas estatísticas de tráfego do ano anterior (valor provisório)¹, procedendo-se, periodicamente, a acertos entre esse valor provisório e o valor correspondente ao tráfego efectivo. De notar, conforme refere a DGT em informações para a tutela, que o citado diploma, no articulado e no seu anexo, estabelecem momentos diferentes, quer para o pagamento dos montantes provisórios, quer para os acertos entre os valores efectivamente devidos e os pagamentos entretanto já efectuados pelo Estado, através da DGT².

¹ Segundo a fórmula:

$$CT = (0,3 \sum T_{ij} \cdot TMD_{ij}^d \cdot 1,25 + 0,5 \sum T_{ij} TMD_{ij}^n \cdot 1,20) (1+K) (1+p)$$

em que:

- CT = valor global da comparticipação do Estado;
- T_{ij} = taxas de portagem das classes i (3 e 4), no período d ou n , respectivamente diurno ou nocturno. Este tráfego refere-se ao trimestre homólogo do ano anterior ao do apuramento;
- K = taxa de crescimento médio do tráfego das classes 3 e 4 nos 12 meses imediatamente anteriores ao apuramento da comparticipação;
- p = taxa de crescimento médio das taxas de portagem das classes 3 e 4, no ano a que se refere o apuramento;
- 1,25 e 1,20 = taxas estimadas de transferência e introdução do tráfego nos períodos diurno e nocturno, respectivamente; estes coeficientes serão de valor unitário a partir do 5.º trimestre de aplicação do sistema.

² Assim o n.º 3 do art.º 3.º estabelece que: “*No mês subsequente ao termo de cada semestre proceder-se-á à correcção do cálculo respeitante aos dois trimestres anteriores, efectuada com base no tráfego efectivo e tendo em conta a relação entre as datas do pagamento realizado e as do tráfego, efectuando-se, nos 45 dias seguintes, o pagamento do saldo, pela concessionária ou pelo Estado, conforme couber*”, enquanto que o n.º 5 do Anexo, determina que: “*Até ao fim de*

Outra das questões suscitadas pela DGT nas informações para a tutela, tendo inclusivamente, em 2001, apresentado um projecto de alteração legislativa ao Decreto-Lei n.º 130/2000, é a da inexistência de validação, por uma entidade externa à BRISA, dos valores a pagar pelo Estado nas taxas de portagem, “a exemplo do que já sucede com outras empresas que beneficiam de apoios financeiros do Estado, nomeadamente a SATA, TAP, OMNI e AIR-LUXOR. A Direcção-Geral faz notar que, no caso dos transportes aéreos, os pagamentos estão dependentes de confirmação, por parte da IGF da validade dos cálculos; pelo contrário, relativamente à BRISA, a “obtenção dos valores a pagar pelo Estado dependem de informação, com origem exclusiva na empresa, que esta Direcção-Geral não tem meios nem vocação para validar”.

Fevereiro de cada ano, far-se-á o apuramento da diferença entre os valores efectivamente devidos e os pagamentos entretanto já recebidos do Estado, sendo a diferença saldada no apuramento do trimestre seguinte”.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo II – Legislação e despachos sobre a Compensação de Juros

Extracto do relatório de auditoria aos "Apoios concedidos directamente pelo Estado através da DGT – Despesas processadas por conta do Cap.º 60-"Despesas Excepcionais" (ano de 1995)"

"Refere-se em seguida a legislação e os despachos da tutela da DGT respeitantes à compensação de juros e à sua regularização pelo Estado.

Nos termos do art.º 18º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, o direito à indemnização aos titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados, efectiva-se mediante entrega pelo Estado ao respectivo titular desse direito, de "títulos de indemnização" (que são títulos de dívida pública). As classes de títulos de indemnização e respectivas taxas de juro e período de amortização constam em anexo à mesma Lei. A indemnização pode ser fixada a um valor provisório, com a entrega dos respectivos títulos e, posteriormente, a um valor definitivo, eventualmente com a entrega de novos títulos.

Dispôs o art.º 31º que os respectivos titulares poderão utilizar os títulos de indemnização, nomeadamente, no que agora interessa, para dação em cumprimento (pagamento) das suas dívidas contraídas às IC's antes da nacionalização ou expropriação dos bens objecto de indemnização.

A Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, veio a determinar que, uma vez proposto pelo mutuário o pagamento total de tais dívidas ¹ através de dação em pagamento dos títulos de indemnização, só serão exigíveis pela IC ao mutuário o capital e os juros de mora e os remuneratórios ou compensatórios até:

- 25 de Abril de 1974, no caso de dívidas caucionadas com títulos de empresas posteriormente nacionalizadas;
- à data da primeira ocupação efectiva, seguida de nacionalização ou expropriação, ao abrigo da legislação sobre reforma agrária;
- 14 de Março de 1975, para os restantes casos.

Isto é, os juros são não exigíveis ao devedor a partir daquelas datas (**juros não exigíveis**).

Também, no caso de a dação em pagamento representar apenas um pagamento parcial da dívida, isto é, no caso de o valor dos títulos entregues em resultado de uma indemnização provisória ser inferior ao valor da dívida, os juros da dívida remanescente serão suspensos, a partir daquelas datas, até serem fixados os valores definitivos (**juros suspensos**). Os juros suspensos da parte da dívida remanescente que venha a ser coberta pelos novos títulos resultantes da indemnização definitiva tornam-se igualmente não exigíveis. Para esse efeito, o devedor deverá proceder à sua regularização dentro de 60 dias após a entrega dos valores definitivos.

¹ Esta Portaria aplica-se apenas aos capitais em dívida que estejam vencidos até à data limite para proposta de dação em pagamento e respectivos juros vencidos, excepto quanto aos titulares do direito à indemnização ao abrigo da reforma agrária em que se admite o pagamento de prestações vincendas.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

O disposto na Portaria n.º 885/82¹ só é aplicável aos titulares do direito à indemnização desde que estes tenham efectuado a proposta de oferta dos títulos em dação à entidade credora no prazo de 60 dias a contar da publicação da Portaria n.º 885/82, se o não houverem feito antes, ou, quando razões legais ou processuais tenham determinado a suspensão, no prazo de 60 dias a contar da data em que os títulos a mobilizar foram colocados à disposição dos seus titulares.

Antes, a Portaria, n.º 43/81, de 15 de Janeiro, tinha estabelecido que os juros abatidos (juros já pagos pelo devedor após a data da não exigibilidade) ou anulados (juros já debitados pela instituição de crédito ao devedor mas não pagos) referentes a dívidas às IC's objecto de regularização por meio de dação em pagamento de títulos de indemnização, seriam debitados em conta especialmente aberta para esse efeito na contabilidade da instituição credora, prevendo-se nesse diploma que a regularização dos juros se processaria de acordo com as instruções que viessem a ser definidas pelo Banco de Portugal.

Posteriormente, a Portaria n.º 885/82, que revogou a Portaria n.º 43/81, estipulou que seriam oportunamente definidas pelo Governo as condições em que as entidades obrigadas às dações em pagamento seriam compensadas pelo não recebimento dos respectivos juros.

A **forma de regularização da compensação de juros** foi finalmente estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto, que determina :

Art.1º - O Estado obriga-se a compensar integralmente as instituições de crédito dos juros não exigíveis por força da aplicação da Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro.

Art.2º - As compensações a atribuir ao abrigo do presente decreto-lei deverão ser reclamadas pelas instituições de crédito ao Ministério das Finanças através da DGT, que procederá ao seu pagamento, incluindo os juros [da regularização] devidos, de acordo com o n.º 2 do art. 3º, após conferência ou confirmação em termos a definir por despacho do Ministro das Finanças.

Art. 3º - 1 - A regularização das compensações apuradas nos termos do art. 2º deverá efectuar-se em três prestações anuais iguais, vencendo-se a primeira um ano após a data de atribuição.

2 - Sobre os montantes das compensações atribuídas e não regularizadas incidirão juros [da regularização] calculados à taxa básica de desconto do Banco de Portugal em vigor no primeiro dia e cada período anual de contagem de juro, sendo liquidados nas datas correspondentes ao vencimento das compensações.

Art. 4º - Considera-se como **data de atribuição** das compensações a da entrada em vigor do presente diploma [17 de Agosto de 1985] ou a do primeiro dia do trimestre subsequente à concretização da operação de dação, consoante se trate, respectivamente, de operações de dação anteriores ou posteriores à referida data de entrada em vigor.

Art. 5º - Em 1986 e anos seguintes a DGT fica autorizada a inscrever no Capº 60-"Despesas excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças as dotações necessárias ao pagamento de encargos a que se refere o presente diploma".

Em 16/8/86, pelo Despacho n.º 1.150/86-X, o Secretário de Estado do Tesouro, "considerando que se aproxima o prazo para a regularização da primeira prestação das compensações a atribuir ao

¹ A parte não coberta dessa dívida é da responsabilidade do devedor.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

abrigo do Decreto-Lei n.º 332/85, sem que estejam ainda definidos os critérios do seu cálculo", determinou, nomeadamente:

- a) A DGT procederá ao pagamento das compensações reclamadas pelas instituições de crédito na data reclamada;
- b) O montante a pagar nesta primeira prestação deverá ser considerado provisório;
- c) O Banco de Portugal promoverá, de acordo com as instituições de crédito e a DGT, a definição dos critérios a adoptar no cálculo das compensações, devendo submetê-las a despacho do Senhor Ministro das Finanças (...).

Esses pagamentos provisórios ocorreram em 1986. Quanto ao **critério de apuramento (definitivo)** das compensações de juros a suportar pelo Estado, veio a ser aprovado pelo seguinte despacho do Secretário de Estado do Tesouro, de 4/3/87 ¹, que:

- I - As instituições de crédito deverão ser compensadas pelo Estado pelos juros relativos ao período decorrido entre a data a partir da qual foi, legalmente, determinada a sua não exigibilidade aos devedores (25/4/74, 14/3/75 ou a data da ocupação efectiva) e a da celebração do contrato de dação em cumprimento [compensação de juros não exigíveis];
- II - Relativamente à parte da dívida que tenha ficado por regularizar (de acordo com os n.ºs 5 b) e 8º da Portaria n.º 885/82, de 20/9) o Estado deverá compensar as instituições de crédito pelos juros devidos à data do seu total pagamento, que deve ter ocorrido nos sessenta dias subsequentes ao recebimento dos títulos de indemnização definitivos [compensação de juros suspensos, agora também não exigíveis];
- III - Relativamente aos títulos de indemnização recebidos ao abrigo da Portaria n.º 885/82 e com referência ao período decorrido entre as datas de celebração dos contratos de dação em cumprimento e a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto, as instituições de crédito deverão ser compensadas pelo Estado pela diferença entre as taxas de juro dos títulos recebidos e a taxa de desconto do Banco de Portugal [*Obs:* Não teve aplicação como se analisa adiante];
- IV - Os juros [da compensação de juros] a que se referem os anteriores n.ºs I, II e III serão calculados anualmente; sobre os seus montantes passarão a incidir juros, contados também anualmente, à taxa em vigor no início de cada período para as operações a um ano. Não serão considerados quaisquer outros adicionais a título de mora ou encargos ².

¹ Saliente-se que estes critérios foram propostos pelo Banco de Portugal por carta de 19/1/87 dirigida ao Secretário de Estado do Tesouro. O despacho apenas alterou no fim do n.º III, a proposta do Banco de Portugal de taxa das operações activas a um ano para taxa de desconto do Banco de Portugal.

² Assim, para o cálculo da bonificação de juros, é aceite a capitalização anual dos juros, à taxa de juro para operações activas pelo prazo de um ano, sem quaisquer outros adicionais, conforme a proposta do Banco de Portugal.

Apesar disso, uma instituição de crédito e a Associação Portuguesa de Bancos reclamaram taxas de juro mais elevadas, o que não foi aceite pelo Ministério das Finanças, através da aplicação de sobretaxa de mora, a crescer, em alternativa, à taxa de juro que seria aplicada à operação se o crédito tivesse sido renovado ou à taxa de juro máxima permitida para as operações de crédito activas de prazo igual àquele por que durar a mora (taxas superiores às das operações a um ano). Esta reclamação tem subjacente o conceito de mora do devedor, a quem o Estado se substituiria no pagamento se a isso o obrigasse o disposto no art.º 1º do Decreto-Lei n.º 332/85. No entanto, se a intenção do legislador fosse a de que



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Note-se que o diferencial, a que se refere o n.º III do despacho, para os contratos celebrados antes de 17 de Agosto de 1995, entre as taxas de remuneração dos títulos recebidos em dação e a taxa de desconto do Banco de Portugal, no período entre a data da celebração desses contratos e essa data de entrada em vigor do Decreto-Lei, não foram pagas pela DGT, porque não havia fundamento legal, dada a redacção do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 332/85, que determina que, para esses contratos, a data da atribuição das compensações é a da entrada em vigor desse Decreto-Lei (e, portanto, só a partir desta data vencerão juros à taxa básica de desconto do Banco de Portugal, pelo valor não regularizado). Esse entendimento, face às reclamações dos bancos, foi confirmado por despachos do Secretário de Estado do Tesouro, nomeadamente pelos despachos n.ºs 2069/90-SET, de 5/11/90, e 555/93-XII, de 12/10/93".

o Estado se substituísse ao devedor no pagamentos dos juros por este devidos no caso de não ter sido declarada a sua não exigibilidade, isto é, ficasse subrogado nos direitos (?) e deveres dos devedor original, podê-lo-ia ter feito facilmente na legislação, em vez de criar a figura da compensação de juros, a pagar após confirmação "em termos a definir por despacho", termos em que se inclui a determinação da taxa de juro para o cálculo da compensação de juros, omissa na legislação. Assim, o artº 1º do Decreto-Lei será entendido apenas como a declaração de que o Estado pagará integralmente as compensações, o que não vinha acontecendo, confirmadas nos termos previstos no artº 2º.



Anexo III – Extracto do Parecer sobre a CGE/1999 relativamente à Bonificação de juros

5.6.2.3 – Comprovação do rendimento anual bruto

A concessão de empréstimos bonificados depende fundamentalmente do "*Rendimento anual bruto do agregado familiar*", definido como o "*rendimento auferido, sem dedução de quaisquer encargos, durante o ano civil anterior*", com um factor de correcção segundo a dimensão do agregado familiar.

Para o acesso e a renovação anual da bonificação de juros, o agregado familiar tem que comprovar, junto da instituição de crédito, esse rendimento anual bruto¹.

Relativamente à comprovação desse rendimento, o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, veio introduzir uma alteração nos documentos comprovativos, ao estabelecer que deve ser apresentada a "*ultima nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, acompanhada da declaração de rendimentos que lhe diga respeito ou, no caso do mutuário estar dispensado da sua apresentação, de outros elementos oficiais comprovativos emitidos pela respectiva repartição de finanças*".

A legislação anterior determinava a apresentação da referida "declaração do IRS", embora existissem indicações sobre a utilização, na comprovação dos rendimentos, da "nota demonstrativa da liquidação" desse imposto.

A comprovação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, através da "declaração do IRS" e/ou da "nota demonstrativa da liquidação do IRS", para as diferentes categorias de rendimento, levanta importantes questões, tendo sido tratada no Parecer sobre a CGE/95, com base na resposta então recebida da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), anexa ao ofício de 30/05/97².

No citado Parecer, o Tribunal considerou que: "*A questão suscitada na resposta da DGCI, da não correspondência entre o "rendimento anual bruto para apuramento do imposto" constante da Declaração Anual de Rendimentos do IRS e o valor constante da Nota Demonstrativa da Liquidação de IRS, para algumas categorias de rendimentos, é da maior importância. Todavia a resposta da DGCI não esgota a questão da determinação do rendimento anual bruto (real), nomeadamente quanto à não inclusão (não englobamento) na Declaração Anual de Rendimentos do IRS dos rendimentos, designadamente de capitais, sujeitos a tributação na fonte a título definitivo às taxas liberatórias*".

Como se referiu acima o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, veio introduzir uma alteração nos documentos comprovativos, ao estabelecer que deve ser apresentada a última "*nota demonstrativa de liquidação do IRS*" e a "*declaração de rendimentos que lhe diga respeito*", mas não define as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras

¹ A bonificação de juros é anual, devendo os mutuários comprovar junto da instituição de crédito, até dois meses antes da data da renovação, a composição e o rendimento do agregado familiar, pelo que, em relação ao ano anterior, pode haver mudança de escalão (classe de rendimento) ou a transição para o regime geral (não bonificado). A prestação de falsas declarações quanto ao rendimento anual bruto e composição do agregado familiar determina a imediata integração dos mutuários nas condições do regime geral de crédito para além da obrigatoriedade de reembolso das bonificações usufruídas, acrescidas de 20%, na primitiva redacção do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, percentagem que foi alterada para 25%, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, como refere a resposta da DGT.

² Cfr. o ponto 6.1.5.2.1 B) do Parecer sobre a CGE/95 (publicado no D.R., II Série, n.º 19, de 23/01/98).

categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados. Pela sua importância, esta questão, que é comum a outros auxílios do Estado atribuídos com base no rendimento anual bruto, comprovado através da declaração e/ou da nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento¹ deve ser esclarecida por via legislativa.

Relativamente ao carácter, alterável ou definitivo, da declaração e da nota demonstrativa da liquidação do IRS, refira-se que podem os contribuintes apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela Administração Fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto. De acordo com os responsáveis da DGCI contactados, as declarações de rectificação são aceites pela Administração Fiscal, em especial tratando-se de rectificações que aumentem o rendimento colectável.

Apesar de ter sido já determinada pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, e no art.º 26.º-A, aditado ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril, a articulação da DGCI com a DGT no acompanhamento e verificação do cumprimento pelas instituições de crédito das obrigações subjacentes à atribuição do crédito bonificado, essa articulação continua a não se verificar.

Por outro lado, quanto à verificação do "rendimento anual bruto", que constitui, com a dimensão do agregado familiar, o elemento fundamental para a atribuição da bonificação de juros, note-se que, pela Portaria n.º 281-A/99, de 22 de Abril, que regulamentou disposições introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, da mesma data, o mutuário passou a ter que apresentar uma declaração pela qual "(...) autoriza as entidades competentes para o acompanhamento, verificação e fiscalização do cumprimento da legislação [citada] a acederem às informações necessárias para o efeito"; nessas entidades inclui-se a DGCI.

Na situação actual, de acordo com as informações recolhidas junto da DGCI, nos critérios empregues para a selecção dos contribuintes a fiscalizar não se tem em conta o facto de beneficiar ou não de bonificações de juros para a aquisição de habitação própria. Note-se que, na situação actual, não trará consequências para o beneficiário das bonificações de juros o eventual apuramento pela Administração Fiscal, através de uma acção inspectiva, de um montante de rendimento superior ao que serviu de base para a atribuição da bonificação de juros, visto que não foram instituídos procedimentos que permitam à DGT ter conhecimento dessa situação.

Dado que é inaceitável que a evasão fiscal possa ainda ser "premiada" com apoios do Estado, realça-se a conclusão constante do Parecer sobre a CGE/95, que se transcreve:

"(...) o Tribunal considera como necessária a verificação pela DGT, em conjugação com a DGCI, do cumprimento das disposições do Decreto-Lei n.º 328-B/86 [actualmente o Decreto-Lei n.º 349/98], designadamente, (...) da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar, em particular na situação descrita pela DGCI, em que, para as classes de rendimentos do trabalho independente e similares, o valor constante da Nota Demonstrativa da Liquidação do IRS, aceite por instituições de crédito, não corresponde ao rendimento anual bruto (para apuramento do imposto)".

Questionadas a DGT e a DGCI expressamente sobre esta matéria, não responderam.

¹ É o caso do incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ), analisado adiante no ponto 5.6.3.



5.6.2.4 – Controlo dos empréstimos bonificados e do pagamento das bonificações de juros

O Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril, aditou ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, um novo artigo, n.º 26-A, relativo ao acompanhamento e verificação do cumprimento pelas instituições de crédito mutuantes das obrigações subjacentes à atribuição de crédito bonificado, cometendo esta atribuição à Direcção-Geral do Tesouro, em articulação com a DGCI.

Como já foi referido no ponto anterior, essa articulação entre a DGT e a DGCI, que já se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, continua a não se verificar.

Através do novo artigo, foi também prevista a realização pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de inspecções regulares nesse âmbito, estando essa Inspeção, segundo informou, em Março de 2001, a desenvolver a primeira auditoria, pelo que se desconhecem os seus resultados.

Relativamente ao sistema de controlo instituído através da referida alteração legislativa, destaca-se o n.º 4 do art.º 26-A, estabelecendo, que por despacho normativo do Ministro das Finanças e do então Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, será fixado o modelo da informação a prestar pelas instituições de crédito relativamente a cada um dos contratos celebrados.

A definição do referido modelo de informação tem uma importância fundamental para que a DGT possa, de facto, através de meios informáticos, efectuar o controlo das bonificações de juros reclamadas pelas instituições de crédito e o cumprimento de diversas disposições do regulamento. No entanto, o despacho normativo previsto nessa disposição, que visa uniformizar a informação a prestar pelas diversas instituições de crédito à DGT, essencialmente em suporte informático, ainda não foi publicado, razão pela qual se referiu anteriormente que a alteração da legislação regulamentadora, iniciada pelo Decreto-Lei n.º 349/98, se encontra ainda incompleta.

De acordo com as informações prestadas pelos serviços da DGT, a demora na publicação desse despacho normativo, que está prevista desde 1998, dever-se-á às fases que tem seguido o processo de implementação desse sistema informático: *a)* realização de consultas entre a DGT e as instituições de crédito sobre a informação a prestar; *b)* elaboração de um projecto de diploma submetido à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais); *c)* alteração desse projecto em resultado do parecer da CNPD; *d)* criação, com o Instituto de Informática do Ministério das Finanças, do necessário suporte informático. Foi também referido por aqueles serviços que o facto de o Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, ter introduzido alterações nos aspectos a verificar, implicou uma redefinição da informação a prestar pelas instituições de crédito.

Relativamente a esta matéria, a DGT, na sua resposta, refere que:

"(...) a articulação entre a DGT e a DGCI já se processa de forma pontual relativamente a questões suscitadas no âmbito da concessão do crédito à habitação que envolvam matérias de natureza fiscal.

Essa articulação, com carácter sistemático e generalizado, será conseguida aquando da entrada em vigor do despacho normativo a que se refere o n.º 4 do art.º 26-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro."

Tal como se tinha verificado na auditoria anterior (Dezembro de 1996), a conferência pela DGT das bonificações de juros reclamadas pelas instituições de crédito – até que esteja implantado o sistema informático referido acima – limita-se à conferência das listagens em suporte papel apresentadas por cada instituição de crédito, que constituem os únicos elementos relativos aos empréstimos recebidos pela DGT.

Tais listagens, com elementos de cálculo do valor das bonificações vencidas relativas a cada mutuário durante um ano, são remetidas à DGT, como suporte do montante total das bonificações reclamadas. A DGT desenvolveu programas informáticos que permitem (caso essas listagens contenham todos os elementos necessários ao cálculo das bonificações em cada período subanual em que tenham ocorrido alterações das variáveis básicas¹), confirmar, por amostragem, a correcção do montante anual das bonificações do respectivo mutuário reclamado pela instituição de crédito.

No entanto, a conferência actualmente efectuada apenas permite confirmar que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o "histórico" do empréstimo, isto é, se os dados de um empréstimo apresentados nesse ano são consistentes com os apresentados pela instituição de crédito no(s) ano(s) anterior(es).

Na auditoria foram analisadas as listagens remetidas à DGT por cada instituição de crédito, para verificar se dela constavam todos os elementos necessários a essa conferência e se os mutuários estavam bem identificados, tendo-se constatado que:

As listagens de várias instituições de crédito não identificavam o mutuário, indicando apenas o número do contrato; as instituições de crédito que o indicavam, faziam-no, nuns casos por ordem alfabética, noutros pelo número de contrato. Nesta situação, mesmo que o pretendesse fazer por amostragem, a DGT não possui elementos que permitam confirmar se o mutuário não auferiu bonificações de juros de empréstimos contraídos em instituições de crédito diferentes ou, naquelas que não indicam o nome, na mesma instituição de crédito, relativamente a diferentes empréstimos.

Dado que as listagens se referem apenas a bonificação de juros de empréstimos à habitação regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 349/98, também não permitem conhecer se o mesmo mutuário contraiu empréstimos noutros regimes de crédito, o que é relevante face às alterações já referidas nas condições de concessão do crédito bonificado (cfr. ponto 5.6.2.2 a).

Excluindo a questão da identificação do mutuário, verificou-se que, com excepção da CGD, as restantes instituições de crédito remetiam elementos para o cálculo das bonificações em períodos subanuais, quando tivesse existido alteração nas referidas variáveis durante o respectivo ano. No caso da CGD, por não lhe terem sido solicitadas pela DGT listagens mais detalhadas, os elementos de cada empréstimo bonificado reportam-se a um período de doze meses, o que impossibilita a conferência pela DGT do valor da bonificação anual reclamado por essa instituição de crédito, caso tenha existido alterações nas variáveis durante o ano.

¹ Conhecido o regime de bonificação (jovem e outro), o capital inicial mutuado e a data, e o capital em dívida no início do ano, é necessário calcular as bonificações em períodos subanuais quando se verifique alteração em qualquer das seguintes variáveis:

- Transferência do empréstimo para outra instituição de crédito;
- Taxa de juro contratual e taxa de referência para o cálculo das bonificações (quando inferior à taxa de juro contratual);
- Amortizações antecipadas;

O montante anual das bonificações reclamado pela instituição de crédito é a soma das bonificações vencidas em cada período subanual.



Respostas recebidas de:

Direcção-Geral do Tesouro

Direcção-Geral dos Impostos

Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

Inspeção-Geral de Finanças

Instituto de Informática



22.700.06 12329

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

PROTOCOLO

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.º
Ofício n.º 9287, de 25.07.06
DA I

N/ Ref.º
DIFE/DRRF/GPC/GAI

ASSUNTO: Relato de auditoria à Bonificação de juros à habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias e “Saldo do Cap. 60 – Despesas excepcionais” (ano 2005)

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, a Direcção-Geral do Tesouro tem a informar o que segue:

1. Relativamente às razões da demora da aprovação do Despacho Normativo n.º 25/2004, de 21 de Maio, e considerando o já mencionado no Parecer à Conta Geral do Estado/1999, acresce referir:
 - 1.1. No final de 2002 e após novo envio de projecto de Decreto-Lei sobre as regras gerais do tratamento e interconexão de dados, constantes nas informações a prestar pelas instituições de crédito mutuantes, o Gabinete do então Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros transmitiu o entendimento de que aquele projecto deveria revestir a forma de lei ou de decreto-lei autorizado. Como consequência foi publicada a Lei n.º 21/2003, de 23 de Junho, autorizando o Governo a legislar sobre esta matéria;
 - 1.2. Através do artigo 5º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (primeira alteração à Lei do OE 2002), do artigo 7º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do OE 2003), e do Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro, foi vedado o acesso à contratação de novas operações de crédito bonificado; e
 - 1.3. Assim, quer as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, quer as resultantes do fim do acesso ao crédito bonificado implicaram alterações à preparação das instruções fornecidas às instituições de crédito sobre os



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

dados a transmitir e aos respectivos procedimentos informáticos.

(ponto 1.2.2 – alínea b.1) – último parágrafo – pág. I.10)

2. No que concerne à recomendação da criação de um mecanismo de controlo que permita vir a rectificar, em caso de substituição, os rendimentos declarados refere-se o seguinte:

2.1. De acordo com o nº 7 da Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro (regulamentação do Decreto-Lei nº 320/2000, de 15 de Dezembro), a comprovação do rendimento anual bruto e a dimensão do agregado familiar devem ser comunicadas à instituição de crédito mutuante até dois meses antes da data de início de cada período anual do empréstimo;

2.2. Nos termos do nº 1 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 279/2003, de 8 de Novembro, a DGCI relaciona os dados relativos ao agregado familiar que lhe são enviados com os que detém nos seus próprios sistemas informáticos, para efeitos do estritamente indispensável à confirmação da informação relativa aos respectivos rendimentos

2.3. Nos termos do ponto iii) da alínea a) do nº 3 do Despacho Normativo nº 25/2004, de 21 de Maio, as instituições de crédito actualizam anualmente, no mês seguinte ao início de cada anuidade a informação relativa aos dados do agregado familiar, conforme previsto no nº 7 da Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro;

2.4. Assim, as validações efectuadas pelo SCH têm em conta a data da última nota de liquidação, disponível até aos dois meses antes do início de uma anuidade para efeitos de determinação da classe de bonificação em que o empréstimo se insere na anuidade subsequente, e não a data de cruzamento de informação efectuado pela DGITA, mencionada pelo Tribunal de Contas no Quadro II.11 – pág. II.39 – na coluna correspondente aos “Pedidos via SCH” no que se refere ao “valor do rendimento anual bruto declarado para efeitos de bonificação, caso seja enviada nova nota de liquidação”; e

2.5. Face ao que precede, a criação do mecanismo de controlo proposto implicaria a alteração da legislação acima citada, a reconfiguração da base de dados e a modificação de procedimentos.

(ponto 1.2.2 – alínea b.2) – 3º parágrafo – pág. I.12).



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

3. No tocante à recomendação da implementação de um mecanismo de controlo que permita verificar a coabitação no mesmo domicílio fiscal de todos os elementos do agregado familiar que partilham a mesma habitação deve salientar-se que se encontra previsto no nº 7 da Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro, que a composição do agregado familiar é a constante de um modelo anexo àquela portaria, a qual é confirmada pela respectiva Junta de Freguesia (ponto 1.2.2 – alínea b.2) – último parágrafo – pág. I.12).
4. No que se refere à ilegalidade da forma de pagamento do Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH) remete-se para os comentários já tecidos a este título no âmbito do contraditório a anteriores pareceres, salientando-se uma vez mais que a cobertura financeira para estas operações encontra-se legalmente prevista nas respectivas Leis Orçamentais, cujo acto legislativo ultrapassa a esfera das bonificações do Estado. Acresce referir que os pagamentos de bonificações de juros que têm sido feitos por via do mecanismo de Regularização de Situações do Passado correspondem a responsabilidades do Estado decorrentes de anuidades de prestações vencidas em anos anteriores e que o Governo decidiu não pagar nos anos respectivos enquanto não fossem corrigidas as anomalias detectadas (pontos: 1.2.2 a) - pág. I.8 e I.9; 2.2.2.1b) – pág. II.35 e 2.2.2.3.2).
5. Sobre a recomendação relativa à compensação de juros no sentido de a DGT efectuar o confronto entre a informação constante dos contratos de dação e respectivo plano financeiro e verificar a data de inexigibilidade dos juros ao mutuário:
- 5.1. Defende o Tribunal de Contas (ponto 2.3.3) que o Estado deve iniciar a compensação de juros à instituição de crédito em data posterior à do vencimento da dívida originária definida no “contrato de promessa de dação de títulos em pagamento de dívida” quando esta é posterior às datas de inexigibilidade dos juros ao mutuário fixadas na Portaria 885/82, de 20 de Setembro; e
- 5.2. Ora, a ser assim, a instituição de crédito ficaria impossibilitada de cobrar juros ao mutuário e também não receberia a devida compensação do Estado, quando nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 332/85, de 16 de Agosto, o Estado é obrigado a



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

compensar integralmente as instituições de crédito dos juros não exigíveis por força da aplicação da Portaria mencionada.

(ponto 1.3.2 – alínea b.1) – 4º parágrafo – pág. I.16)

6. Deve salientar-se o facto do Tribunal de Contas, ao apreciar o dossier das negociações de taxas de juro que a DGT iniciou com as instituições de crédito em 2005, referir a utilização de uma opção menos vantajosa num dos processos, a qual implicou uma despesa adicional inferior a 60 mil euros. Contudo, aquele Tribunal não efectuou a avaliação do resultado do conjunto dos processos objecto daquelas negociações que levou o Estado a reduzir a despesa em 1,6 milhões de euros relativamente aos pedidos que lhe foram apresentados pelas instituições de crédito (ponto 2.3.1 – 7º parágrafo – pág. II.58).
7. Ainda sobre a compensação de juros e no tocante aos processos individuais, informa-se que a DGT desencadeou procedimentos para o esclarecimento ou acerto dos valores envolvidos. No caso particular da informação prestada pelo IGCP, confirma-se a existência dos títulos de dívida pública da Classe V, que por lapso aquela entidade não incluíra no mapa disponibilizado à DGT, e esclarece-se que o facto dos títulos identificados neste mapa diferirem dos identificados num dos contratos de dação deriva do facto de aquele Instituto ter utilizado 50 obrigações da Classe I, 75 da Classe II e 7 obrigações da Classe III para compensar o Estado de valores a devolver, pelo respectivo titular, relativos a indemnizações anteriores, tendo os títulos remanescentes sido reagrupados e entregues à CGD para pagamento da dívida que o titular detinha junto desta instituição (ponto 2.3.3 – 11º parágrafo – pág. II 63).
8. Quanto aos pagamentos realizados por OET ao abrigo da alínea n) do artº 53º da LOE/2005 é referido pelo TC como inaceitável a cobertura financeira utilizada para o pagamento (Produto de Empréstimos 2005) no que se refere à regularização à FERTAGUS – Travessia do Tejo, S.A. dos compromissos assumidos pelo Estado anteriores a 2004, decorrentes do Contrato Renegociado de Concessão celebrado com aquela sociedade. A este título cumpre-nos apenas salientar que os pagamentos foram efectuados nos exactos termos legalmente previstos, tendo



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

o referido contrato sido objecto do visto prévio do Tribunal de Contas, constando do referido processo a cabimentação relativa à cobertura financeira daquelas responsabilidades, a qual não foi posta em causa pelo mesmo Tribunal (ponto 2.4.2.2 – 4º parágrafo – pág. II.75).

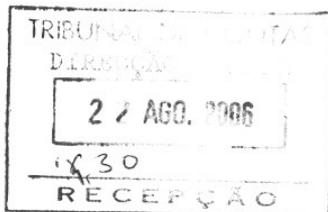
9. Refira-se, por último, que o valor da reposição, como receita do OE/2005, da verba não utilizada de “Saldo do Cap. 60 do OE/2004” é de € 928.208,14 e não de € 928.095,96, conforme cópia da guia de reposição não abatida nos pagamentos que se junta (ponto 1.5.1 – pág. I.19 e ponto 2.5.2 – 3º parágrafo - pág. II.78).

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,

José Castel-Branco

Anexo: o mencionado no ponto 9.





S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
 DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

REPOSIÇÃO NÃO ABATIDA NOS PAGAMENTOS

Ano Económico de 2005

Guia Nº 4

€ 928 208,14

Contribuinte Nº 600006441

Vai a Direcção-Geral do Tesouro

Entregar no cofre da DTCE/DCC/NOC a quantia de novecentos e vinte e oito mil duzentos e oito euros e catorze cêntimos.

Respeitante ao remanescente não utilizado na liquidação de despesas, da Conta Especial "Saldo do Capº 60 do OE/2004", por conta do pagamento do ano de económico de 2004, destinado às Empresas; SATA – Internacional - Serviço de Transportes Aéreos, SA (€ 71 077,78) e AIR LUXOR, SA, (€ 857 130,36).

Classificação Orgânica					Classificação Económica			Importância
Min.	SE.	Cap.	Div.	Subdiv.	Código	Al.	Act.	
03	09	60	01	02	05.01.01	E	108	€ 71 077,78
03	09	60	01	02	05.01.03	C	112	€ 857 130,36

Núcleo do Património Empresarial, 15 de Fevereiro de 2005

DTCE/DCC/NOC
 Escriturado em *2005.2.17*
 Bal.ão 0000 Doc. Nº *196*
 Ass. *A. Tomim*

Isabel Alcobia
 Coordenadora de Núcleo

S.  R. 14. SET. 06 18067

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
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.º
Fax n.º 798/06, de 08.09.06
DA I

N/ Ref.º
DIFE/GAI

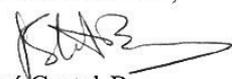
ASSUNTO: Relato de auditoria à Bonificação de juros à habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias e “Saldos do Cap. 60 – Despesas excepcionais (ano 2005)”

Em resposta ao fax dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, a Direcção-Geral do Tesouro tem a informar o seguinte:

1. Nos processos que enfermavam de erro de cálculo, procedeu-se à reformulação dos seus planos, tendo os mesmos sido corrigidos de acordo com as recomendações constantes no Relato mencionado em epígrafe;
2. Nos restantes casos indicados pelo Tribunal de Contas e que envolvem questões relacionadas com noções de capitalização de juros e vencimentos de letras comerciais, encontram-se em curso diligências que visam apurar a necessidade de eventuais correcções; e
3. Por último, concluídas todas as análises aos processos identificados no Relato, efectuar-se-ão contactos com a Instituição de Crédito de forma a dar-lhe conhecimento do resultado das reformulações efectuadas e consequentemente proceder aos acertos necessários a fim de regularizar toda a situação.

Com os melhores cumprimentos 

O Director-Geral,


José Castel-Branco



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00244 18/08'06

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

**ASSUNTO: Relato de auditoria à Bonificação de juros à habitação própria
V/Refª DAÍ – Ofício n.º 9289, de 25.07.2006**

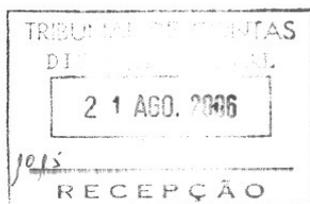
Relativamente ao assunto em epígrafe, junto remeto a V. Exª a Informação n.º 1095/06, da DSIRS, com os comentários ao mencionado Relato de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(Paulo Moita de Macedo)
DO DIRECTOR-GERAL

JOÃO R. E. DURÃO
Subdirector - Geral



DTIC 21 08'06 16954

[Handwritten signature]

Informação
Nº: 1095/06 Proc N° 3452/2006 E.G. N° 7332 Para: Director-Geral
C/C:

Confirmando.
A Consideração Superior
2006-08-14
A DIRECTORA DE SERVIÇOS
[Handwritten signature]
(Irene Antunes Abreu)

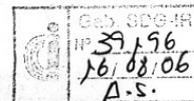
Concedo.
A Consideração Superior
17.08.06
O Subdirector-Geral
[Handwritten signature]
(Manuel Sousa Meireles)

Concedo. Remetido
ao Tribunal de Contas
2006 08 18
SUBSTITUTO LEGAL
DO DIRECTOR-GERAL
[Handwritten signature]
JOÃO R. E. DURÃO
Subdirector - Geral

ASSUNTO/RESUMO:

Tribunal de Contas – Relato de Auditoria

Bonificação de juros à habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias e “SalDOS do Cap. 60 - Despesas excepcionais” (ano 2005)


D.G. I. G. I. R.
N.º 39.196
16/08/06
A.S.

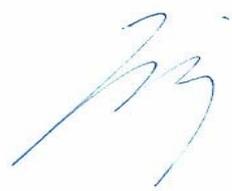
Por despacho do Senhor Conselheiro da Área do Tribunal de Contas, foi a Direcção-Geral dos Impostos citada para, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, remeter àquela Direcção-Geral os comentários ao relato de auditoria epigrafado, até ao dia 23 de Agosto.

No âmbito do Plano de Acção para 2006 aprovado pelo Tribunal e no Plano de Trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 aprovado pelo Senhor Conselheiro da Área, foi realizada uma auditoria que abrangeu despesas processadas pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) em 2005, referentes a:

- Bonificação de juros;
- Compensação de juros;
- Subsídios e indemnizações compensatórias;
- “Saldo do Cap. 60 – Despesas excepcionais”.

Como fundamentos da referida auditoria, são evidenciados os seguintes objectivos:

- verificar os processos de concessão, pagamento das despesas e avaliar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das respectivas operações, bem como o sistema de controlo instituído;
- analisar o impacto, na despesa e no défice da CGE/2005, da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap 60 (...)”.



No que respeita à “Bonificação de juros à habitação própria”, no âmbito das “observações” apresentadas sobre a “fiabilidade do sistema de controlo das bonificações”, referem que as deficiências desse controlo já tinham sido evidenciadas no Parecer sobre a CGE/1995 e no Parecer sobre a CGE/1999, destacando um ponto onde é afirmado a completa ausência de articulação entre a DGT e a DGCI, prevista na legislação, “ ... em especial quanto à verificação da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar, aceite pela instituição de crédito para a determinação das bonificações, em relação ao rendimento anual bruto apurado em sede de IRS”.

- Face às diversas deficiências encontradas e por forma a permitir o controlo integrado do cumprimento, pelas instituições de crédito e pelos beneficiários, do disposto na legislação regulamentadora dos empréstimos bonificados à habitação, nesse Parecer, o Tribunal considerou urgente a aprovação da legislação sobre o modelo de informação a prestar pelas instituições de crédito à DGT, destacando ainda a necessidade de articulação entre a DGT e a DGCI.
- Lamentam que tal legislação só tenha sido concretizada a 21 de Maio de 2004, com a publicação do Despacho Normativo nº 25/2004, quando já tinha cessado a contratação de novos empréstimos bonificados, tendo as instituições de crédito passado a prestar a informação através do sistema informático (SCH), que procede à sua validação, para as anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004.

Para as anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004, a entrada em funcionamento do SCH, ao permitir o controlo pela DGT, em articulação com a DGCI, das bonificações reclamadas através do SCH, veio dar resposta a grande parte das deficiências do sistema de controlo tradicional, nomeadamente porque:



- *O rendimento anual bruto do agregado familiar, determinante para a atribuição ou não da bonificação de juros e da respectiva classe de bonificação, passou a ser objecto de confrontação, pela DGITA, com a informação da DGCI em sede do IRS relativamente a cada um dos elementos que integram o agregado familiar.*

Não obstante a substancial melhoria do controlo, alcançado com o cruzamento do rendimento do agregado familiar, para cada beneficiário, continua-se a verificar-se a manutenção de algumas deficiências. Assim:

- ⇒ quanto aos documentos comprovativos do rendimento, o Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que deve ser apresentada a última nota demonstrativa da liquidação do IRS e a declaração de rendimentos que lhe diga respeito, não definindo as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados;
- ⇒ refere-se no Parecer sobre a CGE/1999 que: *“Pela sua importância, esta questão, que é comum a outros auxílios do Estado atribuídos com base no rendimento anual bruto, comprovado através da declaração e/ou da nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento deve ser esclarecida por via legislativa”.*
- ⇒ sem seguir a via legislativa, para permitir uma definição prática do rendimento do agregado a considerar no cruzamento com a informação em sede de IRS, o Despacho nº 307/2004-XV, do SEAF, exarado na Inf. Nº 2180/03 do IRS/DGCI, fixa que *“... pode ser utilizado o conceito que mais se aproxime de rendimento bruto anual que é o rendimento global constante da linha 1 da nota de liquidação de IRS”.*
- ⇒ consideram que esta solução administrativa não substitui a já referida necessidade de esclarecer pela via legislativa a forma de cálculo do rendimento anual bruto a partir da declaração do IRS, em função do



tipo de rendimento do agregado familiar, uma vez que o “rendimento global” inscrito na linha 1 da nota de liquidação do IRS tem por finalidade o apuramento do imposto a pagar e não a identificação do rendimento bruto do agregado familiar, o qual pode diferir de forma significativa;

⇒ por outro lado, referem a manutenção do carácter alterável da declaração de rendimentos já focado no Parecer CGE/1999, dado que os contribuintes podem apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração (ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida a respectiva nota demonstrativa da liquidação, sem qualquer consequência quanto aos rendimentos considerados para efeito da atribuição de bonificações;

⇒ no caso de se observar a existência de declarações de rendimentos rectificativas, quer por parte do contribuinte, quer por parte da Administração, não está previsto qualquer mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a validação efectuada no quadro do SCH, nem vir a confirmar se todos os elementos considerados num agregado familiar para efeitos de bonificação de juros têm o mesmo domicílio fiscal;

⇒ conhecendo-se a elevada percentagem de situações em que os elementos considerados num agregado familiar para efeitos de bonificação de juros, têm domicílio fiscal diferente, e os desvios ao correcto enquadramento legal que tal divergência pode provocar, consideram injustificável a inexistência de tal controlo, recomendando a sua urgente implementação.

Das diversas deficiências detectadas e elencadas no presente relato, muitas delas já constantes do Parecer CGE/1999, respeitantes ao sistema de controlo do processo de bonificação de juros, cujas medidas de aperfeiçoamento constam das presentes recomendações, evidenciaram-se as que se consideraram mais importantes.

Por se tratar de um relatório exaustivo, bastante circunstanciado que, do nosso ponto de vista, enferma de algum rigor quanto à posição defendida e assumida pela Direcção de Serviços do IRS, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos com os parceiros deste processo, antes de proferir alguns comentários às questões de natureza mais prática abordadas no presente relato, apresenta-se um pequeno resumo histórico colhido junto do elemento desta Direcção de Serviços que integrou o Grupo de Trabalho constituído para o efeito, e que testemunha a preocupação e atenção que esta matéria mereceu por parte dos técnicos envolvidos.

Assim, presta-se a seguinte informação:

I – Resumo histórico

- 1- No âmbito dos procedimentos conducentes à aprovação do despacho normativo destinado a regulamentar o nº 4 do artigo 26º-A do Decreto-lei nº 349/98, de 11 de Novembro, foi criado um Grupo de Trabalho, em Dezembro de 1998, composto por representantes da DGT, DGCI (no caso a DSIRS), DGITA e na altura o Instituto Informático do Ministério das Finanças.
- 2- As reuniões realizadas desde essa data tiveram em vista a criação de uma base de dados junto da DGT e respectiva regulamentação tendo existido entre aquela identidade e a DGCI, desde essa data, uma articulação constante com o objectivo de dar cumprimento ao preceituado no diploma referenciado.
- 3- A demora na publicação da regulamentação prevista desde 1998 deveu-se basicamente às seguintes circunstâncias: realização de reuniões prévias entre a DGT e as instituições de crédito sobre a informação a prestar; elaboração de um projecto de diploma submetido por duas vezes à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD); alterações dos mesmos em resultado dos pareceres da CNPD; mudanças no executivo;

criação por parte do instituto de informática do MF do necessário suporte informático bem como o facto de o Decreto-Lei nº 320/2000, de 15 de Dezembro, ter introduzido, por fim, alterações nalguns dos aspectos concretos a verificar, o que implicou uma redefinição da informação a prestar pelas instituições de crédito.

- 4- Finalmente, com a aprovação e publicação do Despacho Normativo, foram criadas as condições para que se iniciasse os procedimentos necessários à transmissão electrónica de dados a partir de meados de 2004.
- 5- Uma questão sempre controversa foi efectivamente o indicador a utilizar para a avaliação da capacidade económica dos mutuários no âmbito da determinação da classe de bonificação, tendo a DGT (a pedido das instituições de crédito) sempre solicitado que viesse a ser utilizado o valor do rendimento global constante da nota de liquidação como equivalente ao valor do rendimento bruto para os devidos efeitos legais.
- 6- Nessa conformidade, por despacho do SEAF nº 307/2004-XV, foi fixado esse entendimento.

II – Da articulação entre a DGT e a DGCI quanto à verificação da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar.

De facto, como refere o Tribunal de Contas, não está previsto nenhum mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a validação efectuada no quadro do SCH, sempre que os elementos do agregado familiar vierem a alterar a sua declaração de rendimentos para o ano em causa, ou a Administração Fiscal, na sequência de uma acção de inspecção vier a emitir nova nota de liquidação.



Em nosso parecer, a solução desta problemática passaria pela criação/implementação de um sistema informático a efectuar pela DGITA sobre a orientação da DGT, com a eventual colaboração/participação desta Direcção de Serviços, no sentido de se permitir um controlo dinâmico das liquidações do IRS dos sujeitos passivos usufruidores de regimes bonificados no âmbito do crédito à habitação, por forma a que a DGT fosse automaticamente informada das respectivas alterações.

III – Da possibilidade da nota de liquidação do IRS vir a dispor de um campo onde se encontrem somados todos os rendimentos declarados, independentemente da forma como venham (ou não) a ser objecto de tributação.

É possível a criação de um campo com características semelhantes às descritas pelo Tribunal de Contas.

No entanto, a criação de tal campo para além de implicar alterações a nível de espaço na nota de liquidação, iria implicar uma revisão das notas de liquidação do IRS por forma a esse montante vir aí explícito, o que levaria a uma revisão do próprio sistema informático de liquidação, o que poderá não se coadunar com as finalidades fiscais a que se destina.

Acresce que, para além desse rendimento não englobar os rendimentos tributados a taxas liberatórias, conforme referido pelo Tribunal de Contas, também não engloba os rendimentos isentos não sujeitos a englobamento nem aqueles que beneficiam de exclusões tributárias, como é o caso da exclusão tributária dos rendimentos previstos no nº 4 artº 2º do CIRS, na parte em que não ultrapassem o limite aí constante (indenizações resultantes da constituição, extinção ou modificação da relação jurídica que origine rendimentos de trabalho dependente) e das prestações sociais (subsídios de desemprego e outros).



IV – Do controlo dos elementos do agregado familiar que não partilham a mesma habitação.

Na legislação fiscal prepondera o conceito de domicílio fiscal constante na alínea a) do nº 1 ^{do art. 15º} da Lei Geral Tributária, que consiste no local de residência habitual, tratando-se de pessoas singulares. Sucede que esse conceito nem sempre coincide com o de habitação própria e permanente, ou seja, o sujeito passivo poderá ter um domicílio fiscal distinto da sua habitação própria e permanente. Acresce que segundo a legislação fiscal, apenas são obrigados a possuir o mesmo domicílio fiscal os sujeitos passivos que vivam em união de facto e pretendam aproveitar desse regime. Assim, nada obsta que dois sujeitos passivos casados possam ter domicílios fiscais distintos.

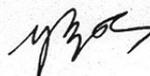
Quanto aos dependentes, para se proceder ao controlo do seu domicílio fiscal, torna-se imprescindível a obrigação de inscrição (obtenção de NIF).

Deste modo, apenas alterando a legislação fiscal, é possível efectuar o controlo sugerido pelo Tribunal de Contas.

À consideração superior,

DSIRS\DC, 14 de Agosto de 2006

O I.T. Principal,



(Mário Jorge B. Ferreira)



Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av Barbosa du Bocage , 61
1069-045 Lisboa

2776 24- 8 06

V/Refº	V/Data	V/Procº	UO	Class / Procº	Nº Oficio Saída	Data
DAI	2006.07.25		NSIG	/		

Assunto: RELATO DE AUDITORIA À BONIFICAÇÃO DE JUROS À HABITAÇÃO PRÓPRIA

Na sequência do V. ofício supra referenciado cumpre-nos informar que a solução informática desenvolvida contempla, na totalidade, os requisitos oportunamente identificados pela Direcção Geral do Tesouro (DGT).

Assim, quanto às questões identificadas no documento em referência, cumpre-nos informar que a DGT apenas identificou necessidades de informação relativa à declaração de rendimentos vigente no período de 2 meses anterior à data de renovação anual dos empréstimos.

Relativamente à validação da morada dos elementos do agregado familiar identificado pela DGT podemos informar que tal validação não nos foi solicitada.

Estamos, naturalmente, disponíveis para colaborar em eventuais desenvolvimentos complementares que venham a ser identificados como indispensáveis ao aperfeiçoamento do actual sistema e cuja concretização seja tecnicamente viável.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoal*

O DIRECTOR-GERAL


Luís Pinto

DGTC 29 08'06 17284



inspeção geral. finanças

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/referência
Ofício n.º 10 763 de 29-08-2006
DAI

N/referência

2721 7 9'06

Proc. 2003/35/15/A5/799

Assunto: Relato de auditoria à Bonificação de juros à habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias e "SalDOS do Cap.60 - Despesas excepcionais" (ano 2005)

No tocante à matéria em epígrafe informo V. Exa. que, relativamente à recomendação inserida no último § da alínea d) do ponto 1.2.2.- Observações e recomendações (página I.14 do Relatório), o âmbito das auditorias da IGF que se encontram em curso e também as realizadas pela PricewaterhouseCoopers & Associados, já incorpora a verificação do reembolso das bonificações dos imóveis alienados antes de decorridos cinco anos.

Para além deste aspecto a matéria tratada no documento em epígrafe não suscita outros comentários.

Com os melhores cumprimentos.

O Inspector-Geral,

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS

DGTC 08 09'06 17740

of.º 1181 de 22.08.006



Exmo. Senhor
Dr. José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bóage, nº61
1069-045 LISBOA

S/ referência
Of. 9291
D A I

S/ comunicação de
2006.JUL.25

n/ ref.º
CDIR

Data
22.AGO.2006

Assunto: Relato de auditoria à Bonificação de juros à habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias e " Saldos do Cap. 60 – Despesas excepcionais (ano 2005)"

Em resposta ao ofício acima mencionado, vem este Instituto enviar os comentários ao relato de auditoria em epígrafe, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º13º da Lei nº98/97, de 26 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos,

P.º O Presidente do Conselho de Direcção, em substituição.

(Rosa Maria Peças)

Rosa Maria Peças
Vogal do Conselho de Direcção

Marg.

Av.ª Leite de Vasconcelos, nº2 Alfragide 2614-502 AMADORA

tel. 214 723 100

fax 214 723 105

1070 24 08 06 17150



Concordo.
À consideração
Superior.

2006.08.22


Luisa Pereira
Vogal do Conselho de Direcção*

Concordo
Dar conhecimento ao
Tribunal de Contas
210 Presidente do Conselho de
Direcção, Rosa Maria Peçanha
Vogal do Conselho de Direcção
2006/08/22

Referência: DSIN/DSI4/2006/41

Data
2006-08-20

Assunto: Bonificação de juros – Habitação própria. Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH).
Análise do resultado da Auditoria do Tribunal de Contas (TC) à Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

1. INTRODUÇÃO

- ⇒ Por despacho do senhor Presidente do Conselho de Direcção foi a 4ª Direcção de Sistemas de Informação (DSI4) incumbida, de analisar e elaborar uma resposta ao relato de auditoria que o Tribunal de Contas (TC) realizou em 2006 na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), no âmbito dos apoios do Estado ocorridos em 2005, cujo relatório foi enviado ao II no passado dia 25.
- ⇒ A nossa análise irá desenvolver-se em relação às observações e recomendações feitas na primeira das quatro áreas auditadas “Bonificação de Juros – Habitação própria”, suportada informaticamente, e em grande parte, pelo SCH - Sistema de Crédito Bonificado à Habitação, desenvolvido totalmente pelo Instituto de Informática. As restantes três áreas não serão objecto desta nossa análise pois o Instituto de Informática não teve nelas qualquer participação.
- ⇒ Considerando a estrutura da auditoria, que está dividida basicamente em dois capítulos principais, “Sumário” (Cap. I) e “Desenvolvimento” (Cap. II), esta análise será feita em relação ao primeiro capítulo que contém as observações e as

recomendações e mais concretamente o ponto 1.2 que está compreendido entre as páginas I.6 e I.22.

- ⇒ A auditoria, como é referida no topo da página II.28, não tem a "...natureza de auditoria aos sistemas de informação.". Por este motivo a nossa análise focará as vertentes legislativas, funcionais e operacionais.

2. ANÁLISE ÀS OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FEITAS NO PONTO 1.2

a) OBSERVAÇÃO 1 - IMPACTO POSITIVO E NEGATIVO DO SCH

[ponto 1.2.1 - Pág. I.6 a I.9]

- ⇒ A auditoria revelou alguns factos positivos em termos funcionais e técnicos, que as equipas da DGT e do II já tinham constatado durante a análise dos processamentos mensais do sistema, e que registamos com agrado, no que diz respeito à elevada fiabilidade e qualidade do tratamento e validação dos dados, lamentando no entanto que, globalmente, os resultados sejam menos representativos e que tenham implicado uma subavaliação das despesas com a bonificação de juros. Os aspectos que foram observados e que interessa salientar são:
 - A diminuição significativa das bonificações que são pagas às Instituições de Crédito devido ao controlo eficiente e eficaz efectuado pelo sistema de informação SCH ("*...estando tipificados já mais de 300 erros possíveis.*" – pág. II.28, nota 1);
 - A grande dificuldade que as IC têm em produzir ficheiros com um número reduzido de erros, podendo deduzir-se que a adaptação dos seus sistemas ao SCH está ainda longe de produzir resultados que possam contradizer significativamente o referido no ponto anterior.

b) OBSERVAÇÃO 2 – 5 ANOS PARA ELABORAR O DESPACHO NORMATIVO

[alínea b.1 do ponto 1.2.2 – final da pág. I.10]

- ⇒ Não é da competência do II a elaboração da resposta a esta questão. No entanto há aspectos que devemos salientar e que resultam da suspensão de qualquer projecto informático, e, como foi o caso, retomá-lo alguns anos mais tarde. Os aspectos mais importantes a salientar são:
 - Desarticulação e desmotivação de uma equipa de projecto e conseqüente integração noutros projectos perdendo-se conhecimento;
 - Criação de uma nova equipa de projecto que terá de adquirir conhecimento, começando tudo de novo;
 - Custos adicionais associados aos pontos anteriores.

c) OBSERVAÇÃO 3 – FIABILIDADE DO SCH FACE AO PROCESSO TRADICIONAL

[alínea b.2 do ponto 1.2.2 – início da pág. I.11]

- ⇒ Esta observação vem reforçar o já referido na alínea a) anterior, e justificando o cumprimento dos objectivos do SCH, permitindo-nos destacar as seguintes frases:
 - "*(...) a) permite uma verificação exaustiva das bonificações a todos os empréstimos*";



- "(...) b) aumentou a dimensão dos elementos verificáveis relativos ao cumprimento da legislação";
- "(...) c) os dados referentes a cada anuidade vencida a partir de 1 de Novembro de 2004 passaram a ser confrontados com o 'histórico' do empréstimo";
- "(...) d) o rendimento anual bruto do agregado familiar (...) passou a ser objecto de confrontação, pela DGITA".

d) OBSERVAÇÃO 4 – INEXISTÊNCIA DE MÓDULOS DE CONSULTA ESTATÍSTICAS
[alínea b.2 do ponto 1.2.2 – início da pág. I.11]

- ⇒ Este módulo de consulta de estatísticas está em fase de desenvolvimento esperando-se a sua integração e utilização no SCH até final do ano. No entanto salientamos que a pouca informação existente devido aos erros das IC em nada contribui para o resultado expectável desta consulta

e) 1ª RECOMENDAÇÃO [alínea b.2 do ponto 1.2.2 – pág. I.11 e I.12]

- ⇒ Do ponto de vista técnico e em relação a uma possível e futura definição legislativa sobre a obtenção do rendimento bruto do agregado familiar, diferente da actual, apenas nos preocupamos com dois aspectos:
- A eventual necessidade de cálculo e recolha de informação que irá substituir a anterior, por parte das ICs;
 - A dificuldade que há em retroagir no SI relativamente aos dados já existentes e tendo em consideração a elevada complexidade do SCH.
- ⇒ No entanto se assim for decidido seria conveniente uma análise custo benefício dessa possível retroacção.

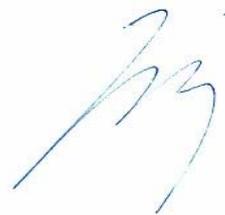
f) 2ª RECOMENDAÇÃO [alínea b.2 do ponto 1.2.2 – pág. I.12]

- ⇒ "(...) no caso da DGITA ter procedido à validação do rendimento do agregado familiar e, posteriormente, os elementos do agregado familiar vierem a alterar a sua declaração de rendimentos para o ano em causa [...], não está previsto nenhum mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a validação efectuada no quadro do SCH. Considera-se necessário que em tais casos seja efectuado esse tipo de controlo". Embora as alterações necessárias ao SCH para responder a esta recomendação sejam maioritariamente da competência da DGITA, existirá necessidade de análise e alteração do SCH por parte do IIMF, mantendo-se válido, também aqui, o referido na parte final da alínea e).

g) 3ª RECOMENDAÇÃO [alínea b.2 do ponto 1.2.2 – pág. I.12]

- ⇒ Recomenda-se que se valide se existem situações em que "(...) os elementos de um agregado familiar que partilham a mesma habitação não tenham o mesmo domicílio fiscal". Situação idêntica à da alínea f).

h) 4ª RECOMENDAÇÃO [alínea c) do ponto 1.2.2 – pág. I.13]



- ⇒ "(...) Afigura-se indispensável prosseguir o trabalho de auditoria realizado pela IGF junto das IC e que as mesmas tomem as medidas necessárias que permitam confirmar a correcção das bonificações reclamadas". É importante que as IC melhorem significativamente os seus processo de trabalho nesta matéria por forma a aumentar o grau de eficiência e de eficácia global de todo o conjunto.

3. ESCLARECIMENTO/RECTIFICAÇÃO

FLUXOGRAMA II.1 [ponto 2.2.2.1 alínea a) - Pág. II.28]

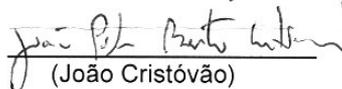
- ⇒ "A – Acesso dos dados ao sistema de crédito bonificado à habitação (para qualquer conjunto de dados)", é referido que os dados de execução mensal do contrato deverão ser enviados até ao dia 10. Não havendo nenhuma referência idêntica em relação aos dados fixos, alteráveis ou do agregado familiar, poder-se-á levar a concluir pela leitura do quadro de que a obrigatoriedade de envio dos dados até ao dia 10 apenas se aplicará aos dados de execução mensal. Ora isto não é verdade, pois aquela obrigação aplica-se a todos os tipos de dados e não apenas aos dados de execução mensal.

4. NÍVEL DE CONCERTAÇÃO II/DGT

- ⇒ Considerando que neste projecto tem havido um bom entendimento e um óptimo relacionamento entre os grupos de trabalho da DGT e do II, alguns dos factores que contribuíram significativamente e ainda contribuem para o sucesso deste projecto, e admitindo a hipótese de também a DGT elaborar resposta à auditoria, proponho que se dê conhecimento prévio desta nossa resposta à DGT.

À consideração superior.

P'lo Director de Projectos


(João Cristóvão)



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.05)

Departamento de Auditoria I

Proc.º n.º 39/06 - AUDIT

Relatório n.º 26/06-2.ª S

Entidades fiscalizada: Direcção-Geral do Tesouro

Entidade devedora: Direcção-Geral do Tesouro

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	Base de Cálculo			Valor
	Custo Standard ^(a)	Unidade Tempo	Receita Própria/Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial				
- Acções na área da residência oficial	88,29	257		22.690,53
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
- Emolumentos calculados				22.690,53
- Emolumentos				
- Limite máximo (VR)				16.096,00
- Emolumentos a pagar ⁽¹⁾				1.609,60

^{a)} cf. Resolução n.º 4/98 – 2ª S.

CONSULTORES EXTERNOS

(Lei n.º 98/97 – art.º 56)

- Prestação de serviços	
- Outros encargos	
- Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria

António Manuel Marques Marta