



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

Volume I



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



Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

Ano Económico de 2004

VOLUME I



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

No âmbito da Coordenação Geral, foram tidos em consideração os contributos para o Volume I do Parecer, a seguir identificados por Título e Capítulo:

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Elaborado pela Coordenação Geral, com o apoio, quanto ao Capítulo I – Envolvente Económica, do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, na qualidade de consultor externo

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Capítulo I – Processo Orçamental – *com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal*

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita – *com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal*

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa – *com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal*

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 2 – Finanças locais: Transferências financeiras do Estado e impostos municipais – *elaborada pela Coordenação Geral*

Conselheiro Responsável – *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Caixa 3 – Execução das Leis de Programação Militar – *com base nos Relatórios de Auditoria nº 8/2005 e 41/2005, ambos da 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – José de Castro de Mira Mendes – Área de Responsabilidade IV)*

Capítulo IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – *com base nos contributos da Área de Responsabilidade III do Tribunal*

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Caixa 4 – Encargos públicos associados à realização do Campeonato Europeu de Futebol – EURO 2004 – *com base no Relatório de Auditoria nº 37/2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Carlos Manuel Botelho Moreno – Área de Responsabilidade IX)*

Capítulo V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

1 – Apoios financeiros não reembolsáveis – *com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal*

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

2 – Benefícios fiscais – *com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal*

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo VI – Dívida Pública – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

Capítulo VII – Património Financeiro – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

Capítulo VIII – Operações de Tesouraria – com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal

Conselheiro Responsável: Manuel Raminhos Alves de Melo

Capítulo IX – Operações de Encerramento da Conta

Receita – com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal

Conselheiro Responsável: Manuel Raminhos Alves de Melo

Despesa – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

Capítulo X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

Capítulo XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia – com base nos contributos da Área de Responsabilidade III do Tribunal

Conselheiro Responsável: José Alves Cardoso

Capítulo XII – Segurança Social – com base nos contributos da Área de Responsabilidade VII do Tribunal

Conselheiro Responsável – Manuel Henrique de Freitas Pereira

Capítulo XIII – O Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – com base no Relatório de Auditoria nº 21 /2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia – Área de Responsabilidade VI)

e com base nas correspondentes análises da CGE/2004 elaboradas pela Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – Manuel Henrique de Freitas Pereira

TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE

Capítulo I – Medidas extraordinárias para contenção do défice público – com base no Relatório de Auditoria nº 40 /2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Manuel Henrique de Freitas Pereira – Área de Responsabilidade VII)

Capítulo II – Parcerias Público-Privadas

Encargos com PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias – com base no Relatório de Auditoria nº 40/2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Carlos Manuel Botelho Moreno – Área de Responsabilidade IX)

Encargos com PPP na área da saúde – com base no Relatório de Acompanhamento nº 1/2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia – Área de Responsabilidade VI)



Tribunal de Contas

Apoios técnicos

Equipa Técnica de apoio à Coordenação do Volume I do Parecer sobre a CGE

Auditora Coordenadora – *Isabel Cabaço Antunes*; **Auditor** – *Luís Manuel P.S. Queimado*

Departamento de Auditoria I

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

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

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II

Auditora Coordenadora: *Maria Augusta Alvito*; **Auditores Chefes:** *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

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

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*; **Auditores Chefes:** *João Caracol Miguel e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Carla Bastos Roldão, Daphnie Góis, Fátima de Sousa, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Teresa Garrido e Teresa Estrela*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria IV

Auditora Coordenadora: *Maria da Conceição Vaz Antunes*; **Auditores Chefe:** *António José Botelho de Sousa e Maria Fernanda Beites Martins*

Departamento de Auditoria VI

Auditora Coordenadora: *Ana Maria de Sousa Bento*; **Auditores Chefe:** *Maria Isabel Leal Viegas e José António Alves Carpinteiro*

Departamento de Auditoria VII

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução técnica: *Natália de Almeida Roque Ventura e Maria de Nazaré Ramada*

Departamento de Auditoria IX

Auditora Coordenadora: *Maria Gabriela Batista Ramos*; **Auditor Chefe:** *António Manuel Campos Garcia*

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

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo e Augusto Santos*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER	23
CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES.....	25
TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL.....	31
I – ENVOLVENTE ECONÓMICA	31
1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL	31
2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2004.....	37
3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO MACROECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2004.....	45
4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E CONDICIONANTES ESTRUTURAIS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2004.....	48
II – SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004	56
1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES.....	56
2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL.....	62
3. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL – PIDDAC.....	63
TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	69
I – PROCESSO ORÇAMENTAL	69
A) ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	70
a.1) A nível dos serviços integrados	70
a.2) A nível dos serviços e fundos autónomos.....	70
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	71
b.1) Legalidade e regularidade	71
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	72
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA	72
1. VISÃO GLOBAL	72
A) EVOLUÇÃO, MODELO DE CONTABILIZAÇÃO E RESULTADOS GLOBAIS.....	72
a.1) Evolução da receita cobrada	72
a.2) Modelo de Contabilização da receita em 2004.....	75
a.3) Resultados globais	76
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	78
b.1) Legalidade e regularidade	78
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	79
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	80
2. DÍVIDAS FISCAIS OBJECTO DE CESSÃO	83
A) MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS	83
a.1) Informação prestada sobre créditos cedidos	83
a.2) Operações contabilísticas em 2004.....	88

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	89
b.1) Legalidade e regularidade.....	89
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	89
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	90
3. RECEITA DE IVA NO ÂMBITO DAS EXECUÇÕES FISCAIS.....	92
A) CERTIDÕES DE DÍVIDA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	92
a.1) Certidões de dívida	93
a.2) Sistemas de informação	94
a.3) Contabilização da receita de IVA arrecadada em fase de execução fiscal.....	95
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	95
b.1) Legalidade e regularidade.....	95
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	96
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	96
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA	98
A) EVOLUÇÃO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	99
a.1) Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no período 2000-2004	99
a.2) Serviços integrados – evolução das despesas em relação ao ano anterior	101
CAIXA 1 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL DOS SERVIÇOS INTEGRADOS PARA OS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	102
a.3) Serviços e fundos autónomos – evolução das despesas em relação ao ano anterior	105
a.4) Pagamento de despesas de anos anteriores	108
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	109
b.1) Legalidade e regularidade	109
b.2) Correção dos valores apresentados na CGE	109
CAIXA 2 – FINANÇAS LOCAIS: TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DO ESTADO E IMPOSTOS MUNICIPAIS	119
CAIXA 3 – EXECUÇÃO DAS LEIS DE PROGRAMAÇÃO MILITAR	125
IV – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	128
1. PIDDAC	128
A) ANÁLISE DO PIDDAC	128
a.1) Evolução do PIDDAC no período de 2000 – 2004.....	128
a.2) PIDDAC 2004	129
a.3) Estrutura de financiamento	129
a.4) Previsão e execução globais	132



Tribunal de Contas

a.5) Despesa por região, programa orçamental, ministério e sector de actividades económicas	133
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	136
b.1) Legalidade e regularidade	136
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	137
b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão	137
2. PROJECTO/MEDIDA “EMPREENHIMENTO CAMPO GRANDE/ODIVELAS”	138
A) DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DO PROJECTO	138
a.1) Financiamento	138
a.2) Execução do projecto	139
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	139
b.1) Legalidade e regularidade	139
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	140
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	141
CAIXA 4 – ENCARGOS PÚBLICOS ASSOCIADOS À REALIZAÇÃO DO CAMPEONATO EUROPEU DE FUTEBOL – EURO 2004.....	142
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO	148
1. APOIOS FINANCEIROS NÃO REEMBOLSÁVEIS	148
A) ANÁLISE GLOBAL	148
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	151
b.1) Legalidade e regularidade	151
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	154
b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão	155
b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	156
b.5) Outras recomendações	157
2. BENEFÍCIOS FISCAIS	157
A) DESPESA FISCAL EM 2004	158
a.1) Quantificação da despesa fiscal	158
a.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual	160
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	163
b.1) Legalidade e regularidade	163
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	164
b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão	164
b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	165

VI – DÍVIDA PÚBLICA.....	166
1. DÍVIDA DIRECTA.....	166
A) ANÁLISE GLOBAL.....	166
a.1) Enquadramento legal e institucional.....	166
a.2) Movimento e operações de gestão activa.....	167
a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação	170
a.4) Amortizações e encargos da dívida pública.....	171
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	173
b.1) Legalidade e regularidade.....	173
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	177
b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão	178
2. DÍVIDA GARANTIDA.....	178
A) ANÁLISE GLOBAL.....	178
a.1) Garantias concedidas e evolução das responsabilidades em 2004.....	178
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	180
b.1) Legalidade e regularidade.....	180
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	181
b.3) Outras recomendações.....	182
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO	182
A) EVOLUÇÃO GLOBAL.....	182
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	184
b.1) Legalidade e regularidade	184
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	187
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	189
b.4) Outras recomendações	189
VIII –OPERAÇÕES DE TESOURARIA	189
A) CONTABILIDADE DO TESOURO, UNIDADE DE TESOURARIA E ANTECIPAÇÃO DE FUNDOS	189
a.1) Contabilidade do Tesouro	190
a.2) Unidade de Tesouraria	193
a.3) Antecipação de fundos	193
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	195
b.1) Legalidade e regularidade.....	195
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado.....	198
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	198
IX –OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....	200



Tribunal de Contas

A) EVOLUÇÃO GLOBAL.....	200
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	202
b.1) Legalidade e regularidade	202
b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	202
X –FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	203
A) EVOLUÇÃO GLOBAL.....	203
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	204
b.1) Legalidade e regularidade	204
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	205
b.3) Outras recomendações	205
XI –FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	206
1. VISÃO GLOBAL.....	206
A) ANÁLISE GLOBAL DOS FLUXOS FINANCEIROS	206
a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia	206
a.2) Execução orçamental dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia.....	207
a.3) Análise global dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal.....	208
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	212
b.1) Legalidade e regularidade	212
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	213
2. PROGRAMAS OPERACIONAIS: CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	214
A) ANÁLISE DOS SISTEMAS DE GESTÃO, DE INFORMAÇÃO, DE CONTROLO E AVALIAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS E DOCUMENTAIS	214
a.1) Programa Operacional “Ciência, Tecnologia, Inovação”	214
a.2) Programa Operacional “Sociedade da Informação”	216
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	218
b.1) Legalidade e regularidade.....	218
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	219
XII – SEGURANÇA SOCIAL	221
XIII – O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO	224
A) O SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO INTERNO NA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004.....	224
a.1) Enquadramento no Tratado da Comunidade Europeia e na Lei do Enquadramento Orçamental	224
a.2) O Sistema Nacional de Controlo Interno (SCI)	225

a.3) Avaliação dos sistemas de controlo interno	225
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	226
b.1) Legalidade e regularidade	226
b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno	227
TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE	233
I – MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS PARA CONTENÇÃO DO DÉFICE PÚBLICO	233
1. CESSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS	234
2. TRANSFERÊNCIA PARA A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA) DE RESPONSABILIDADES POR PENSÕES DE REFORMA DO PESSOAL DE EMPRESAS DE CAPITALS PÚBLICOS.....	235
2.1. Enquadramento legal.....	236
2.2. Avaliação das responsabilidades transferidas e da sua adequada cobertura financeira.....	237
2.3. Impacto da transferência em termos de finanças públicas no exercício em que se verificou a transferência e nos anos seguintes.....	241
II – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	248
1. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DOS ENCARGOS COM PPP.....	249
2. ENCARGOS COM PPP RELATIVAS A CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS.....	251
2.1. Concessões rodoviárias em regime de portagem real.....	251
2.2. Concessões rodoviárias em regime de portagem virtual (SCUT)	254
2.3. Concessões de transporte ferroviário	256
2.4. Montantes em dívida pelo Estado com referência a 31/12/2004.....	258
3. ENCARGOS COM PPP NA ÁREA DA SAÚDE	259



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Quadro 1 – Taxas de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa (2004)	45
Quadro 2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes	54
Quadro 3 – Portugal – Principais indicadores económicos (2002 – 2004)	55
Quadro 4 – Execução orçamental dos Serviços Integrados	57
Quadro 5 – Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos	58
Quadro 6 – Execução orçamental da Segurança Social	60
Quadro 7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social 2004	62
Quadro 8 – Execução do PIDDAC	63
Quadro 9 – Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no período 2002 – 2004	65

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Quadro 10 – Evolução da receita líquida cobrada	73
Quadro 11 – Peso da receita no PIB	75
Quadro 12 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 30-09-2003 e 28-02-2005	84
Quadro 13 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 30-09-2003 e 31-08-2004	85
Quadro 14 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 31-08-2004 e 28-02-2005	85
Quadro 15 – Evolução dos créditos do Estado até 31-08-2004	86
Quadro 16 – Evolução dos créditos do Estado até 28-02-2005	87
Quadro 17 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos	88
Quadro 18 – Certidões de dívida de IVA, por situação	94
Quadro 19 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central	99
Quadro 20 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da Administração Central	100
Quadro 21 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA	108
Quadro 22 – Transferências financeiras da Administração Central para as autarquias locais	119
Quadro 23 – Transferências financeiras da DGAL para as autarquias locais	121
Quadro 24 – Impostos municipais – 2002 a 2004	121
Quadro 25 – Fontes de financiamento do PIDDAC	130
Quadro 26 – Execução do PIDDAC	133
Quadro 27 – Encargo público global	143
Quadro 28 – Repartição dos encargos pelos seis estádios	144
Quadro 29 – Custos das acessibilidades	147
Quadro 30 – Apoios financeiros não reembolsáveis — 2000 a 2004	149
Quadro 31 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais	151
Quadro 32 – Evolução da despesa fiscal	158
Quadro 33 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal	159
Quadro 34 – Peso da receita fiscal na receita do imposto	160
Quadro 35 – Benefícios fiscais em IRC	161
Quadro 36 – Evolução da dívida directa do Estado	167
Quadro 37 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental	169
Quadro 38 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da LOE/2004	170
Quadro 39 – Evolução dos encargos com a dívida pública	171

Quadro 40 – Evolução do património financeiro do Estado (valor nominal no final do período)	183
Quadro 41 – Evolução dos saldos de encerramento da Contabilidade do Tesouro.....	191
Quadro 42 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2004.....	191
Quadro 43 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva.....	192
Quadro 44 – Evolução dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro.....	193
Quadro 45 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	193
Quadro 46 – Movimentação das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	194
Quadro 47 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais	201
Quadro 48 – Evolução dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE	203
 TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE	
Quadro 49 – Receita obtida da cessão de créditos para efeitos de titularização – 2003	234
Quadro 50 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos	235
Quadro 51 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Tabelas	238
Quadro 52 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Taxas.....	238
Quadro 53 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Comparação entre as avaliações do Tribunal de Contas e das Entidades Gestoras das responsabilidades transferidas.....	239
Quadro 54 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Adequada cobertura financeira	240
Quadro 55 – Pressupostos Actuarias e Financeiros do Cenário I e sua aplicação	242
Quadro 56 – Impacto sobre as Finanças Públicas – 2003 a 2014	245
Quadro 57 – Encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas – 2005 a 2037	250
Quadro 58 – Concessões Rodoviárias com Portagens Reais	252
Quadro 59 – Concessões Rodoviárias com Portagens Virtuais (SCUT)	254
Quadro 60 – Concessões Transportes Ferroviários.....	256
Quadro 61 – Montantes em dívida pelo Estado em 31-12-2004.....	258
Quadro 62 – Natureza dos montantes em dívida do Estado.....	259
Quadro 63 – PPP Saúde – Previsão dos montantes e do início dos encargos e futuros	260



ÍNDICE DE GRÁFICOS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Gráfico 1 – Taxas de Crescimento do PIB por Regiões (2004)	32
Gráfico 2– Preço do Petróleo (Brent)	33
Gráfico 3 – Cotação do Euro face ao Dólar.....	34
Gráfico 4 – Taxas de Crescimento do PIB e Componentes (Zona Euro)	35
Gráfico 5 – Taxas de Crescimento do PIB (União Europeia).....	36
Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do PIB em Portugal (preços constantes)	37
Gráfico 7 – Taxa de Crescimento Anual das Componentes da Despesa	38
Gráfico 8 – Taxa de Crescimento Homóloga do Investimento (2002 - 2004).....	40
Gráfico 9 – Taxa de Crescimento Anual do VAB por sectores	41
Gráfico 10 – Taxa de Crescimento do Emprego por Sectores (2004)	42
Gráfico 11 – Taxas de Crescimento do Desemprego e dos Subsídios de Desemprego	47
Gráfico 12 – Evolução dos saldos da “Conta Consolidada da Administração central e da Segurança social” em % do PIB	63
Gráfico 13 – Distribuição da despesa por Ministérios (PIDDAC)	64

TÍTULO 2 – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Gráfico 14 – Evolução da Receita	74
Gráfico 15 – Taxas de Crescimento da Receita.....	74
Gráfico 16 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central.....	100
Gráfico 17 – Evolução das Transferências Financeiras do Estado para as Autarquias Locais: 2002 – 2004	119
Gráfico 18 – Transferências Financeiras da DGAL para as Autarquias Locais 2004	121
Gráfico 19 – Evolução dos impostos municipais no período 2002 – 2004.....	122
Gráfico 20 – Estrutura dos impostos municipais – 2004.....	122
Gráfico 21 – PIDDAC global previsto e executado	128
Gráfico 22 – PIDDAC previsto face às prioridades das GOP	129
Gráfico 23 – PIDDAC executado face às prioridades das GOP	129
Gráfico 24 – Cap. 50 executado por ministério.....	131
Gráfico 25 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA III	131
Gráfico 26 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento	132
Gráfico 27 – PIDDAC previsto e executado por região	134
Gráfico 28 – PIDDAC previsto e executado para os onze programas orçamentais mais significativos.....	135
Gráfico 29 – PIDDAC previsto e executado por sector.....	136
Gráfico 30 – Estrutura das fontes de financiamento.....	138
Gráfico 31 – Componentes do investimento global relativo aos seis empreendimentos	144
Gráfico 32 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2000–2004).....	150
Gráfico 33 – Evolução da despesa fiscal – 2000 a 2004	158
Gráfico 34 – Evolução do peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	160
Gráfico 35 – Evolução da dívida directa do Estado.....	168
Gráfico 36 – Evolução dos encargos com a dívida pública	171
Gráfico 37 – Evolução do património financeiro do Estado (valor nominal no final do período)	183
Gráfico 38 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o SPE – 2000 a 2004	204
Gráfico 39 – Fluxos financeiros com a União Europeia – 2004.....	207

Gráfico 40 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2004	207
Gráfico 41 – Transferências da UE para Portugal – 2004	209
Gráfico 42 – Transferências da UE – 2000-2004	209
Gráfico 43 – Repartição da reserva de programação no QCA III.....	211
 TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE	
Gráfico 44 – Responsabilidades transferidas – Receitas (contribuições e quotas) e despesas com pensões: 2003 – 2071	246
Gráfico 45 – Encargos previstos com as Parcerias Público Privadas - 2005 a 2037.....	251



RECOMENDAÇÕES

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Recomendação 1 – PCGE/2004	79
Recomendação 2 – PCGE/2004	79
Recomendação 3 – PCGE/2004	80
Recomendação 4 – PCGE/2004	82
Recomendação 5 – PCGE/2004	82
Recomendação 6 – PCGE/2004	82
Recomendação 7 – PCGE/2004	89
Recomendação 8 – PCGE/2004	89
Recomendação 9 – PCGE/2004	90
Recomendação 10 – PCGE/2004	91
Recomendação 11 – PCGE/2004	91
Recomendação 12 – PCGE/2004	91
Recomendação 13 – PCGE/2004	91
Recomendação 14 – PCGE/2004	92
Recomendação 15 – PCGE/2004	92
Recomendação 16 – PCGE/2004	96
Recomendação 17 – PCGE/2004	96
Recomendação 18 – PCGE/2004	96
Recomendação 19 – PCGE/2004	97
Recomendação 20 – PCGE/2004	97
Recomendação 21 – PCGE/2004	97
Recomendação 22 – PCGE/2004	97
Recomendação 23 – PCGE/2004	98
Recomendação 24 – PCGE/2004	112
Recomendação 25 – PCGE/2004	113
Recomendação 26 – PCGE/2004	113
Recomendação 27 – PCGE/2004	114
Recomendação 28 – PCGE/2004	116
Recomendação 29 – PCGE/2004	116
Recomendação 30 – PCGE/2004	118
Recomendação 31 – PCGE/2004	137
Recomendação 32 – PCGE/2004	137
Recomendação 33 – PCGE/2004	140
Recomendação 34 – PCGE/2004	141
Recomendação 35 – PCGE/2004	141
Recomendação 36 – PCGE/2004	152
Recomendação 37 – PCGE/2004	152
Recomendação 38 – PCGE/2004	152
Recomendação 39 – PCGE/2004	153
Recomendação 40 – PCGE/2004	154
Recomendação 41 – PCGE/2004	154
Recomendação 42 – PCGE/2004	155
Recomendação 43 – PCGE/2004	155
Recomendação 44 – PCGE/2004	155
Recomendação 45 – PCGE/2004	156
Recomendação 46 – PCGE/2004	157
Recomendação 47 – PCGE/2004	163
Recomendação 48 – PCGE/2004	163
Recomendação 49 – PCGE/2004	164

Recomendação 50 – PCGE/2004.....	164
Recomendação 51 – PCGE/2004.....	164
Recomendação 52 – PCGE/2004.....	165
Recomendação 53 – PCGE/2004.....	165
Recomendação 54 – PCGE/2004.....	166
Recomendação 55 – PCGE/2004.....	175
Recomendação 56 – PCGE/2004.....	175
Recomendação 57 – PCGE/2004.....	176
Recomendação 58 – PCGE/2004.....	176
Recomendação 59 – PCGE/2004.....	177
Recomendação 60 – PCGE/2004.....	180
Recomendação 61 – PCGE/2004.....	181
Recomendação 62 – PCGE/2004.....	182
Recomendação 63 – PCGE/2004.....	185
Recomendação 64 – PCGE/2004.....	186
Recomendação 65 – PCGE/2004.....	187
Recomendação 66 – PCGE/2004.....	189
Recomendação 67 – PCGE/2004.....	196
Recomendação 68 – PCGE/2004.....	197
Recomendação 69 – PCGE/2004.....	198
Recomendação 70 – PCGE/2004.....	198
Recomendação 71 – PCGE/2004.....	199
Recomendação 72 – PCGE/2004.....	199
Recomendação 73 – PCGE/2004.....	200
Recomendação 74 – PCGE/2004.....	202
Recomendação 75 – PCGE/2004.....	205
Recomendação 76 – PCGE/2004.....	206
Recomendação 77 – PCGE/2004.....	212
Recomendação 78 – PCGE/2004.....	212
Recomendação 79 – PCGE/2004.....	213
Recomendação 80 – PCGE/2004.....	213
Recomendação 81 – PCGE/2004.....	213
Recomendação 82 – PCGE/2004.....	214
Recomendação 83 – PCGE/2004.....	219
Recomendação 84 – PCGE/2004.....	219
Recomendação 85 – PCGE/2004.....	219
Recomendação 86 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 87 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 88 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 89 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 90 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 91 – PCGE/2004.....	221
Recomendação 92 – PCGE/2004.....	221
Recomendação 93 – PCGE/2004.....	227
Recomendação 94 – PCGE/2004.....	227
Recomendação 95 – PCGE/2004.....	228
Recomendação 96 – PCGE/2004.....	228
Recomendação 97 – PCGE/2004.....	229



SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer, a propósito da apreciação da actividade financeira do Estado, incluindo a da segurança social, em 2004, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- *Continuou no ano em apreciação a existir falta de fiabilidade, tempestividade e consistência no modelo seguido para a contabilização e controlo da receita do Estado, tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE (cf. Capítulo II do Título 2);*
- *Mantém-se a prática de assumpção de encargos sem dotação orçamental suficiente, conduzindo a que os mesmos transitem em dívida para o ano seguinte e bem assim práticas ilegais de total desorçamentação de despesas dado que se verifica o pagamento de encargos do Estado por operações específicas do Tesouro, o que põe em causa a credibilidade e utilidade da CGE para análise das despesas do Estado (cf. Capítulo III do Título 2);*
- *Persistem práticas de apresentação na CGE de valores que não são definitivos, de que constituem exemplos significativos os relativos à execução do PIDDAC – Mapa XV da CGE (cf. Capítulo IV do Título 2) e à despesa fiscal (cf. Capítulo V do Título 2);*
- *A CGE continuou a não incluir os mapas XXX e XXXI (balanços e demonstrações de resultados dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos) que a LEO considera obrigatórios quando todos os serviços adoptarem o POCP, o que está ainda longe de se verificar na medida em que apenas cerca de 50 % dos serviços e fundos autónomos o aplicavam em 2004, lacuna que impossibilita uma análise do património do Estado em toda a sua extensão (cf. Capítulo VII do Título 2).*

Por outro lado, detectaram-se várias e importantes insuficiências ao nível do controlo interno das operações examinadas, tendo uma avaliação integrada do controlo interno do SNS concluído que o respectivo sistema de suporte à informação orçamental e contabilística evidencia, estrutural e funcionalmente, deficiências graves, nomeadamente ao nível da fiabilidade, integralidade e segurança (cf. Capítulo XIII do Título 2).

Em face do exposto, o Tribunal mantém as reservas que tem vindo a colocar aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na CGE e, consequentemente, ao valor do défice aí apresentado.

Pela sua gravidade, não pode ainda deixar de ser sublinhado o facto de, pelo terceiro ano consecutivo, a Conta da Segurança Social de 2004 ter sido apresentada com carácter provisório, e sem estarem encerradas definitivamente as contas dos dois anos precedentes, o que leva o Tribunal, à semelhança do que se verificou em relação ao ano transacto, a não emitir parecer sobre a mesma (cf. Capítulo XII do Título 2).

A CGE é um documento essencial para assegurar a avaliação da correcta utilização dos dinheiros públicos, o rigor e a transparência da actividade financeira do Estado e o cumprimento dos diferentes objectivos que a enquadram, pelo que deverão ser ultrapassadas e sanadas as situações que têm impedido que, de modo significativo, cumpra a função que lhe está destinada.

O Tribunal entende, assim, como imperioso que sejam resolvidos os problemas estruturais e recorrentes que têm afectado a fiabilidade da CGE, apresentando no presente Parecer, nos termos legais aplicáveis, a propósito de cada uma das operações especificamente examinadas, 97 recomendações dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, abrangendo, designadamente, aspectos de legalidade e regularidade, correcção dos valores apresentados, economia, eficácia e eficiência da gestão e fiabilidade dos sistemas de controlo interno. O Tribunal estima que, sob a égide da Assembleia da República, essas recomendações sejam efectivamente implementadas em 2006.

Com efeito, a Assembleia da República é, de acordo com a Constituição da República, o primeiro destinatário do presente Parecer, cabendo-lhe, no exercício do poder legislativo e das competências em matéria de fiscalização do Orçamento do Estado, tomar as medidas que entenda adequadas no sentido de que a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e da situação patrimonial do Estado, no respeito pela legalidade e correcta utilização dos recursos públicos.



CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

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

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do art.º 162.º da Constituição, tomar as contas do Estado com o parecer do Tribunal.

O presente Parecer tem por objecto a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2004, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2005.

De assinalar que o Tribunal deliberou não se pronunciar, neste Parecer, sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva.

O Tribunal volta a salientar a importância que a informação credível e tempestiva sobre a execução orçamental tem para o desempenho das suas atribuições, quer quanto ao respectivo acompanhamento quer na preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Neste contexto, à semelhança de anos anteriores, a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento em relação ao ano em análise continuou a revelar falta de consistência e fiabilidade, particularmente em relação à receita.

Também, no tocante à segurança social, a provisoriedade e limitada fiabilidade dos dados relativos à execução orçamental, têm vindo a serem sublinhadas nos relatórios trimestrais de acompanhamento da execução orçamental que o Tribunal começou a publicar em 2004.

Fazem parte do presente Parecer, para além deste Volume, o Volume II, que desenvolve, sempre que é caso disso, os factos e as observações constantes do Título 2 deste Volume, e o Volume III, onde constam, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 3 do art.º 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

O presente Volume está organizado em três partes.

No Título 1, faz-se o enquadramento geral do Parecer, apresentando a envolvente económica e a visão global da execução orçamental tal como resulta da CGE/2004 apresentada pelo Governo.

O Título 2 está organizado pelas áreas da CGE/2004 que foram objecto de análise pelo Tribunal, com as observações que sobre cada uma delas entende formular, bem como as recomendações que dirige, a propósito, à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por sua vez, o Título 3, com base em relatórios de auditoria aprovados pelo Tribunal, sublinha questões de sustentabilidade das finanças públicas, associadas às medidas de contenção do défice público tomadas nos últimos anos, e às parcerias público-privadas.



Tribunal de Contas

TITULO I

ENQUADRAMENTO GERAL



TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte pretende-se fazer o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2004 (CGE/2004) em duas vertentes.

A primeira tem que ver com a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2004. A segunda apresenta de forma sintética a visão global dessa execução orçamental tal como resulta da CGE apresentada pelo Governo e que será objecto de análise e apreciação nos restantes títulos deste Parecer.

A vertente da *envolvente económica* termina com uma apresentação de um quadro sinóptico, sobre os principais indicadores económicos no período de 2002 a 2004. Por sua vez, a *visão sobre a execução orçamental global*, na óptica da contabilidade pública, inclui a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” com os valores apresentados nas CGE do mesmo período supra referido.

I – ENVOLVENTE ECONÓMICA

Este capítulo analisa a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2004. A análise está dividida em duas partes.

A primeira parte descreve e avalia o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais –, quer numa perspectiva absoluta quer em termos comparativos face ao cenário de base inscrito no Relatório do Orçamento do Estado de 2004 (OE/ 2004). A segunda parte sintetiza as medidas de política económica com influência directa evidente sobre a execução orçamental de 2004 e, ainda, os factores estruturais da economia portuguesa com maior impacto sobre as finanças públicas.

O capítulo está organizado com a seguinte sequência: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2004; (3) estudo comparativo entre o cenário macroeconómico observado e o cenário que enquadrou o OE/ 2004; e (4) síntese das principais medidas de política económica e dos factores estruturais da economia portuguesa com maior impacto sobre as contas públicas nacionais em 2004.

1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL

Economia Mundial

A taxa de crescimento da economia mundial em 2004 foi de 5,1%. Este valor é o mais elevado dos últimos 25 anos e supera em cerca de 1,5 pontos percentuais a média de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) mundial desde 1980.

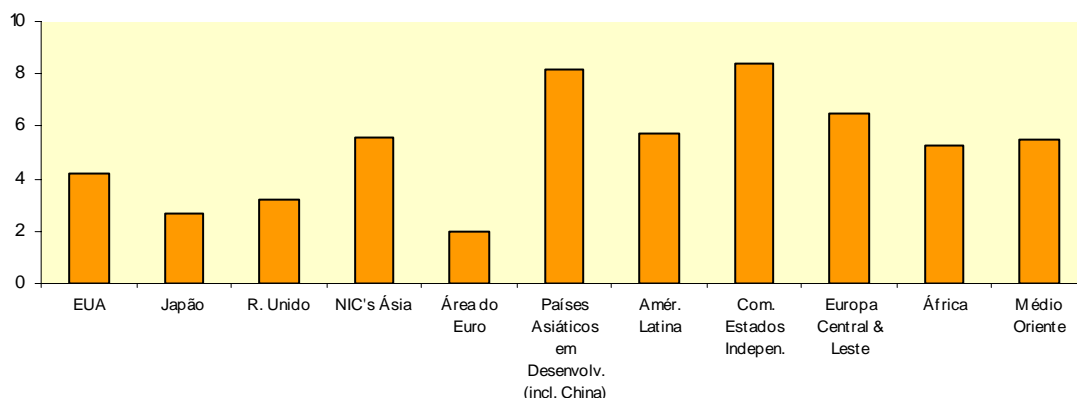
Refira-se, contudo, que o perfil de crescimento da economia mundial ao longo de 2004 não foi uniforme. Enquanto o primeiro semestre confirmou a tendência de subida da taxa de crescimento da economia mundial iniciada em 2002, o segundo semestre testemunhou já uma ligeira inversão nessa tendência. De facto, o crescimento homólogo do PIB mundial abrandou de 5,4% no primeiro semestre de 2004 para 4,5% na segunda metade do ano – um abrandamento cujas principais explicações

parecem ter sido o aumento do preço do petróleo e ainda alguns aspectos específicos das maiores economias mundiais, que são desenvolvidos mais adiante.

O comportamento favorável da economia mundial durante 2004 foi extensivo às diversas regiões geográficas do globo, embora tivesse sido particularmente notório nos Estados Unidos da América (EUA) e na Ásia.

Tomando como critério o nível de desenvolvimento das economias, o realce principal vai para as “economias de mercado emergente e em desenvolvimento”. Nestas economias, responsáveis por cerca de 45% do PIB mundial avaliado em paridades de poder de compra, o crescimento económico em 2004 foi de 7,3%, destacando-se os casos da China (crescimento de 9,5%), Índia (7,3%) e Comunidade de Estados Independentes (8,4%). As “economias avançadas” – que pesam os restantes 55% do PIB mundial – cresceram 3,3%, sendo que as maiores taxas de crescimento ocorreram nos EUA (4,2%) e nas “novas economias industrializadas da Ásia” (5,6%). Nesta análise agregada do crescimento económico mundial, o valor menos positivo provém da “área do euro”, cujo PIB cresceu apenas 2,0% – um dado que é analisado à frente com algum detalhe. A economia do Japão, cuja performance nos últimos 15 anos tem sido francamente modesta, cresceu 2,7% em 2004¹.

Gráfico 1 – Taxas de Crescimento do PIB por Regiões (2004)



Fonte: World Economic Outlook – FMI, Setembro de 2005

Esta natureza generalizada do crescimento económico é em parte explicada pelo crescente nível de integração da economia mundial, bem ilustrado pelos seguintes dados:

- ♦ As trocas mundiais de bens e serviços cresceram em 2004 a uma taxa superior a 10% face ao ano anterior, duplicando o crescimento registado em 2003 e superando largamente a taxa média de crescimento do comércio mundial nos últimos 25 anos (cerca de 6% ao ano);
- ♦ Os fluxos globais de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) voltaram a aumentar em 2004, depois de três anos consecutivos de quebras. Este crescimento é explicado sobretudo pelo aumento do IDE destinado às “economias de mercado emergente e em desenvolvimento”,

¹ Dados baseados no *World Economic Outlook* (FMI, Setembro de 2005). As “economias de mercado emergente e em desenvolvimento” integram países asiáticos em desenvolvimento, nomeadamente China, Índia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia, países da América Latina e países da Europa Central e de Leste. Como “novas economias industrializadas da Ásia” são consideradas a Coreia, Hong-Kong, Taiwan e Singapura.



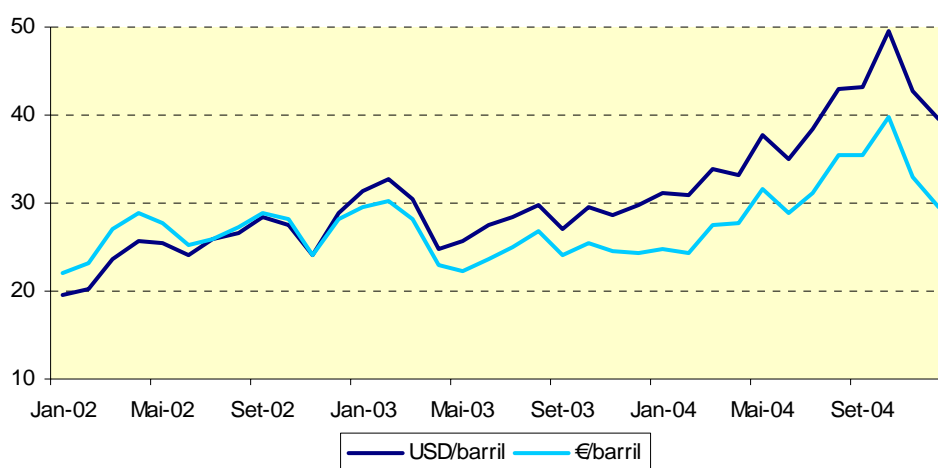
uma vez que o fluxo de IDE dirigido ao grupo das “economias avançadas” registou nova descida, devido essencialmente ao decréscimo de fluxos para a “área do euro”.

Deve, no entanto, reconhecer-se que grande parte do comportamento positivo da economia mundial, e das variáveis acima referidas, em 2004 é explicado pela dinâmica notável da economia chinesa, que cresceu acima dos 9% pelo segundo ano consecutivo, impulsionada pelo investimento e pelas exportações. A China tornou-se um mercado importante, não apenas a nível regional mas também mundial, sendo hoje responsável por cerca de 6% das importações globais. Apesar de tudo, a China continua a captar menos de 0,5% das exportações portuguesas, pelo que o seu impacto na evolução da economia portuguesa é sobretudo de segunda ordem.

O quadro macroeconómico das economias avançadas caracterizou-se em 2004 por uma relativa estabilidade. A inflação manteve-se moderada, em torno dos 2,0% (3,7% na economia mundial), embora nos Estados Unidos da América (EUA) o crescimento dos preços tenha chegado aos 2,7%. Ainda assim, estes dados representam uma pequena aceleração face a 2002 e 2003. Este ligeiro aumento da inflação está em parte relacionado com a forte subida dos preços internacionais das matérias-primas verificada em 2004. O crescimento económico e a correspondente expansão da procura mundial contribuíram para que o preço médio internacional das matérias-primas não energéticas aumentasse quase 22%, depois de ter crescido 14% em 2003 e 4,5% em 2002.

Ainda mais notável foi a subida dos preços do petróleo, impulsionada não só pelo aumento da procura, mas também por limitações do lado da oferta e por factores que extravasam a área meramente económica. O preço médio do petróleo *Brent* subiu mais de 30% face a 2003 quando medido em dólares (USD) – cerca de 20% quando calculado em euros – atingindo um máximo histórico, em termos nominais, de 50 USD/barril no final de Outubro. Deve notar-se, entretanto, que o movimento de alta dos preços do petróleo foi sobretudo pronunciado na segunda metade de 2004, quando a variação homóloga do preço do *Brent*, avaliado em USD, se aproximou dos 50%. Perante este dado, é legítimo admitir que o abrandamento da economia mundial verificado no segundo semestre de 2004 se deveu, em parte, ao encarecimento do petróleo.

Gráfico 2– Preço do Petróleo (Brent)

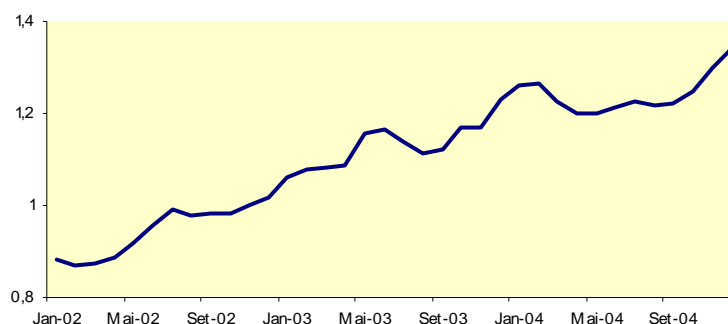


Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão

A aceleração no ritmo de crescimento dos preços e o elevado crescimento económico terão contribuído também para uma subida das taxas de juro nos EUA e no Reino Unido¹.

O comportamento dos mercados cambiais foi muito marcado pelos desequilíbrios macroeconómicos da economia dos EUA e pela indexação da moeda chinesa (*luan*) ao dólar. O elevado défice público americano e o crescente défice comercial dos EUA, nomeadamente face à China, colocaram a moeda americana sob grande pressão negativa; mas uma vez que o *luan* se manteve indexado ao USD, o ajustamento cambial da economia americana acabou por ser feito quase exclusivamente contra o euro. Em 2004, o dólar registou uma depreciação média face ao euro na ordem dos 10%, o que sucedeu a uma depreciação de 20% em 2003.

Gráfico 3 – Cotação do Euro face ao Dólar



Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão.

Realce também para a evolução positiva dos mercados financeiros, accionistas e obrigacionistas, o que favoreceu e potenciou o aumento do investimento global e a expansão da actividade económica, num contexto de reduzidas taxas de juro e de baixos *spreads* da dívida das economias emergentes. Como ilustração desta evolução positiva dos mercados financeiros refiram-se a subida generalizada dos principais índices bolsistas mundiais – com variações médias em 2004 que oscilaram entre os 12% no caso do FTSE100 (Reino Unido) e os 21% no caso do NASDAQ (EUA) – e o comportamento favorável do índice global dos mercados obrigacionistas, *Citigroup World Government Bond Index* (WGBI), que valorizou cerca de 10% em 2004².

Área do Euro e União Europeia

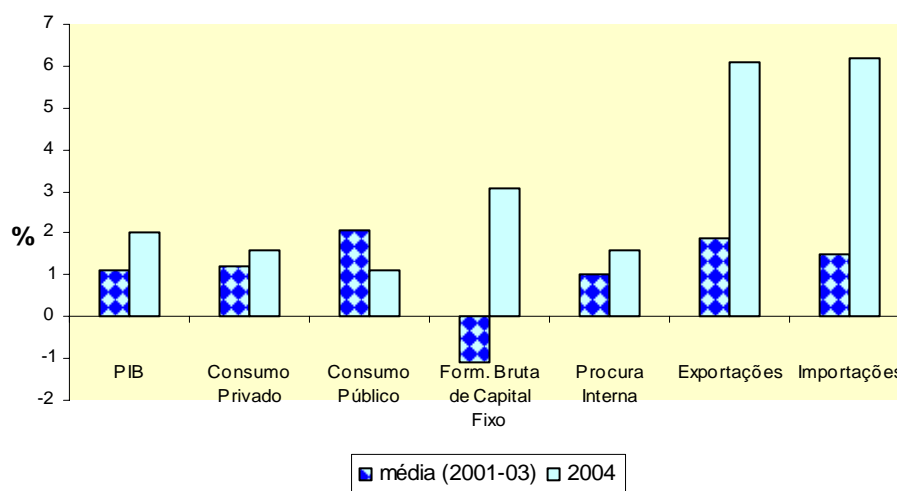
Como foi dito, a economia da “área do euro” (zona euro) cresceu 2,0% em 2004, o que, apesar de tudo, constitui a taxa mais elevada de crescimento do PIB da zona euro desde 2000. Em termos agregados, este comportamento modesto da economia da zona euro ficou a dever-se sobretudo ao contributo negativo das exportações líquidas, uma vez que se assistiu a uma ligeira recuperação da procura interna, em particular do investimento.

¹ Nos EUA, a principal taxa de referência (*US fed funds*) subiu de 1% no início de 2004 para 2,25% no final do ano. No Reino Unido, a taxa de juro de referência do Banco de Inglaterra (*BOE repo*) subiu 1 ponto percentual, de 3,75% para 4,75%. Na “área do euro” e no Japão, as principais taxas de referência dos bancos centrais (*ECB refinancing* e *BOJ overnight call*, respectivamente) mantiveram-se inalteradas.

² O principal índice bolsista nacional, PSI-20, acompanhou esta tendência positiva, tendo registado em 2004 uma valorização média de cerca de 25% face a 2003.



Gráfico 4 – Taxas de Crescimento do PIB e Componentes (Zona Euro)



Dito isto, é importante notar que o comportamento da economia da zona euro foi desigual ao longo de 2004. Enquanto nos dois primeiros trimestres de 2004 o crescimento do PIB superou, em termos anualizados, os 2% (isto é, situou-se próximo ou acima do seu potencial), no segundo semestre de 2004 o crescimento do PIB anualizado não chegou a 1%. Este perfil desigual de crescimento ao longo do ano – comum à economia mundial – terá ficado a dever-se, em grande medida, ao forte aumento do preço do petróleo e à apreciação do euro durante a parte final de 2004¹. A zona euro terá sido particularmente afectada por estes fenómenos dada a sua fragilidade económica motivada por factores como o desequilíbrio das finanças públicas nalguns países-membros, o envelhecimento da população, os elevados níveis de desemprego, a baixa confiança de empresários e consumidores, e a debilidade da procura interna em economias tão importantes como a alemã.

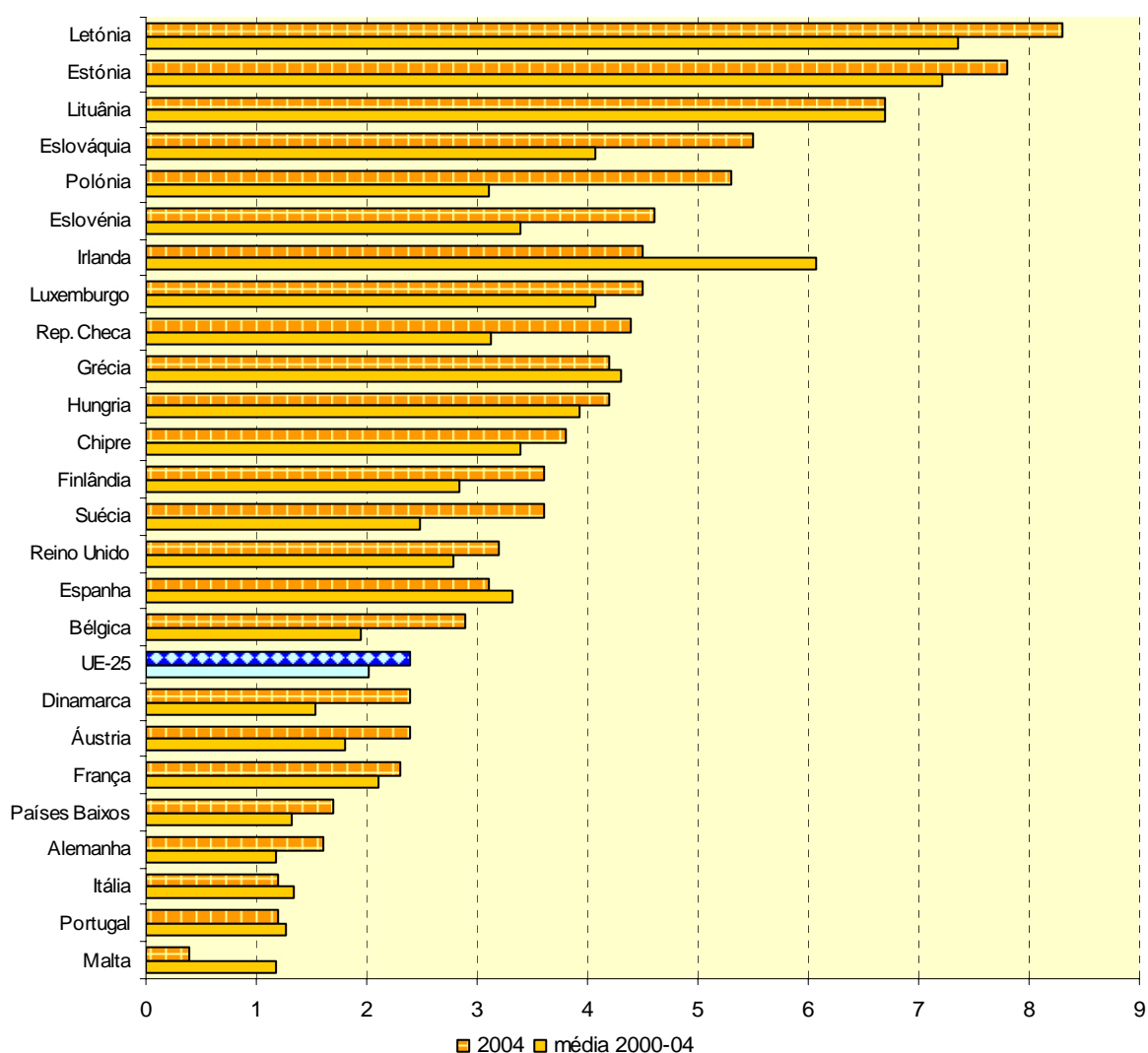
Também o comportamento das diferentes economias que constituem a zona euro foi desigual. De entre as maiores economias da zona euro, o realce positivo cabe às economias da Espanha e da França, onde o crescimento do PIB em 2004 – 3,1% e 2,0%, respectivamente – superou ou igualou a média da “área do euro”. Em ambos os casos, o crescimento assentou principalmente no comportamento positivo da procura interna. No lado oposto, destaque para as economias alemã e italiana, cujas taxas de crescimento do PIB em 2004 se situaram, respectivamente, em 1,6% e 1,2%, sustentadas quase exclusivamente pela evolução positiva da componente externa.

A situação macroeconómica na zona euro continuou estável. De facto, a taxa de inflação média na zona euro permaneceu em 2,1%, enquanto a taxa de juro de refinanciamento do Banco Central Europeu se manteve nos 2,0% durante todo o ano de 2004. O elemento de maior perturbação teve origem no mercado cambial, uma vez que a moeda única europeia registou uma apreciação média face ao dólar superior a 10%.

¹ A Comissão Europeia estima que, em certos cenários, uma apreciação de 10% do euro face ao dólar – como a verificada em 2004 – pode custar cerca de 0,4 pontos percentuais ao crescimento anual do PIB da zona euro (*vide Quarterly Report on the Euro Área*, Vol. 4, nº 2, 2005).

Do ponto de vista orçamental, e de acordo com a segunda notificação do défice e da dívida públicos para 2004 (divulgada pela Comissão Europeia em 26 de Setembro de 2005), os países da zona euro apresentaram um défice orçamental conjunto igual a 2,7% do PIB (3,0% em 2003 e 2,5% em 2002). A dívida pública ascendeu a 70,8% do PIB, mais 0,4 pontos percentuais do que em 2003 e 1,6 pontos percentuais do que em 2002. De entre os países com melhor desempenho durante 2004, salientam-se os casos da Finlândia e da Irlanda, com excedentes orçamentais de 2,1% e 1,4% do PIB, respectivamente. O único país da zona euro que registou um excedente orçamental foi a Bélgica com €5 milhões, o que equivale a +0,0% do PIB. A Alemanha (- 3,7%), Grécia (- 6,6%), França (- 3,6%) e Itália (- 3,2%) foram os países da zona euro que ultrapassaram a barreira dos 3% de défice em relação ao PIB.

Gráfico 5 – Taxas de Crescimento do PIB (União Europeia)



Fonte: Eurostat/Comissão Europeia (Indicadores Estruturais, Setembro de 2005)

Entre as restantes economias da União Europeia, e voltando ao crescimento económico, destaque para o comportamento das economias do Reino Unido e, em particular, dos países da Europa Central e de



Leste (UE-10) que aderiram à União Europeia em Maio de 2004. O PIB do Reino Unido cresceu, em 2004, a uma taxa média de 3,2%, o valor mais alto desde 2000. As economias da UE-10 cresceram cerca de 5,5%, reflectindo o ambiente positivo que rodeou a sua adesão à União Europeia e que impulsionou uma forte expansão do investimento.

É de referir, finalmente, que o crescimento económico agregado dos principais parceiros comerciais de Portugal foi naturalmente influenciado pelo comportamento menos positivo da “área do euro”, que é destino para mais de 2/3 das exportações do nosso país. Ainda assim, mercê do desempenho favorável de países como a Espanha, a França e o Reino Unido, e da forte dinâmica comercial da economia alemã, a procura externa de mercadorias dirigida a Portugal aumentou 8,2% em 2004, superando largamente os valores registados entre 2001 e 2003¹.

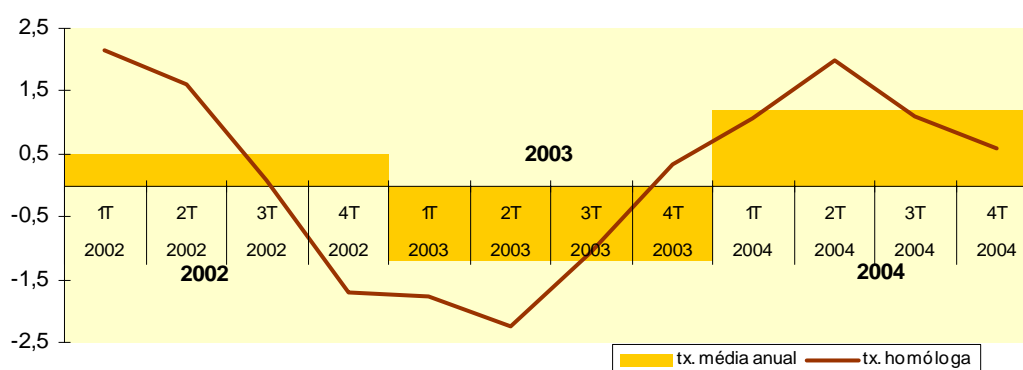
Contudo, como se explica na secção seguinte, aquela expansão não teve um reflexo equivalente no crescimento das exportações nacionais, indiciando uma quebra na quota de mercado das exportações portuguesas para a qual terão contribuído não apenas factores internos de competitividade, mas também a concorrência acrescida das economias emergentes, em particular da China e dos países da Europa Central e de Leste.

2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2004

Contas Nacionais

Em termos gerais, a economia portuguesa registou uma evolução favorável face aos dois anos anteriores. De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), o PIB nacional cresceu 1,2% em 2004, depois de ter contraído 1,2% em 2003 e de em 2002 ter registado um crescimento de apenas 0,5%².

Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do PIB em Portugal (preços constantes)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005

¹ Procura externa de mercadorias dirigida a Portugal: média do crescimento real das importações de bens dos 17 principais parceiros comerciais, ponderada pelo peso de cada país como mercado de exportação de Portugal em 2003.

² Estes valores e os dados utilizados nesta secção reflectem já as alterações introduzidas pelo INE no apuramento das Contas Nacionais. Excepto indicação expressa em contrário, a fonte é a publicação do INE relativa às Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005.

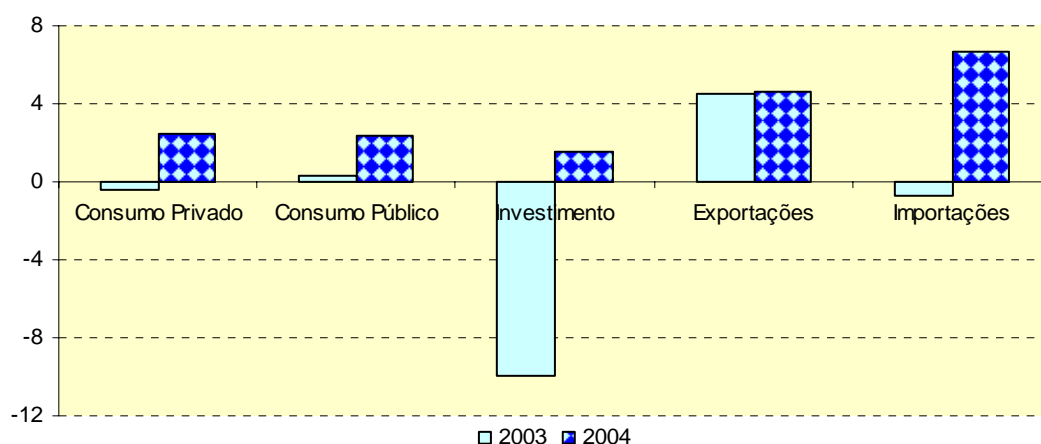
Apesar da melhoria verificada em termos médios anuais, a tendência de aumento da taxa de crescimento do PIB em Portugal não foi extensiva a todo o ano. De facto, a actividade económica em Portugal conheceu um abrandamento substancial na segunda metade de 2004 face à primeira metade do ano, traduzido numa diminuição da taxa de crescimento homóloga do PIB de 1,5% no primeiro semestre para 0,9% no segundo semestre. Este abrandamento reflectiu, sobretudo, a forte desaceleração das exportações e a quebra no ritmo de recuperação do investimento, uma vez que o consumo privado registou um comportamento positivo uniforme ao longo do ano.

Na medida em que este abrandamento da actividade económica verificado durante a segunda metade de 2004 foi comum à economia mundial e, em particular, à economia da zona euro, ele traduz, em grande medida, factores transversais como a subida dos preços do petróleo e a apreciação do euro.

Contudo, é possível que a magnitude deste abrandamento tenha sido particularmente acentuada em Portugal. Por um lado, porque a economia portuguesa é bastante sensível à envolvente externa e tem uma forte dependência energética. Por outro lado, porque para além das debilidades estruturais da economia portuguesa, houve ainda uma série de factores específicos – realização de eventos de dimensão internacional (v.g. EURO 2004) e número anormalmente elevado de dias úteis¹ – que empolaram substancialmente o crescimento na primeira metade do ano e alteraram o perfil habitual da actividade económica no nosso país, acabando por prejudicar o crescimento do PIB no segundo semestre. Acresce que, em Portugal, a segunda metade de 2004 foi marcada por alguma incerteza ou instabilidade política, com natural reflexo negativo no nível da actividade económica.

O crescimento do PIB em 2004 assentou sobretudo na evolução favorável da procura interna, em particular do consumo privado e, em menor grau, do investimento. A procura interna cresceu 2,2% em 2004, contribuindo em 2,5 pontos percentuais para o crescimento do PIB. Pelo contrário, a procura externa líquida (exportações menos importações) teve um contributo negativo para o crescimento do PIB (-1,3 pontos percentuais), apesar das exportações terem crescido 4,6%.

Gráfico 7 – Taxa de Crescimento Anual das Componentes da Despesa



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005

¹ Em 2004, o número de dias úteis foi anormalmente elevado (253 face a uma média de 249 nos anos 2000 a 2003). A diferença foi sobretudo visível no 1º semestre, que registou mais 5 dias úteis do que em igual período de 2003. Uma vez que os dados das Contas Nacionais não são corrigidos de dias úteis é natural que este acréscimo tenha beneficiado as estatísticas de produção e investimento em 2004.



Como se disse, o consumo privado registou em 2004 um comportamento positivo, tendo crescido 2,5% face ao ano anterior. A taxa de crescimento do consumo privado em 2004 foi a mais elevada desde 2000, marcando também uma interrupção no ajustamento do consumo das famílias face aos seus altos níveis de endividamento. De facto, em 2004, o crescimento do consumo privado superou a taxa de crescimento do rendimento disponível dos particulares em quase 1,5 pontos percentuais. Em consequência, o valor nominal da poupança caiu mais de 8% face ao ano anterior e o endividamento dos particulares aumentou para 117% do seu rendimento disponível (110% em 2003).

O aumento do consumo privado foi transversal às várias classes de bens, embora tenha sido sobretudo acentuado nos bens duradouros, em particular na aquisição de veículos automóveis (as verbas despendidas na aquisição de veículos ligeiros de passageiros cresceram em 2004 cerca de 4%, após uma redução de cerca de 16% em 2003).

A realização do Euro-2004 no nosso país justificou, em parte, aquele aumento do consumo (e, nesse sentido, aquele indicador poderá não traduzir uma maior propensão real ao consumo por parte das famílias).

No entanto, a tendência persistente deste aumento do consumo privado ao longo do ano e o seu carácter transversal sugerem que este aumento reflectiu, de facto, uma percepção mais favorável das famílias sobre a situação económica e a existência de condições propícias ao aumento do consumo. Algumas justificações para este cenário são o comportamento descendente das taxas de juro, o ligeiro aumento do emprego verificado em 2004 e o crescimento elevado das remunerações do trabalho (+4,6%) e das transferências correntes – nomeadamente, pensões – a favor dos particulares¹.

O consumo público registou em 2004 um crescimento superior ao verificado em 2003 e 2002, tendo registado, em 2004, uma taxa de crescimento de 2,4%, face aos 0,3% observados em 2003. De acordo com os valores das Contas Nacionais Trimestrais, é possível dizer que esta aceleração no consumo público foi relativamente uniforme ao longo de 2004.

Tendo em conta que o número de funcionários públicos se terá mantido estável face ao ano anterior e que os vencimentos na função pública evoluíram de forma modesta, aquele crescimento real do consumo público ter-se-á ficado a dever sobretudo ao aumento das despesas em bens e serviços, em particular as relacionadas com as transferências em espécie a favor das famílias (crescimento de 7,0% em 2004, depois de uma quebra de 1,6% em 2003), incluindo as participações em actos médicos e medicamentos, cujo crescimento em 2004 foi de 9,8% (0,9% em 2003)².

Um dos sinais mais positivos da economia portuguesa durante o ano de 2004 foi a recuperação do investimento. A taxa de crescimento deste agregado em 2004 foi de 1,5%, depois de quebras sucessivas em 2003 (-9,9%) e 2002 (-4,8%). Para além de relativamente positivo, o comportamento do investimento em 2004 foi também algo surpreendente face à sua dinâmica recente, sendo de referir, contudo, que a recuperação verificada em 2004 foi claramente insuficiente para compensar as quebras ocorridas em 2002 e 2003, que haviam já sucedido a uma forte desaceleração em 2001.

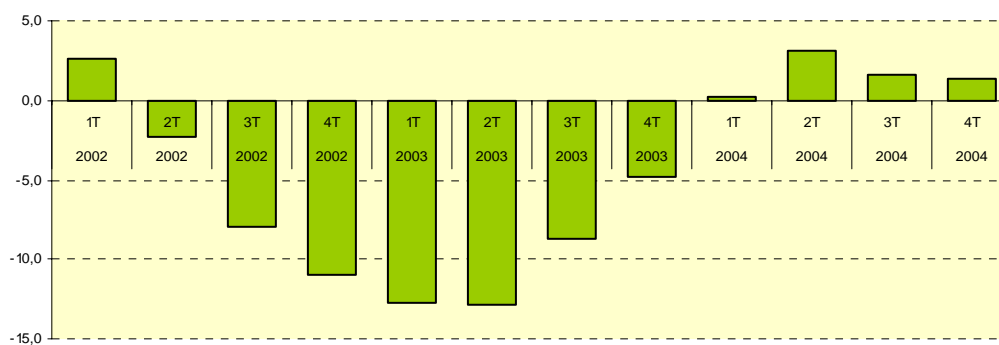
No entanto, importa ter em consideração que o crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), ou investimento total, terá sido empolado pela variação de existências, que terá contribuído

¹ De acordo com as estimativas incluídas no Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal, e anteriores ao reporte do défice excessivo enviado em Setembro de 2005 à Comissão Europeia, as transferências correntes a favor dos particulares terão crescido 7,5% em 2004.

² Dados constantes do Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal.

em 0,2 pontos percentuais para o crescimento anual do PIB, o que está associado a expectativas de retoma da economia criada até meados do ano, que não se viriam a confirmar.

Gráfico 8 – Taxa de Crescimento Homóloga do Investimento (2002 - 2004)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005

A evolução do investimento foi particularmente favorável na componente empresarial, dado que o investimento público continuou condicionado pelas restrições orçamentais. Dentro da componente empresarial, destaque para o investimento em bens de equipamento excluindo material de transporte. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) em construção manteve-se praticamente constante, revelando uma certa melhoria face aos últimos anos, mas insuficiente para inverter a tendência globalmente negativa que continua a marcar o sector.

Na componente externa das contas nacionais, destaque para o agravamento dos saldos comerciais de Portugal em 2004. Este agravamento deveu-se, essencialmente, ao crescimento elevado das importações e, em parte, à evolução desfavorável dos termos de troca, explicada largamente pelo aumento do preço dos combustíveis. Em 2004, o saldo deficitário da Balança de Mercadorias ter-se-á agravado em cerca de €2.500 milhões, atingindo os 10,6% do PIB, enquanto a Balança de Bens e Serviços terá apresentado um défice de 7,9% do PIB (1,1 pontos percentuais acima do verificado em 2003).

Como se disse, o crescimento real das exportações em 2004 terá sido de 4,6%. Este dado não é, em si mesmo, negativo, mas não deixa de revelar as fragilidades competitivas da economia portuguesa.

De facto, tendo em conta que a procura externa dirigida a Portugal cresceu em 2004 a uma taxa superior a 8%, o crescimento de 4,6% das exportações nacionais traduz uma forte quebra na quota de mercado das mesmas, que foi aliás transversal aos diversos tipos de produtos exportados.

Acresce que o crescimento das exportações em 2004 se deveu, em muito, à realização do Euro-2004 em Portugal, o que contribuiu para um aumento extraordinário das exportações na componente “serviços de turismo” (superior a 8% em termos reais de acordo com o Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal).

Um dado adicional importante é o comportamento desigual das exportações ao longo do ano, reflectindo em parte o impacto do Euro-2004 neste agregado e também o abrandamento da economia europeia verificado na segunda metade de 2004. Assim, enquanto no primeiro semestre do ano se verificou uma aceleração na dinâmica exportadora da economia nacional (com um crescimento



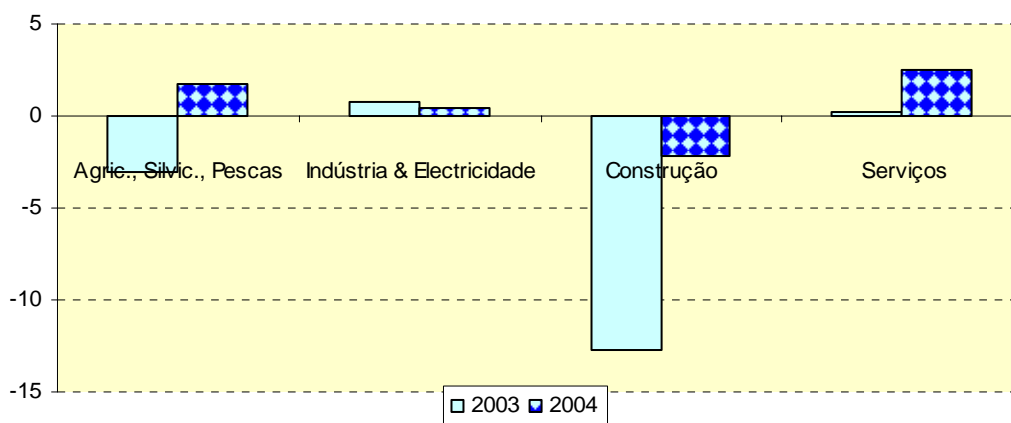
homólogo de 6,7%), o segundo semestre caracterizou-se por uma forte tendência de desaceleração (com um crescimento homólogo de apenas 2,5%).

O comportamento das importações em 2004 ficou marcado por um crescimento robusto, que atingiu os 6,7% (depois de ligeiras quebras em 2002 e 2003), e pela manutenção de uma dinâmica positiva de crescimento ao longo de todo o ano, contrariando a noção de que a aceleração verificada no início de 2004 se devia, quase exclusivamente, à realização do campeonato europeu de futebol em Portugal.

Aquele comportamento das importações ter-se-á ficado a dever à ligeira recuperação do investimento verificada em 2004 e, sobretudo, ao crescimento elevado e persistente do consumo privado, embora reflecta também os efeitos diferidos e contemporâneos da apreciação relativa do euro ocorrida em 2003 e 2004. Por outro lado, a expansão das importações traduz também – embora em menor escala – as dificuldades competitivas de alguns dos nossos sectores tradicionais, o que estará a forçar um processo de renovação do tecido produtivo.

A análise das contas nacionais do ponto de vista sectorial, baseada na óptica da produção ou do valor acrescentado bruto, permite concluir que em 2004 se verificou uma recuperação da actividade no sector dos serviços, que registou um crescimento anual de 2,5%. Esta situação contrasta com a quase estagnação do sector da Indústria e Electricidade (crescimento de 0,4%) e, sobretudo, com a quebra acentuada e contínua no sector da Construção (-2,2% em 2004). O sector primário (Agricultura, Silvicultura e Pescas) registou um crescimento positivo perto dos 1,8%, invertendo a forte quebra verificada em 2003.

Gráfico 9 – Taxa de Crescimento Anual do VAB por sectores

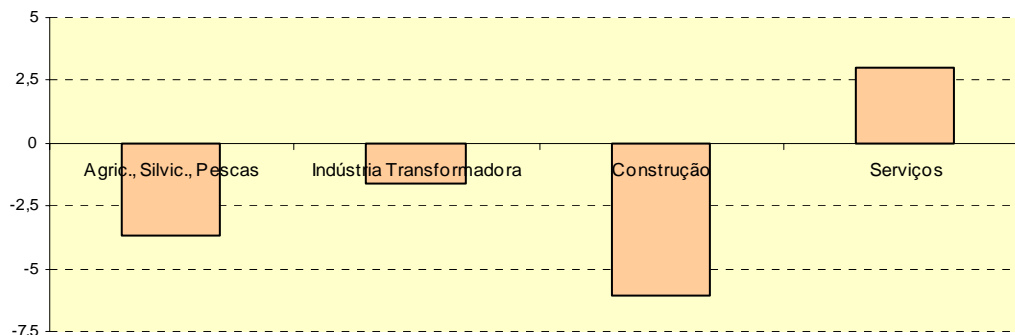


Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005.

Mercado de Trabalho

Ao longo de 2004, o emprego registou um crescimento médio de apenas 0,1% face ao ano anterior (isto é, cerca de mais 5 mil empregos do que em 2003). Decompondo os dados por sectores principais de actividade verifica-se que o acréscimo do emprego se concentrou no sector dos Serviços (+3,0%, em termos médios anuais), sendo que nos restantes sectores se verificaram quebras, nalguns casos substanciais (por exemplo, no sector da Construção o número de empregos caiu 6,1%).

Gráfico 10 – Taxa de Crescimento do Emprego por Sectores (2004)



Fonte: INE, Estatísticas do Emprego, 2004

O ligeiro aumento do número de empregos supra referido foi, no entanto, insuficiente para compensar o crescimento da população activa (mais 0,5% face a 2003).

Na verdade, de acordo com o “inquérito ao emprego” do INE, o desemprego voltou a aumentar em 2004, em particular na segunda metade do ano, colocando o número médio de desempregados em 365 mil, mais cerca de 23 mil do que em 2003¹.

A taxa de desemprego média em 2004 foi de 6,7%, mais 0,4 pontos percentuais do que em 2003 e mais 1,7 pontos percentuais do que em 2002. Note-se ainda que a taxa de desemprego no 4º trimestre de 2004 chegou aos 7,1%, o valor máximo desde 1998 (altura em que a actual série da taxa de desemprego foi iniciada), correspondente a cerca de 390 mil desempregados, de acordo com os dados do INE.

A taxa de desemprego foi particularmente elevada entre a população mais jovem (15-24 anos), onde registou um valor médio anual de 15,3%. Além disso, verificou-se uma subida acentuada do desemprego de longa duração, que constituiu em 2004 mais de 46% do desemprego total (37,7% em 2003), indiciando alguma persistência na actual tendência de agravamento do desemprego.

Compreensivelmente, perante estes dados, o número médio de indivíduos beneficiários de subsídios de desemprego cresceu significativamente em 2004, ficando perto dos 290 mil (mais cerca de 18% do que em 2003). A este respeito é particularmente notório o facto de este crescimento ter sido superior ao crescimento do desemprego, traduzindo também um aumento da percentagem de indivíduos desempregados que foram beneficiários de subsídios de desemprego.

Apesar desta tendência de agravamento do desemprego, verificou-se uma ligeira recuperação na taxa de crescimento das remunerações por trabalhador, que acompanhou em parte o aumento da produtividade do trabalho, cuja taxa de crescimento em 2004 se situou em torno do 1%².

¹ Nos Centros de Emprego, o número de desempregados registados — normalmente superior ao contabilizado pelo “inquérito” realizado pelo INE — atingiu um valor médio anual superior a 460 mil, mais 7,9% ou seja mais 34 mil desempregados do que em 2003.

² Este é o valor estimado pelo Banco de Portugal (Relatório Anual 2004) antes da revisão metodológica das Contas Nacionais levada a cabo pelo INE. Tendo em conta que esta revisão colocou o crescimento do PIB em 2004 acima do inicialmente estimado — passou de 1,0% para 1,2% — e que os dados do crescimento do emprego não foram modificados, é possível concluir que o aumento da produtividade em 2004 se situou ligeiramente acima de 1%.



Assim, as remunerações por trabalhador no sector privado subiram, em termos nominais, 3,2% face a 2003, enquanto no sector público aumentaram 1,4% (reflectindo o congelamento parcial dos vencimentos na função pública) e no total da economia registaram um crescimento de 2,6%, um valor superior à inflação. Esta situação justifica também, em parte, a aceleração do consumo privado verificada em 2004.

Preços

A inflação média em 2004 situou-se nos 2,4%, o que significa uma diminuição de 0,9 pontos percentuais face ao ano anterior. Para esta diminuição contribuíram quase todas as categorias de bens, excepto os bens energéticos, que registaram um aumento da sua inflação média de 4,9% em 2003 para 5,4% em 2004.

Apesar da subida do preço dos combustíveis e da evolução positiva da procura interna, a inflação em Portugal manteve-se estável durante 2004, com uma ligeira excepção no período do Euro-2004, reflexo sobretudo da pressão concorrencial a que a economia está sujeita (por exemplo, o preço das importações de bens de consumo continuou a cair) e do contexto cambial e monetário em que Portugal está inserido.

A este respeito são bem ilustrativos os seguintes dados:

- ◆ O diferencial da inflação média entre Portugal e a zona euro tem vindo a diminuir gradualmente desde 2001, aproximando-se rapidamente de um valor nulo.
- ◆ Apenas nas áreas menos sujeitas à concorrência, nomeadamente no sector dos serviços, continuamos a observar valores de inflação relativamente elevados. Mesmo assim, a inflação no sector dos serviços revela também uma tendência decrescente nos últimos anos, tendo atingido os 3,8% em 2004 (4,5% em 2003 e 6,0% em 2002).

No que respeita às taxas de juro, o ano de 2004 foi marcado por uma nova descida dos seus valores médios. No caso do crédito às sociedades não financeiras, a taxa de juro média passou de 4,6% em 2003 para 4,4% em 2004, enquanto a taxa de juro média dos saldos de empréstimos para aquisição de habitação caiu de 4,3% para 3,8%. Esta quebra reflecte o nível historicamente baixo das taxas praticadas nos novos empréstimos para aquisição de habitação, que se situaram abaixo dos 3,4% durante praticamente todo o ano de 2004. Este cenário de descida das taxas de juro e, ainda, as condições de crédito menos restritivas adoptadas pelos bancos, sobretudo na parte final do ano, contribuíram para o já referido aumento substancial do endividamento dos particulares e, também, das sociedades não financeiras.

A evolução favorável dos mercados financeiros internacionais, e em particular dos mercados da dívida, acabou por ser extensível também à economia portuguesa, contribuindo para uma nova descida das taxas de juro da dívida pública nacional – sobretudo no segundo semestre –, as quais atingiram níveis historicamente baixos (no último trimestre de 2004, a taxa média das Obrigações do Tesouro a 10 anos situou-se já abaixo dos 4%).

O índice cambial efectivo nominal para Portugal – isto é, a evolução relativa do custo dos bens comercializados por Portugal, ponderado pelos fluxos comerciais do país – registou nova apreciação em 2004 (0,6% versus 2,6% em 2003, de acordo com os cálculos do Banco de Portugal). Esta apreciação, que se traduz numa diminuição da competitividade dos produtos nacionais no exterior, fica a dever-se sobretudo à apreciação do euro.

Balança de Pagamentos¹

Um dos fenómenos mais marcantes na evolução da economia portuguesa em 2004 foi o agravamento das contas externas de Portugal, o que interrompeu a trajectória de correcção iniciada em 2002.

Para além da deterioração (já analisada) dos saldos comerciais, verificou-se também um agravamento significativo dos saldos das balanças corrente e de capital, que reflectem, para além dos fluxos comerciais de bens e serviços, os fluxos internacionais de rendimentos e de transferências correntes e de capital.

A balança corrente atingiu um saldo deficitário em 2004 equivalente a 7,5% do PIB (pouco mais de €10.500 milhões), e a balança corrente mais capital atingiu um saldo negativo igual a 5,9% do PIB, acima dos 3,7% verificados em 2003. Nas componentes desta balança corrente mais capital deve notar-se que, para além do agravamento dos saldos comerciais, houve ainda uma deterioração importante da balança de rendimentos (de 0,7 pontos percentuais em rácio do PIB) e da balança de capital (de 0,4 pontos percentuais). O primeiro caso deveu-se essencialmente a uma correcção face a uma situação temporária favorável verificada em 2003, enquanto o caso da balança de capital traduz em grande parte a diminuição das transferências de capital da União Europeia para o nosso país (de 2,0% do PIB em 2003 para 1,6% em 2004)².

De acordo com os dados apresentados pelo Banco de Portugal, o agravamento do défice externo de Portugal em 2004 reflectiu sobretudo o comportamento do sector privado (em especial das sociedades não financeiras), que passou de uma situação de capacidade líquida de financiamento em 2003 para uma situação de necessidade líquida de financiamento em 2004.

Note-se, no entanto, que o valor global das necessidades líquidas de financiamento externo verificadas em 2004 coincide basicamente com as necessidades líquidas de financiamento das Administrações Públicas corrigidas de receitas extraordinárias (cerca de 5,2% do PIB, de acordo com o reporte de défice excessivo de Setembro de 2005 enviado à Comissão Europeia).

A deterioração da situação líquida do sector privado face ao exterior foi sobretudo visível no caso das empresas, em particular das sociedades não financeiras. Esta evolução deveu-se em parte à já referida recuperação do investimento empresarial, mas sobretudo à diminuição da poupança das empresas (isto é, à diminuição dos seus resultados). Ainda assim, os dados existentes neste domínio referem uma evolução díspar entre as empresas exportadoras (onde se verificou uma diminuição dos resultados) e as empresas situadas no sector dos bens não transaccionáveis, as quais terão apresentado um crescimento substancial dos resultados em 2004.

No caso dos particulares houve também uma diminuição acentuada da capacidade líquida de financiamento face a 2003 (de facto, face aos 3 anos anteriores), explicada pela evolução favorável das condições de financiamento durante 2004 e pelo aumento da confiança dos consumidores, factores que se traduziram num aumento do endividamento e do consumo privado.

¹ Os dados que servem de base a esta análise sobre a evolução da Balança de Pagamentos são os que constam das Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005, do Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Setembro de 2005 e do Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal.

² As transferências da UE para Portugal, de acordo com a Conta Geral do Estado de 2004, diminuíram de €4 896,2 milhões em 2003 para €4 301,4 milhões em 2004, sobretudo em virtude de uma quebra nas transferências FEDER (-22,8%), que, em 2003, tinham registado um crescimento especialmente elevado em relação ao ano anterior (+65,3 %). Veja-se adiante no Título 2, Capítulo XI – *Execução dos Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia*



3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO MACROECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2004

Contas Nacionais

O quadro seguinte sintetiza o cenário base das Contas Nacionais incluído no relatório do OE/ 2004, o cenário efectivamente observado e os desvios entre ambos.

Quadro 1 – Taxas de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa (2004)

(em %)

	Desvio entre o cenário observado e o ponto médio do cenário de base do OE/2004	Cenário Base OE/2004	Cenário Observado (a)
PIB	+0,2	(0,5: 1,5)	1,2
Consumo Privado	+2,0	(0: 1)	2,5
Consumo Público	+2,9	(-0,75: -0,25)	2,4
Investimento (b)	-1,0	(1: 4)	1,5
Procura Interna	+1,5	(0: 1,5)	2,2
Exportações	-0,9	(4,5: 6,5)	4,6
Importações	+2,6	(2,75: 5,5)	6,7

(a) Os dados usados nesta coluna incorporam já a revisão metodológica introduzida pelo INE no apuramento das Contas Nacionais. A fonte é as Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005.

(b) No caso do Investimento, a previsão de crescimento incluída no Cenário Base é referente à FBCF e, presume-se, à FBC, uma vez que não existe qualquer referência à previsão sobre a Variação de Existências. Desta forma, a comparação aqui feita não assume diferenças qualitativas nestas componentes do Investimento.

Um primeiro dado saliente é o facto da projecção para a taxa de crescimento real do PIB em 2004 estar próxima (apenas ligeiramente abaixo) da efectivamente observada, o que atribui alguma fiabilidade ao cenário macroeconómico que enquadrou a elaboração do OE/ 2004 e às previsões relativas a variáveis cuja correlação com o crescimento do PIB é elevada, como a taxa de desemprego.

Contudo, a composição prevista do crescimento do PIB ficou relativamente longe da efectivamente realizada, o que não deixa de ter um impacto importante nalguns aspectos da execução orçamental.

Assim, o comportamento do consumo privado, e da procura interna na sua globalidade, foi bastante mais positivo do que o previsto, o que, entre outros efeitos, terá contribuído favoravelmente para as colectas fiscais em sede de IVA e, provavelmente, de IRC.

De facto, como foi mencionado, a evolução dos resultados médios das empresas situadas no sector dos bens não transaccionáveis terá sido bastante favorável em 2004, o que, quanto ao IRC, se terá repercutido positivamente, em especial, nos pagamentos por conta efectuados no final do ano, que se mantiveram ao mesmo nível de 2003, apesar da descida da taxa nominal de IRC, em 2004, de 30% para 25%.

Acresce que a evolução do consumo privado ficou particularmente associada ao aumento da aquisição de viaturas, o que certamente favoreceu a colecta fiscal em sede de Imposto Automóvel (IA), que apresenta um crescimento de 13,8% (+ €136,1 milhões) face a 2003.

O aumento bastante superior ao esperado do consumo público está, por definição, ligado a um ritmo de crescimento da despesa superior ao previsto no OE/ 2004. Como se disse, a aceleração do Consumo Público verificou-se ao longo de todo o ano e é explicada em grande medida pelo aumento das despesas em bens e serviços, nomeadamente as relacionadas com o sector da saúde. Ainda assim, a expectativa de retoma que se gerou no início de 2004 pode também ter contribuído para aliviar algumas restrições à despesa.

Outros pressupostos

Em relação ao mercado de trabalho, o relatório do OE/ 2004 previa um crescimento ligeiramente positivo (embora não quantificado) do emprego e um agravamento moderado da taxa de desemprego.

Ambos os cenários se vieram a confirmar, em linha aliás com o acerto das previsões quanto ao crescimento do PIB. No entanto, a previsão inscrita no OE/ 2004 relativa ao aumento dos subsídios de desemprego acabou por se revelar desadequada (abaixo da realizada).

Este desfasamento entre o crescimento do desemprego e o aumento dos subsídios de desemprego pode significar que o cenário do OE/ 2004 subestimou de facto a subida real da taxa de desemprego – uma hipótese que adquire plausibilidade, mau grado a influência de outros factores, perante as performances orçamentais relativamente modestas em termos da colecta do IRS (que relativamente ao ano anterior, apresenta um crescimento nominal de apenas 0,3%) e das contribuições para a segurança social (que decresceram 0,2% relativamente a período homólogo do ano anterior)¹.

Note-se, a propósito, que nos dois primeiros trimestres de 2003 (para os quais havia informação na altura da elaboração do cenário base do OE/ 2004) havia-se registado uma relativa estabilização da taxa de desemprego, o que pode ter contribuído para que as previsões sobre o nível do desemprego em 2004 fossem relativamente mais optimistas do que o efectivamente observado.

Contudo, a principal razão para o aumento dos subsídios de desemprego sem a equivalente contrapartida no crescimento do desemprego terá sido a alteração introduzida em 2003 no regime de acesso ao subsídio de desemprego, tornando-o mais fácil e também mais atraente para os indivíduos em idade próxima da idade legal de reforma². Esta situação terá conduzido a um grau de cobertura pelo subsídio de desemprego superior ao implícito nas previsões orçamentais.

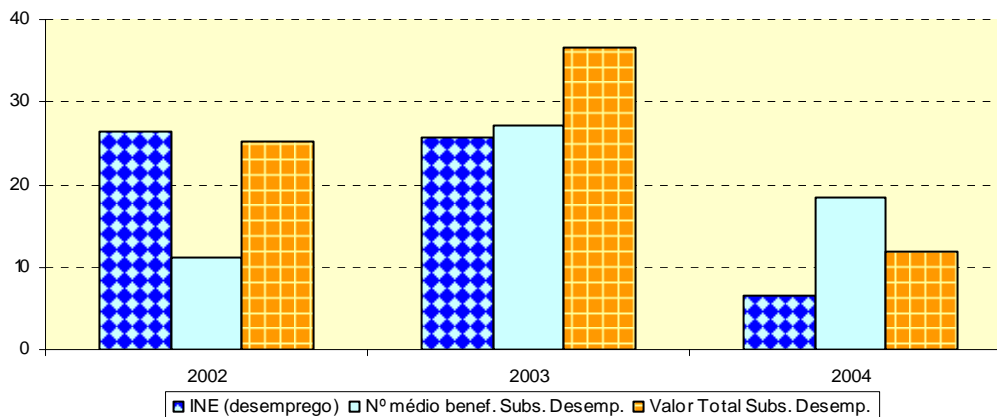
¹ Importa, no entanto, ter em conta que, em 2003, as receitas do IRS e de contribuições para a segurança social foram acrescidas com os montantes correspondentes à operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, que aumentou as correspondentes receitas em, respectivamente, €180,9 e €306,9 milhões. Sem a consideração dessas receitas extraordinárias em 2003, a variação seria de +3,7% quanto ao IRS e +2,8% nas contribuições para a segurança social.

² O Decreto-Lei n.º 84/2003 de 24 de Abril, que introduz as alterações no regime de acesso ao subsídio de desemprego, enuncia como um dos seus objectivos facilitar o acesso não penalizado a “uma pensão de velhice antecipada aos desempregados [...] a partir dos 58 anos”. Este objectivo é concretizado no art. 13.º do referido Decreto-Lei, disposição que, entretanto, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto.



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Gráfico 11 – Taxas de Crescimento do Desemprego e dos Subsídios de Desemprego



Fonte: Inquérito ao Emprego (INE), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, Ministério das Finanças – Direcção Geral de Estudos e Previsão

No que respeita ao mercado de trabalho, deve notar-se ainda o comportamento desigual do mesmo ao longo do ano, uma vez que se verificou uma forte aceleração do desemprego na segunda metade de 2004 após uma relativa estabilização no início do ano. Este facto terá contribuído para variações ao longo do ano na cobrança do IRS por retenção na fonte.

Nesta análise comparativa entre o cenário base que enquadrou o OE/ 2004 e o cenário económico realizado, o dado mais notável tem a ver com a evolução do preço do petróleo. O relatório do OE/ 2004 previa um valor médio para o preço do *Brent* em 2004 na ordem dos 26 USD/barril: isto é, cerca de 30% abaixo do valor efectivamente verificado (esta subestimação, quando avaliada em euros, é parcialmente mitigada pela apreciação do euro, não antecipada no cenário base do OE/ 2004).

O principal impacto de primeira ordem do aumento do preço do petróleo na execução orçamental terá sido, em princípio, positivo, via efeito preço e consequente aumento da colecta do IVA. O efeito quantidade foi certamente negativo (preços mais altos tendem a limitar a expansão da procura). Todavia, de acordo com as estatísticas das vendas de combustíveis o referido efeito quantidade terá sido pouco acentuado, um resultado que se compreende dada a baixa elasticidade preço-procura associada ao consumo de combustíveis. Um outro efeito importante, embora de segunda ordem, deste aumento do preço do petróleo terá sido o abrandamento da actividade económica no final do ano, com as consequências já referidas.

A este propósito não pode deixar de ser mencionada a liberalização, a partir de 1 de Janeiro de 2004, do preço de venda dos combustíveis, que deixaram de estar sujeitos ao regime de preços máximos. Na medida em que esta alteração coincidiu com a subida acentuada dos preços do petróleo a nível internacional, acabou por se traduzir também numa acentuada subida dos preços dos combustíveis no consumidor. Tal situação poderá, por um lado, ter contribuído para uma ligeira diminuição da actividade económica. Por outro lado, contudo, terá beneficiado as receitas fiscais do Estado associadas ao consumo de bens energéticos, uma vez que a procura destes bens é relativamente rígida, pelo menos no curto prazo.

No restante, os pressupostos do OE/ 2004 apontavam para uma manutenção das taxas de juro e da taxa de câmbio do euro aos níveis do início de Setembro de 2003.

O que se verificou, no entanto, foi uma apreciação acentuada do euro em 2004 (quase 14% em termos médios face aos valores no início de Setembro de 2003) e uma ligeira descida das taxas de juro, mais evidente no final de 2004. Este comportamento favorável das taxas de juro justifica em parte o elevado ritmo de crescimento do consumo privado e, muito provavelmente, a elevada taxa de crescimento do crédito para a aquisição de habitação, o que terá tido, juntamente com a reforma operada na tributação do património, impacto positivo nas receitas fiscais ligadas ao imobiliário, que, na sua maioria, constituem impostos municipais.

Finalmente, a taxa de inflação média anual que enquadrou a elaboração do OE/ 2004 situava-se no intervalo (1,5% : 2,5%). O valor anual verificado (2,4%) acabou por se situar dentro do intervalo de previsão, mas acima do seu ponto médio (2,0%). Tendo em conta que a actualização dos escalões de tributação foi feita, na sua maioria, com base neste ponto médio, esta discrepância não deixará de se reflectir na variação do nível de fiscalidade (relação entre receitas fiscais e PIB) face ao ano anterior (recorde-se que o crescimento nominal médio das remunerações por trabalhador terá ficado nos 2,6%).

4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E CONDICIONANTES ESTRUTURAIS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2004

Linhas Gerais do OE/ 2004 e Política Económica

A tendência geral preconizada na elaboração do OE/ 2004 apontava explicitamente para uma filosofia essencialmente restritiva, limitadora da despesa, explicada em grande medida pelas exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), mais do que por circunstâncias do ciclo económico.

No entanto, o OE/ 2004 apresentou algumas medidas importantes de carácter potencialmente expansionista, com maiores ou menores efeitos sobre a execução orçamental.

Assim, a medida mais emblemática de política económica contida no OE/ 2004 foi a descida da taxa nominal de IRC de 30% para 25%.

O efeito directo daquela medida sobre a execução orçamental de 2004 foi limitado, uma vez que o seu impacto (directo) sobre a cobrança fiscal tende a recair maioritariamente no ano seguinte, apesar das decisões das empresas relativas aos seus pagamentos por conta em 2004, poderem já incorporar o facto dos lucros virem a ser taxados em 2005 a uma taxa inferior àquela que serviu de referência ao cálculo do valor desses pagamentos por conta.

Os dados existentes sobre esta matéria impedem uma conclusão minimamente sustentada sobre o impacto desta descida da taxa de IRC no investimento e no crescimento económico em 2004. Aliás, esta medida tende a actuar sobretudo por via diferida, libertando capital para um maior investimento futuro e alterando a atractividade relativa do investimento empresarial em Portugal. Acresce que, do ponto de vista prático, esta limitação é ainda mais pertinente no nosso país e na actual conjuntura económica, dados os óbvios desincentivos conjunturais ao investimento e o universo reduzido de empresas que procedem efectivamente ao pagamento do IRC.

Perante isto, e uma vez que, como já se referiu, há alguma evidência de que a descida da taxa de IRC não prejudicou substancialmente os pagamentos por conta previstos para o final de 2004, é pouco provável que a descida da taxa de IRC tenha influenciado de forma significativa a execução orçamental de 2004. Aliás, as receitas líquidas de IRC, expurgadas dos valores relativos à cessão de



créditos, apresentam, em relação ao ano anterior, um crescimento de cerca de 15,6%, para o que pode igualmente ter contribuído um aumento da eficiência da administração fiscal.

Uma outra medida relevante – e também expansionista – incluída no OE/ 2004 é a continuação do processo gradual de convergência das pensões mínimas para o salário mínimo (ou para um valor indexado ao salário mínimo), iniciado em 2003¹, o qual abrangerá um universo considerável de pensionistas.

Aquela medida tem dois tipos de efeitos imediatos sobre a execução orçamental. Em primeiro lugar, um efeito directo no aumento das despesas com pensões da segurança social (esta medida representou em 2004 uma despesa adicional para o Estado na ordem dos €43 milhões). Aliás, tendo em conta que esta é uma medida de efeito permanente sobre o valor anual das pensões, o seu impacto também se faz sentir nas execuções orçamentais dos anos posteriores (o que significa, em termos simples, que a execução orçamental de 2004 foi duplamente influenciada pelo processo de convergência das pensões iniciado em 2003). Em segundo lugar, este processo de convergência de pensões pode ter também um impacto expansionista na economia (em particular, no consumo privado), uma vez que aumenta de forma permanente o rendimento disponível das famílias. Esta possibilidade é ainda mais forte no caso específico desta política uma vez que a propensão marginal a consumir tende a ser maior entre a população mais idosa ou com menores rendimentos.

Assim, o processo de convergência das pensões ajudaria assim a explicar – naturalmente de forma parcial – o comportamento positivo do consumo privado e, de forma indirecta, o aumento da colecta fiscal dos impostos que sejam influenciados pelo rendimento disponível.

Uma terceira política de carácter também potencialmente relevante em várias dimensões – mas não incluída expressamente no OE/ 2004 – é a reforma da tributação do património².

A linha geral daquela reforma apontava para um aumento da carga fiscal sobre as habitações mais antigas e para uma diminuição do ónus tributário sobre as construções mais recentes³. O efeito desta reforma em termos de receita fiscal devia ser tendencialmente neutro, sendo ainda prematuro determinar o seu impacto financeiro efectivo.

No essencial, estas são as principais políticas de carácter expansionista contidas (ou implícitas) no OE/ 2004⁴.

A maior parte das restantes medidas de política económica incluídas no OE/ 2004 – ou que influenciaram a sua execução –, e cuja relevância extrapassa o mero impacto directo na execução orçamental, revelam a já mencionada tendência restritiva: isto é, são medidas que limitam o crescimento da despesa ou aumentam de forma relevante o nível da receita, influenciando também o comportamento dos agentes económicos e o crescimento económico de curto prazo.

¹ Veja-se o artº 38º da Lei nº 32/ 2002, de 20 de Dezembro

² Sobre esta matéria veja-se no Título 2, Capítulo III – “Execução do orçamento da despesa”, a Caixa 2 – “Finanças locais: Transferências financeiras do Estado e Impostos municipais”.

³ Neste contexto, destaque também, pelas suas implicações na execução orçamental de 2004, para a eliminação do Imposto sobre Sucessões e Doações, parcialmente compensada contudo pela maior incidência do Imposto de Selo, em cuja sede passaram a ser tributadas as transmissões por morte ou doação a favor de beneficiários que não o cônjuge, descendentes ou ascendentes.

⁴ Por exemplo, a Reserva Fiscal de Investimento teve objectivos semelhantes – mas de mais curto prazo – aos da descida do IRC. É possível contudo que a eficácia desta Reserva Fiscal de Investimento tenha sido reduzida, até pela incerteza gerada em torno da medida.

De entre estas medidas merecem destaque:

- ◆ O congelamento dos vencimentos superiores a 1.000 euros / mês para os funcionários públicos, conjugado com o controlo das admissões e da progressão de carreiras nos quadros da administração pública e com a limitação das contratações temporárias na função pública.
- ◆ A manutenção das limitações ao endividamento das autarquias locais e regiões autónomas¹.
- ◆ A já referida actualização dos escalões fiscais para vários impostos – nomeadamente, o IRS – a uma taxa inferior à inflação média (2% versus 2,4%).

Há ainda a salientar um outro conjunto de medidas e factores que, apesar de mais claramente relacionados com exercícios orçamentais de anos anteriores, tiveram um impacto visível e relevante na execução orçamental de 2004. De entre estes, destacam-se os seguintes:

- ◆ As medidas extraordinárias de contenção do défice implementadas em 2003 (ver análise adiante).
- ◆ A alteração do regime dos pagamentos especiais por conta, nomeadamente o aumento do limite mínimo dos pagamentos e o carácter mais abrangente da sua base de cálculo.
- ◆ O fim do crédito bonificado para a aquisição de habitação própria em 2002, o que teve o duplo efeito de travar o crescimento dos subsídios do Estado destinados a este fim e de, simultaneamente, diminuir gradualmente o seu valor, produzindo um impacto cumulativo cada vez mais notório na redução da despesa.
- ◆ A alteração das regras de aposentação na função pública, anunciada em 2002, mas concretizada apenas no início de 2004², que pode constituir um factor de contenção da despesa no médio prazo, uma vez que penaliza as reformas antecipadas e define que as novas pensões são baseadas nos salários líquidos de contribuições sociais e não nos salários brutos. Contudo, esta medida terá tido um efeito negativo sobre a execução orçamental de 2004 – embora provavelmente não tão notório como em 2003 – devido ao desfasamento temporal ocorrido entre o seu anúncio e a sua efectiva implementação, o que terá contribuído para um aumento anormal do número de pedidos de aposentação em 2002 e 2003³.
- ◆ O novo regime de acesso aos subsídios de desemprego, o qual terá ajudado a uma ligeira quebra no valor da prestação média paga por beneficiário, mas que terá também criado incentivos para um maior abandono do mercado de trabalho por parte dos indivíduos com

¹ No tocante às autarquias locais, o artº 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004), mantém genericamente as restrições ao endividamento das autarquias locais constantes da Lei nº 32-B/ 2002, de 30 de Dezembro, mas introduzindo alguns factores de flexibilização. No entanto, esta disciplina aplica-se a empréstimos, pelo que não acompanhou, em termos claros, a evolução do mercado de produtos bancários, nomeadamente em matéria de contratos de *factoring*, locação financeira e outros, com impacto num efectivo endividamento das autarquias locais. Sobre este assunto, vejam-se as Deliberações do Tribunal de Contas nºs 1/2004 – AUD – 1ª Secção e 2/ 2004 – AUD – 1ª Secção, relativas a contratos de natureza financeira celebrados por autarquias locais – disponíveis em www.tcontas.pt. Na proposta de lei do Orçamento do Estado para 2006 (artº 33º, nº 8), dá-se sequência a estas recomendações do Tribunal de Contas.

² Devido às reservas entretanto manifestadas pelo Tribunal Constitucional relativamente a algumas das disposições constantes do diploma inicial.

³ Em 7 dos 12 meses de 2002, o número de pedidos de aposentação na Caixa Geral de Aposentações rondou ou superou os 3 mil, atingindo o seu valor máximo no final do ano (mais de 5 mil pedidos em Dezembro de 2002). No final de 2003 e início de 2004 voltaram-se a registar números elevados de pedidos de aposentação (cerca de 3 mil por mês no último trimestre de 2003 e no primeiro trimestre de 2004). Como termo de comparação note-se que depois do primeiro trimestre de 2004 o número de pedidos de aposentação caiu para cerca de 2 mil/mês.



idade perto da idade legal de reforma (com as consequências já referidas sobre o crescimento da despesa, nomeadamente dos subsídios de desemprego).

- ◆ O défice acumulado do Serviço Nacional de Saúde (SNS), que constituiu a principal razão para o Orçamento do Estado Rectificativo apresentado no final de 2004 (Lei nº 55/ 2004, de 30 de Dezembro). Nesta alteração de €2 851,7 milhões no total da despesa, foi destinado à regularização de dívidas do SNS o montante de €1 851,8 milhões, dos quais €580,0 milhões são relativos a despesas de 2004.
- ◆ As parcerias efectuadas no âmbito da construção das auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT), cujos custos começam a ser gradualmente visíveis na execução orçamental e cujo peso crescerá nos anos seguintes¹.

Exigem ainda uma referência especial as reformas implementadas no sector da saúde, dado que incidiram sobre uma das mais importantes preocupações de natureza estrutural no âmbito das contas públicas: a sustentabilidade do SNS.

A principal medida neste domínio foi a empresarialização de hospitais, com a transformação em 2003 de 34 hospitais em 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos. No plano das intenções, esta transformação visou introduzir critérios de gestão mais eficientes e rigorosos, complementando o aumento da produção com uma maior sustentabilidade financeira do sistema de saúde. Do ponto de vista orçamental e da qualidade dos serviços, a urgência de medidas neste sentido é evidente. Já o impacto de curto prazo desta empresarialização é naturalmente mais incerto, dada a juventude desta experiência.

Uma segunda medida importante no domínio da saúde é a chamada política do medicamento, a qual resultou já num inequívoco aumento da taxa de penetração dos genéricos, que passou de menos de 2% no final de 2002 para 5,6% no final de 2003 e cerca de 8,2% no final de 2004. Neste contexto, foi também adoptado um (novo) sistema de preços de referência potencialmente limitador dos encargos do SNS em medicamentos, outro aspecto particularmente importante face aos elevados gastos dos portugueses em medicamentos.

Medidas Extraordinárias

O carácter especial das medidas extraordinárias usadas nos últimos anos – especificamente, 2003 e 2004 – para manter o défice orçamental abaixo dos 3% do PIB, justifica um tratamento separado do seu impacto na execução orçamental de 2004 e dos seus efeitos sobre a economia durante este ano.

As principais medidas extraordinárias implementadas em 2003 com efeitos extensíveis a 2004 foram a cessão de créditos tributários e a transferência de activos (fundos de pensões) de empresas de capitais públicos para as administrações públicas.

Qualquer daquelas medidas caracterizou-se por aumentar as receitas da execução orçamental de 2003 com a contrapartida de uma diminuição da receita ou de um aumento da despesa nos anos subsequentes. Neste sentido, o seu impacto mais notório centra-se a nível da execução orçamental (beneficiando a de 2003 e prejudicando a de 2004).

Contudo, no caso da cessão de créditos tributários há também que considerar o seu possível impacto sobre o nível da actividade económica nacional, uma vez que esta medida envolve transferências de capitais entre Portugal e o exterior. Em 2003, o Estado português recebeu de um consórcio

¹ Veja-se no Título 3 – Capítulo II – *Parcerias Público-Privadas*.

internacional cerca de €1.760 milhões (ou 1,3% do PIB) pela cessão de créditos tributários¹. Apesar desta operação ter sido contabilizada no âmbito do exercício orçamental de 2003, a verdade é que por ter sido concretizada já no final de 2003, significa que a mesma pode ter tido algum impacto na actividade económica do nosso país (provavelmente favorecendo ainda mais a recuperação económica de Portugal na primeira metade do ano)². Este efeito terá sido, entretanto, mitigado em virtude dos pagamentos que o Estado tem de efectuar regularmente a esse consórcio com base nas cobranças de créditos, que atingiram cerca de €480 milhões em 2003 e 2004. Estes pagamentos continuarão nos anos seguintes, pelo que se trata de uma medida com “efeitos reversíveis” também a nível económico.

As medidas extraordinárias adoptadas em 2004, no valor total de cerca de €3 058 milhões (2,16% do PIB), consistiram sobretudo na transferência de activos (fundos de pensões) de empresas de capitais públicos para as administrações públicas, pelo que o seu impacto no comportamento da economia tende a ser mínimo, apesar da sua enorme relevância a nível da execução orçamental³.

Condicionantes Estruturais

Para além dos aspectos de natureza conjuntural e dos efeitos específicos das medidas de política económica, há uma série de factores estruturais que influenciam de forma bastante evidente o comportamento das finanças públicas e cuja importância neste contexto tende a ser cada vez maior.

De entre estes factores estruturais, destacam-se:

- ◆ A composição demográfica da nossa sociedade e o envelhecimento relativo da população decorrentes quer do aumento da esperança de vida (com a inevitável pressão sobre os sistemas de segurança social e saúde) quer da diminuição da taxa de natalidade (e seus reflexos potenciais no sistema de ensino);
- ◆ O elevado peso do Estado na economia, em particular das despesas com pessoal e das transferências correntes; e
- ◆ A dimensão excessiva da economia paralela.

Estes factores estruturais assumem uma importância duplamente relevante. Por um lado, limitam de forma significativa o potencial de crescimento da economia. Por outro lado, têm implicações directas substanciais sobre a execução orçamental, na medida em que tendem simultaneamente a agravar o desequilíbrio das finanças públicas e a aumentar a rigidez da despesa.

São vários os dados que ilustram a dimensão da transformação demográfica em curso em Portugal e o impacto (directo) que a mesma pode vir a ter nas contas públicas.

Por um lado, a taxa de natalidade tem vindo a decrescer⁴ e a taxa de crescimento natural da população tem vindo a cair fortemente¹. O impacto destes factores no crescimento da população tem sido

¹ Sobre esta operação, veja-se “*Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2003*”, volume II, página II.25 e seguintes, disponível em www.tcontas.pt.

² Esta operação poderá ter conduzido, no limite, a uma injeção de liquidez na economia nacional superior a 1% do PIB, o que pelo menos no curto prazo tende a exercer um efeito expansionista sobre a actividade económica, via aumento do número de transacções ou maior facilidade na concessão de crédito. Os dados do Banco de Portugal relativos ao final de 2003/início de 2004 revelam de facto um aumento importante dos depósitos bancários (principalmente atribuível à Administração Central) e um maior crescimento posterior da massa monetária. Estes efeitos, contudo, diluíram-se rapidamente.

³ Veja-se adiante Título 3 – Capítulo I – *Medidas extraordinárias para contenção do défice público*.

⁴ Em 2003, o número de nados-vivos por 1000 habitantes foi cerca de 10,8.



parcialmente compensado pela imigração, mas sem que isso seja suficiente para alterar as tendências de evolução demográfica já existentes, em particular o acentuado envelhecimento da população.

A este respeito, note-se que esperança média de vida à nascença subiu cerca de 12 anos desde 1960, a população residente com mais de 65 anos é desde 2000 mais numerosa do que a população residente com menos de 15 anos, e a percentagem de residentes com idade superior a 65 anos – em 1996 cerca de 15% – tenderá para valores em torno dos 25% nos próximos 40 anos. Como exemplo, projecta-se que esta evolução demográfica resulte num aumento das despesas totais com segurança social de cerca de 2,5 pontos percentuais do PIB nos próximos 25 anos².

Por contraste, observamos nos Censos que a população com idades compreendidas entre os 6 e os 17 anos diminuiu 23% entre 1991 e 2001 (menos 390 mil jovens) e que se projecta uma diminuição adicional de 5% entre 2001 e 2006 (menos 69 mil jovens).

A estes números corresponde uma diminuição de 18% dos alunos nos ensinos básico e secundário entre 1991 e 2001 (menos 22% no básico e menos 3% no secundário). Hipoteticamente estas reduções poderiam levar a poupanças de recursos no sistema de ensino que poderiam ser reafectadas para as áreas da segurança social e saúde, o que de facto não tem sucedido. A despesa pública com o ensino pré-primário, primário e secundário representava 3,7% do PIB em 1999 tendo aumentado para 3,8% do PIB em 2003.

O envelhecimento da população e a diminuição da população activa traduzem-se num acréscimo permanente e cumulativo da despesa dos sistemas de segurança social e saúde, cujo impacto será agravado pela diminuição das contribuições dos trabalhadores para o financiamento destes sistemas.

O sistema de ensino não deixará de sentir de forma cada vez mais intensa os efeitos destas alterações demográficas, via diminuição da procura, implicando uma organização racional do sistema e reduções progressivas das correspondentes despesas.

Por outro lado, o elevado peso das despesas com pessoal na função pública (cerca de 15% do PIB) e das transferências correntes para as famílias e para o Sector Empresarial do Estado condicionam de maneira decisiva a margem de manobra do Estado em termos de política orçamental (veja-se Quadro 2). E a dimensão da economia paralela (estimada em mais de 20% do PIB) afecta, de forma notória, a cobrança fiscal, quer directa quer indirectamente, e coloca em causa a sobrevivência das empresas que funcionam num quadro competitivo legal.

¹ Em 2003, o saldo natural foi inferior a 4 mil pessoas.

² Dados constantes do Relatório do OE/ 2004 e baseados no Eurostat e no estudo de Rodrigues, P. (2002) “*Social Security in Portugal: An Update of Long-Term Projections*”, Direcção-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças, Documento de Trabalho nº 27.

Quadro 2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes

	2000	2001	2002 (a)	2002 (b)	2003	2004
	(Em percentagem do PIB)					
Despesas com Pessoal	15,0	15,1	15,4	14,7	15,0	15,0
Transferências Correntes	17,5	18,2	18,7	19,8	21,4	22,0
para as Famílias	14,0	14,4	14,9	15,9	17,1	17,9
para as Empresas	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6
	(Em percentagem da Despesa Corrente Total)					
Despesas com Pessoal	37,4	37,1	37,2	35,7	34,9	34,4
Transferências Correntes	42,7	44,7	45,2	48,1	49,8	50,4
para as Famílias	34,9	35,4	36,0	38,6	39,8	41,1
para as Empresas	2,7	3,2	3,4	3,4	3,7	3,7

A constituição de alguns hospitais-empresa vão alterar a composição da despesa pública a partir de 2002. Assim, para possibilitar uma análise comparativa mais correcta o ano de 2002 apresenta os valores para os casos em que (a) os hospitais-empresa não são excluídos das administrações públicas e (b) os hospitais-empresa são excluídos das administrações públicas. Os valores posteriores a 2002 consideram os hospitais-empresa fora das administrações públicas. Também para fins comparativos os dados referem-se todos à metodologia SEC95 (Base 1995) de apuramento das contas nacionais. As fontes são os relatórios anuais do Banco de Portugal.

Como se disse, a influência relativa destes factores estruturais na execução orçamental tenderá a acentuar-se ano após ano, especialmente no caso das questões demográficas.

Deste modo, as medidas de política económica mais relevantes no contexto orçamental serão seguramente as que incidirem directamente sobre estas condicionantes.

Nalguns casos a montante, como serão a redução da dimensão da economia paralela via combate à evasão fiscal, a criação de condições mais favoráveis à iniciativa empresarial e a reforma do sistema de ensino no sentido de ajustar o nível de oferta e de despesa à eventual diminuição da procura.

Noutros casos a jusante, tais como os que resultam da alteração das regras aplicáveis aos sistemas de segurança social promovendo princípios de equidade e de sustentabilidade e da maior eficiência financeira na prestação de serviços no sistema de saúde.



Quadro 3 – Portugal – Principais indicadores económicos (2002 – 2004)

Contas Nacionais	Unidades	2002	2003	2004
Produto e Despesa ⁽¹⁾				
Produto Interno Bruto	Milhões de Euros	133.826	135.822	141.115
Produto Interno Bruto	t. v. média real, %	0,5	-1,2	1,2
Procura Interna	t. v. média real, %	-0,1	-2,5	2,2
Consumo Privado	t. v. média real, %	1,2	-0,4	2,5
Consumo Público	t. v. média real, %	2,3	0,3	2,4
Formação Bruta da Capital	t. v. média real, %	-4,8	-9,9	1,5
Exportações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	1,5	4,5	4,6
Importações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	-0,5	-0,7	6,7
Rendimento e Poupança ⁽²⁾				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. média real, %	0,6	-0,1	1,0
Taxa de Poupança Interna	% PIB	18,1	17,8	16,0
Sector Privado	% PIB	18,4	20,4	18,1
Famílias	% do Rend. Disp.	11,8	11,8	10,4
Administrações Públicas	% PIB	-0,4	-2,6	-2,1
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	3,6	3,3	2,4
Deflator do PIB	t. v. média, %	4,3	2,8	2,8
Deflator das Exportações	t. v. média, %	-0,7	-2,8	1,4
Remunerações Nominais por Trabalhador	t. v. média, %	3,9	2,6	2,6
Custos Unitários do Trabalho	t. v. média, %	3,9	3,3	1,6
Mercado de Trabalho				
População Activa	Milhares	5.407,8	5460,3	5487,8
Emprego Total	Milhares	5137,3	5118,0	5122,8
Taxa de Emprego (15-64 anos)	%, Pop. Total	68,7	68,0	67,8
Taxa de Desemprego	%, Pop. Activa	5,0	6,3	6,7
Finanças Públicas ⁽³⁾				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,9	-3,0
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,1	-0,1	-0,3
Dívida Bruta das Administrações. Públicas (consolidada)	% PIB	56,1	57,7	59,4
Balança de Pagamentos ⁽⁴⁾				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-6,2	-3,7	-5,9
Balança Corrente	% PIB	-7,7	-5,6	-7,5
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,4	-9,2	-10,6
Balança de Capital	% PIB	1,5	2,0	1,6
Taxas de Juro ⁽⁵⁾				
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	4,5	4,4	3,6
Taxas de Juro Bancárias	em % (Dez)			
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	5,3	4,4	4,3
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	5,2	3,8	3,8
Agregados de Crédito Bancário ⁽⁶⁾				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom (Dez)	8,2	6,2	7,0

(...)

(...)

Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom (Dez)	6,0	2,7	4,1
Crédito a Particulares	t.v. hom (Dez)	11,6	9,6	9,2
Índice de Cotação de Ações (PSI-20)	t.v. hom (Dez)	-25,6	15,8	12,6

t.v. = Taxa de Variação.

(1) Contas Nacionais (Base 2000). Fonte: INE (Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2005).

(2) Fonte: Relatório Anual 2004, Banco de Portugal (tendo como referência as Contas Nacionais (Base 1995) do INE). De acordo com os critérios do Banco de Portugal, os valores são ajustados dos efeitos directos da cedência de créditos tributários (2003) e das transferências de reservas de empresas de capitais públicos para as administrações públicas (2003 e 2004).

(3) De acordo com o reporte dos défices excessivos, Setembro de 2005. Indicadores calculados na óptica da Contabilidade Nacional (SEC 95)

(4) Fontes: Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2005) e Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000) do INE (Setembro de 2005).

(5) Fonte: Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal

(6) Ajustados de Operações de Titularização. Fonte: Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2005).

II – SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2004 sobre a execução orçamental, e uma análise sucinta da mesma, relativa a cada um dos subsectores que integram o Orçamento do Estado e ao PIDDAC. Analisa-se, igualmente, a “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social” e a evolução dos saldos consolidados das administrações públicas no decurso dos últimos anos. No final, é apresentado um quadro resumo que retrata a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no período 2002 - 2004.

A informação aqui reflectida é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2004, e que é objecto do Parecer do Tribunal de Contas.

O juízo do Tribunal sobre esta Conta, bem como as recomendações dele derivadas, serão objecto do Título 2 do presente Parecer.

1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES

De seguida, apresentam-se os valores constantes da Conta Geral do Estado sobre a execução do OE/2004 pelos subsectores que, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, são abrangidos pelo Orçamento do Estado.

Serviços integrados

O Quadro 4 retrata a execução orçamental dos serviços integrados em 2004, em face do respectivo orçamento final, e a execução do OE/2003:



Quadro 4 – Execução orçamental dos Serviços Integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2003	2004		Despesas	2003	2004	
	CGE	Orçament o final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	30.650	30.627	30.695	Despesas correntes	33.096	38.148	37.074
Impostos directos	11.255	10.846	11.308	Despesas com pessoal	12.245	13.236	13.110
Impostos indirectos	17.338	17.544	17.075	Transferências correntes	14.613	18.349	18.037
Outras receitas correntes	2.057	2.237	2.313	Juros e outros encargos	4.030	3.872	3.741
Receitas de capital efectivas	626	3.329	1.533	Outras despesas correntes	2.207	2.692	2.185
Outras Receitas	406	471	456	Despesas de capital efectivas	3.535	6.777	5.389
Receitas efectivas	31.681	34.428	32.685	Despesas efectivas	36.630	44.925	42.463
Passivos financeiros	34.357	48.807	38.026	Passivos financeiros	29.409	38.309	28.248
Total	66.039	83.234	70.711	Total	66.039	83.234	70.711

Fontes: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

No que respeita às receitas, registam-se elevadas taxas de execução nas receitas correntes, os impostos directos têm mesmo uma taxa de execução superior a 100%, a que se contrapõem baixas taxas de execução nas receitas de capital, especialmente nas receitas de capital efectivas, cerca de 46%, mas também nos Passivos Financeiros, com cerca de 78%.

A baixa taxa de execução observada nas receitas de capital efectivas deve-se, na sua quase totalidade, ao capítulo “Venda de bens de investimento”, em que, face a uma receita orçamentada de €1.005 milhões, a receita arrecadada não ultrapassou €11 milhões.

Situação semelhante se observa relativamente às despesas, em que, com excepção das “Outras Despesas correntes”, com uma execução de cerca de 80%, nos restantes capítulos que integram as despesas correntes foram despendidas mais de 95% das verbas orçamentadas. Já no tocante às despesas de capital, observam-se taxas de execução de 79,5% nas despesas efectivas e de apenas 74% nos Passivos Financeiros.

Comparativamente a 2003, é de realçar, nas receitas de capital efectivas, um aumento de 145%, explicado integralmente pelas receitas provenientes da alienação de partes sociais de empresas, inscritas em “Activos Financeiros”. Nas receitas correntes, o aumento é de apenas 0,1%, em termos globais, observando-se mesmo um decréscimo de 1,5% nos impostos indirectos. Do efeito conjugado dos aumentos das receitas correntes e de capital, resulta um acréscimo do total das receitas efectivas de 3,2%.

Todavia, há que ter em conta que nas receitas de 2003 estão incluídas receitas extraordinárias provenientes da operação de cessão de créditos para titularização, no valor de €1.453 milhões, dos quais €1.385,1 acresceram às receitas fiscais cobradas no ano¹.

Abstraindo das referidas receitas extraordinárias de 2003, o que se justifica pela sua excepionalidade, verificar-se-ia em 2004 um acréscimo das receitas correntes de 5,1%, em termos globais, de 5,9% e 3,3% nos impostos directos e indirectos, respectivamente, e de 8,1% no total das receitas efectivas.

¹ As receitas obtidas através desta operação foram afectas aos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social, proporcionalmente ao valor nominal dos créditos cedidos.

No que se refere às despesas, é igualmente nas despesas de capital efectivas que se regista o maior acréscimo em termos relativos, cerca de 52%, neste caso devido a aumentos do capital de empresas públicas inscritos na rubrica “Activos Financeiros”. Todavia, em valor absoluto, são as “Transferências Correntes” que têm um crescimento mais significativo, €3.224 milhões¹. De referir que, na sua maior parte, este aumento não se encontrava previsto inicialmente, tendo resultado do reforço de verbas decorrente do orçamento rectificativo aprovado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, no valor global de € 2.859,7 milhões, dos quais €2.196,5 milhões destinados a transferências correntes.

Serviços e fundos autónomos

No Quadro 5 dá-se conta da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos em 2004, em confronto com o respectivo orçamento final e a execução do OE/2003.

De referir que, nos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre este subsector, não estão incluídos os referentes ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, pela natureza específica de que se revestem, à Assembleia da República, por não ter sido efectuado o registo da sua conta de gerência na respectiva aplicação informática (SIFO/SFA), bem como à Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia e ao Instituto de Conservação da Natureza, estes últimos por não terem enviado as suas contas de gerência².

Quadro 5 – Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2003	2004		Despesas	2003	2004	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	21.829	29.236	27.395	Despesas correntes	21.846	29.461	27.250
Contribuições CGA	4.795	5.552	5.461	Despesas com pessoal	3.855	4.203	3.976
Transferências correntes	14.496	20.193	19.410	Aquisição de bens e serviços	3.624	8.103	6.821
Administração central	12.267	16.520	16.214	Transferências correntes	12.883	15.132	14.733
Outras	2.230	3.673	3.196	Administração central	5.293	7.216	7.090
Outras receitas correntes	2.537	3.490	2.524	Outras	7.589	7.916	7.642
Receitas de capital	6.515	8.348	6.917	Outras despesas correntes	1.484	2.022	1.720
Transferências de capital	4.627	5.162	4.510	Despesas de capital	6.052	9.704	7.193
Outras receitas de capital	1.888	3.186	2.406	Transferências de capital	2.267	2.634	1.346
Outras receitas	2.444	2.769	2.782	Outras despesas de capital	3.786	7.070	5.847
Total	30.788	40.353	37.094	Total	27.898	39.164	34.443

Fontes: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

Observam-se, nas receitas, elevadas taxas de execução nas receitas correntes, cerca de 94% em termos globais, atingindo 98,4% e 96% nas “Contribuições para a Caixa Geral de Aposentações” e nas “Transferências correntes”, respectivamente, enquanto nas receitas de capital a taxa de execução global foi de cerca de 83%, sendo de notar que na rubrica residual “Outras receitas de capital” a receita arrecadada não ultrapassou 75% da receita prevista no orçamento final.

¹ €18.037 milhões – €14.813 milhões.

² Cfr. CGE/2004, ponto 1.5. Subsector serviços e fundos autónomos, 1.5.1. Introdução.



Tribunal de Contas

Também nas despesas, são as de natureza corrente que apresentam valores de execução mais próximos dos orçamentados, com uma taxa de cerca de 93% em termos globais, face a uma taxa de execução de 74% nas despesas de capital, destacando-se, quanto a estas, o desvio registado nas “Transferências de capital”, com uma taxa de execução de apenas 51%.

Comparativamente a 2003, observam-se acréscimos significativos em quase todas as rubricas das receitas, com excepção das “Outras receitas correntes”, que sofrem um ligeiro decréscimo, e nas “Transferências de capital”, que registam uma redução de 2,5%.

Os maiores aumentos verificam-se nas receitas provenientes de “Transferências correntes”, 34%, e nas “Outras receitas de capital”, cerca de 27%, este último explicado pelos acréscimos nas rubricas “Activos financeiros”, cerca de 28%, e “Passivos financeiros”, 22,6%, sendo este devido, principalmente ao empréstimo de €600 milhões concedido pela Direcção-Geral do Tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) destinados a pagamentos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde.

De notar que as verbas inscritas nas rubricas de receita relativas a “Transferências”, bem como as variações relativamente ao ano anterior, são influenciadas por diversos factores:

- ◆ A inscrição em “Transferências de capital”, tal como tinha já ocorrido em 2003, de receitas extraordinárias provenientes da transferência de fundos de pensões de entidades externas às administrações públicas¹ para a Caixa Geral de Aposentações, que, de acordo com a Conta Geral do Estado, ascenderam a €1.826,2 milhões;
- ◆ O reforço das “Transferências correntes” em €1.852 milhões, destinado a diversas entidades do Serviço Nacional de Saúde, e das “Transferências de capital”, em €137 milhões, para o Instituto das Estradas de Portugal, através do Orçamento Rectificativo para 2004; e
- ◆ A reclassificação pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu das transferências provenientes deste Fundo, que, em 2004, passaram a ser classificadas como “Transferências correntes”, quando anteriormente eram classificadas como “Transferências de capital”².

Da conjugação destes factores resultou um importante aumento das receitas registadas em “Transferências correntes”, 34%, e a já referida diminuição das “Transferências de capital” em 2,5%, de onde se pode inferir que, nesta rubrica, o efeito positivo das transferências dos Fundos de Pensões foi superado pela redução resultante da reclassificação das transferências do Fundo Social Europeu.

Relativamente às despesas registam-se aumentos de cerca de 25% nas de natureza corrente e de 19% nas despesas de capital, de onde resulta um crescimento de 23,5% em termos globais.

O aumento das despesas correntes deve-se no essencial à “Aquisição de bens e serviços”, 88%, e às “Transferências correntes”, 14,4%. Importa referir, relativamente às “Aquisições de bens e serviços”, que, segundo a Conta Geral do Estado, o forte crescimento registado em 2004 se ficou a dever à reclassificação naquela rubrica das transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da

¹ Dos CTT e da RDP em 2003, e, em 2004, da Caixa Geral de Depósitos, da NAV – Navegação Aérea de Portugal, da ANA – Aeroportos de Portugal e da Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Veja-se no Título 3 – Questões de Sustentabilidade, I – “Medidas extraordinárias para contenção do défice público”.

² Cfr. Relatório do Orçamento do Estado para 2004, ponto 2.5. “Serviços e fundos autónomos”.

Saúde (IGIF) para os Hospitais, SA, que em 2003 haviam sido registadas em transferências para sociedades não financeiras públicas¹.

Quanto às despesas de capital, o referido aumento de 19% decorre de variações de sinal contrário das “Transferências de capital”, que sofrem uma redução de 41%, e das “Outras despesas de capital”, em que se assiste a um acréscimo de 54,4%, resultante, na sua quase totalidade, dos “Activos financeiros”, que registam um crescimento de 93%.

Segurança Social

A informação constante da Conta Geral do Estado sobre a execução orçamental da Segurança Social é assumida, pelo terceiro ano consecutivo, como tendo natureza não definitiva, o que levou o Tribunal, em relação aos anos de 2003 e 2004, a não emitir o seu Parecer sobre a mesma (veja-se, no Título 2, Cap. XII). Não obstante, na Conta Geral do Estado são apresentados valores provisórios para a execução orçamental da Segurança Social, os quais constam do Quadro 6.

Quadro 6 – Execução orçamental da Segurança Social

(em milhões de euros)

Receitas	2003	2004		Despesas	2003	2004	
	CGE (a)	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas Correntes	15.887	17.101	16.673	Despesas Correntes	15.218	16.975	16.500
Contribuições para a Seg. Social		10.786	10.429	Transferências correntes:		15.170	15.030
Transferências correntes:		5.870	5.729	Famílias		13.524	13.438
Administração Central		4.808	4.808	Instituições sem fins lucrativos		1.053	1.027
Outras		1.062	921	Outras		593	565
Outras receitas correntes		445	515	Subsídios		1.205	912
Receitas de Capital	1.246	5.255	1.917	Outras despesas correntes		601	559
Activos financeiros		5.081	1.888	Despesas de Capital	1.913	5.736	2.291
Outras receitas de capital		173	29	Activos financeiros		5.483	2.218
Outras receitas	663	791	905	Outras despesas de capital		253	72
Total das receitas	17.796	23.146	19.495	Total das despesas	17.130	22.711	18.791

(a) Não é possível, relativamente à execução orçamental de 2003, a desagregação das receitas e das despesas de acordo com os actuais códigos e rubricas de classificação económica por, na execução orçamental da Segurança Social, tal classificação ter sido adoptada pela primeira vez na Conta de 2004.

Fontes: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

A análise do quadro revela elevadas taxas de execução nas receitas e despesas correntes, que contrastam com taxas de execução reduzidas nas receitas e despesas de capital

Assim, em termos globais, as receitas correntes apresentam uma taxa de execução de 97,5% sendo as mais elevadas as registadas pelo conjunto de rubricas agrupadas em “Outras”², 116%, que em valor absoluto, porém, têm pouco peso no total das receitas, e as “Transferências de capital”, com uma taxa

¹ Cfr. CGE/2004, ponto 1.3. “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.

² “Taxas, multas e outras penalidades”, Venda de bens e serviços correntes” e “Outras receitas correntes”.



Tribunal de Contas

de execução de 97%. Quanto às receitas de capital, o valor executado quedou-se por 36,5% do orçamentado: 37% nos “Activos financeiros” e apenas 17% no agrupamento residual “Outras”¹.

Do lado das despesas, verifica-se uma taxa de execução global das despesas correntes de 97%, registando-se a mais elevada nas “Transferências correntes”, 99%, e a mais baixa nos “Subsídios”, 76%. Por sua vez, no tocante às despesas de capital, apenas foram despendidas, no total, 40% das verbas orçamentadas, com taxas de execução de 41% nos “Activos financeiros” e de 29% em “Outras”².

No que respeita à estrutura das receitas e despesas deste subsector, constata-se, nas receitas, um forte predomínio das receitas correntes, com um peso relativo de 85,5%, explicado, no essencial, pelas “Contribuições para a Segurança Social” e as “Transferências correntes”, que representam, 53,5% e 29% do total, respectivamente. O peso relativo das receitas de capital é de cerca de 10%, devido, na sua quase totalidade, aos “Activos financeiros”, com 9,7%, enquanto as “Outras receitas” representam cerca de 4,5% do montante global arrecadado.

Situação semelhante se observa nas despesas, com uma importância relativa de cerca de 88% das despesas correntes, destacando-se, de entre estas, as “Transferências correntes”, que constituem 80% da despesa realizada, enquanto as despesas de capital têm um peso relativo de cerca de 12%, explicado, no essencial, pelos “Activos financeiros”, que representam cerca de 11,8% das despesas de capital efectuadas.

A análise comparativa face aos valores da execução de 2003 é prejudicada pelo facto de apenas na CGE/2004 os valores da execução orçamental da Segurança Social serem apresentados de acordo com os novos códigos e rubricas de classificação económica das receitas e despesas públicas³, pelo que, relativamente à execução de 2003, não é possível proceder à desagregação das receitas e despesas, limitando-se a apreciação das variações verificadas aos valores globais e aos principais agrupamentos.

Deste modo, no que respeita às receitas, observou-se um significativo aumento das receitas totais, de 9,5%, com maior influência, em valores absolutos, das receitas correntes, dada a sua importância relativa, já que em termos percentuais o acréscimo verificado de cifrou em 5% enquanto nas receitas de capital atingiu os 54%.

Quanto às “Outras receitas”, os valores não são comparáveis, dado que em 2004 o valor indicado no quadro, €905 milhões, inclui “Reposições não abatidas nos pagamentos” no montante de €147,4 milhões, rubrica que, pelos motivos antes referidos, não é apresentada na Conta de 2003.

Do lado das despesas, regista-se, no total, um aumento de 9,7%, observando-se igualmente que, face a um maior aumento das despesas correntes em termos absolutos, em termos relativos assiste-se a um crescimento bem mais significativo das receitas de capital, 19,8%, que compara com 8,4% nas despesas correntes.

¹ Que inclui as rubricas “Venda de bens de investimento”, “Transferências de capital”, “Passivos financeiros (empréstimos de curto prazo)” e “Outras receitas de capital”.

² Que inclui as rubricas “Aquisição de bens de capital”, “Transferências de capital”, e “Passivos financeiros (empréstimos de curto prazo)”.

³ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

A Conta Geral do Estado apresenta a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.

A consolidação das contas dos subsectores que integram a Conta, cujas receitas e despesas foram apresentadas e analisadas nos pontos anteriores, é feita pela Direcção-Geral do Orçamento através da eliminação das transferências, correntes e de capital, entre as entidades que integram cada subsector, e, posteriormente, da eliminação dos montantes globais das transferências entre subsectores.

No quadro seguinte apresentam-se os principais agregados e saldos constantes da referida conta.

Quadro 7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social 2004¹

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. central	Seg. social	Adm. central e seg. social
Receitas correntes	31 047,9	20 201,4	40 971,4	16 820,4	52 314,5
Despesas correntes	37 072,6	20 032,4	46 827,2	16 500,4	57 850,3
Saldo corrente	-6 024,7	169	-5 855,7	320	-5 535,8
Receitas de capital	349,2	4 351,4	3 376,2	28,6	3 379,1
Despesas de capital	3 572,7	2 472,4	4 720,8	72,4	4 767,4
Saldo global sem activos financeiros	-9 248,2	2 048,0	-7 200,3	276,2	-6 924,1
(em percentagem do PIB) (*)	-6,8%	1,5 %	-5,3%	0,2%	-5,1%
Saldo primário	-5 506,8	2 103,4	-3 403,4	279	-3 124,4
(em percentagem do PIB) (*)	-4,1%	1,6%	-2,5%	0,2%	-2,3%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	530,4	2 380,4	2 910,8	330,2	3 241,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-9 778,6	-332,5	-10 111,1	-54	-10 165,1
(em percentagem do PIB) (*)	-7,2%	-0,2%	-7,5%	0,0%	-7,5%

(*) O valor do PIB utilizado neste quadro é o da Conta Geral do Estado, anterior, portanto, às alterações introduzidas pelo INE no apuramento das Contas Nacionais

Fonte: CGE/2004

Verificou-se no ano em apreço uma quebra generalizada dos saldos da conta consolidada comparativamente aos valores indicados na Conta Geral do Estado 2003², quer em valor quer em percentagem do PIB (veja-se o quadro sinóptico da execução orçamental da Administração Central e da Segurança Social, no período 2002 – 2004, em termos consolidados, no final deste capítulo).

Assim, o peso relativo do saldo global, sem activos financeiros, no PIB, passou de -2,3% em 2003 para -5,1% no ano em apreço, em consequência, no essencial, do comportamento do saldo corrente, que sofreu um agravamento superior a 300%, o que explica, igualmente, que o saldo primário, tenha passado de 1% do PIB em 2003 para -2,3% em 2004, embora, neste caso, também a redução dos encargos correntes da dívida registada no ano em apreço tenha alguma influência naquela variação.

A maior quebra, porém, verificou-se no saldo global com activos financeiros, que atingiu -7,5% do PIB, quando em 2003 se cifrara em -3,7%, o que representa uma redução de 3,8 pontos percentuais.

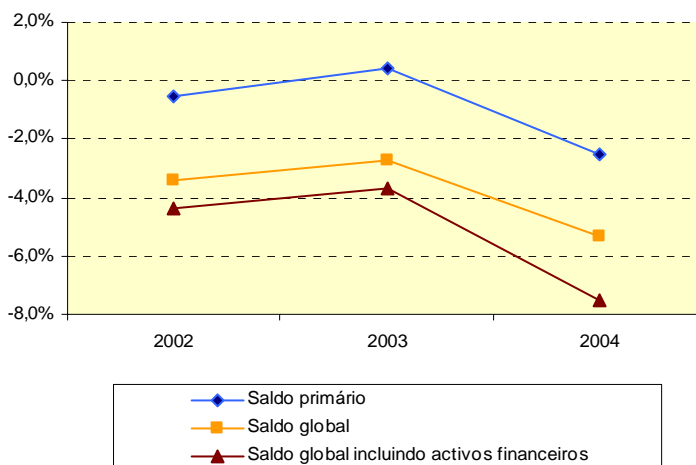
¹ Não inclui o subsector das Administrações Regional e Local.

² Quadro 1.3.A – “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.



O gráfico seguinte ilustra a evolução dos saldos da conta consolidada da administração central e da segurança social no período 2002 – 2004:

Gráfico 12 – Evolução dos saldos da “Conta Consolidada da Administração central e da Segurança social” em % do PIB



É assim evidenciado o importante agravamento registado no ano em apreço, que se segue a uma recuperação significativa no ano transacto relativamente a 2002.

3. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL – PIDDAC

No quadro seguinte apresentam-se os valores de execução do PIDDAC por fontes de financiamento, em 2003 e 2004, segundo as Contas Gerais do Estado respectivas, bem como os valores da despesa prevista para 2004, de acordo com a “Programação financeira plurianual” constante do correspondente Orçamento do Estado.

Quadro 8 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2003	2004	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50.º	2.000,7	2.361,7	2.070,4
	Outras fontes	1.030,5	891,8	951,7
Total – Financiamento Nacional		3.031,2	3.253,5	3.022,1
Financiamento Comunitário	Cap. 50.º	109,7	332,4	92,5
	Outras fontes	1.668,9	2.275,3	1.450,8
Total – Financiamento Comunitário		1.778,6	2.607,7	1.543,3
Total		4.809,8	5.861,2	4.565,4

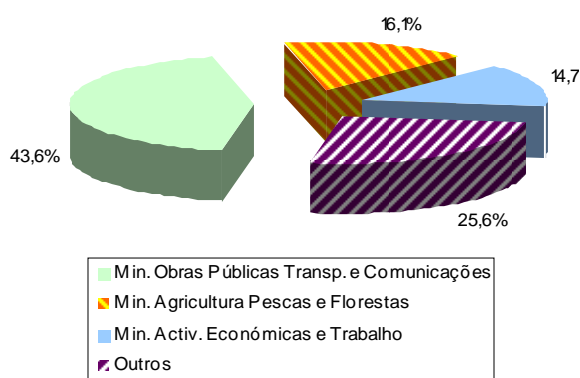
Fonte: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

Pela análise do quadro constata-se, em termos globais, uma baixa taxa de execução, de 78%, explicada pela reduzida utilização do financiamento comunitário, relativamente ao qual apenas foram despendidas 59% das verbas previstas, enquanto no tocante ao financiamento nacional se registou uma taxa de execução de 93%. Ainda sobre o financiamento comunitário, destaca-se, em termos relativos, o ocorrido relativamente às dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º – “Investimentos do Plano”, que tiveram uma execução de apenas 28%. Em valor absoluto, porém, é na utilização das verbas comunitárias inscritas em “Outras fontes” que se verifica o maior desvio, porquanto, de um total de €2.275,3 milhões programados para o financiamento em 2004 de programas inscritos no PIDDAC, apenas foram despendidos €1.450,8 milhões.

Por sua vez, confrontando a execução de 2004 com a de 2003, observa-se uma redução em termos globais de cerca de 5%, explicada na sua quase totalidade pelos decréscimos registados na despesa financiada por fundos comunitários, -15,7% no Cap. 50º e -13% em “Outras Fontes”, já que no que se refere à despesa efectuada com recurso ao financiamento nacional se verificou uma redução de apenas 0,3%, com comportamentos diferenciados relativamente ao Cap. 50º, em que se verificou um aumento de 3,5%, e às “Outras fontes”, com um decréscimo de 7,6%.

No que respeita à distribuição da despesa por Ministérios¹, regista-se uma forte concentração nos Ministérios da Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), com 43,6% do total da despesa, Agricultura, Pescas e Florestas (MAPF), 16,1%, e Actividades Económicas e Trabalho (MAET), 14,7%, significando que, no seu conjunto, estes três Ministérios são responsáveis por 74,4% da despesa realizada no âmbito do PIDDAC, situação que se ilustra no gráfico seguinte:

Gráfico 13 – Distribuição da despesa por Ministérios (PIDDAC)



Quanto à importância relativa do financiamento nacional e comunitário, verificou-se que em 2004 o financiamento nacional representou 66,2% do total contra 33,8% do financiamento comunitário.

Observam-se, contudo, diferenças muito acentuadas entre Ministérios. Assim, reportando-nos, a título de exemplo, aos Ministérios acima referidos, constata-se que, enquanto no MOPTC o financiamento nacional representou cerca de 80% do total, no Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho a situação é inversa, predominando o financiamento comunitário, com um peso relativo de 75,7%.

¹ Cfr. Mapa XV – “PIDDAC – Despesa efectiva por Ministérios segundo as fontes de financiamento”.



Quadro 9 – Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no período 2002 – 2004

(na óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2002	2003	2004
Receitas correntes	49.638,1	51.337,3	52.314,5
Impostos directos	11.905,7	11.285,6	11.318,4
Impostos indirectos	17.417,7	18.327,6	17.915,6
Contribuições para a Segurança Social	10.160,8	15.335,8	15.984,6
Transferências correntes	1.493,7	2.166,6	2.515,2
das quais:			
Outros subsectores	17,8	44,9	20,1
Resto do Mundo – UE	892,1	1.723,8	2.021,2
Outras receitas correntes	–	4.221,7	4.580,7
Despesas correntes	51.429,9	52.710,7	57.850,3
Pessoal	17.468,7	16.432,2	17.525,9
Bens, serviços e outras despesas correntes	5.880,5	5.251,8	8.607,5
Encargos correntes da dívida	3.844,3	4.072,7	3.799,6
Transferências correntes	21.676,8	24.518,0	25.205,3
das quais:			
Outros subsectores	1.553,9	1.627,1	1.812,1
Resto do Mundo – UE	1.307,3	1.312,6	1.450,6
Subsídios	–	2.436,0	2.711,9
Saldo corrente	-1.791,8	-1.373,4	-5.535,8
Receitas de capital	3.421,8	3.115,7	3.379,1
Transferências de capital	1.925,0	2.522,8	3.096,2
das quais:			
Outros subsectores	12,5	16,1	3,6
Resto do Mundo – UE	1.755,4	1.297,1	1.184,2
Outras receitas de capital	1.496,7	592,9	282,9
Despesas de capital	5.240,2	4.687,0	4.767,4
Aquisição de bens de capital	1.928,8	1.829,3	2.052,7
Transferências de capital	3.180,3	2.785,9	2.680,2
das quais:			
Outros subsectores	1.445,2	1.483,2	1.536,4
Resto do Mundo – UE	–	0,0	0,0
Outras despesas de capital	131,1	71,7	34,5
Saldo global	-3.610,2	-2.944,7	-6.924,1
(em percentagem do PIB)	-2,8	-2,3	-5,1
Saldo primário	234,0	1.128,0	-3.124,4
(em percentagem do PIB)	0,2	0,9	-2,3
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1.877,7	1.830,5	3.241,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-5.487,9	-4.775,2	-10.165,1
(em percentagem do PIB)	-4,2	-3,7	-7,5

O valor do PIB utilizado neste quadro é o da Conta Geral do Estado, anterior, portanto, às alterações introduzidas pelo INE no apuramento das Contas Nacionais

Fontes: CGE/2002, CGE/2003 e CGE/2004



Tribunal de Contas

TITULO II

***APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DO ESTADO***



TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Nesta parte do Parecer sobre a CGE de 2004 faz-se a apreciação da actividade financeira do Estado nesse ano, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património financeiro, seguindo para o efeito as áreas de análise enunciadas no artº 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. É dedicado igualmente um capítulo ao sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.

A apreciação feita baseia-se em acções desencadeadas pelo Tribunal, designadamente sob a forma de auditorias, e está, sempre que é caso disso, desenvolvida no Volume II deste Parecer.

Em cada um dos capítulos segue-se, na medida do possível, uma apresentação uniforme. Em primeiro lugar, na parte com referência A), sintetizam-se os factos e as evidências que resultam da análise; em segundo lugar, com a referência B), apresentam-se as observações e recomendações, organizadas, quando isso é aplicável, pelos vários aspectos relativamente aos quais cabe ao Tribunal emitir um juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficácia e eficiência da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2004, Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro¹, foi aprovada pela Assembleia da República em 21 de Novembro de 2003, tendo entrado em vigor, nos termos do seu art.º 72.º, no dia 1 de Janeiro de 2004.

Já no final do ano, a Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, alterou os artigos 6.º – “Transferências orçamentais”, 61.º – “Financiamento do Orçamento do Estado”, e 67.º – “Gestão da dívida pública directa do Estado”, da LOE, tendo ainda introduzido alterações aos Mapas I (receitas), e II, III e IV (despesas) dos serviços integrados.

Como previsto na Lei de Enquadramento Orçamental², n.º 2 do art.º 43.º, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, aprovou as disposições necessárias à execução da LOE, de que se destacam as relativas à aplicação do novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), à informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos, municípios e Regiões Autónomas, e à unidade de tesouraria.

Procede-se de seguida a uma análise sucinta das alterações introduzidas no decurso do ano nos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

¹ Pela Declaração de Rectificação n.º 26-A/2004, de 28 de Fevereiro, foram rectificadas vários artigos, bem como os Mapas V a IX, referentes às receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos.

² Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aplicável pela primeira vez ao Orçamento do Estado para 2003, entretanto alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (primeira alteração), pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho (segunda alteração) e pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto (terceira alteração, a qual, designadamente, alterou a numeração do articulado). As remissões efectuadas no presente Parecer para a LEO, salvo referência em contrário, reportam-se à Lei n.º 91/2001 alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004.

A – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

Em 2004, foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

a.1) A nível dos serviços integrados

- ◆ *Alterações que aumentaram o montante global da despesa orçamentada, e da receita prevista*, em €4.452,1 milhões (5,7%), em resultado da abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões) autorizados pelo Governo e das modificações introduzidas pela Lei n.º 55/2004, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.859,7 milhões). Através dessas alterações orçamentais, as receitas efectivas foram aumentadas em €1.592,4 milhões, enquanto que as dotações para despesas efectivas aumentaram €4.452,1 milhões, o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (€7.638,0 milhões), em €2.859,7 milhões (37,4%).
- ◆ *Alterações que modificaram o montante global da despesa prevista, por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional*, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada, decorrentes de transferências de verbas:
 - ◇ previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento;
 - ◇ no âmbito da execução dos programas orçamentais;
 - ◇ em resultado da aprovação da Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional;
 - ◇ relativas à distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, a qual ascendeu a €500 milhões, tendo sido utilizados €426,7 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€392,8 milhões).
- ◆ *Alterações de natureza funcional*: em resultado das alterações orçamentais previstas na citada disposição da Lei do Orçamento (art.º 6.º), da abertura de créditos especiais, e da distribuição da dotação provisional, registaram maiores acréscimos as dotações com as classificações funcionais 2.02-“Saúde” (€2.035,8 milhões); 4.01-“Operações da dívida pública” (€980,6 milhões) e 2.01-“Educação” (€474,5 milhões).
- ◆ *Alterações de natureza económica*: em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de €3.429,0 milhões (9,9%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações relativas a transferências correntes (€2.451,5 milhões, ou seja, em 15,4%) e a despesas com pessoal (€936,3 milhões, ou seja, em 7,6%). As dotações para despesas de capital verificaram um acréscimo de €1.023,2 milhões (17,8%), devido ao reforço das dotações relativas a transferências de capital (€1.198,6 milhões, ou seja, 34,9%).

a.2) A nível dos serviços e fundos autónomos

- ◆ *Alterações aos orçamentos da receita dos SFA* (excluindo as provenientes de outros SFA) em €10.142,9 milhões, o que representou um acréscimo de 39,8% relativamente ao valor inicial de €25.485,2 milhões. As alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de passivos financeiros ascenderam a €1.233,0 milhões, pelo que as receitas



efectivas, previstas inicialmente em €24.397,6 milhões, registaram um acréscimo de €8.909,9 milhões (36,5%).

- ◆ *Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA* (excluindo as transferências para outros SFA) em €9.814,6 milhões, o que significou um acréscimo de 39,9% em relação ao valor inicial de €24.603,5 milhões. Em termos de despesas efectivas, as inicialmente previstas em €23.302,6 milhões, tiveram um acréscimo de €8.000,0 milhões (34,3%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de passivos financeiros (amortização de dívida) ascendido a €1.814,5 milhões.

Este conjunto de alterações implicou o aumento em €909,9 milhões do excedente inicialmente previsto dos serviços autónomos (€1.095,0 milhões), ou seja, um acréscimo de 83,1%, o qual traduz uma deficiente orçamentação inicial das receitas e das despesas desses organismos.

B – OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

1. Estrutura da Conta

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista no art.º 75 da LEO, com as excepções a seguir referidas.

- ◆ Pelas razões previstas na própria Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), não constam da Conta Geral do Estado de 2004 os mapas XXX – “Balço e demonstração de resultados dos serviços integrados”, XXXI – “Balço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos”, bem como os “Mapa dos compromissos assumidos”, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial desses organismos;
- ◆ Não constam também da Conta os mapas XV-A – “Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização” e XXVIII-A – “Movimentos e saldos das contas de tesouraria do sistema de segurança social” nem os mapas informativos 5 – “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”, 6 – “Créditos extintos por confusão” e 27 – “Alterações orçamentais” referentes à conta do subsector dos fundos e serviços autónomos.
- ◆ Em relação ao conteúdo dos mapas da Conta salienta-se, relativamente a:
 - ◇ Mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – “Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC)” – têm origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento, sendo a informação neles contida de carácter provisório;
 - ◇ Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” – evidencia apenas, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2004, o que se considera insuficiente, visto que o título do mapa aponta para um escalonamento plurianual das verbas envolvidas;
 - ◇ Mapa XXIII – “Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social” – foram efectuados vários ajustamentos às contas dos subsectores (serviços

integrados, serviços e fundos autónomos e Segurança Social), conforme se analisa no Capítulo III do Volume II.

O conteúdo de diversos Mapas que integram a Conta é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

O reforço, referido em a.1) de €980,6 milhões na função 4.01-“Operações da dívida pública” diz respeito à transferência para o FRDP das receitas das privatizações, não constituindo portanto operações da dívida pública. É ainda de referir que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre foram incluídas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” do orçamento do Ministério das Finanças, passaram, em 2004, a integrar o Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública”, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

No presente capítulo examina-se a execução do orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2004.

Numa primeira parte, analisa-se a evolução da receita cobrada, o respectivo modelo de contabilização e faz-se uma análise dos resultados globais constantes da Conta, com particular incidência nas áreas relativas às entidades administradoras de receitas do imposto sobre o valor acrescentado e de impostos sobre o rendimento.

Numa segunda, dá-se conta dos resultados da auditoria à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo por finalidade avaliar o seu grau de execução no ano de 2004.

Por último, sintetizam-se os resultados obtidos com a realização de uma auditoria¹ à receita de IVA, cujo objectivo foi o de avaliar a cobrança da receita em execução fiscal.

1. VISÃO GLOBAL

A) EVOLUÇÃO, MODELO DE CONTABILIZAÇÃO E RESULTADOS GLOBAIS

a.1) Evolução da receita cobrada

O quadro seguinte reflecte a evolução da receita líquida cobrada, no período de 2000 a 2004, por totais de capítulos e seus agrupamentos. Refira-se que, para permitir a comparabilidade dos dados face ao

¹ Relatório de Auditoria n.º 38/05 – 2ª Secção.



Tribunal de Contas

Handwritten signature and initials in blue ink.

actual classificador económico das receitas públicas, se procedeu a ajustamentos nas designações e valores de alguns capítulos¹.

Quadro 10 – Evolução da receita líquida cobrada

Designação	Valores (em milhões de euros)					Taxas de crescimento (em %)				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	Média
Receitas correntes	26 942,2	27 711,4	30 295,3	30 650,2	30 695,1	2,9	9,3	1,2	0,1	3,3
Impostos directos	11 316,2	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	0,2	4,9	-5,4	0,5	0,0
Impostos indirectos	14 373,3	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	3,3	11,9	4,4	-1,5	4,4
Contrib. SS, CGA e ADSE	81,1	81,1	97,7	92,9	94,4	0,0	20,4	-4,9	1,6	3,9
Taxas multas e penalidades	251,4	286,8	281,0	361,6	476,8	14,0	-2,0	28,7	31,9	17,3
Rendimentos propriedade	426,9	403,9	554,4	485,2	555,5	-5,4	37,2	-12,5	14,5	6,8
Transferências correntes	183,9	287,1	464,9	634,9	680,9	56,1	62,0	36,6	7,2	38,7
Venda bens serv. correntes	267,3	276,3	334,3	414,1	381,0	3,4	21,0	23,9	-8,0	9,3
Outras receitas correntes	42,0	195,7	54,1	68,3	124,2	365,7	-72,4	26,2	81,8	31,1
Receitas de capital	13 309,4	16 273,1	23 056,9	34 982,9	39 559,6	22,3	41,7	51,7	13,1	31,3
Venda bens investimento	89,8	22,5	571,8	77,5	10,6	-74,9	2 440,4	-86,4	-86,3	-41,4
Transferências de capital	120,7	169,1	295,1	188,5	169,1	40,1	74,5	-36,1	-10,3	8,8
Activos financeiros	2 410,5	477,3	452,1	23,8	1 285,1	-80,2	-5,3	-94,7	5 299,6	-14,6
Passivos financeiros	10 289,4	15 604,1	21 310,0	34 357,3	38 026,4	51,7	36,6	61,2	10,7	38,7
Outras receitas de capital	399,0	0,0	427,9	335,8	68,4	-100,0	-	-21,5	-79,6	-35,6
Outras receitas	877,3	646,2	504,7	405,5	456,2	-26,3	-21,9	-19,7	12,5	-15,1
Rec. próprios comunitários	204,2	181,0	140,7	134,2	159,1	-11,4	-22,3	-4,6	18,6	-6,0
Reposições não abatidas	477,7	267,5	228,0	127,4	171,1	-44,0	-14,8	-44,1	34,3	-22,6
Saldo da gerência anterior	195,5	197,7	136,0	143,9	126,0	1,2	-31,2	5,8	-12,4	-10,4
Total da receita efectiva	30 839,5	29 026,5	32 546,9	31 681,3	32 684,5	-5,9	12,1	-2,7	3,2	1,5
Total da receita	41 129,0	44 630,7	53 856,9	66 038,6	70 710,9	8,5	20,7	22,6	7,1	14,5
Operações extra-orçamentais	347,4	248,7	488,8	1 345,4	772,6	-28,4	96,6	175,2	-42,6	22,1
Total geral	41 476,4	44 879,4	54 345,7	67 384,0	71 483,5	8,2	21,1	24,0	6,1	14,6

Fonte: CGE de 2000 a 2004.

Na análise desta evolução, importa ter em conta que a cobrança de impostos está influenciada, em 2002, pela regularização extraordinária de dívidas fiscais e, em 2003, pela operação de cessão de créditos fiscais para efeitos de titularização. Nas outras receitas há também que ter em conta o efeito das medidas extraordinárias para redução do défice público, registadas no período em referência.

A representação gráfica da evolução da cobrança líquida bem como das suas taxas de crescimento pode ser visualizada nos gráficos infra:

¹ Assim, em relação aos anos de 2000 a 2002, foram autonomizados em capítulos próprios as “Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE” e o “Saldo da gerência anterior”, que no anterior classificador se integravam, respectivamente, nos capítulos “Taxas, multas e outras penalidades” e “Outras receitas de capital”. Por outro lado, foi suprimido o capítulo “Contas de Ordem” e as “Reposições abatidas nos pagamentos” passaram a integrar o capítulo “Operações Extra-Orçamentais”.

Gráfico 14 – Evolução da Receita

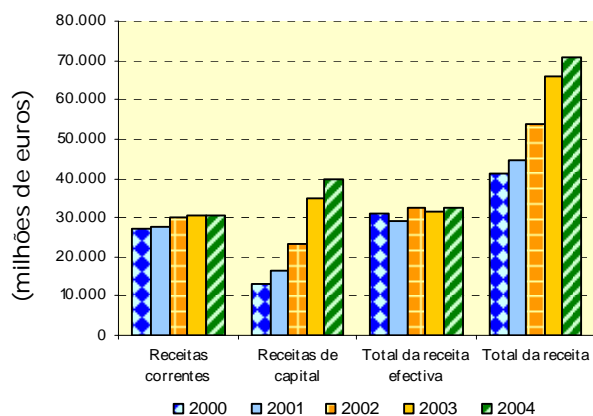
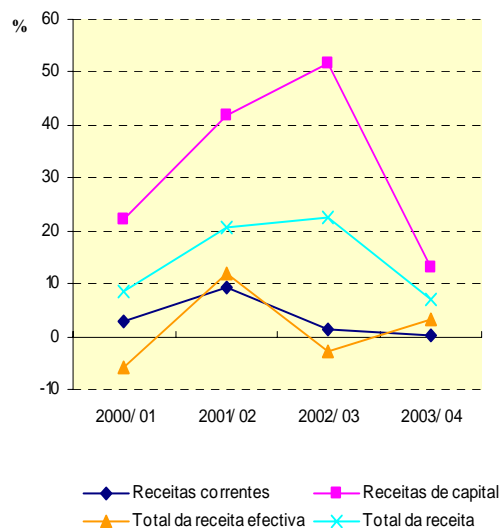


Gráfico 15 – Taxas de Crescimento da Receita



Com as ressalvas decorrentes da influência dos factores extraordinários verificados em 2002 e 2003, o “Total da receita” regista na média do período uma taxa nominal de crescimento acentuada (14,5%), apesar da “Receita efectiva” apenas ter crescido 1,5%. Assim, o crescimento do “Total da receita” ficou sobretudo a dever-se ao aumento dos “Passivos financeiros” (38,7%, em termos médios anuais) com o maior relevo em 2003 em que cresceram 61,2%.

Analisando o peso do total da receita, receita efectiva, receita fiscal e passivos financeiros, no PIB¹, com base nos valores publicados na CGE de 2004, para este agregado macroeconómico, observa-se que o total da receita continuou a aumentar o seu peso no PIB, em consequência sobretudo do crescimento dos passivos financeiros, porquanto as receitas efectivas, em especial as de natureza fiscal, diminuíram o seu peso no referido agregado macroeconómico, conforme é evidenciado no quadro seguinte.

¹ Nos Títulos 2 e 3, são utilizados os valores do PIB (base 1995).



Quadro 11 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

	2003	2004
Total da receita / PIB	50,6	52,3
Total da receita efectiva / PIB	24,3	24,2
Receita fiscal / PIB	21,9	21,0
Passivos financeiros / PIB	26,3	28,2

Tomando como deflator a taxa de variação dos preços implícita no PIB (cerca de 2,5%)¹, obtêm-se taxas de crescimento reais de 4,5%, 0,6% e 8,0% e -3,1% para os totais da receita, receita efectiva, passivos financeiros e receita fiscal, respectivamente. Assim, tendo em conta que segundo os indicadores para a economia nacional publicados na CGE a taxa de variação real do PIB foi de 1%, apenas os passivos financeiros e, pelo seu efeito, o total da receita registaram taxas reais de crescimento superiores à do Produto; o conjunto da receita efectiva, embora com uma taxa positiva, cresceu menos do que aquele agregado, o que ficou sobretudo a dever-se ao nível de cobrança dos impostos que, em termos reais, baixou significativamente em relação ao ano anterior.

a.2) Modelo de Contabilização da receita em 2004

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2004, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita à aplicação das normas difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro desse ano e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004”, que são, em muitos aspectos, similares às difundidas para o ano de 2003.

Em 2004, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para o ano transacto, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores da receita fiscal, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento, tendo como entidades intervenientes no processo de contabilização a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), a Direcção-Geral dos Impostos (DGCi) e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Estas três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à Conta Geral do Estado no Sistema de Gestão de Receitas, tendo para o efeito, de acordo com as versões do SCR remetidas ao Tribunal, sido utilizados 393 balcões e catorze operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos).

A DGCi foi a entidade responsável pelo registo da informação em 390 balcões que foram afectos às receitas de impostos sobre o rendimento (DGCi-IR), do imposto sobre o valor acrescentado (DGCi-IVA), do imposto do selo (DGCi-IS), das restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças (DGCi-RPSLF), de receitas obtidas pelas tesourarias de finanças (DGCi-TF) e, a partir de

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal com base nos valores apresentados na CGE de 2004.

2004, aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de “Multi-Imposto” (DGCI-MI) e à dedução das cobranças de créditos cedidos de receitas “Não DUC”, ou seja, tituladas por documentos não únicos (DGCI-ND).

Os restantes três balcões foram utilizados pela DGT e pela DGAIEC. A primeira entidade utilizou dois balcões para as receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais e a segunda um balcão para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

Verificou-se ainda que, o balcão criado pela DGO, a pedido da DGCI e que se destinava ao registo da receita proveniente da cobrança em execução fiscal, não foi utilizado na contabilização do ano em análise.

A análise dos dados constantes das versões do SCR, remetidas periodicamente pela DGO ao Tribunal, permitiu constatar o incumprimento:

- ◆ do prazo definido pela DGO para o registo da informação original de cada período de incidência mensal (até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução);
- ◆ do prazo determinado por aquela Direcção-Geral (até 31 de Março de 2005) para os serviços intervenientes na contabilização terem conciliado e inserido, no SGR, a informação sobre a respectiva receita orçamental de 2004, à excepção da contabilização da receita inscrita no balcão 0004 – IRS.

a.3) Resultados globais

Do confronto entre os valores registados nos mapas n.º 4 – “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, n.º 7 – “Créditos extintos por prescrição” e n.º 8 – “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão” que constam do Volume II, Tomo I da Conta Geral do Estado e os valores de receitas anuladas constantes do Mapa I do Volume I da Conta relativo às Receitas dos serviços integrados, por classificação económica, apurou-se uma divergência total de €651,6 milhões.

Do confronto entre os valores constantes da versão do SCR remetida como definitiva, pela DGO ao Tribunal de Contas, em 8 de Junho de 2005, e os valores da CGE verificou-se, relativamente ao ciclo de reembolsos e restituições, uma divergência de €106,1 milhões nas restituições pagas e que se reflecte no saldo final, a qual resultou do facto da informação remetida ao Tribunal se encontrar incompleta na medida em que não incluía a informação de restituições pagas pela DGT.

Verificou-se que as cobranças de impostos sobre o rendimento (IR) e do selo foram objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na Contabilidade do Tesouro. O serviço administrador efectuou o registo destas cobranças directamente nos balcões afectos aos referidos impostos (DGCI-IR e DGCI-IS) enquanto a contabilização pelo Tesouro foi efectuada nas contas de receitas do Estado obtidas pelas tesourarias (correspondentes aos balcões da DGCI-TF) ou relativas a “Multi-Imposto” (correspondentes ao balcão da DGCI-MI) não as tendo posteriormente transferido para as contas afectas aos impostos em causa (correspondentes aos balcões da DGCI-IR e da DGCI-IS).

Na área de contabilização da Receita do Estado, para a qual a DGT assume a função de entidade administradora, verificou-se uma excepção aos critérios de contabilização a qual teve origem no despacho, de 27 de Dezembro de 2004, do Ministro das Finanças e da Administração Pública que



determinou que as quantias arrecadadas no dia 3 de Janeiro de 2005, cujo prazo normal de pagamento terminava em 31 de Dezembro de 2004, deveriam ser consideradas como cobradas nesta última data, devendo ser contabilizadas e escrituradas nas tabelas orçamentais de 2004.

Os valores apurados pela DGCI relativos às cobranças obtidas nas tesourarias de finanças foram acrescidos à Receita do Estado de 2004 (€41,4 milhões), através de registos no SGR afecto à DGT e na conta da Contabilidade do Tesouro afecta à receita da DGT resultante de cobranças directas, mas à custa da dedução de idêntico valor na Receita de 2005 registada nos mesmos sistemas.

Em cumprimento do despacho do Secretário de Estado do Orçamento, a DGT procedeu à dedução à Receita do Estado de 2004 do valor de €105,3 milhões, cobrado em 2003, para restituição ao cessionário da parte correspondente à cobrança de créditos cedidos, o que implicou a sobreavaliação da Receita do Estado em 2003 e a correspondente subavaliação em 2004, naquele valor.

No que se refere à contabilização da receita do imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), verificou-se não ter sido cabalmente acolhida a recomendação do Tribunal para a correcção dos desvios detectados nos saldos de liquidação que transitaram de 2003 para 2004, apurando-se uma divergência de €27,9 milhões entre os valores detectados em erro pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2003 e os lançamentos de correcção efectuados pela DGCI no processo de contabilização do ano de 2004.

No processo de contabilização da receita de impostos sobre o rendimento verificou-se a substituição dos valores registados nas tabelas do serviço administrador, como cobrados nas tesourarias de finanças, pelos das tabelas daqueles serviços cobradores anulando-se as divergências, face aos valores apurados pela DGT, da seguinte forma:

- ♦ alteração do valor da receita de IRS, de IRC e do imposto do selo obtida pelas tesourarias de finanças que foi apurado através do sistema de gestão dos respectivos impostos (€6.784,5 milhões) para o valor da cobrança desses impostos registado nas tabelas das direcções de finanças (€6.767,4 milhões), que foi superior em €17,1 milhões;
- ♦ alteração do valor da receita cobrada devido às transferências efectuadas entre contas do Tesouro, nomeadamente retenções na fonte, registadas pela Contabilidade do Tesouro, por este exceder em €4,9 milhões o valor apurado através do sistema de gestão de impostos sobre o rendimento.

Também no processo de contabilização da receita de imposto sobre o valor acrescentado, a DGCI procedeu a alterações na cobrança e reembolsos pagos, assumindo os valores que constavam na Contabilidade do Tesouro.

Analisada a receita cobrada, por entidades, de acordo com os valores registados na Contabilidade do Tesouro e a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras, verificou-se que:

- ♦ as tesourarias de finanças continuaram a obter a maior parcela de cobrança da receita (mais €3.356 milhões do que em 2003) com 39,9% do total arrecadado (atingindo este €37.199,5 milhões, mais 6,6% do que em 2003), seguidas pelas entidades colaboradoras na cobrança (36,9%), pelas caixas da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (17,4%), pela Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (1,5%) e, por fim, pelas

contas bancárias da Direcção-Geral do Tesouro e dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (4,3%);

- ◆ a cobrança por entrada de fundos foi acrescida em €42.586,5 milhões, através de operações escriturais, dos quais 89,3% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento;
- ◆ também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registados como orçamentais, as quais atingiram €2.310,1 milhões que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (44,8%), a Segurança Social (23,8%) e as Autarquias (16,4%);
- ◆ ao valor remanescente (€77.475,8 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores; segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de €5.992,3 milhões, dos quais 54,9% foram relativos a IVA e 40,1% a IR;
- ◆ a receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais (reposições abatidas nos pagamentos) e sem os passivos financeiros (que cresceram 10,7% devido à utilização de mais €3.669,1 milhões de dívida pública do que em 2003) totalizou €32.684,5 milhões o que representou um acréscimo de 3,2% (mais €1.003,1 milhões) face ao ano anterior.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

No exercício orçamental do ano de 2004, não se concretizou ainda a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000, aplicando-se, assim, a norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro, até à transição para o novo regime, continuariam a contabilizar as receitas dos serviços administradores.

Assim, continuou a não ser cumprido um dos princípios básicos do regime legal e do modelo de contabilização das receitas do Estado que consiste na responsabilização dos serviços administradores dessas receitas, que continuaram sem reunir as condições adequadas para poderem assumir tal responsabilidade, pelo que a informação a contabilizar sobre as receitas do Estado voltou a não ser objecto de validação integral pelos respectivos sistemas próprios.

O despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 13 de Abril de 2004, determinou a dedução à receita de 2004, de €105.297.455,80, valor correspondente à cobrança em 2003, de dívidas incluídas na Carteira de créditos cedidos, e que foi transferido para o cessionário, utilizando a figura da restituição.

Na medida em que a receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos não constitui receita do Estado, mas sim do cessionário, a quem deverá ser entregue, considera o Tribunal que o procedimento utilizado é incorrecto e não contribui para a clareza das Contas Públicas.



Recomendação 1 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que deverá ser encontrada uma forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

O Tribunal não defende que sejam promovidas ou sequer admitidas excepções aos critérios de contabilização mas que, sendo tais excepções determinadas como tem sido o caso, não devem ser, seguramente, os serviços administradores das receitas a alterar a sua contabilidade mas a entidade coordenadora do processo de contabilização a registar essas alterações. Desta forma, o Tribunal considera que a intervenção da Direcção-Geral do Orçamento, tendo em conta as competências que lhe estão atribuídas, nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, iria contribuir para resolver as discrepâncias existentes e não para criar novas discrepâncias.

Recomendação 2 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja a Direcção-Geral do Orçamento a registar no Sistema de Gestão de Receitas as excepções ao cumprimento dos princípios, normas e critérios de contabilização determinados para a execução do Orçamento da Receita do Estado.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Os valores das receitas anuladas constantes do Mapa I do Volume I da Conta Geral do Estado não correspondem integralmente aos registados no SCR como anulação de liquidação, uma vez que as figuras contabilísticas “Extinção por Perdão ou Amnistia” e “Extinção por Prescrição” não foram objecto de qualquer movimentação, apesar das instruções da DGO para a contabilização das receitas do Estado do ano económico de 2004 referirem como grande inovação o facto dessas figuras terem sido autonomizadas.

Mesmo que a divergência apurada de €651,6 milhões seja, em parte, devida ao registo de movimentos com a finalidade de regularizar saldos, o que também confirma as observações do Tribunal sobre a incorrecção no valor dos saldos transitados do ano anterior, verifica-se que o valor reportado sobre a extinção de créditos é superior ao triplo da registada como anulação de receitas, não tendo sido movimentada nenhuma outra operação de execução que correspondesse às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 4 a 8 do Volume II da Conta.

A versão final do Sistema Central de Receitas remetida pela DGO ao Tribunal de Contas deveria coincidir com a informação que consta da Conta Geral do Estado e evidenciar, com exactidão e clareza, toda a receita liquidada, anulada, cobrada e reembolsada/restituída o que não se verificou. Na verdade, os desvios causados por erro na constituição dos ficheiros referentes ao SCR, têm ocorrido de forma recorrente desde que o Tribunal de Contas recebe a informação sobre a execução orçamental registada nesse sistema, pelo que o Tribunal refere, mais uma vez, que este tipo de situações não deve repetir-se por prejudicar a apreciação das Contas Públicas.

A adopção de procedimentos distintos, pela DGCI e DGT, no registo das cobranças de impostos sobre o rendimento e do selo, que esta última entidade regista como “Multi-Imposto”, configura-se como uma condicionante negativa no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da Receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

Recomendação 3 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam criadas, na Contabilidade do Tesouro, contas elementares associadas a IRS, IRC e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como “Multi-Imposto” para aqueles impostos, à medida que estes forem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de “Multi-Imposto”, no respectivo balcão do SGR, corresponda efectivamente ao apurado como cobrança em excesso.

A divergência de €27,9 milhões detectada entre os valores apurados em erro pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2003 e a correcção efectuada pelo serviço administrador em 2004 é demonstrativa da falta de fiabilidade do saldo de receitas por cobrar que consta da Conta Geral do Estado.

Os reembolsos continuaram a ser contabilizados na sequência do respectivo pagamento enquanto as outras deduções foram contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos.

Considerando os factos apurados e a análise efectuada ao processo de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da Receita do Estado relativa ao ano de 2004, não pode o Tribunal de Contas deixar de manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos. Na verdade, os procedimentos adoptados pelas entidades intervenientes naquele processo conduzem à falta de fiabilidade e de consistência do modelo de contabilização tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Voltaram a verificar-se deficiências no processo de contabilização e controlo, já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ manutenção de tabelas de execução orçamental de estrutura e tipo de informação heterogéneos, tornando necessário aplicar critérios de normalização para obter os dados a registar no Sistema Central de Receitas;
- ◆ utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ a informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou sem ser objecto de transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da Conta Geral do Estado;
- ◆ parte da informação que tem de ser objecto de recolha informática para integrar as bases de dados dos serviços administradores continuou a ser enviada com significativos atrasos ou sem deter condições para poder ser validada.

Os procedimentos descritos e a apreciação do Tribunal de Contas sobre a fiabilidade e a tempestividade do processo de contabilização da Receita do Estado continuaram a justificar, no presente Parecer, o apuramento de um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual e para cada entidade ou para o seu conjunto, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros.



Da análise aos valores apurados para os diferentes indicadores, são de salientar os seguintes aspectos:

- ◆ os resultados obtidos para o *indicador de tempestividade* da informação original revelam que o tempo gasto pelas entidades para o registo dessa informação correspondeu ao dobro do período tempestivo, enquanto o indicador de tempestividade da informação definitiva mostra que a duração do período tempestivo correspondeu a um sexto do tempo necessário para registar a referida informação;
- ◆ os resultados do *indicador de fiabilidade* mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 52,9% do valor da movimentação total;
- ◆ os resultados do *indicador de fiabilidade tempestiva* mostram que apenas 27,4% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva;
- ◆ o desempenho da Direcção-Geral do Tesouro, apurado pelos indicadores, foi claramente penalizado não só pela imputação do registo dos Passivos Financeiros a esta entidade e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do SCR de 2 de Junho de 2005, como também pelo registo das operações de encerramento da Conta Geral do Estado comunicadas pela Direcção-Geral do Orçamento, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004, só ter sido efectuado em Junho de 2005;
- ◆ a Direcção-Geral do Tesouro foi ainda penalizada no seu desempenho por ter assumido o registo do valor da transferência, em termos contabilísticos, da receita arrecadada no dia 3 de Janeiro de 2005, com prazo de pagamento terminado em 31 de Dezembro de 2004, para a receita cobrada neste dia uma vez que o valor definitivo desta alteração, efectuada para dar cumprimento ao Despacho exarado pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública em 27 de Dezembro de 2004, só foi comunicado, pela entidade administradora das receitas em causa, em Março de 2005;
- ◆ a Direcção-Geral dos Impostos foi penalizada no seu desempenho por, relativamente à contabilização das restituições e reembolsos dos serviços de finanças, ter efectuado alterações relativas aos meses de Abril, Julho e Agosto de uma tal dimensão, face à informação original previamente registada, que os respectivos indicadores de fiabilidade tempestiva, atingiram os níveis de 0,8%, 0,3% e 1,2%.

Da caracterização do modelo de contabilização bem como da análise dos indicadores, o Tribunal conclui que o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva, na medida em que até ao encerramento da respectiva Conta Geral do Estado, os valores fornecidos pelo Sistema Central de Receitas podem variar de forma imprevisível, o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior.

A finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo, continua por cumprir em 2004, pelo menos nos termos anteriormente recomendados pelo Tribunal de Contas.

Recomendação 4 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

A entrada em funcionamento dos Sistemas Central e de Gestão das Receitas constituiu um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas, mas que se tem revelado insuficiente para assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva e incapaz de ultrapassar as deficiências do modelo de contabilização que existia anteriormente, na medida em que o processo adoptado desde 2002, em múltiplos aspectos, só se distingue do utilizado em anos anteriores no que se refere ao registo dos valores no Sistema de Gestão de Receitas.

Continuou sem se verificar a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações, mantendo-se o sucessivo registo, por diversas entidades, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si.

Recomendação 5 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que os dados apenas sejam registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que assegure a transmissão da informação de forma fiável e tempestiva para os restantes sistemas do modelo de contabilização assegurando assim a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

O Tribunal entende que a alteração de valores pelos serviços administradores, verificada na contabilização das receitas dos impostos sobre o rendimento e do imposto sobre o valor acrescentado, com o objectivo de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos valores que foram apurados pela DGT, não só constitui uma demonstração cabal da falta de fiabilidade do modelo de contabilização como provoca desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços e a Conta, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes.

Para além disso, entende ainda o Tribunal que este procedimento impede a detecção de divergências entre a informação residente nos sistemas próprios dos serviços administradores e a apurada pelos serviços cobradores e:

- ◆ não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na Conta, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência, não consegue corrigir erros de forma tempestiva;
- ◆ não regulariza as situações que originaram os desvios entre a informação residente nos sistemas próprios dos serviços administradores e a apurada pelos serviços cobradores porque não assegura a validação de valores recebidos (ou pagos) pela Tesouraria do Estado como receitas cobradas (ou reembolsadas e restituídas) pelos respectivos serviços administradores.

Recomendação 6 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, que sujeite os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.



2. DÍVIDAS FISCAIS OBJECTO DE CESSÃO

O Tribunal apreciou esta matéria tendo em conta os resultados obtidos com a realização da auditoria à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão com a finalidade de avaliar o seu grau de execução no ano de 2004¹.

A) MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS

a.1) Informação prestada sobre créditos cedidos

A cessão de créditos do Estado relativa às dívidas fiscais, foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003. Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de €9.446.137.174,00 por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos.

Conforme se encontra previsto no n.º 2 do artigo 8.º da referida Portaria, a Direcção-Geral dos Impostos, como entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos, presta periodicamente ao cessionário informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada. Essa informação é apresentada através de relatórios mensais, com os dados sobre a cobrança e os valores transferidos, e semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira em 30 de Setembro de 2003 (data da separação) e pelo valor em dívida no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e Objecto de Retransmissão), as Anulações ocorridas nesse período, os créditos integralmente cobrados, os novos planos de pagamento a prestações e as reduções na Carteira de Créditos.

A variação registada na composição da Carteira de Créditos original é resultante das substituições entretanto efectuadas, sejam estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas (na sequência de conclusão da migração dos processos para o Sistema de Execuções Fiscais e da sua verificação física), ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos. Esta inclusão só se deveria verificar se os referidos ajustamentos fossem insuficientes para repor o valor original dos créditos cedidos, face à redução resultante da exclusão dos créditos eliminados.

¹ Relatório de Auditoria n.º 49/05 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

A eliminação de créditos da Carteira é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais seja apurado um facto anterior à data da separação que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeito da cessão, designadamente, sentença judicial, prescrição ou declaração de falência. No entanto, sempre que se verificar um facto posterior à data acima referida, os respectivos créditos não são objecto de substituição e, no caso das prescrições, devem passar a ser reportados ao cessionário como anulações, reduzindo o saldo em dívida. Também deve ser reportada ao cessionário a informação sobre os créditos que sejam objecto de cobrança (parcial ou integral) e a correspondente redução do valor em dívida.

Assim, as substituições devem ser as variáveis utilizadas para manter o valor nominal dos créditos constantes da Carteira. As cobranças e as anulações devem ser, por sua vez, as variáveis responsáveis pela redução do valor em dívida referente aos créditos objecto de cessão.

No âmbito da auditoria previamente referida procedeu-se à análise da informação contida nos relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário e ao confronto da informação relativa aos créditos do Estado contida nos ficheiros remetidos por aquele serviço ao Tribunal de Contas.

No quadro seguinte encontra-se expressa a variação da Carteira de Créditos, em cada um dos períodos de cobrança, de acordo com a informação constante dos relatórios remetidos à entidade cessionária.

Quadro 12 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 30-09-2003 e 28-02-2005

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 30/09/2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31/08/2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28/02/2005
IRS	1.175,7	98,4	98,4	1.175,7	75,9	76,0	1.175,6
IRC	2.572,4	129,3	129,3	2.572,4	167,0	167,0	2.572,4
IVA	5.255,9	231,4	231,4	5.255,9	256,3	256,3	5.255,9
Outros	442,2	8,9	8,9	442,2	29,9	29,9	442,2
Total	9.446,1	468,0	468,0	9.446,1	529,0	529,1	9.446,0

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Segundo estes dados, verifica-se que as substituições efectuadas até ao final do primeiro período de cobrança não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos, enquanto no final do segundo período de cobrança se encontravam por substituir créditos violados no valor de €110.680,44.

Quando analisada a informação dos ficheiros que deveriam suportar a dos relatórios enviados ao cessionário e se confrontam os créditos cedidos, à data de separação, com os contidos na Carteira no final do primeiro período de cobrança, verifica-se, conforme evidenciado no quadro seguinte, que se mantiveram 1.339.060 créditos, dos quais 211.030 tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €188,9 milhões, enquanto para 7.609 dos referidos créditos, esse valor foi acrescido, em €29,7 milhões. Verificou-se ainda a eliminação de 51.698 créditos, no valor total de €333,9 milhões e a inclusão de 85.518 créditos, no valor de €433,8 milhões.



Quadro 13 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 30-09-2003 e 31-08-2004

(Valores: em milhões de euros)

Créditos	Carteira de Créditos em 30/09/2003		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31/08/2004	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.120.421	5.869,8	0	0,0	1.120.421	5.869,8
Eliminados	51.698	333,9	-51.698	-333,9	0	0,0
Com redução do valor nominal	211.030	3.178,0	0	-188,9	211.030	2.989,1
Com aumento do valor nominal	7.609	64,5	0	29,7	7.609	94,3
Acrescidos	0	0,00	85.518	433,8	85.518	433,8
Total	1.390.758	9.446,1	33.820	-59,2	1.424.578	9.386,9

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal de Contas.

O resultado da comparação entre a informação sobre Créditos Violados e a correspondente redução da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, bem como entre a informação sobre Créditos Substitutos e o correspondente acréscimo da Carteira de Créditos até àquela data revelou uma situação de não aderência total da informação que se traduzia, no que respeita aos créditos violados num acréscimo de €32,1 milhões, no valor da Carteira, face ao que deveria resultar das substituições totais e parciais registadas nesse ficheiro, e numa redução de €14,9 milhões no caso dos créditos substitutos, face ao que deveria resultar dos créditos novos e alterados registados nesse ficheiro.

O quadro seguinte reflecte a variação verificada na composição da Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004:

Quadro 14 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 31-08-2004 e 28-02-2005

(Valores: em milhões de euros)

Créditos	Carteira de Créditos em 31/08/2004		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28/02/2005	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.152.333	6.027,4	0	0,0	1.152.333	6.027,4
Eliminados	42.939	155,5	-42.939	-155,5	0	0,0
Com redução do valor nominal	25.464	437,2	0	-114,6	25.464	322,6
Com aumento do valor nominal	203.842	2.766,8	0	1.188,1	203.842	3.955,0
Acrescidos	0	0,0	89.488	532,0	89.488	532,0
Total	1.424.578	9.386,9	46.549	1.450,1	1.471.127	10.837,0

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal de Contas.

Este confronto revelou que se mantiveram na Carteira de Créditos 1.381.639 créditos, dos quais 25.464 tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €114,6 milhões, enquanto para 203.842 esse valor foi acrescido, em €1.188,1 milhões. Verificou-se ainda a eliminação de 42.939 créditos, no valor total de €155,5 milhões, e a inclusão de 89.488 créditos, no valor de €532,0 milhões.

Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos apresentava, em 28 de Fevereiro de 2005, um acréscimo de €1.450,1 milhões face à situação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004.

Através da informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos foi possível identificar que a maior parte da referida variação era resultante dos valores indevidamente atribuídos a dois créditos de imposto sobre o valor acrescentado respeitantes a dois processos de execução fiscal instaurados no Serviço de Finanças de Lisboa-2. A análise dos respectivos processos veio confirmar esta situação, na medida em que os valores de instauração registados no Sistema de Execuções Fiscais em escudos não foram convertidos em euros mas assumidos como tal, originando a sobrevalorização destes créditos em €832,3 milhões e em €336,8 milhões, respectivamente. O valor destes processos veio a ser corrigido no sistema em 5 e 8 de Janeiro de 2004 através de vários documentos de anulação.

Refira-se, no entanto, que esta situação só teve impacto na situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que estes créditos foram considerados pelo valor correcto nas situações reportadas a 30 de Setembro de 2003 e a 31 de Agosto de 2004.

Considerando a referida correcção, no valor total de €1.169,1 milhões, a composição da Carteira de Créditos reportada a 28 de Fevereiro de 2005 no respectivo ficheiro informático é de 1.471.127 créditos cedidos no valor de €9.667,9 milhões.

Nos quadros seguintes, encontra-se expressa a evolução da Carteira de Créditos em cada um dos períodos de cobrança, de acordo com a informação constante dos relatórios remetidos à entidade cessionária:

Quadro 15 – Evolução dos créditos do Estado até 31-08-2004

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos 30/09/2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.175,7	98,4	98,4	6,1	59,2	1.110,3
IRC	2.572,4	129,3	129,3	13,1	57,3	2.502,0
IVA	5.255,9	231,4	231,4	11,7	128,1	5.116,1
Outros	442,2	8,9	8,9	4,7	7,3	430,2
Total	9.446,1	468,0	468,0	35,7	251,9	9.158,5

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.



Quadro 16 – Evolução dos créditos do Estado até 28-02-2005

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Valor em dívida em 31/08/2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.110,3	75,9	76,0	6,5	22,3	1.081,5
IRC	2.502,0	167,0	167,0	6,1	21,0	2.474,9
IVA	5.116,1	256,3	256,3	33,8	56,8	5.025,5
Outros	430,2	29,9	29,9	0,6	1,7	427,9
Total	9.158,5	529,0	529,1	46,9	101,7	9.009,8

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

No caso das cobranças, as inconsistências verificadas nos registos constantes dos respectivos ficheiros impossibilitaram o cruzamento de toda a informação de cobrança com a informação contida nos ficheiros sobre a situação da Carteira de Créditos no final de cada um dos períodos de cobrança e de obter o apuramento da cobrança total por tipo de crédito, pelo que só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário.

Nestas circunstâncias e para o período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2005 (17 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 49,19% do valor previsto pelo cessionário (€889,2 milhões), registando-se a descida deste indicador de 50,31% no primeiro período de cobrança (11 meses, até 31 de Agosto de 2004) para 46,79% no segundo período (seis meses).

No mesmo período de 17 meses, o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (excluindo juros moratórios acrescidos) foi de 3,73% do valor nominal dos créditos cedidos (€9.446,1 milhões), o que representa 0,22% em termos de cobrança média mensal, indicador que também diminuiu de 0,24% no primeiro período de cobrança para 0,18% no segundo período de cobrança.

Além da análise global da informação, foi também realizado um exame a um conjunto de processos de execução fiscal respeitantes a créditos cedidos, tendo sido examinada a situação de 479 processos à data de 31 de Agosto, dos quais 241 créditos sem movimento e 238 com movimento (créditos violados, substitutos, anulações e cobranças).

Nos créditos sem movimento, a análise revelou a sobrevalorização da Carteira em €44,5 milhões, devido a 39 dos créditos terem sido incluídos apesar de não apresentarem condições de elegibilidade e 19 terem sido considerados por um valor superior ao que apresentavam na realidade.

A análise dos créditos com movimento permitiu concluir a existência de 94 créditos violados, no valor de €88,7 milhões, que não reuniam as condições de elegibilidade ou se encontravam em duplicado na Carteira (com diferente número de crédito) e de 15 créditos substitutos, no valor de €16,4 milhões, acrescidos apesar de terem associados processos contenciosos de impugnação ou de oposição, processos administrativos de reclamação graciosa, declarações de falência ou dívidas já regularizadas. Permitiu concluir, também, que cinco anulações, no valor de €3,3 milhões, respeitavam a dívidas inexigíveis à data da separação, pelo que deveriam ter sido consideradas como créditos violados e não como anulações, e 26 créditos com cobrança, no valor total de €1,9 milhões, revelaram, em alguns

casos, a inexistência dos documentos de pagamento nos respectivos processos ou a falta de registo dos mesmos nos sistemas informáticos¹.

a.2) Operações contabilísticas em 2004

O impacto da operação de cessão de créditos do Estado, para efeitos de titularização, na execução do Orçamento do Estado de 2004 consistiu na dedução, à Receita desse ano, da cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão, obtida em 2003 e em 2004.

Quadro 17 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos

(em milhões de euros)

Receita	Cobranças 2003	Cobranças 2004	Cobrança Total
IRS	27,0	64,6	91,6
IRC	29,8	60,0	89,9
Total de IR	56,8	124,7	181,5
IVA	46,1	168,1	214,2
Outras receitas do Estado	2,4	10,3	12,7
Total de Receita do Estado	105,3	303,1	408,4
Receita do Instituto das Estradas de Portugal	0,0	1,3	1,3
Total da cobrança no âmbito da cessão	105,3	304,4	409,7

A cobrança obtida em 2004 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de €303,1 milhões e representou 33,28% da cobrança coerciva nesse ano (€910,7 milhões), excluídos os valores cobrados de custas e de juros vincendos obtidos da regularização de dívidas ao abrigo do Regime estipulado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. As custas e os juros de mora vincendos não são calculados por processo de execução fiscal mas por conjunto de processos e, segundo a Direcção-Geral dos Impostos, correspondem à parcela da dívida que não é entregue ao cessionário.

A cobrança coerciva de receita de impostos sobre o rendimento (€124,7 milhões), imposto sobre o valor acrescentado (€168,1 milhões) e outras receitas do Estado (€10,3 milhões) obtida dos créditos cedidos correspondeu a 35,65%, 33,98% e 15,54%, respectivamente, da cobrança coerciva dessas receitas registadas na Conta Geral do Estado de 2004.

¹ Cfr. Ponto 2.4 do Volume II.



B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Informação prestada sobre créditos cedidos

O artigo 1.º da Portaria n.º 1375-A/2003 determinou que os créditos incluídos na Carteira, para além de serem objecto de “cobrança coerciva através de processos de execução fiscal instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003”, deviam cumprir os critérios contratualmente estabelecidos.

Ora, na auditoria realizada pelo Tribunal, observou-se a integração de créditos na Carteira relativos a dívidas de contribuintes sobre os quais tinha recaído uma declaração de falência com data anterior à da separação da Carteira, de dívidas que já se encontravam pagas, anuladas ou prescritas na mesma data e, também, a integração de créditos na mesma Carteira por um valor superior ao real, por não terem sido considerados pagamentos e anulações parciais anteriores à data de separação, o que contraria o previsto nos documentos contratuais estabelecidos entre o Estado e o cessionário, designadamente no “Incorporated Terms Memorandum” e na “Part B” do “Schedule 1” do “Claims Assignment Agreement”.

Recomendação 7 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam tomadas as providências necessárias para a rápida substituição dos créditos que não reúnam condições de elegibilidade.

O artigo 5.º da Portaria n.º 1375-A/2003, dispõe que “A possível substituição dos créditos a ceder no âmbito da operação de titularização (...) é efectuada mediante a cessão de créditos de igual natureza que respeitem a factos tributários ocorridos até 31 de Dezembro, ainda que o processo de cobrança coerciva seja iniciado em data posterior.” E, nos documentos contratuais, designadamente no “Schedule 6” do “Claims Assignment Agreement”, é exigido que cada crédito substituto, para além de ser um crédito elegível, não seja litigioso. No entanto, verificou-se que foram acrescidos à Carteira créditos que tinham associados processos contenciosos de impugnação, de oposição, de reclamação graciosa, de declaração de falência ou cujas dívidas já se encontravam regularizadas.

Recomendação 8 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se providencie no sentido de evitar que sejam integrados na Carteira créditos que não reúnem as condições legal e contratualmente estabelecidas.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Operações contabilísticas em 2004

Nos sistemas de contabilização dos serviços administradores não foi detectado o registo das dívidas excluídas ou acrescidas à Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004, para efeito do necessário ajustamento do saldo das respectivas receitas por cobrar no final desse ano.

Recomendação 9 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam efectuados os registos contabilísticos relativos às dívidas excluídas da Carteira de Créditos, devido, nomeadamente, a falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no Sistema Central de Receitas. Por outro lado, deve ser excluído desse sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004 que correspondam a certidões de dívida emitidas após 23 de Setembro de 2003, data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Informação prestada sobre créditos cedidos

Os dados relativos à Carteira de Créditos original constituída (com referência a 30 de Setembro de 2003) pelos créditos do Estado objecto de cessão correspondiam à informação prestada nos relatórios semi-anuais. Porém, os dados relativos à situação da Carteira de Créditos no final do primeiro período de cobrança e no final do segundo período de cobrança já não correspondiam à informação prestada nos respectivos relatórios semi-anuais sobre número e valor dos créditos cedidos.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira de Créditos na data da separação e no final do primeiro período da cobrança revelou que não se verificava a manutenção do valor da Carteira de Créditos mas a sua redução em €59,2 milhões, apesar do número de créditos cedidos ter aumentado para 1.424.758 (mais 33.820 do que na Carteira de Créditos original).

As divergências apuradas pelo confronto da informação deste relatório com a dos correspondentes ficheiros traduziram-se pela redução de 31.309 créditos na Carteira resultante da informação do relatório e pelo acréscimo de €76,4 milhões no valor da mesma Carteira de Créditos, face à situação resultante da informação dos ficheiros.

A composição da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 no respectivo ficheiro informático (1.471.127 créditos cedidos no valor de €9.667,9 milhões) revela ainda maior disparidade, face à situação resultante da informação prestada no correspondente relatório semi-anual (1.402.115 créditos cedidos no valor de €9.446,0 milhões), traduzida pelo acréscimo de 69.012 créditos e de €221,9 milhões.

Saliente-se que, enquanto o valor em dívida em 31 de Agosto de 2004 corresponde ao valor do quadro “Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period” constante do respectivo relatório semi-anual, o valor em dívida em 28 de Fevereiro de 2005 apresenta uma divergência de €22,1 milhões, para menos, em relação ao valor registado no mesmo quadro do segundo relatório semi-anual.

Esta situação revela que a própria informação contida no segundo relatório semi-anual não é consistente, pois, aplicando os mesmos critérios à Carteira de Créditos em períodos de cobrança diferentes, no primeiro a informação é coerente e no segundo, não¹.

¹ Cfr. Ponto 2.4 do Volume II.



Recomendação 10 – PCGE/2004

O Tribunal de Contas recomenda que sejam tomadas providências para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

Por sua vez, os dados relativos à cobrança e às anulações, operações que devem ser consideradas no apuramento do valor em dívida, também continham inconsistências de diversa ordem, como valores superiores aos cedidos, operações relativas a créditos não integrados na Carteira até 31 de Agosto de 2004 e operações sem identificação de crédito associado, das quais resulta a emissão de uma opinião negativa sobre a sua fiabilidade e a impossibilidade de apurar o valor em dívida, por crédito, uma vez que não estavam garantidas as condições necessárias para assegurar que uma parte significativa das referidas operações era referente a créditos cedidos.

A Direcção-Geral dos Impostos não dispunha, pois, no final do primeiro trimestre de 2005, de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

Recomendação 11 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam tomadas providências no sentido de dotar os sistemas com mecanismos de controlo de forma a eliminar as inconsistências da informação entre diferentes “outputs” desses mesmos sistemas. O Tribunal recomenda ainda que sejam tomadas providências para que a informação relativa à execução dos créditos cedidos seja obtida em tempo útil.

Os processos de execução fiscal analisados nem sempre se encontravam instruídos com todos os elementos necessários à sua análise, faltando a referência a processos de reclamação, impugnação ou oposição existentes, ou à adesão aos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais.

Recomendação 12 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja incluída nos processos de execução fiscal, de forma atempada, uma referência ao resultado das reclamações graciosas e das impugnações judiciais.

Também nos processos que se encontravam apensados a outro, não existia alusão a esse facto, o que, à semelhança do que sucede relativamente à situação referida na observação anterior, dificulta a compreensão do processo.

Recomendação 13 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que os processos de execução fiscal sejam organizados de forma que, quer nos relativamente aos quais se verificou a apensação, quer nos que foram apensados, seja patente a sua situação actual.

Por outro lado, não existe também um sistema de registo normalizado que permita conhecer, de forma rápida e segura, a situação de eventuais processos de contencioso, nomeadamente, quanto à existência ou não de decisão.

A migração dos dados do Programa de Execuções Fiscais para o Sistema de Execuções Fiscais iniciou-se em 1999 passando este sistema a incluir processos novos já directamente instaurados e processos antigos migrados; no final do primeiro trimestre de 2005 os dados ainda não se encontravam totalmente centralizados, ou seja, integralmente conferidos, validados e migrados para o novo sistema; refira-se, no entanto, que a análise da Carteira de Créditos revelou uma evolução na quantidade de

processos com migração concluída (28% em 30 de Setembro de 2003, 49% em 31 de Agosto de 2004 e 54% em 28 de Fevereiro de 2005).

Na consulta da informação sobre a tramitação dos processos no Sistema de Execuções Fiscais, por vezes, os registos não correspondem à situação efectiva dos processos; nos processos migrados do Programa de Execuções Fiscais para o novo sistema, embora sejam indicadas situações de «apensação», «citação» ou «emissão de mandado de penhora», essas situações nem sempre correspondem à realidade, surgindo automaticamente no sistema após a conclusão da migração e não em resultado de uma efectiva mudança na situação do processo.

Recomendação 14 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja corrigido o Sistema de Execuções Fiscais no sentido de evitar que o mesmo apresente, na tramitação dos processos, registos automáticos que não correspondem à situação efectiva dos mesmos.

Os sistemas próprios dos respectivos impostos estão desactualizados em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.

Recomendação 15 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam revistos os sistemas próprios dos impostos, de forma a adequá-los à necessidade de recolha de toda a informação necessária à situação do contribuinte, nomeadamente no que respeita ao processo executivo.

3. RECEITA DE IVA NO ÂMBITO DAS EXECUÇÕES FISCAIS

A) CERTIDÕES DE DÍVIDA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

O Tribunal apreciou esta matéria tendo em conta os resultados obtidos numa auditoria à receita de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) no âmbito das execuções fiscais¹. A acção teve por objectivos analisar o universo das certidões de dívida emitidas no período de 23 de Setembro de 2003 a 31 de Dezembro de 2004 e a situação dos processos de execução fiscal a que deram origem bem como, a identificação do circuito de informação que se estabelece entre o Sistema Central do IVA (SCIVA) e o Sistema de Execuções Fiscais (SEF), numa perspectiva de avaliação da qualidade da informação residente nas duas bases de dados.

A análise efectuada compreendeu o conjunto de serviços da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros que intervêm no circuito de recolha, tratamento e transferência da informação entre o SEF e o SCIVA, e ainda, os serviços de finanças de Alcobaça, Sintra-4 e Oeiras-3.

¹ Relatório de Auditoria n.º 38/05 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.



a.1) Certidões de dívida

Decorrido o prazo de pagamento voluntário das liquidações é, de acordo com o art.º 88.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), emitida a correspondente certidão de dívida. No caso das liquidações prévias de IVA (liquidações oficiosas, adicionais e de juros compensatórios) é imprescindível para a emissão da certidão de dívida, o averbamento da data de notificação no Sistema Central do IVA pelo serviço de finanças (SF).

Apurou-se que das 237.224 liquidações emitidas entre 23 de Setembro de 2003 e 31 de Dezembro de 2004, no valor global de €1.055.548,4 milhares, encontravam-se sem averbamento da data de notificação, em 4 de Março de 2005, no SCIVA, 12.031 liquidações, no valor de €63.910,7 milhares.

As liquidações emitidas sem qualquer sequência concentram-se num número reduzido de serviços; dos 372 serviços de finanças existentes, 18 (cerca de 5%) são responsáveis por 80,7% do valor total daquelas liquidações. Se se tiver por referência o número de liquidações emitidas sem qualquer sequência, verifica-se que 80,1% das mesmas se localizam em apenas 52 (cerca de 14%) serviços de finanças.

No Serviço de Finanças de Sintra-4, apurou-se que, das treze liquidações que se encontravam sem averbamento da data de notificação, doze já tinham sido pagas, anuladas ou substituídas, tendo o SF solicitado uma segunda via da que se encontrava em falta, a fim de proceder à sua notificação.

No Serviço de Finanças de Alcobaça, verificou-se que as trinta e quatro liquidações emitidas sem data de notificação averbada correspondiam a vinte e uma liquidações que permaneciam na situação de emitidas, doze liquidações já pagas e uma anulada.

No Serviço de Finanças de Oeiras-3, verificou-se que, das 539 liquidações analisadas, apenas cinco foram notificadas. Relativamente às restantes, as cartas foram devolvidas e não foram repetidas as notificações, contrariando o disposto no n.º 5 do art.º 39.º do CPPT, situação que, segundo informação da Chefe do Serviço de Finanças, se fica a dever à falta de funcionários. É ainda de referir que, contrariamente ao verificado nos outros dois serviços, as cartas devolvidas e os avisos de recepção não se encontravam organizados.

Verificou-se ainda que, no sentido de precaver eventuais dificuldades na notificação, os prazos de cobrança voluntária que o SCIVA atribui de forma automática, ao processar a emissão da liquidação, podem exceder em 90 dias os prazos mínimos estabelecidos no Código do IVA.

O Código do IVA estabelece que o prazo de cobrança voluntária não poderá ser inferior a 90 e a 30 dias para as liquidações oficiosas e adicionais ou de juros compensatórios, respectivamente. No entanto, verificou-se que, a estes prazos, o SCIVA acrescenta de forma automática cerca de 90 dias para precaver eventuais dificuldades na notificação.

Da análise à base de dados extraída do SCIVA, apurou-se que, no período de 23 de Setembro de 2003 a 31 de Dezembro de 2004, foram emitidas 498.350 certidões de dívida de IVA, no valor global de €2.352.181,4 milhares, cuja situação, à data de construção da pesquisa ao SCIVA (4 de Março de 2005), se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 18 – Certidões de dívida de IVA, por situação

(Valores: em milhares de euros)

Situação da Certidão de Dívida em 04-03-2005	Emitidas entre 23 Set. e 31 Dez. 2003		Emitidas no ano de 2004		Total	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Por regularizar	98.831	447.226,5	297.268	1.333.596,9	396.099	1.780.823,4
Anulação da dívida	8.609	37.600,2	11.215	112.209,8	19.824	149.810,0
Pagamento da liq. com CD emitida	526	2.093,7	2.683	5.155,7	3.209	7.249,4
Declaração em falhas	509	1.635,6	541	1.491,1	1.050	3.126,7
Amnistia	0	0,0	1	0,0	1	0,0
Anulação processo executivo	142	2.019,2	7.228	94.958,2	7.370	96.977,4
Pagamento	19.528	98.470,9	51.258	215.670,7	70.786	314.141,6
Prescrição da dívida	4	12,4	7	40,5	11	52,9
Total	128.149	589.058,5	370.201	1.763.122,9	498.350	2.352.181,4

Fonte: Tribunal de Contas – Relatório de Auditoria n.º 38/05.

Da análise à informação extraída do SEF, verificou-se que, durante o ano de 2004, foram instaurados 364.797 processos de execução fiscal de IVA, no valor global de €2.529.086,7 milhares (este montante inclui o valor da quantia exequenda e os juros de mora calculados em cada um dos processos até 4 de Março de 2005).

De entre o total de processos de execução fiscal supra referido, 360.020 processos, no montante de €2.486.828,6 milhares, tinham sido instaurados de forma automática no SEF e 4.777, no valor de €42.258,1 milhares, foram migrados por terem sido originalmente instaurados no Programa de Execuções Fiscais (PEF).

a.2) Sistemas de informação

O confronto entre a base de dados das certidões de dívida emitidas, extraída do SCIVA, e a dos processos de execução fiscal, extraída do SEF, permitiu detectar, relativamente aos serviços de finanças auditados, a existência de certidões de dívida sem o correspondente processo no SEF.

Os resultados da análise efectuada permitiram identificar as seguintes razões para tal desconformidade:

- ◆ por terem sido extintos no PEF;
- ◆ por erro na recolha do número da certidão, por parte do Serviço de Finanças no processo de migração, embora constem do SEF, não foram detectados no confronto das bases de dados;
- ◆ por terem sido instaurados de forma automática ou migrados do PEF em data posterior à da extracção da base de dados;
- ◆ por se encontrarem ainda em fase de recolha de tramitação e, portanto, não ter sido ainda concluída a sua migração para o SEF;



- ♦ por se encontrarem extintos mas, por lapso, após a recolha da tramitação do processo não ter sido efectuado o “fim de migração” – operação indispensável para que o processo conste do SEF.

Foram detectados, nos Serviços de Finanças, processos que constavam do SEF com incoerências entre a data de emissão da certidão de dívida e o ano dessa mesma certidão.

Foram ainda detectadas oitenta e cinco certidões de dívida de IVA, emitidas em Abril de 2004, no valor global de €469,2 milhares que não tinham ainda, em Abril de 2005, dado lugar à instauração de qualquer processo.

Verificou-se existirem processos que se encontram integralmente regularizados pelos sujeitos passivos mas que permanecem em aberto no SEF, por integrarem pagamentos efectuados através de guias Mod. 51¹ que contêm erros praticados na recolha dos dados ou dizem respeito a pagamentos de processos apensos.

a.3) Contabilização da receita de IVA arrecadada em fase de execução fiscal

A Direcção-Geral do Orçamento, através das Instruções para a Contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004, criou o balcão 0018 – DGCI – Execuções Fiscais (DSCGF) tendo em vista o tratamento da informação relativa às execuções fiscais das receitas do Estado administradas pela DGCI. Esta nova forma de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal pressupunha a integração desta no circuito do Documento Único de Cobrança (DUC) no início de 2004.

No entanto, a referida integração só veio a ocorrer em 4 de Janeiro de 2005, pelo que, a receita de IVA arrecadada em execução fiscal durante o ano de 2004 que, segundo informação da DGCI, ascendeu a €404.995,1 milhares², foi contabilizada de acordo com os procedimentos adoptados para a contabilização da globalidade da receita de IVA arrecadada nas tesourarias de finanças, tendo os respectivos valores sido inseridos no Sistema de Gestão de Receitas pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística, à semelhança, portanto, do procedimento utilizado em anos anteriores. Este facto inviabilizou a confirmação do valor acima indicado.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

No que respeita aos prazos de cobrança voluntária, para as liquidações oficiosas dispõe o n.º 2 do art.º 83.º do CIVA que aquele prazo não poderá ser inferior a 90 dias contados do envio da notificação de cobrança voluntária, e no que se refere às liquidações adicionais e de juros compensatórios, dispõe o n.º 1 do art.º 27.º do CIVA que o mesmo não poderá ser inferior a 30 dias a contar da notificação.

Para que o SCIVA proceda à emissão da certidão de dívida é imprescindível que os Serviços de Finanças efectuem o averbamento da data de notificação, pois, se o não fizerem, mesmo que a

¹ Guia de pagamento processada através de uma aplicação específica, em ambiente web, criada para fazer face a todas aquelas situações em que o SEF, por qualquer razão, não se encontrasse a funcionar.

² Refira-se que estes valores se referem aos pagamentos efectuados durante o ano de 2004, independentemente do ano de emissão da certidão de dívida.

liquidação em causa seja validamente notificada ao sujeito passivo, e este não efectue o pagamento, não sendo recolhida a data de notificação, nunca será emitida a correspondente certidão de dívida.

Os serviços da Administração Fiscal, a coberto do Despacho n.º 1190/2004-XV, de 14 de Maio, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, presumiram a notificação dos sujeitos passivos no 15º dia após a emissão da liquidação prévia o que contraria os requisitos da notificação definidos na Lei Geral Tributária e no Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Recomendação 16 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam criadas as condições necessárias para que a globalidade dos serviços de finanças promova a segunda notificação das liquidações prévias nos termos e prazos previstos no n.º 5 do art.º 39.º do CPPT e o averbamento da data de notificação, uma vez comprovada a sua ocorrência.

Os artigos 27.º, n.º 1 e 83.º, n.º 2 do Código do IVA, determinam que a cobrança de liquidações prévias de IVA (liquidações oficiosas, adicionais e de juros compensatórios) se processa “...na tesouraria da Fazenda Pública competente...”. Verifica-se existir, relativamente aos locais de cobrança destas liquidações, desconformidade entre o procedimento adoptado e o previsto na lei.

Recomendação 17 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de ser sanada a desconformidade identificada, reequacionando a eventual alteração do respectivo Código.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

O Código do IVA dispõe que, no mínimo, o prazo de cobrança voluntária é de 90 dias para as liquidações oficiosas (n.º 2 do art.º 83.º) e de 30 dias para as liquidações adicionais e de juros compensatórios (n.º 1 do art.º 27.º). Tendo-se verificado que o SCIVA atribui, de forma automática, prazos de 180 e de 120 dias, respectivamente, considera o Tribunal que estes deverão ser corrigidos aquando do averbamento da data de notificação por forma a que a cobrança ou a emissão da certidão de dívida, possam ocorrer mais cedo.

Recomendação 18 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam emitidas instruções no sentido dos serviços de finanças procederem à correcção da data limite constante do Sistema Central do IVA, no momento em que procedam ao averbamento da data de notificação, a fim de evitar que os prazos de pagamento/substituição das liquidações prévias sejam superiores aos definidos no Código do IVA.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

As situações de erro detectadas na recolha do número de certidão ou do ano de emissão, no caso das cartas precatórias constituem entraves à implementação de rotinas de controlo da coerência da informação residente no SEF e no SCIVA, na medida em que impossibilitam a definição de uma chave comum a estes dois sistemas.

Por outro lado, os procedimentos adoptados no processo de migração diferem, não só de Serviço de Finanças para Serviço de Finanças, como de funcionário para funcionário devido ao facto de não ter sido criado um manual de procedimentos relativo à recolha da informação.



Tribunal de Contas

Nos serviços de finanças auditados foram detectadas situações que configuravam erros na recolha de informação para o SEF. Porém, estes erros não podem ser corrigidos uma vez que depois dos processos se encontrarem migrados, não é possível alterar os dados de instauração dos mesmos. A Direcção de Serviços de Justiça Tributária reconhece a necessidade de criar um mecanismo que permita a correcção desse tipo de dados, adiantando que tal só não foi ainda implementado porque é preciso assegurar a estabilidade da informação residente no SEF.

Recomendação 19 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se promova a correcção dos erros praticados na recolha da informação durante o processo de migração e que não podem ser corrigidos pelos serviços de finanças.

Tendo-se verificado a existência de certidões de dívida que não deram origem a processo de execução fiscal por terem permanecido em erro no interface, não obstante, os dois serviços intervenientes no processo pertencerem à DGITA, o Tribunal considera que não se encontram instituídos mecanismos de controlo que assegurem que todas as certidões de dívida emitidas pelo SCIVA conduzam à instauração do correspondente processo de execução fiscal no SEF.

Recomendação 20 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se promova o confronto entre a informação residente nos dois sistemas, no sentido de identificar e corrigir eventuais situações de desconformidade, designadamente no que se refere a certidões de dívida emitidas no Sistema Central do IVA que não deram origem a qualquer processo no Sistema de Execuções Fiscais, bem como toda a informação que ainda não foi tratada, encontrando-se em erro no interface.

A existência de guias Mod. 51, que não se encontram afectas aos processos de execução fiscal correspondentes, para além de poder gerar situações prejudiciais aos sujeitos passivos que já procederam ao pagamento, são uma evidência da falta de fiabilidade da informação.

Recomendação 21 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam integrados os pagamentos efectuados através das guias Mod. 51, pelo que deverão ser corrigidas as que contêm erros e ultrapassadas as dificuldades técnicas que impedem a consideração de tais pagamentos em processos apensos.

Não obstante o facto de a informação prestada pela DSCIVA, em 14 de Julho de 2004, indicar que, a partir dessa data, a transmissão da informação do SEF para o SCIVA passaria a processar-se de forma automática, veio a verificar-se que subsistem situações em que tal não acontece.

Verificou-se falta de uniformidade dos procedimentos nos serviços de finanças auditados quanto ao averbamento da situação da certidão de dívida no SCIVA, pelo que se considera que a DSCIVA deveria ter clarificado quais as situações em que os Serviços de Finanças tinham de continuar a proceder ao averbamento por forma a evitar situações de desconformidade entre os dois sistemas, como o caso em que, no SEF, o processo se encontra extinto, enquanto, no SCIVA, a certidão de dívida se mantém na situação de emitida.

Recomendação 22 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam emitidas instruções aos serviços de finanças no sentido de esclarecer quais as situações em que, mesmo após a implementação do interface e até à conclusão da reestruturação do Sistema Central do IVA, continua a ser necessário proceder ao averbamento manual da situação da certidão de dívida.

A interligação entre o Sistema Central do IVA e o SEF é fundamental para que ambos reflectam a verdadeira situação do sujeito passivo em sede deste imposto. O facto do SCIVA, como sistema de gestão do imposto, não contemplar a totalidade da informação relativa à cobrança em execução fiscal, não pode servir de fundamento à convicção de que basta que a informação do SEF esteja correcta para que se possa desprezar a fiabilidade do SCIVA no que respeita à situação da certidão de dívida.

A análise efectuada ao circuito de informação permitiu concluir que os dados constantes do SCIVA, no que respeita à situação da certidão de dívida, não são fiáveis, porque este sistema:

- ◆ não actualiza a situação da certidão de dívida em conformidade com a do processo de execução fiscal;
- ◆ não permite a actualização da situação da certidão em total conformidade com o motivo de extinção do processo.

Algumas das situações de desconformidade entre os sistemas foram justificadas pela DGITA com a necessidade de se introduzirem alterações ao SCIVA. No entanto, o Tribunal considera que é também necessário assegurar a fiabilidade e consistência da informação proveniente do SEF, na medida em que a análise efectuada mostra que os dados do SEF não são fiáveis, porquanto:

- ◆ a migração de processos do PEF não se encontra ainda concluída;
- ◆ os erros praticados na migração comprometem a qualidade da informação residente na base de dados;
- ◆ os pagamentos efectuados com recurso à guia de pagamento Mod. 51 não se encontram ainda integralmente conciliados.

O facto de a data de extinção do processo de execução fiscal que consta do SCIVA corresponder à do processamento do ficheiro que actualizou a informação e não à de extinção do processo no SEF é mais uma evidência da desconformidade entre os dois sistemas.

Recomendação 23 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que a data de extinção do processo considerada no Sistema Central do IVA corresponda à efectiva data de extinção do processo no Sistema de Execuções Fiscais e não à de tratamento da informação, assegurando, neste âmbito, a total conformidade entre os dois sistemas.

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

O presente capítulo procede à análise da execução do orçamento da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2004. Numa primeira parte (A), examina-se a evolução das despesas da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), incluindo o pagamento em 2004 de despesas de anos anteriores. A segunda parte (B) contem as observações e as recomendações resultantes da análise efectuada pelo Tribunal. Incluem-se ainda as seguintes “Caixas”: “Transferências dos serviços integrados para os serviços e fundos autónomos”, “Finanças locais: transferências financeiras do Estado e impostos municipais” e “Execução das leis de programação militar”.



A – EVOLUÇÃO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Com as observações e reservas que constam do ponto B, analisa-se nas alíneas seguintes a despesa registada na Conta.

a.1) Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no período 2000-2004

A evolução das despesas consolidadas da Administração Central, isto é, dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, excluindo as *transferências* intra e entre estes subsectores, no período 2000-2004, consta do quadro e do gráfico seguintes, tendo-se também excluído as despesas classificadas como *activos financeiros*¹ e *passivos financeiros*.

Quadro 19 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central

(em milhões de euros)

Despesas	2000	2001	2002	2003	2004
Serviços integrados (a)	30 947,4	33 000,5	37 044,9	36 508,3	40 645,3
Serviços e fundos autónomos (b)	16 813,0	18 591,2	20 417,7	19 682,8	22 504,8
Administração Central (c)	39 588,1	42 677,6	46 845,6	46 786,4	51 548,0
Taxa de crescimento anual		7,8%	9,8%	-0,1%	10,2%
Taxa de crescimento média anual (2000-2004)	6,8%				

(a) Excluídas as *transferências para o Estado*.

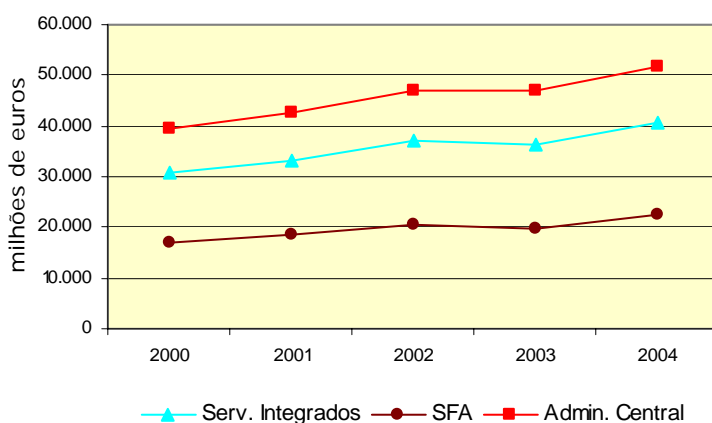
(b) Excluídas as *transferências para serviços e fundos autónomos*.

(c) Excluídas as *transferências efectuadas entre as entidades que integram cada subsector, bem como as transferências entre os dois subsectores*.

Fonte: “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” incluída na CGE de cada ano.

¹ Note-se que, embora permita obter indicadores úteis, desse modo exclui-se, quer a aquisição por serviços e fundos autónomos de títulos de dívida pública de curto prazo emitidos pelo Estado, que constitui uma mera aplicação de excedentes de tesouraria, quer, por exemplo, a aplicação do produto das privatizações em aumentos de capital de empresas públicas, que tem uma natureza distinta. Todavia, uma vez que os valores registados na Conta, especialmente antes de 2003, não permitem uma consolidação dos activos/passivos financeiros adquiridos/emittidos entre os referidos subsectores da Administração Central, optou-se pela sua exclusão na totalidade.

Gráfico 16 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas e das despesas da Administração Central e do saldo global, com a do PIB, no período 2000-2004:

Quadro 20 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da Administração Central

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central e PIB	2000	2001	2002	2003	2004	Taxa de crescimento média anual
Receitas	38 353,1	39 151,6	42 393,1	43 211,3	44 347,6	3,7%
Despesas	39 588,1	42 677,7	46 845,6	46 786,4	51 548,0	6,8%
Saldo Global	-1 235,0	-3 526,1	-4 452,5	-3 575,1	-7 200,4	
PIB	115 548,0	122 549,7	128 458,4	130 510,7	135 078,7	4,0%
Receitas em % do PIB	33,2%	31,9%	33,0%	33,1%	32,8%	
Despesas em % do PIB	34,3%	34,8%	36,5%	35,8%	38,2%	
Saldo Global em % do PIB	-1,1%	-2,9%	-3,5%	-2,7%	-5,3%	

Fonte: INE "PIB a preços correntes – base 1995" e "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" de cada ano, excluindo *activos e passivos financeiros*.

No período em apreço, as despesas da Administração Central, excluindo *activos e passivos financeiros*, tiveram um crescimento médio anual de 6,8%, passando de €39.588,1 milhões, em 2000, para €51.548,0 milhões, em 2004. Esse crescimento foi superior ao do PIB, em que se verificou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 4,0%. Quanto ao crescimento médio das receitas, excluindo também *activos e passivos financeiros*, não obstante o recurso a receitas extraordinárias, situou-se em 3,7%, tendo ascendido a €38.353,1 milhões, em 2000, e a €44.347,6 milhões, em 2004. Como consequência, o saldo global passou de €-1.235,0 milhões, em 2000, para €-7.200,4 milhões, em 2004, ou seja, o défice aumentou em €5.965,4 milhões.



Em percentagem do PIB, evidencia-se também a evolução negativa do saldo global, uma vez que, enquanto as receitas da Administração Central diminuíram de 33,2%, em 2000, para 32,8%, em 2004, as despesas aumentaram o seu peso de 34,3% para 38,2% nesse período¹. Em resultado dessa degradação da situação financeira da Administração Central, o respectivo saldo global passou de -1,1% do PIB, em 2000, para -5,3% do PIB, em 2004².

a.2) Serviços integrados – evolução das despesas em relação ao ano anterior

Em 2004, a despesa efectiva do subsector dos serviços integrados (i. é, excluindo *passivos financeiros*) ascendeu a €42.463,1 milhões, o que representa um acréscimo de €5.832,9 milhões (15,9%) em relação ao ano anterior³.

Nesse acréscimo destaca-se o aumento das despesas dos Ministérios: das Finanças e Administração Pública, em €2.168,5 milhões (20,6%); da Saúde, em €2.016,4 milhões (35,6%); da Segurança Social, Família e Criança, em €650,9 milhões (18,5%) e da Agricultura, Pescas e Florestas, em €241,2 milhões (46,3%). Nestes Ministérios merecem destaque as seguintes variações:

- ◆ nas Finanças e Administração Pública:
 - ◇ as *transferências de capital*, com um aumento de €1.109,6 milhões (71.103,9%), devido às *transferências* (que não se verificaram em 2003) para o Fundo de Regularização da Dívida Pública da verba relativa às receitas das privatizações e para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, ascendendo, respectivamente, a €1.080,6 milhões e €30,1 milhões;
 - ◇ as *despesas com pessoal*, com um acréscimo de €659,4 milhões (18,1%), resultante, essencialmente, do aumento das despesas do Cap. 05 – “Protecção Social” em €670,7 milhões, fruto do crescimento das despesas com Pensões e Reformas (contribuições do Estado para a CGA), em €563,9 milhões, e da despesas da ADSE, em €107,4, milhões;
 - ◇ os *activos financeiros*, com um aumento de €615,1 milhões (515,9%), onde se realçam €563,9 milhões de *outros activos financeiros*, resultando, essencialmente, dos aumentos registados nas rubricas *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* (rubrica

¹ Observa-se que, relativamente a 2003, embora se tenha verificado uma diminuição da “despesa paga”, de €59,2 milhões em relação ao ano anterior, aumentaram as despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, tendo o pagamento de “despesas de anos anteriores”, em 2004, ascendido a €2.715,4 milhões, com implicações óbvias no saldo orçamental.

² Trata-se de saldos de valores apurados em contabilidade pública, distintos dos ajustados em contabilidade nacional com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95). Entre as principais diferenças, sublinha-se que, em contabilidade pública integram o subsector dos serviços e fundos autónomos, a Caixa Geral de Aposentações (integrada em contabilidade nacional nos “fundos de segurança social”) e vários organismos, nomeadamente os de “regulação económica sectorial” que em contabilidade nacional integram o sector das “sociedades”, isto é, não pertencem ao sector das “Administrações Públicas”.

³ Os valores referidos têm por fonte os valores de base da Conta (Mapas II a IV), pelo que, além de incluírem os *activos financeiros*, não são directamente comparáveis com os valores evidenciados no anterior “Evolução da despesa consolidada da Administração Central”, para a construção de indicadores, que têm por fonte a “Conta Consolidada da Administração Central”, obtida a partir de ajustamentos a esses valores de base, conforme se examina no ponto 3.5 do Volume II.

que não apresentava execução em 2003), no valor de €400,0 milhões¹, e *sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*, no valor de €172,8 milhões;

- ◇ os *juros e outros encargos*, com uma redução de €288,9 milhões (-7,2%);
- ◇ os *subsídios*, com uma diminuição de €157,6 milhões (-18,9%), registada integralmente no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, consequência da quebra de €160,9 milhões verificada na Bonificação de Juros (dos quais €160,6 milhões se referem a *subsídios a bancos e outras instituições financeiras*, sendo €152,9 relativos a *habitação*);
- ◇ as *transferências correntes*, com um aumento de €155,2 milhões (8,8%), onde se salientam as despesas do Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, com um crescimento de €144,5 milhões, em resultado, essencialmente, do aumento da Contribuição Financeira em €112,6 milhões (onde se destaca o aumento da componente *recursos próprios – PNB* em €189,8 milhões e a redução dos *recursos próprios – IVA* em €78,2 milhões);
- ◆ na Saúde, as *transferências correntes*, que apresentaram um crescimento de €2.032,1 milhões (37,0%), resultante, essencialmente, do aumento das *transferências* para o IGIF/SNS em €2.031,7 milhões. Refira-se que em 2004 foram transferidos para o IGIF €1.271,8 milhões para pagamento de despesas de anos anteriores;
- ◆ na Segurança Social, Família e Criança, as *transferências correntes*, com um aumento de €659,2 milhões (19,0%), essencialmente devido ao crescimento das *transferências para a Segurança Social* registadas no Cap. 01 – “Gabinetes dos Membros do Governo”;
- ◆ na Agricultura, Pescas e Florestas, as *transferências correntes*, com um crescimento de €215,7 milhões (159,0%) essencialmente devido aos pagamentos processados pela Secretaria-Geral (que no ano anterior não teve execução neste agrupamento de despesa) no montante de €182,8 milhões, dos quais €181,8 são *transferências correntes para a Segurança Social* relativos a despesas transitadas de 2003.

CAIXA 1 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL DOS SERVIÇOS INTEGRADOS PARA OS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

As verbas transferidas dos Serviços Integrados para os SFA constituem uma das principais fontes de financiamento deste subsector da Administração Central, tendo assumido, em 2004, o montante de €12.054,2 milhões, isto é, cerca de 28,2% das despesas efectivas dos serviços integrados.

Por outro lado, as transferências financeiras dos serviços integrados representaram cerca de 39,5% das receitas efectivas do subsector dos serviços e fundos autónomos.

¹ Aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos.



As receitas dos serviços e fundos autónomos – 2004

Em 2004, as receitas efectivas dos serviços e fundos autónomos que registaram os valores das suas contas de gerência no sistema informático, do qual foram extraídos os mapas da Conta¹, excluindo as provenientes de “transferências de outros SFA”, ascenderam a €30.361,3 milhões, representando um acréscimo de €5.194,4 milhões (20,6%).

As principais receitas efectivas respeitam a:

- *“Transferências (correntes e de capital) do Estado”, que ascenderam a €11.987,9 milhões e tiveram, em relação ao ano anterior, um acréscimo de €3.234,4 milhões (37,0%). Em termos orgânicos, os SFA do Ministério da Saúde receberam €7.579,7 milhões (63,2% dessas transferências) e os pertencentes ao Ministério da Ciência e Ensino Superior €1.369,8 milhões (11,4%). Constituindo um fundo de natureza especial, o FRDP recebeu €1.080,6 milhões (9,0% das transferências), verba relativa às receitas das privatizações, registada na receita do Orçamento dos serviços integrados com a classificação “activos financeiros/alienação de partes sociais de empresas”. Nessas transferências do Estado seguem-se o Ministério das Obras Públicas (€648,9 milhões), o Ministério da Agricultura (€428,4 milhões), o Ministério das Finanças (€218,7 milhões, verba referente a outros organismos com excepção do FRDP), o Ministério das Actividades Económicas (€207,5 milhões) e o Ministério da Educação (€140,6 milhões);*
- *“Contribuições para a segurança social e CGA”, que ascenderam a €5.461,0 milhões, o que corresponde a 13,9% de todas as receitas do subsector; em relação ao ano anterior verificou-se um acréscimo de €665,8 milhões. Essa importância constitui essencialmente receita da CGA (€5.457,9 milhões) o que também evidencia o peso deste organismo pertencente, em contabilidade pública, ao subsector dos SFA; nessas contribuições, a verba transferida do orçamento do Ministério das Finanças ascendeu a €3.106,6 milhões, representando um acréscimo em relação ao ano anterior de €563,9 milhões (22,2%)²;*
- *“Transferências correntes e de capital (outras)”, totalizando este conjunto de rubricas €6.261,4 milhões (16,9% das receitas), destacando-se:*
 - ◆ *“Transferências da União Europeia (instituições e países membros)”, ascendendo a €3.114,1 milhões, referentes ao Ministério da Agricultura (€1.423,1 milhões, essencialmente ao INGA e IFADAP); ao Ministério das Actividades Económicas e Trabalho (€1.365,8 milhões, representando o Instituto de Gestão do FSE €797,6 milhões e o IAPMEI €483,8 milhões); e ao Ministério das Obras Públicas (€171,2 milhões, verba referente essencialmente ao Instituto de Estradas de Portugal);*
 - ◆ *“Transferências da segurança social” (ou seja “transferências de organismos integrados no Orçamento da Segurança Social)”, totalizando €934,3 milhões, onde se destaca o Instituto de Emprego e Formação Profissional (€840,9 milhões) e o IAPMEI (€32,8 milhões);*
 - ◆ *“Transferências de sociedades financeiras”, no montante de €1.529,4 milhões, verba referente*

¹ Em 2004, esses mapas não incluem a execução orçamental do Instituto da Conservação da Natureza, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e da Assembleia da República. Esta situação justificará, no essencial, a divergência no valor mencionado da despesa dos serviços integrados classificada como “transferências para SFA” (€12.054,2 milhões) e o valor registado na Conta como receita dos SFA de “transferências do Estado” (€11.987,9 milhões) adiante referido.

² Como é conhecido, as contribuições do Estado para a CGA não se baseiam numa percentagem em relação ao valor das remunerações, ao contrário do que se verifica nas contribuições das entidades patronais para os regimes da Segurança Social.

essencialmente a receita da CGA (€ 1.521,7 milhões) resultante sobretudo da transferência do fundo de pensões da CGD que, em 2004, ascendeu a € 1.434,1 milhões;

- ◆ “Transferências de sociedades não financeiras”, no montante de € 621,1 milhões, ascendendo as transferências de fundos de pensões para a CGA a € 392,1 milhões, referentes à NAV-Navegação Aérea de Portugal (€ 203,2 milhões, com a classificação “Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”) e à ANA-Aeroportos de Portugal (€ 106,7 milhões) e Imprensa Nacional-Casa da Moeda (€ 82,2 milhões), com a classificação “Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas”; esta última classificação foi empregue incorrectamente, visto que as três empresas mencionadas pertencem ao sector público empresarial. A conta da CGA regista ainda, a título de “transferências correntes de sociedades não financeiras” (públicas e privadas) o montante de € 136,1 milhões. Além da CGA, registaram maiores montantes de receitas de “transferências de sociedades não financeiras” o IAPMEI (€ 43,8 milhões) e o Instituto de Estradas de Portugal (€ 23,8 milhões)

Como outras receitas dos SFA salientam-se as de “Activos financeiros” que, em 2004, ascenderam a € 1.199,0 milhões (menos € 6,3 milhões que no ano anterior), referem-se, essencialmente, ao FRDP (€ 563,0 milhões, com a classificação “títulos a médio e longo prazos/Estado”), à CGA (€ 155,6 milhões, de “títulos a curto prazos/Estado”), INH (€ 127,3 milhões, verba da qual € 109,2 milhões foi classificada como “empréstimos a médio e longo prazos/sociedades financeiras”), e à CMVM (€ 109,2 milhões, referente a “títulos a curto prazo/Estado”).

Por outro lado, os “Saldos da gerência anterior”, em 2004, ascenderam a € 2.797,7 milhões (7,2% do total das receitas), tendo-se verificado um crescimento de € 367,3 milhões (15,1%) em relação ao ano anterior. Registaram maiores montantes o IAPMEI (€ 616,9 milhões), o Instituto de Turismo de Portugal (€ 278,9 milhões), a CGA (€ 230,0 milhões), o IEFPP (€ 167,8 milhões), o Fundo de Estabilização Aduaneiro (€ 123,4 milhões), o IFADAP (€ 122,9 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (€ 111,4 milhões) e o Fundo de Estabilização Tributário (€ 89,6 milhões). No seu conjunto os saldos integrados por organismos do ensino superior e seus serviços sociais ascenderam a € 333,8 milhões.

Para além das receitas efectivas supra apresentadas, que ascenderam, em 2004, a € 30.361,3 milhões, os “Passivos financeiros”, assumem também alguma relevância, tendo a respectiva receita atingido o valor de € 1.772,7 milhões, mais € 327,2 milhões que no ano anterior, referente a:

- ◆ Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (€ 1.200 milhões) com as classificações económicas “Empréstimos a curto prazo/Sociedades Financeiras” (€ 900 milhões) e “Empréstimos a curto prazo/Estado” (€ 300 milhões). Efectivamente o IGIF, em 2004, movimentou no total € 1.200 milhões, primeiro € 600 milhões de adiantamentos do Tesouro e, no final do ano, € 600 milhões de empréstimos bancários, para reembolso desses adiantamentos ao Tesouro. Assim, está incorrecta a repartição da verba total pelas duas classificações económicas, devendo ser de € 600 milhões em cada;
- ◆ INGA (€ 426,5 milhões), com a classificação económica “Empréstimos a curto prazo/Estado”; de notar que recebera do Tesouro um total de € 794,2 milhões, pelo que não evidenciou a totalidade desta verba. De salientar que o IFADAP recebeu, em 2004, adiantamentos do Tesouro no montante de € 85,5 milhões, que registou como operações extra-orçamentais, questão que se retoma adiante relativamente à despesa dos SFA para regularização desses adiantamentos;
- ◆ INH (€ 102,5 milhões), referente a “Empréstimos a médio e longo prazos/União Europeia” (empréstimos do BEI);
- ◆ CGA (€ 43,6 milhões), de “Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras”.



a.3) Serviços e fundos autónomos – evolução das despesas em relação ao ano anterior

Em 2004, as despesas efectivas dos serviços e fundos autónomos que registaram os valores das suas contas de gerência no sistema informático do qual foram extraídos os mapas da Conta, excluindo as *transferências para outros SFA*, ascenderam a €26.795,7 milhões, o que constitui um acréscimo de €4.277,1 milhões (19,0%). No valor total das despesas e na variação em relação ao ano anterior, destaca-se:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, que ascendeu a €6.821,1 milhões (19,0% do total da despesa), tendo tido um acréscimo de €3.197,5 milhões (88,2%), que se verificou, essencialmente, nos organismos do Ministério da Saúde (mais €3.124,6 milhões em relação ao ano anterior). Neste Ministério, as despesas do IGIF com esta classificação económica passaram de €32,6 milhões, em 2003, para €1.527,7 milhões, em resultado da alteração da classificação das verbas transferidas para os hospitais sociedades anónimas de capitais públicos, antes classificadas como *transferências para sociedades não financeiras públicas*. Em organismos de outros Ministérios, em 2004, as principais despesas referentes à classificação em apreço verificaram-se no IEFP (€101,3 milhões), no INGA e IFADAP (totalizando €75,4 milhões), no Instituto de Estradas de Portugal (€66,1 milhões), Manutenção Militar e Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€46,7 milhões). No seu conjunto, os organismos do ensino superior, incluindo os seus serviços sociais, registaram neste agrupamento €314,2 milhões;
- ◆ *Transferências correntes e de capital (outras)*, correspondendo a um conjunto de rubricas de classificação económica totalizando, em 2004, €7.525,6 milhões, merecendo destaque os seguintes três grupos:
 - ◇ *Transferências para famílias (excluindo empresários em nome individual)*, que ascenderam a €6.403,7 milhões, mais €504,0 milhões do que no ano anterior. Na sua maior parte trata-se de verbas pagas pela CGA (€5.502,1 milhões, em 2003, e €6.026,5 milhões em 2004), que verificaram um acréscimo de €524,4 milhões (9,5%);
 - ◇ *Transferências para sociedades e empresários em nome individual*, que totalizaram €710,9 milhões, o que representou uma redução de €1.518,4 milhões em relação ao ano anterior. Em 2004, aquela importância foi paga, essencialmente, por: IFADAP (€305,8 milhões, tendo havido uma quebra de €19,1 milhões); IAPMEI (€197,1 milhões, representando uma quebra de €133,4 milhões); Fundo de Acidentes de Trabalho (€96,2 milhões, uma quebra de €3,7 milhões); Instituto de Estradas de Portugal (€50,4 milhões, com uma quebra de €101,4 milhões). A maior parte desta redução é devida à evolução registada no Ministério da Saúde, em que essas transferências passaram de €1.251,2 milhões, em 2003, para apenas €2,8 milhões em 2004 (relativamente ao IGIF esses valores foram, respectivamente, de €1.239,4 milhões e €0,7 milhões), em sentido inverso do verificado na rubrica *aquisição de bens e serviços*, pela razão aí referida;
 - ◇ *Transferências para instituições sem fins lucrativos*, que ascenderam a €397,9 milhões, representado mais €29,8 milhões do que no ano anterior. Essa verba foi paga essencialmente pelo IFADAP (€88,9 milhões); IGIF (€71,8 milhões); Instituto do Desporto de Portugal (€51,7 milhões); IAPMEI (€56,3 milhões); e Fundação para a Ciência e Tecnologia (€46,5 milhões);

- ◆ *Despesas com pessoal*, que ascenderam a €3.975,8 milhões, representando um acréscimo de 3,1% em relação ao ano anterior. Por departamento ministerial, em 2004, registaram maiores montantes dessas despesas os organismos dos Ministérios da Saúde (€2.217,3 milhões), da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€1.038,6 milhões) e, mais distanciadamente, dos Ministérios das Actividades Económicas e do Trabalho (€222,3 milhões), da Justiça (€91,3 milhões), e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€84,4 milhões);
- ◆ *Activos financeiros*, que ascenderam a €3.580,6 milhões (representando um acréscimo de 54,9%), distinguindo-se:
 - ◇ Quanto ao prazo das aplicações, trata-se na sua maior parte de aplicações de curto prazo em depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos a curto prazo e empréstimos a curto prazo, que totalizaram €2.345,9 milhões, dos quais €2.246,5 milhões emitidos pelo Estado, onde se destaca a CGA (€2.084,6 milhões) e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (€113,7 milhões). A esse valor acrescem as aplicações do Fundo de Estabilização Tributário (€99,0 milhões), erradamente classificadas como títulos a curto prazo (emitidos) por serviços e fundos autónomos;
 - ◇ As aplicações efectuadas pelo FRDP registadas como títulos de médio e longo prazo/Estado (€574,2 milhões) e aumentos de capital de sociedades não financeiras públicas (€136,9 milhões), totalizando €711,1 milhões;
 - ◇ As restantes aplicações totalizaram €523,7 milhões (em títulos e empréstimos a médio e longo prazo, acções e outras participações e outros activos financeiros), onde se destaca o IAPMEI (€217,2 milhões), o INH (€175,5 milhões) e o Instituto de Turismo de Portugal (€95,0 milhões);
- ◆ *Passivos financeiros*, no montante de €2.297,8 milhões (que representa um crescimento de 103,2%), do qual:
 - ◇ €900,0 milhões se refere a amortização de empréstimos pelo IGIF, tendo sido empregue a classificação económica *empréstimos a curto prazo/Estado*. Uma vez que, em 2004, o IGIF amortizou €300,0 milhões do empréstimo à CGD¹ e €600,0 milhões de adiantamentos ao Tesouro², apenas esta verba corresponde à classificação económica que foi empregue, devendo ter sido utilizada a classificação *empréstimos a curto prazo/sociedades* financeiras relativamente aos referidos €300,0 milhões;
 - ◇ €710,1 milhões respeita a amortizações pelo FRDP de títulos de dívida pública, com a classificação *títulos a médio e longo prazos/Estado*;
 - ◇ Destaca-se também, em 2004, a amortização de *empréstimos de curto prazo* pelo INGA, totalizando €573,7 milhões, dos quais €520,5 milhões com a classificação *empréstimos a curto prazo/Estado*, referente também à regularização de adiantamentos pelo Tesouro, e €53,2 milhões com a classificação *empréstimos a curto prazo/sociedades financeiras* (que se aplica a empréstimos bancários). De notar que o montante dos pagamentos do INGA ao Tesouro ascendeu a €682,4 milhões, superior ao valor inscrito na respectiva rubrica orçamental;

¹ Empréstimo contraído no final de 2003 para amortizar os adiantamentos do Tesouro nesse ano.

² Regularização efectuada no final de 2004 com verbas obtidas com empréstimos bancários, os quais foram amortizados já em 2005 com verbas provenientes de novos adiantamentos do Tesouro, operações permitidas pelas respectivas Leis do Orçamento.



- ◇ De salientar que o IFADAP também recebeu, em 2004, adiantamentos do Tesouro (no montante de €85,5 milhões) e procedeu a regularizações (i.é, pagamentos ao Tesouro, no montante de €89,2 milhões). Contudo, este Instituto registou estes valores como *operações extra-orçamentais* (não sendo por isso evidenciados nos mapas da CGE referentes aos SFA), tendo evidenciado apenas a diferença entre o valor das regularizações e dos adiantamentos, €3,7 milhões, com a classificação *outras despesas de capital*. Assim, no que se refere a serviços e fundos autónomos, relativamente aos adiantamentos do Tesouro e sua regularização, verificaram-se três procedimentos de contabilização distintos: contabilização integral dos valores em *passivos financeiros* pelo IGIF; contabilização parcial dos valores em *passivos financeiros* pelo INGA; contabilização dos adiantamentos e da sua regularização em *operações extra-orçamentais* e da diferença entre regularizações e adiantamentos em *outras despesas de capital*, pelo IFADAP.
- ◆ *Transferências correntes para a segurança social* (ou seja, transferências para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social), que ascenderam a €960,8 milhões (mais €184,4 milhões, o que representa um acréscimo de 23,7%, incluindo também, em 2003, as verbas classificadas como *Transferências de capital para a segurança social*). Em 2004, essas transferências constam, essencialmente, das contas do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (€797,4 milhões)¹ e do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€139,0 milhões);
- ◆ *Transferências para o Estado*, que ascenderam a €657,6 milhões (acrécimo de 12,5%), destacando-se, em 2004, as transferências do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Cofre Geral dos Tribunais (€422,4 milhões) e do Fundo de Estabilização Tributário e do Fundo de Estabilização Aduaneiro (totalizando €77,2 milhões). É ainda de referir que, em 2004, face à “*necessidade de cumprimento dos compromissos que Portugal assumiu a nível europeu em matéria de défice orçamental*”, o Decreto-Lei n.º 241-B/2004, de 30 de Dezembro, determinou constituir receita geral do Estado 85% de saldos de gerência existentes em 31/12/2003 de vários organismos, dos quais registaram *transferências*: o Instituto de Seguros de Portugal (€25,4 milhões), a Autoridade Nacional de Comunicações–ICP (€15,0 milhões) e a Comissão de Mercados de Valores Mobiliários (€1,3 milhões). Registou também *transferências para o Estado* o Instituto Nacional de Aviação Civil (€18,7 milhões);
- ◆ *Juros e outros encargos financeiros*, que, em 2004, ascenderam a €55,5 milhões (mais €13,2 milhões do que no ano anterior). Nesse montante, destacam-se os organismos do Ministério da Saúde (€44,5 milhões), referentes sobretudo às Administrações Regionais de Saúde (€33,0 milhões) e ao IGIF (€9,2 milhões, com a classificação *outros encargos financeiros*). Nos juros pagos destaca-se também o INGA (€4,4 milhões, dos quais €1,8 milhões têm a classificação de *juros pagos ao Estado*, decorrentes dos mencionados adiantamentos ao Tesouro), o INH (€3,9 milhões) e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€1,3 milhões). Também relativamente aos juros pagos ao Tesouro decorrentes de adiantamentos não existe a necessária uniformidade, como evidenciam as classificações empregues pelo IGIF e pelo INGA².

¹ Em 2003, essas verbas do IGFSE haviam sido classificadas como *transferências de capital para a segurança social* (€654,3 milhões).

² Quanto ao IFADAP, não evidencia esses juros nas suas contas, embora a DGT proceda à dedução de importâncias a esse título nas verbas pagas pelo Instituto para amortização dos adiantamentos.

a.4) Pagamento de despesas de anos anteriores

Embora a contabilidade orçamental não permita conhecer a despesa que transita em dívida para o ano seguinte, a partir de 2002 foram criadas classificações económicas para identificar o pagamento, em cada ano, de despesas de anos anteriores, ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior.

Relativamente a 2004, o montante total das despesas que transitaram em dívida apenas poderá ser conhecido no final da execução orçamental de 2005, caso sejam pagas nesse ano.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2005 ainda não está finalizada e é relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos dessas situações, no quadro seguinte evidencia-se, conjuntamente para os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos, ou seja, as “dívidas transitadas de 2003 e pagas durante o primeiro semestre de 2004” e as “dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005”, tendo-se excluído as transferências entre os organismos dos dois subsectores.

Quadro 21 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Despesas vencidas de 2003 pagas até Junho de 2004 (inclusive)		Despesas vencidas de 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	2,0	0,2	2,4	0,4	0,4	21,5
Actividades Económicas e Trabalho	4,2	0,5	5,2	0,8	1,1	25,3
Defesa Nacional	13,8	1,6	9,0	1,3	-4,9	-35,2
Finanças e Administração Pública	238,3	26,9	62,3	9,2	-176,0	-73,9
Negócios Estrangeiros	1,4	0,2	0,1	0,0	-1,3	-93,2
Administração Interna	31,0	3,5	13,2	1,9	-17,8	-57,5
Justiça	14,3	1,6	11,3	1,7	-3,0	-20,9
Cidades, Admin. Local, Habitação e Desenvolv. Regional	0,3	0,0	0,1	0,0	-0,2	-68,4
Agricultura, Pescas e Florestas	42,9	4,8	61,4	9,1	18,5	43,1
Educação	52,9	6,0	38,3	5,7	-14,6	-27,6
Ciência, Inovação e Ensino Superior	3,1	0,4	1,7	0,2	-1,5	-47,3
Saúde	470,7	53,2	465,5	68,8	-5,2	-1,1
Segurança Social, Família e Criança	0,3	0,0	0,4	0,1	0,1	36,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	0,0	0,0	1,6	0,2	1,6	10211,3
Cultura	2,2	0,2	1,5	0,2	-0,7	-31,9
Ambiente e Ordenamento do Território	7,2	0,8	2,8	0,4	-4,3	-60,6
Turismo	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-2,3
Total	884,5	100,0	676,7	100,0	-207,8	-23,5

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas ao Tribunal pela DGO.



Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, relativamente a 2004, uma redução, em €207,8 milhões (-23,5%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devida, essencialmente, à redução verificada no Ministério das Finanças e Administração Pública, em €176,0 milhões¹. Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, destaca-se o Ministério da Saúde, que representou nesses períodos, respectivamente, 53,2% (€470,7 milhões) e 68,8% (€465,5 milhões) deste tipo de despesas; para a contenção dessas despesas contribuiu o Orçamento rectificativo que, no final de 2004, reforçou, em €1.851,8 milhões, o orçamento deste Ministério, verba destinada essencialmente ao pagamento de despesas de anos anteriores².

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

As situações mencionadas na alínea b.2.1) – encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de pagamentos à margem do Orçamento do Estado –, são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

b.2) Correção dos valores apresentados na CGE

Os valores da “despesa paga” evidenciados na Conta merecem, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, as seguintes considerações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres sem que se tenha assistido a suficientes melhorias³.

b.2.1) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a “despesa paga”, o que significa que os encargos vencidos que não tenham sido pagos, por insuficiência de dotação ou outra razão, não são evidenciados. Em 2004, o pagamento de “dívidas transitadas de 2003” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a €821,8 milhões e a €1.893,6 milhões, totalizando €2.715,4 milhões⁴.

Quanto às “dívidas transitadas de 2004”, apenas no final de 2005, ou seja, após a aprovação do presente Parecer, poderá ser conhecido o montante total pago. Conforme se evidenciou anteriormente, tomando

¹ No primeiro semestre de 2004, a título de despesas de anos anteriores, foram pagos os montantes de €113,7 milhões, referentes, essencialmente, a despesas da ADSE de *encargos com a Saúde-SNS*, €113,4 milhões (que foram reduzidas para €53,4 milhões no semestre homólogo de 2005), e de €112,0 milhões, referentes a contribuições para a UE (situação que não se repetiu no ano seguinte).

² Observa-se que a aprovação ou não de um “orçamento rectificativo”, durante o 2.º semestre, quando destinado maioritariamente ao pagamento de despesas de anos anteriores, pode tornar desproporcionado o montante dos pagamentos de tais despesas em cada semestre. Assim, em 2004, esses pagamentos ascenderam a €884,5 milhões no 1.º semestre, o que representou 32,6% do valor global dessas despesas pagas no ano (€2.715,4 milhões).

³ Cfr. ponto 3.1.do Volume II.

⁴ Em 2003, o pagamento de “dívidas transitadas de 2002” tinha ascendido, respectivamente, a €113,2 milhões e €357,9 milhões, totalizando €471,1 milhões, ou seja, em 2003, as “despesas que transitaram em dívida” para o ano seguinte aumentaram em €2.244,3 milhões (476,4%).

como termo de comparação os semestres homólogos, verifica-se que as “dívidas transitadas de 2003 e pagas durante o primeiro semestre de 2004” ascenderam a €884,5 milhões e as “dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005” totalizaram €676,7 milhões, o que representa uma redução de €207,8 milhões (-23,5%).

Em acções de verificação, realizadas junto de seis serviços integrados e de quatro serviços e fundos autónomos¹, conclui-se, em todas as situações, que o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2005 deveu-se a insuficiência de dotação orçamental, embora, em certos casos, tenha havido motivos adicionais.

Relativamente a dois desses organismos foram pagos juros decorrentes do atraso nos pagamentos, situação que é danosa para o Estado, uma vez que as respectivas taxas de juro se situam acima das taxas de juro da dívida pública.

Pelos montantes envolvidos destacam-se os juros da designada “dívida consolidada à Associação Nacional de Farmácias reportada a 31/12/2002”, que ascendia a €481,6 milhões². As consequências financeiras do não pagamento dessa dívida naquela data foram analisadas no anterior Parecer, de 2003, ano em que o montante dos juros e do imposto do selo pago pelas Administrações Regionais de Saúde ascendeu a €21,0 milhões, tendo-se estimado em cerca de €7,3 milhões o custo adicional para o Estado por não ter liquidado a referida dívida em 31/12/2002, com o produto da emissão de dívida pública a taxas de juro inferiores. Os custos adicionais para o Estado, resultantes do diferencial nas taxas de juro, acumularam-se em 2004, uma vez que a referida dívida foi liquidada apenas no final deste ano e, um remanescente, já em 2005. Note-se que, em 2004, de acordo com as respectivas contas de gerência, as ARS pagaram de juros um total de €33,0 milhões, referente na sua maior parte a essa “dívida consolidada”.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua também a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro. Em 2004, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente:

- ◆ O pagamento de responsabilidades à Sociedade Gestora do Hospital Amadora/Sintra, relativas essencialmente aos exercícios de 2000 e 2001, no montante de €45,2 milhões, decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo com o Estado;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”, referentes ao ano 2002, no montante de €27,4 milhões. Quanto ao montante em dívida no final do ano, aquela empresa informou ascender a €51,6 milhões, do qual €26,4 milhões relativamente a 2003 e €25,2 milhões a 2004;
- ◆ O pagamento de parte das bonificações de juros referentes a 2002 e 2003, ao Grupo Millenium bcp, no montante de €14,0 milhões, tendo sido efectuados em 2004 pagamentos de igual natureza, ao mesmo Grupo, por via orçamental e relativos a períodos anteriores;

¹ Os organismos que constituíram a amostra representaram 44,9% (€303,8 milhões) das verbas pagas no 1.º semestre de 2005 a título de “despesas de anos anteriores”.

² A mencionada dívida consolidada encontra-se abrangida pelo art.º 25.º do “Acordo para o fornecimento de medicamentos”, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Nacional de Farmácias (ANF), em 26/03/2003, publicado no Diário da República, II Série, de 31/12/2003. Nos termos do regime especial de pagamento previsto no citado artigo, a dívida das Administrações Regionais de Saúde (ARS) à ANF seria paga até 31/12/2004, ficando “*sujeita ao pagamento de juros, que serão exclusivamente aqueles que forem debitados à ANF pela banca comercial acrescidos de imposto de selo*”, i. é, a ANF financiou-se junto da banca para pagar às farmácias suas associadas as facturas dos fornecimentos até 31/12/2002, suportando o Estado os juros desse empréstimo e o imposto do selo.



- ♦ O pagamento à Lusa–Agência de Notícias de Portugal do remanescente, apurado em 2003, das indemnizações compensatórias relativas a 2001 e 2002, no montante de €1,2 milhões.

O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua completa desorçamentação, ou seja, não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Ainda no que se refere a dotações orçamentais insuficientes, o Tribunal tem vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde¹. Em 2004, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2003 ascendia a €1.805,0 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2005) ascendia a €1.383,9 milhões, redução que ficará a dever-se ao Orçamento rectificativo que, como foi já referido, reforçou em €1.851,8 milhões as dotações deste Ministério, destinadas, essencialmente, ao pagamento de “despesas de anos anteriores”.

Embora sem o recurso às operações específicas do Tesouro antes referidas (ditas de regularização de situações do passado), à semelhança do ano anterior, como uma forma de suprir a situação deficitária deste sector, nos termos do n.º 3 do art.º 9.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004, ficou “(...) a Direcção-Geral do Tesouro autorizada a adiantar fundos por operações específicas do tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde”. O mesmo artigo, no seu n.º 4, autorizava o Governo a “(...) proceder às alterações necessárias ao orçamento do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, por forma que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de € 600 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental (...)” desses adiantamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro.

Assim, com base nessas disposições e na alínea e) do n.º 1 do art.º 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a Direcção-Geral do Tesouro adiantou fundos ao IGIF e este, no final do ano, contraiu empréstimos bancários, regularizando a situação junto do Tesouro. No início de 2005 o IGIF pagou os empréstimos bancários com fundos adiantados pelo Tesouro, ao abrigo do n.º 3 do art.º 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, que autoriza de forma idêntica a contracção deste tipo de empréstimos.

Sobre a espiral dos montantes em causa, de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, note-se que a respectiva Lei do Orçamento aprovou em cada ano: €300 milhões, para 2003, €600 milhões, para 2004, e €800 milhões, para 2005.

Sendo esta a forma encontrada para respeitar o n.º 1 do art.º 32.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo qual “As operações específicas do Tesouro devem ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar (...)”, é questionável a sua bondade enquanto medida de gestão financeira, uma vez que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Haverá pois que encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.

¹ Contrariamente a anos anteriores, em 2003 e 2004 não foram liquidados encargos por operações específicas do Tesouro. Relativamente a outra situação que tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal, a do “porte pago”, em 2004 também não se verificou o pagamento de encargos por operações específicas do Tesouro, visto que o Orçamento rectificativo reforçou em €17,4 milhões as correspondentes dotações do Instituto da Comunicação Social, verba que foi utilizada para pagamento de dívidas aos CTT referentes a 2002 e 2003, embora tenham transitado em dívida para o ano seguinte encargos de 2004 no valor de €9,0 milhões.

Recomendação 24 – PCGE/2004

Em termos gerais, considerando que o controlo do crescimento da despesa deve ser feito a montante, na constituição e assunção de encargos e não na altura do seu pagamento, devem os encargos ser liquidados na data do seu vencimento, legal ou contratualmente estipulada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

Estas situações, que envolvem montantes elevados, põem em causa a credibilidade e utilidade da Conta para a análise das despesas do Estado.

b.2.2) Sobrevalorização da “despesa paga” dos serviços integrados

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos seus fundos de maneo, para contas de operações específicas do Tesouro¹, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2004, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Verificam-se, também, outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir que transitem para o ano seguinte, quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência a transitar em posse do serviço².

Relativamente às verbas orçamentais transferidas, tem-se verificado, com frequência, que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam; além disso, especificamente quanto às verbas a transitar para o ano seguinte, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”.

Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental do subsector dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas através de reposições não abatidas nos pagamentos.

¹ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.

² Relativamente aos SFA, em 2004, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: “Investimentos do Plano”, desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos ou nas medidas em que tiveram origem; despesas de funcionamento dos serviços sociais, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior; e outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.



Recomendação 25 – PCGE/2004

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos (ou, agora, sobre o pedido de libertação de créditos) que constam dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental¹.

Em particular, quanto à requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou como saldo para a gerência seguinte, dados os seus efeitos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e as consequências ao nível da tesouraria do Estado, deverá ser utilizada apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

b.2.3) Efeitos sobre a despesa e o défice do Orçamento dos serviços integrados resultantes da transferência de saldos de diversas dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Constituindo um processo continuado, ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" para contas específicas do Tesouro e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, afectar com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

Quanto aos efeitos deste processo sobre o défice do OE/2004, considerando, quer os valores relativos à conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap. 60 do OE/2003", quer à conta "Saldos do Cap. 60 do OE/2004", verificou-se a redução do défice do OE/2004 em €27,3 milhões, igual à diferença entre as verbas do OE/2003 (€73,3 milhões) e do OE/2004 (€46,0 milhões) transferidas (constituindo despesa orçamental) para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 26 – PCGE/2004

Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais.

b.2.4) Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública – LBCP) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de Administração Financeira do Estado – RAFE), estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", definindo como regime geral a autonomia administrativa, e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira², que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta.

¹ Quanto à constituição dos fundos de maneio, a liquidar até 14 de Janeiro do ano seguinte, determina o art.º17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, que deve ser tido "em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços"; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o art.º 7.º do mesmo diploma que "só podem proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes que, embora dentro dos respectivos duodécimos, sejam estritamente indispensáveis às suas actividades (...)".

² Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

Em 2004, passados catorze anos sobre a aprovação daquela lei, não estavam ainda nesse regime os seguintes serviços integrados¹:

- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
- ◆ Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistem razões que obstem à implementação do RAFE, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, tendo cessado, em 2004, as tradicionais funções das Delegações da DGO de autorização de requisições de fundos e de pagamento das despesas dos serviços “simples”, o art.º 14.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: *“Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2004, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferência para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”*. Em tais casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC; nesses casos o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como “pagamentos efectuados”, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

Recomendação 27 – PCGE/2004

Enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no RAFE dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os SFA), pelo menos quando estejam em causa verbas significativas, como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE², o decreto de execução orçamental para 2004 veio, tal como fora feito pela primeira vez no ano anterior, precisar, no n.º 4 do art.º 2.º, que *“(…) consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e unidade de Tesouraria”*. Adiante, na alínea b.2.5), analisa-se a implementação do POCP (ou dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinado no Capítulo VIII.

Embora o n.º 1 do art.º 2.º do decreto de execução orçamental, à semelhança de disposição idêntica do ano anterior, remeta para despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela o reconhecimento da transição de cada SFA para o RAFE, em 2004 não se verificou nenhum acto desta natureza.

¹ Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do MNE (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do SIC (Sistema de Informação Contabilística).

² A atribuição e cessação do regime excepcional de autonomia financeira foi objecto de exame em anteriores Pareceres.



b.2.5) Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a despesa evidenciada na Conta é apenas a “despesa paga”. Por outro lado, como também já se salientou, a Conta não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante¹ por, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o POCP².

O Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”. Também a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001) veio reafirmar que “Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública”.

Quanto à aplicação do POCP (e dos planos sectoriais) nos serviços e fundos autónomos em 2004, verificava-se, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública pontualmente completada pelos serviços do Tribunal:

- ◆ Fecharam contas em *POCP* apenas 52 (50,5%)³ e em *POCP Educação* apenas 71 (40,8%) dos serviços e fundos autónomos aos quais são aplicáveis;
- ◆ Quanto ao *POCMS*, tal como no ano transacto, todos os respectivos serviços e fundos autónomos encerraram as suas contas de acordo com o estipulado nesse plano de contas.

Relativamente à implementação do POCP, está actualmente em desenvolvimento uma aplicação informática, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos SFA que o pretendam. Está prevista a sua utilização, a título experimental, em 2006, por 7 organismos piloto (2 serviços integrados e 5 serviços autónomos), iniciando-se a sua aplicação pelos restantes organismos da Administração Central a partir de 2007 e prolongando-se por vários anos o processo da sua implementação (no mínimo até 2009), dependendo a duração desse processo dos recursos materiais, financeiros e humanos que sejam empregues⁴.

¹ Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Mapa XXX e XXXI, respectivamente) e compromissos assumidos por esses subsectores e pela Segurança Social (Mapas 18, 33 e 39, respectivamente).

² Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

³ Percentagem calculada considerando um universo de 103 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 351 SFA incluídos no Mapa VII da CGE os 3 que não incluíram as suas contas (Assembleia da República, Instituto de Conservação da Natureza e Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra) e deduzindo os 174 SFA abrangidos pelo *POC Educação* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), e os 77 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).

⁴ Cfr. a apresentação “O Novo Modelo de Implementação do POCP – RIGORE”, de 17-05-2005, no site do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e Administração Pública, onde se refere que o calendário “*dependerá grandemente do desenvolvimento dos Centros de Processos Comuns*”, serviços partilhados que funcionarão como gabinetes de contabilidade e de apoio à gestão.

Recomendação 28 – PCGE/2004

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de Enquadramento Orçamental fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos mapas mencionados, recomenda-se a sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

b.2.6) Conferência dos mapas de despesa

A conferência dos mapas de despesa¹ obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação aos serviços processadores de um significativo número de esclarecimentos complementares, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, tendo-se verificado divergências em 254 (21,4%) dos 1.188 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos.

Das divergências apuradas, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

- ◆ a não contabilização pelos serviços de reposições por si emitidas, mas pagas por outras entidades nas tesourarias de Finanças;
- ◆ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa.

Recomendação 29 – PCGE/2004

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, continua a recomendar-se à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções e Serviços de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz.

b.2.7) Incorreção na classificação das despesas

O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação das despesas, em particular da classificação económica, o que nem sempre se verifica. Assim, em 2004, observaram-se várias situações que contrariam o princípio da especificação estabelecido no art.º 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

b.2.8) “Conta consolidada da Administração Central”

A consolidação dos orçamentos (e das contas) de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a Administração Pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades orgânicas², entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador. Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei

¹ Cfr. ponto 3.3.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 3.5 do Volume II.



n. 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros, activos financeiros e passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (serviços integrados, SFA, Segurança Social e outros sectores), quer na receita, quer na despesa¹.

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar. Por exemplo, em 2004, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a €5,0 milhões, enquanto a despesa registou apenas €2,3 milhões.

Às diferenças nos critérios de classificação e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a *transferências correntes* e a *transferências de capital*, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes* e *despesas de capital*), acresce o facto de, em cada ano, os valores das contas de gerência de vários organismos não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos, da qual são extraídos os Mapas da Conta. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A “Conta Consolidada da Administração Central”, que faz parte do Mapa XXIII da CGE, continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos efectuados², pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação;
- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se a não apresentação tempestiva de todas as contas de gerência à DGO e o seu registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2004, como foi já referido, essa situação abrangeu o Instituto de Conservação da Natureza, a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e, uma vez mais, a Assembleia da República. A DGO procurou colmatar esta falta no âmbito da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, considerando que a receita destas entidades correspondia às transferências registadas, a seu favor, na conta dos serviços integrados, tendo igual montante sido imputado à despesa;

Não deixando de ser uma melhoria relativamente à situação de anos transactos (em que não era considerada a execução orçamental dos organismos em falta), relativamente aos SFA que não apresentaram tempestivamente as respectivas contas de gerência, constituirá uma melhor aproximação à execução orçamental anual considerar-se a execução desses organismos reportada a Dezembro, quando exista. Relativamente à conta da Assembleia da

¹ Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes e de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, a sua consolidação teria que recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

² Cfr. Quadro III.9 do Volume II.

República, deverão ser envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada¹.

Recomendação 30 – PCGE/2004

Dado que a “Conta Consolidada da Administração Central”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

¹ Para esse efeito, observa-se que continua a ser utilizado um classificador distinto do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, o que obrigará a ajustamentos eventualmente desnecessários.



CAIXA 2 – FINANÇAS LOCAIS: TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DO ESTADO E IMPOSTOS MUNICIPAIS

A principal fonte de financiamento das actividades das autarquias locais são as receitas fiscais: ou directamente através de impostos municipais ou indirectamente através de transferências correntes e de capital do Orçamento de Estado – dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos –, verbas determinadas e transferidas de acordo com critérios legalmente definidos.

As transferências financeiras do Estado para as Autarquias Locais

As transferências financeiras do Estado para as autarquias locais, provenientes dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, corresponderam, em 2004, a 2% do PIB e a 10% do montante global de impostos directos e indirectos arrecadados pela Administração Central, tendo 95% sido transferido pelos serviços integrados.

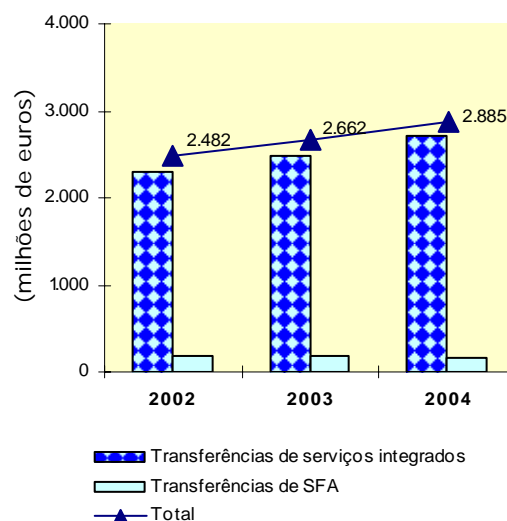
Por outro lado, aquelas transferências representaram cerca de 6,4% total das despesas dos serviços integrados e 0,5% das dos serviços e fundos autónomos e cerca de 45% das receitas municipais.

Gráfico 17 – Evolução das Transferências Financeiras do Estado para as Autarquias Locais: 2002 - 2004

Quadro 22 — Transferências financeiras da Administração Central para as autarquias locais

Transferências para as autarquias locais	2002	2003		2004	
	Montante (€ milhões)	Montante (€ milhões)	Δ (%)	Montante (€ milhões)	Δ (%)
De serviços integrados	2.304	2.474	7,4	2.721	10,0
De Serviços e Fundos Autónomos	178	188	5,6	164	-12,8
Total	2.482	2.662	7,3	2.885	8,4

Fontes: CGE 2003 e CGE 2004



O montante global das transferências registou um crescimento de cerca de 8,4% de 2003 para 2004, tendo a taxa de inflação sido de 2,4%. Naquele período, enquanto as transferências dos serviços integrados registaram uma taxa de crescimento de cerca de 10%, as transferências financeiras dos serviços e fundos autónomos decresceram 13%.

De notar, porém que aquele aumento das verbas processadas pelos serviços integrados para as autarquias locais, resultou sobretudo do montante de € 120 milhões transferidos para “compensar os municípios do efeito da reforma da tributação do património imobiliário, designadamente (...) da redução da receita

do Imposto de Sisa”¹ arrecadada no 2º semestre de 2003, resultante das alterações introduzidas no Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, em 30 de Maio de 2003².

Não fora aquela compensação, as transferências financeiras dos serviços integrados teriam crescido de 2003 para 2004 apenas em 5,1%, taxa que seria inferior à de 7,4% registada de 2002 para 2003.

De entre as verbas transferidas pelos serviços integrados para as autarquias locais, cerca de 97% são processadas pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

As principais dotações do Orçamento do Estado processadas anualmente pela DGAL para as autarquias locais destinam-se aos fundos a seguir identificados, cujos montantes anuais são determinados com base em critérios legalmente definidos:

◆ Para os municípios: Fundos Municipais – Fundo de Base, Fundo Geral e Fundo de Coesão.

◆ Para as freguesias: Fundo de Financiamento das Freguesias.

Quanto à sua afectação, em 2004, cerca de 92% das transferências efectuadas pela DGAL destinaram-se aos municípios, enquanto cerca de 8% foram transferidos para as freguesias.

Por outro lado, o montante anual destes fundos representa, no seu conjunto, cerca de 11% dos montantes cobrados dois anos antes, de IRS, IRC e IVA.

As supra referidas transferências são transferidas anualmente para os municípios e as freguesias, de acordo com critérios estabelecidos na Lei das Finanças Locais³. Estes critérios têm em conta características de cada autarquia local, tais como o número de habitantes, a área, o número de freguesias e os índices de carência fiscal e de desigualdade de oportunidades, no caso dos municípios, bem como o número de habitantes e a área, no caso das freguesias.

Em 2004, o montante global das verbas afectas àqueles fundos foi de € 2 482 milhões, representando cerca de 88% das transferências financeiras efectuadas pela Administração Central para as autarquias locais.

Além dos Fundos Municipais e do Fundo de Financiamento das Freguesias, são também suportados pelo orçamento da DGAL outros programas de financiamento, os quais visam assegurar a cobertura de despesas com transportes escolares ou projectos de investimentos específicos, através de contratos programa ou de Protocolos de Modernização Administrativa.

Outras transferências financeiras para as autarquias locais, que provêm de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, são processadas de acordo com o regime de contratos-programa legalmente estabelecido.

¹ CGE / 2004, fls. 34.

² Ver o enquadramento legal e a metodologia utilizada na distribuição daquela compensação da Sisa, mais adiante nesta “Caixa” em “Os efeitos das alterações do Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações na CGE/ 2004: €120 milhões”.

³ Artigos 12º a 15º da Lei nº 42/98, de 16 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 94/2001, de 20 de Agosto.



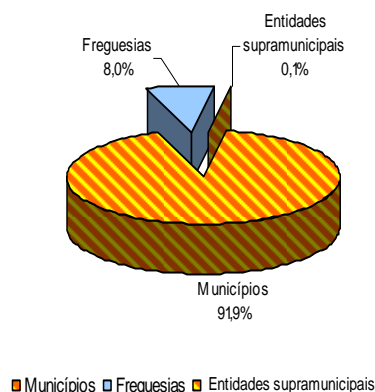
Quadro 23 – Transferências financeiras da DGAL para as autarquias locais

(em milhões de euros)

Transferências financeiras	2002	2003	2004
Fundos Municipais	2.072,7	2.147,5	2.250,0
Outras transferências correntes	24,2	15,9	14,4
Outras transferências de capital	26,0	12,2	16,8
Transferências para os Municípios	2.122,9	2.175,6	2.281,2
Entidades supra municipais	0,0	0,0	2,5
Fundo de Financiamento das Freguesias	170,0	176,0	184,5
Outras transferências correntes	5,7	5,3	5,3
Outras transferências de capital	5,4	5,4	8,6
Transferências para as Freguesias	181,1	186,8	198,3
Total	2.304,0	2.362,4	2.482,1

Fonte: Dados fornecidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais e extraídos da execução dos respectivos orçamentos para 2002, 2003 e 2004

Gráfico 18 – Transferências Financeiras da DGAL para as Autarquias Locais 2004



Fonte: Dados fornecidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais e extraídos da execução dos respectivos orçamentos para 2002, 2003 e 2004

Pela primeira vez, foram efectuadas, em 2004, transferências no montante de € 2,5 milhões para financiamento de Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais de Direito Público, isto é, entidades supramunicipais cujas atribuições, regime de criação, organização e competências dos respectivos órgãos são estabelecidos na Lei nº 11/ 2003, de 13 de Maio.

Os impostos municipais

As receitas fiscais dos municípios provêm do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), da Derrama e do Imposto sobre Veículos.

Em 2004, a cobrança daqueles impostos registou o montante global de € 1 980 milhões, estimando-se que tenham representado cerca de 25% das receitas municipais.

Quadro 24 – Impostos municipais – 2002 a 2004

Impostos Municipais	2002	2003		2004	
	Montante (€ milhões)	Montante (€ milhões)	Δ (%)	Montante (€ milhões)	Δ (%)
IMI / CA	600	691	15,2	776	12,4
IMT / Sisa	766	584	-23,7	711	21,7
Derrama	324	270	-16,6	379	40,5
Veículos	96	105	9,3	113	8,1
Total	1.785	1.650	-7,6	1.980	20,0

Fonte: Sistemas de Informação da DGCI – valores sobre a cobrança daqueles impostos retirados em 21/06/2005

O montante global dos impostos municipais cresceu a uma taxa média de 20% de 2003 para 2004, depois de ter decrescido a uma taxa média de 7,6 % de 2002 para 2003, na sequência de no dia 1 de Junho deste último ano, ter entrado em vigor uma alteração ao Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações¹.

A Derrama foi outro imposto que em 2003 teve uma redução significativa, na ordem dos 16,6%. Mas aqui as causas são diversas das anteriores, pois este imposto, que, nos últimos três anos (entre 2002 e 2004), correspondeu em média a cerca de 18% dos impostos locais, é um imposto sobre o rendimento, cuja oportunidade de lançamento é decidida anualmente pelo órgão deliberativo municipal, dependendo a sua evolução do estado da economia empresarial e da deliberação de cada uma das assembleias². Enquadrada nesta lógica, a liquidação e cobrança da derrama aumentou significativamente em 2004, em cerca de 40,5%.

Gráfico 19 – Evolução dos impostos municipais no período 2002 - 2004

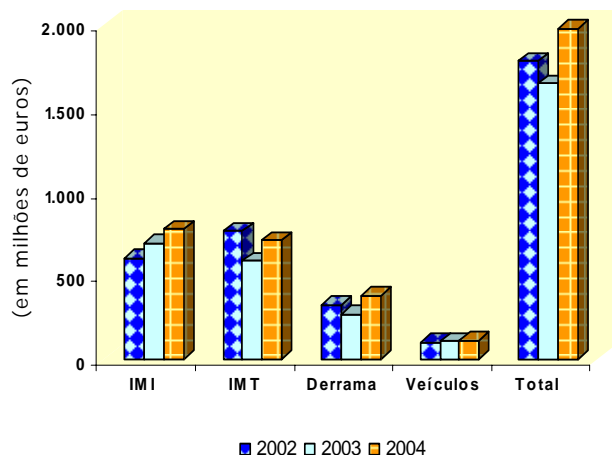
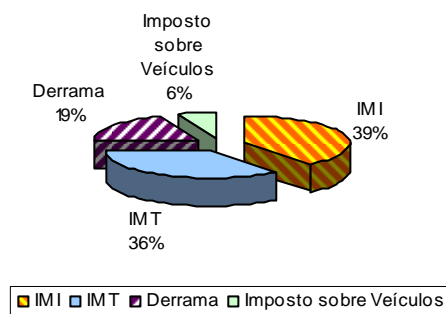


Gráfico 20— Estrutura dos impostos municipais - 2004



Fonte: Valores cobrados em cada ano – Fornecidos pelos “sistemas de informação da DGCI” – retirados em 21/06/2005

Os principais impostos municipais, com uma evolução mais estável e previsível, são os impostos sobre o património imobiliário, os quais, em 2004, representaram cerca de 75% dos impostos municipais, tendo o IMI/CA registado um aumento de 12,4% e o IMT/Sisa um aumento de 21,7%. Contudo, se considerarmos a compensação fiscal de € 120 milhões relativa à redução da cobrança da sisa verificada nas transacções onerosas de imóveis no 2º semestre de 2003, o aumento do IMT, em 2004, seria apenas de cerca de 1%.

No que respeita ao imposto sobre veículos que representou, em 2004, cerca de 6% dos impostos municipais, cresceu a uma taxa de 8,1%, inferior à de 2003 que registou um aumento de 9,3%.

¹ Aprovada pela Lei nº 14/2003, de 30 de Maio.

² Em 2004, foram liquidadas e cobradas derramas de acordo com a deliberação de 151 assembleias municipais, tendo-se em 129 dos municípios decidido pela aplicação da taxa máxima, isto é, 10%. (Cfr. Ofício-circulado nº 20091, de 22.11.2004 da DGCI – Direcção de Serviços do IRC).



Os efeitos das alterações do Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações na CGE/2004: € 120 milhões¹

Os Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o qual sucedeu ao da Contribuição Autárquica, e o do Imposto Municipal sobre as Transmissões de Imóveis (IMT), que substituiu o da Sisa, entraram em vigor em 1 de Dezembro de 2003².

Dado que o Código do IMT acolhe as alterações do Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações introduzidas pela Lei n.º 14/2003, de 30 de Maio, as quais entraram em vigor no dia 1 de Junho, os efeitos financeiros destas alterações repercutiram-se nas receitas municipais do 2.º semestre de 2003, portanto durante a vigência dos orçamentos municipais para esse ano, os quais não previram as referidas alterações legislativas, da competência da Assembleia da República. Estas alterações relativas a um imposto que se estima representar 10% das receitas municipais, levaram a que a receita proveniente da cobrança da Sisa fosse reduzida em cerca de 23,7%, em 2003.

As alterações ao Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações traduziram-se no aumento do limite de isenção, aumento do limite dos escalões e redução das taxas marginais, com um efeito conjugado e directo sobre as taxas médias incidentes sobre o valor das transacções realizadas após a sua entrada em vigor.

Foi para compensar os municípios da redução do total das receitas do 2.º semestre de 2003, provenientes da tributação da transmissão onerosa de imóveis, que em 2004 foi transferido para aqueles uma verba no montante de € 120 milhões³, como já foi referido.

Tal compensação foi determinada em cumprimento do artigo 3.º da referida Lei n.º 14/2003, de 30 de Maio, que altera o supra mencionado Código, desde que “da aplicação do (novo) regime resulte, directa e comprovadamente, quebra na receita dos municípios, (...), em termos a estabelecer em sede de Orçamento do Estado”.

Sequencialmente, na lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2004 (Lei n.º 107-B/2003), prevê-se no artigo n.º 22.º o dispositivo de compensação, nos mesmos termos atrás transcritos. Posteriormente, no Orçamento rectificativo para 2004 aprovado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, é inscrita verba suficiente para satisfazer tal compensação, no capítulo 04 – Serviços na Área da Administração Local da designação orgânica 08 – Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, viabilizando uma compensação total de € 120 milhões.

O montante de € 120 milhões afectos à compensação da sisa, foi distribuído em 2004 por todos os municípios, tendo no cálculo de cada uma das compensações sido tido em conta o número de transacções efectuadas no 2.º semestre de 2003, em cada município, distinguindo as de habitação das restantes, bem como a redução da taxa média da sisa / IMT, comparada com a anterior taxa média da sisa relativa à habitação e aos restantes tipos de imóveis.

¹ Ministério das Finanças e da Administração Pública – Estudos desenvolvidos no âmbito da reforma da tributação do património.

² Artigo 32.º do Decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, diploma que procede à reforma da tributação do património, à luz da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2003, de 30 de Julho.

³ Em 2002, o montante total das cobranças de IMI e IMT foi de €1 365 milhões, enquanto em 2003, foi de €1 275 milhões, o que representa, portanto, uma diferença de €90 milhões, tendo assim os €120 milhões coberto esta diferença e permitido ainda um aumento global de 2% do conjunto daqueles impostos, embora com o atraso de um ano.

A participação directa do Estado e dos cidadãos nas finanças locais

As receitas dos municípios e das freguesias provenientes de transferências financeiras dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, bem como de impostos municipais, totalizaram, em 2004, o montante de € 4 832 milhões, estimando-se que tenham financiado cerca de 70% das despesas municipais.

De acordo com a CGE de 2004, as transferências da Administração Central para as autarquias locais representaram cerca de 10% das receitas fiscais (impostos directos e indirectos) daquele sector do Estado, sendo que estas transferências constituem cerca de 60% dos € 4 832 milhões supra referidos.

Para além das receitas das autarquias locais aqui analisadas – os impostos directos municipais e as correspondentes transferências efectuadas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos – há ainda que ter em conta a importância das receitas provenientes de taxas e de vendas de bens e serviços (preços) para a manutenção de actividades diariamente disponíveis para os seus utilizadores (conjunto de receitas que representam cerca de 14% do total, e ainda a relevância de 16% das receitas municipais, provenientes do produto de empréstimos para o financiamento intergeracional.



CAIXA 3 – EXECUÇÃO DAS LEIS DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

Enquadramento Geral

As Leis de Programação Militar (LPM), enquadradas pela Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas e pela respectiva Lei Orgânica¹, indicam os concretos programas de investimento público de médio prazo a realizar pelas Forças Armadas (FA), em equipamento, armamento e infra-estruturas. Tais programas visam atingir os “objectivos de força nacionais”, aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento.

As LPM têm vigência plurianual, estando prevista a respectiva revisão nos anos pares podendo, caso os “objectivos de força nacionais” o aconselhem, proceder-se, designadamente, ao cancelamento ou alteração de programas inscritos.

A preparação das LPM - e suas eventuais revisões - inicia-se pela análise, por cada Ramo das FA, da relação existente entre os meios disponíveis e os necessários ao cumprimento das respectivas missões. Segue-se-lhe a formulação e a apresentação de propostas que, após exame e harmonização pelos serviços competentes, são submetidas à aprovação do Ministro da Defesa Nacional. Assim se forma a proposta de uma LPM, a remeter pelo Governo à Assembleia da República (AR), para apreciação e aprovação final. Deste modo, o orçamento anual do Ministério da Defesa Nacional (MDN) [integrado no Orçamento do Estado (OE)] inclui as dotações necessárias para corresponder com o estabelecido na LPM.

Compete a cada Ramo das FA executar os programas de investimento que lhe correspondem. Aos serviços centrais do MDN cabe, essencialmente, acompanhar a execução, com base em informação prestada pelo Núcleo de Acompanhamento da LPM. Esse Núcleo elabora, ainda, o Relatório de Execução Anual remetido à AR.

A lei prevê- e cabe, aqui, sublinhar o facto – que as dotações orçamentais destinadas a cobrir as despesas de investimento no âmbito das LPM não utilizadas no final de cada ano económico transitem para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações dos mesmos programas, até à sua completa execução.

Informação periódica sobre a execução das LPM

Os Relatórios Anuais de Execução elaborados pelo Núcleo de Acompanhamento da LPM e remetidos, designadamente à AR, através da respectiva Comissão Parlamentar de Defesa Nacional, não dão qualquer indicação quanto aos fornecimentos efectivamente concretizados, nem quanto à realização física dos programas e desvios relativamente ao programado.

¹ Cfr. Lei n.º 46/98, de 7 de Agosto e Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio.

Assim, a informação financeira divulgada é um indicador inadequado de avaliação da realização da LPM. Na verdade, a informação produzida reflecte os montantes requisitados ao OE, sem referenciar os pagamentos (e eventuais adiantamentos) efectuados a fornecedores, o que suscita reparo por serem importantes e recorrentes as diferenças constatadas entre os montantes em causa, apresentando, consequentemente, uma imagem optimista da execução aos destinatários e utilizadores legítimos da informação apresentada.

Este reparo torna-se mais acentuado ao constatar-se a utilização repetida de tais “diferenças”, por formas não previstas na lei, excedendo os limites à despesa estabelecidos pelas dotações inscritas no OE, como se assinalará a seguir.

Prática verificada em acções de controlo do Tribunal de Contas quanto à 3.^a LPM

O Tribunal de Contas tem dedicado grande atenção à execução das LPM, tendo realizado algumas acções de controlo, designadamente sobre as contas do Exército, de cujos resultados muito resumidamente se dá conta a seguir¹.

A gestão financeira pelo Exército da parte cuja execução lhe cabe na 3.^a LPM, caracterizou-se pela requisição sistemática de duodécimos da dotação orçamental correspondente, sem qualquer correspondência com as necessidades financeiras concretas decorrentes da execução dos 10 programas por ela financiados.

Dados os baixos níveis de execução da 3.^a LPM, a referida prática gerou disponibilidades que, ao serem objecto de um regime de sucessiva transferência automática nos termos atrás assinalados, eram, por esta via, afastadas do “Regime de Tesouraria do Estado”², justamente introduzido no desiderato de assegurar uma gestão apropriada dos recursos financeiros do Estado pelo conjunto da Administração Central.

Após o encerramento da 3.^a LPM (18 de Novembro de 2001³) o respectivo saldo (disponibilidades financeiras) deveria ter sido imediatamente entregue ao Tesouro, nos termos da lei.

O saldo acumulado da 3.^a LPM, apurado pelo Exército, ascende a cerca de €45 milhões (cerca de 9 milhões de contos) e mantém-se sem qualquer reposição ao Tesouro, devida nos termos da lei, desde o início de 2002.

As verbas não repostas foram alegadamente utilizadas para financiar as Missões Humanitárias e de Paz, confiadas às Forças Nacionais Destacadas (FND) do Exército, sem abertura dos correspondentes créditos orçamentais necessários. Trata-se de uma prática recorrente de utilização ilegal das dotações orçamentais, na medida em que foram utilizadas para fins diferentes dos previstos na lei.

Situação verificada em 2004 quanto a despesas com Forças Nacionais Destacadas

Contrariamente ao que ocorreu em anos anteriores, o Orçamento do Estado para 2004 dotou, desde início, o MDN de €24 milhões para fazer face a despesas com as FND. Porém, a dotação relativa ao Exército

¹ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.º 8/2005 – 2.^a Secção e 41/2005 – 2.^a Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

² DL n.º 191/99, de 5 de Junho.

³ A 3.^a LPM, aprovada pela Lei n.º 50/98, de 17 de Agosto, encerrou em 18 de Novembro de 2001 com a entrada em vigor, em 19 de Novembro, da 4.^a LPM, aprovada pela Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro.



(€674 milhões¹) não incluía, inicialmente, qualquer verba para aquele fim, tendo-se ao longo do ano verificado transferências para o Exército para esse efeito no montante de €17,9 milhões². Porém, as referidas transferências ocorreram após a realização das despesas a que se destinavam não tendo afastado, que mais não seja até à concorrência do seu montante, a prática ilegal de realização de despesas sem dotação orçamental.

Cabe também referir que o Exército recebeu, em 2004, €13,6 milhões da ONU - Organização das Nações Unidas, no quadro da satisfação supletiva dos encargos suportados pelo Exército no âmbito das Missões Humanitárias e de Paz³. Recebeu, ainda, €1 milhão de Países Terceiros / Organizações Internacionais, relativos a anos anteriores.

Por outro lado, o Exército indica que as despesas que realizou, no exercício de 2004, com as FND ascenderam a €33,1 milhões. Embora tais despesas tenham sido, de novo em 2004, efectuadas sem dispor dos créditos orçamentais necessários à respectiva cabimentação, as despesas realizadas acabaram por ser ulteriormente cobertas, na sua grande maioria (€31,5 milhões), dentro do próprio exercício, nos termos antes assinalados, tendo ficado por recuperar um montante de €1,6 milhões.

No penúltimo dia de 2004, foi publicada uma alteração ao Orçamento do Estado para 2004⁴ que, além do mais, dotou o Exército de mais €108 milhões (representando cerca de 13% do orçamento do Ramo). Desse reforço orçamental, €53 milhões destinaram-se ao reembolso (parcial) das despesas com as FND relativas a anos anteriores, ou seja, de “Dívidas Transitadas de 2003”.

Após o referido reembolso, em 31.12.2004, permaneciam por receber, somente, €28 milhões dos €45 milhões de saldo da 3.ª LPM pendentes de ressarcimento ao Exército. Porém o montante de €17 milhões destinado ao reembolso de despesas com as FND em anos anteriores – recebido com esse fim específico na sequência de uma alteração ao OE de 2004 – foi, afinal, utilizado para suportar novas despesas sem cabimentação orçamental com as FND, em lugar de ter sido depositado no Tesouro.

Em consequência das situações atrás referidas, a Conta Geral do Estado (CGE) relativa a 2004 apresenta uma despesa de €85 milhões (Capítulo 04 – Exército, Divisão 05 – Forças Nacionais Destacadas) dos quais €31,5 milhões respeitam a despesas realizadas em 2004 e, o restante, ao acerto orçamental e contabilístico de despesas efectuadas, na realidade, em anos anteriores e cujos montantes não constituíam “Dívidas Transitadas de 2003”, como incorrectamente consta do Mapa 17, anexo à CGE. Cabe ainda sublinhar que, das disponibilidades recebidas pelo Exército, ao longo de 2004, a fim de proceder a investimentos da LPM (€95 milhões), só cerca de 1/3 (€36 milhões) terão sido utilizados para o fim a que se destinavam. O saldo de €59 milhões foi reposto no Tesouro, é certo, em Janeiro de 2005. Todavia, as despesas de 2004 foram sobrevalorizadas naquele montante, reiterando uma prática objecto de reparo em anteriores Pareceres deste Tribunal sobre as CGE, incluindo sobre o exercício de 2003⁵.

¹ Inscrita no Capítulo 04 – Exército, cfr. “Mapa II – Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos” anexo à Lei n.º 107-B/2003. Com as alterações orçamentais a dotação do Exército totalizou €815 milhões.

² Autorizadas as transferências de €4,8 milhões (1.º Trimestre), €4,5 milhões (2.º Trimestre) e €8,6 milhões (3.º e 4.º Trimestre), em 16 de Abril, 14 de Julho e 16 de Novembro de 2004, respectivamente, para o Capítulo 04 – Exército, Divisão 05 – Forças Nacionais Destacadas.

³ A afectação do referido reembolso é efectuada mediante a abertura de créditos especiais nos termos da alínea e), n.º 2, artigo 3.º do Decreto-lei n.º 71/95, de 15 de Abril, traduzida no reforço de dotações de despesa.

⁴ Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, que alterou o Orçamento do Estado para 2004 aprovado pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

⁵ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2003 – Relatório – Volume II – alínea b) do ponto 3.1, Cap. III – Execução do Orçamento da Despesa (III.9 a III.11).

IV – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

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

No presente capítulo inclui-se também uma síntese dos resultados apurados na auditoria¹ ao Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa “Redes de Metropolitano” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC)².

1. PIDDAC

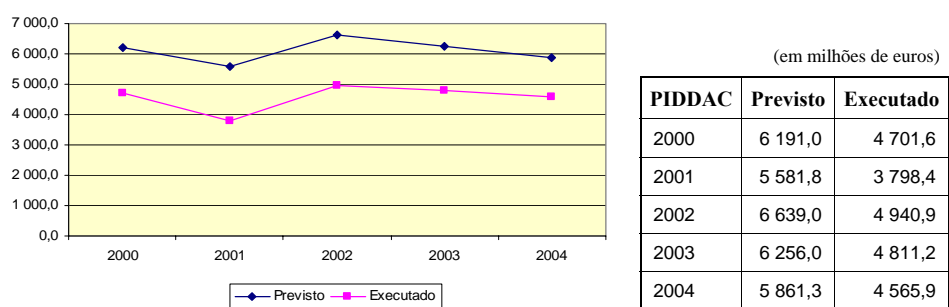
A análise efectuada incidiu especialmente sobre a previsão orçamental e a execução financeira, de acordo com as diferentes fontes de financiamento, sobre a regionalização do investimento, os programas orçamentais, as classificações orgânica e económica, bem como sobre a distribuição sectorial da despesa, tendo em conta o enquadramento normativo previsto nas Grandes Opções do Plano (GOP)³ e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III)⁴.

A) ANÁLISE DO PIDDAC

a.1) Evolução do PIDDAC no período de 2000 – 2004

O gráfico e o quadro seguintes evidenciam a previsão e a execução do PIDDAC global⁵, no período de 2000 a 2004.

Gráfico 21 – PIDDAC global previsto e executado



Fonte: OE e elementos provenientes do DPP.

¹ Relatório de Auditoria n.º 36/05 – 2ª Secção.

² Cfr. ponto 4.1 do Volume II.

³ Lei n.º 107-A/2003, de 31 de Dezembro.

⁴ Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

⁵ Entende-se por PIDDAC global, o conjunto de todos os programas e projectos que o integram, cuja execução é financiada pelo Capítulo 50 do Orçamento do Estado e por “Outras Fontes”, designadamente verbas inscritas nos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos, podendo ter, em ambos os casos, origem nacional ou comunitária.

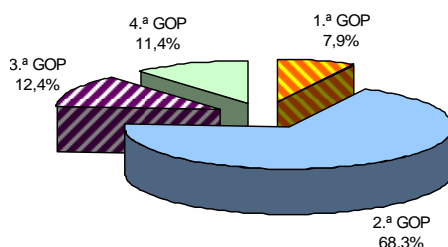


Pela sua análise verifica-se um decréscimo, a partir de 2002, quer no financiamento previsto quer no montante executado. Ambas as variáveis apresentam, em 2004, valores absolutos inferiores ao ano de 2000¹.

a.2) PIDDAC 2004

O financiamento total afecto ao PIDDAC pretendeu contribuir para a concretização das grandes opções de política económica e social definidas pelo Governo, distribuindo-se da seguinte forma:

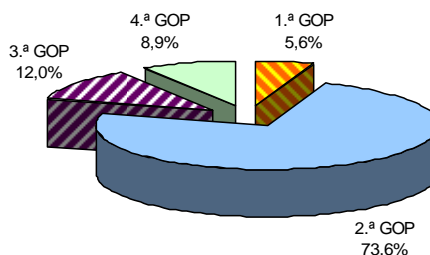
Gráfico 22 – PIDDAC previsto face às prioridades das GOP



Fonte: GOP.

No que respeita à execução (cfr. gráfico seguinte), a 2.ª Grande Opção das GOP – Sanear as Finanças Públicas e Desenvolver a Economia absorveu €3.358,3 milhões (73,6%) do total da despesa, à qual se seguiu a 3.ª – Investir na Qualificação dos Portugueses, com €546,4 milhões (12,0%). A 4.ª – Reforçar a Justiça Social e Garantir a Igualdade de Oportunidades, e a 1.ª – Consolidar um Estado com Autoridade, Moderno e Eficaz, absorveram, no seu conjunto, menos de €500 milhões (8,9% e 5,6%, respectivamente)².

Gráfico 23 – PIDDAC executado face às prioridades das GOP



Fonte: Elementos provenientes do DPP.

a.3) Estrutura de financiamento

A programação inscrita no PIDDAC/2004 envolveu €5.861,3 milhões, o que representava 4,3% do Produto Interno Bruto.

¹ Cfr. ponto 4.2.5 e 4.2.7.9 do Volume II.

² Cfr. pontos 4.2.7.1 e 4.2.7.9.1 do Volume II.

As dotações para financiamento das despesas com os projectos inscritos no PIDDAC estão inscritas quer no Capítulo 50º do orçamento dos Serviços integrados quer nos orçamentos do Serviços e Fundos Autónomos (“Outras fontes”), provindo ambas de financiamento nacional ou de financiamento comunitário. Em 2004, a estrutura do financiamento foi a seguinte:

Quadro 25 – Fontes de financiamento do PIDDAC

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		Mapa XV	
		Valor	Estrutura (%)
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 361,7	40,3
	Outras Fontes	891,8	15,2
Financiamento Comunitário	Cap. 50	332,4	5,7
	Outras Fontes	2 275,3	38,8
Total		5 861,3	100,0

Fonte: OE/2004.

Na orçamentação do PIDDAC, €3.253,5 milhões (55,5%) reportam-se a recursos nacionais, dos quais 72,6% provêm do Cap. 50 – “Investimentos do Plano” e 27,4% de “Outras Fontes”. Os restantes €2.607,7 milhões (44,5%) são referentes a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão, provindo 12,7% do Cap. 50 e 87,3% de “Outras Fontes”.

Em 2004, a contrapartida nacional em programas co-financiados por fundos comunitários, representou cerca de 52% do financiamento nacional total.

A programação financeira co-financiada, no valor de €3.906,5 milhões, dos quais 66,6% destinados a programas abrangidos pelo QCA III, representou cerca de 73% do PIDDAC total previsto, correspondendo 29% a financiamento nacional e 44% a financiamento comunitário¹.

Apresenta-se, de seguida, alguns dados relativos ao Cap. 50 – “Investimentos do Plano” e ao Quadro Comunitário de Apoio III (QCAIII).

a.3.1) Cap. 50 – Investimentos do Plano

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Cap. 50 totalizaram €2.694,2 milhões. A este montante acresceram, através das alterações orçamentais, €158,5 milhões (+5,9%), de que resultou um orçamento final de €2.852,7 milhões.

A execução do Cap. 50 ascendeu a €2.311,5 milhões. A evolução global dos pagamentos, de 2003 para 2004, registou um aumento de €48,5 milhões, o que corresponde a um acréscimo de 2,1%. Situação inversa ocorreu em relação ao ano de 2002, relativamente ao qual se verificou uma redução de €166,3 milhões (6,7%).

A taxa de execução do Cap. 50, apurada em relação à dotação inicial, final e disponível², foi de 85,6%, 81,0% e 87,6%, respectivamente.

¹ Cfr. ponto 4.2.5 do Volume II.

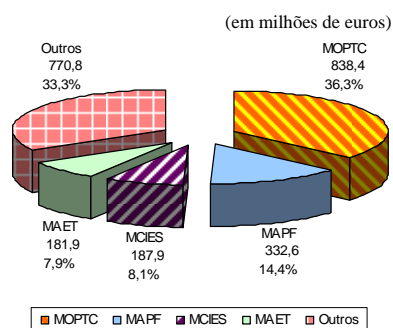
² A dotação disponível corresponde à dotação final menos os cativos.



Dos 17 Ministérios que integram a orgânica do Governo, 10 apresentaram taxas de execução (face à dotação disponível) superiores à taxa de execução global (87,6%), destacando-se os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (98,5%), das Actividades Económicas e do Trabalho (98,2%) e da Segurança Social, Família e da Criança (98,2%). O Ministério do Turismo apresentou a menor taxa de execução (12,2%).

Os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€838,4 milhões), da Agricultura, Pescas e Florestas (€332,6 milhões), da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€187,9 milhões) e das Actividades Económicas e do Trabalho (€181,9 milhões) representaram, no seu conjunto, 66,7%, do total executado (*cfr. gráfico seguinte*)¹.

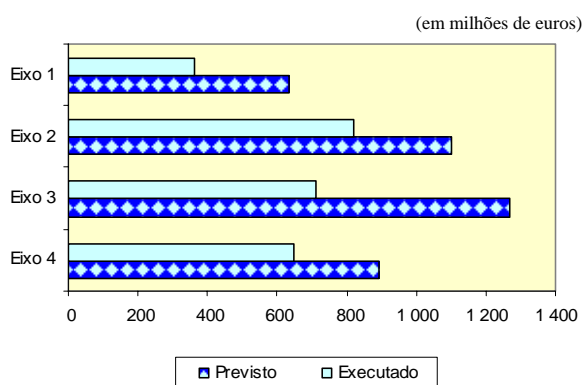
Gráfico 24 – Cap. 50 executado por ministério



a.3.2) QCA III

No PIDDAC destinado à programação co-financiada (QCA III), a distribuição dos valores, por eixo², foi a seguinte:

Gráfico 25 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA III



¹ Cfr. ponto 4.2.6.2 do Volume II.

² Eixo: Nível de programação em que se subdividem o QCA e as intervenções e que corresponde a uma prioridade estratégica ou objectivo global.

No tocante à execução, a distribuição, por eixo, foi, por ordem decrescente, a seguinte:

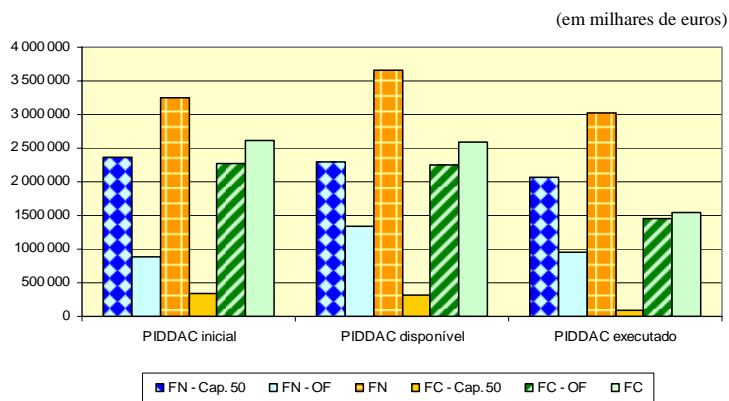
- ♦ Eixo 2 – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro, €819,6 milhões (32,2%);
- ♦ Eixo 3 – Afirmar a Valia do Território e a Posição Geoeconómica do País, €710,5 milhões (27,9%);
- ♦ Eixo 4 – Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Social, €646,9 milhões (25,8%) e
- ♦ Eixo 1 – Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social, €364 milhões (14,3%)¹.

a.4) Previsão e execução globais

a.4.1) PIDDAC inicial, disponível e executado

As diferenças entre os valores do PIDDAC inicial e disponível são evidenciadas no gráfico seguinte, verificando-se que apenas o financiamento nacional inscrito em “Outras Fontes” apresentou uma variação positiva (50,6%), enquanto todas as restantes fontes de financiamento sofreram reduções.

Gráfico 26 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



O PIDDAC disponível teve um acréscimo de €374,8 milhões (6,4%) face ao inicial mantendo-se, contudo, idêntica, a estrutura do financiamento relativa às várias fontes.

Os valores de execução do PIDDAC, total e por fontes de financiamento, bem como as respectivas taxas de execução relativamente às dotações inicial e disponível, são os que constam do quadro seguinte:

¹ Cfr. ponto 4.2.7.2 e 4.2.7.9.2 do Volume II.



Quadro 26 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		Dotação		Execução (**) (C)	Taxas de execução	
		Inicial (*) (A)	Disponível (**) (B)		(C/A)	(C/B)
Financiamento Nacional	Cap. 50.º	2 361,7	2 306,0	2 070,9	87,7	89,8
	Outras fontes	891,8	1 343,3	951,7	106,7	70,9
Sub total		3 253,5	3 649,3	3 022,6	92,9	82,8
Financiamento Comunitário	Cap. 50.º	332,4	329,3	92,5	27,8	28,1
	Outras fontes	2 275,3	2 257,5	1 450,8	63,8	64,3
Sub total		2 607,7	2 586,8	1 543,3	59,2	59,7
Total		5 861,2	6 236,1	4 565,9	77,9	73,2

Fonte: (*) OE.

(**) Elementos provenientes do DPP.

Verifica-se que, considerando a dotação disponível, a taxa de execução global foi de 73,2%, enquanto, relativamente à dotação inicial, a taxa de execução foi de 77,9%¹.

a.4.2) Despesas correntes e de capital

Do total do financiamento previsto para o PIDDAC, 82,4% destinava-se a despesas de capital e 17,6% a despesas de natureza corrente, estas últimas associadas maioritariamente a projectos de investimento co-financiado.

No que respeita à execução, a despesa corrente – para a qual a componente nacional contribuiu com €507,6 milhões (76,4%) e a comunitária com €157,1 milhões (23,6%) – totalizou €664,7 milhões, o que representa cerca de 14,6% do total.

A despesa de capital (€3.901,2 milhões) representou 85,4% do total, correspondendo a componente nacional a €2.515 milhões (64,5%) e a comunitária a €1.386,1 milhões (35,5%)².

a.5) Despesa por região, programa orçamental, ministério e sector de actividades económicas

a.5.1) Despesa por Região

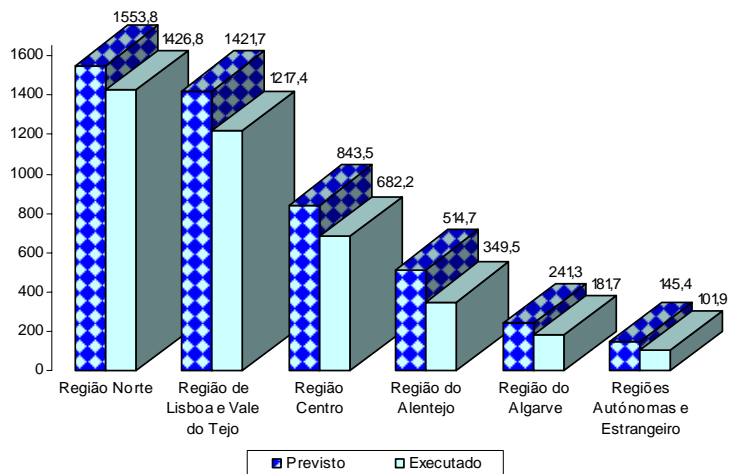
O total da despesa regionalizada foi distribuído, conforme se espelha no gráfico abaixo, por ordem decrescente, da forma seguinte: Região Norte (31,2%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (26,7%), Região Centro (14,9%), Alentejo (7,7%), Algarve (4,0%) e Regiões Autónomas e Estrangeiro (valores inferiores a 1%).

¹ Cfr. ponto 4.2.7.8 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.7.5 e 4.2.7.9.5 do Volume II.

Gráfico 27 — PIDDAC previsto e executado por região

(em milhões de euros)



Fonte: OE e elementos provenientes do DPP.

Por virtude das características do investimento, nomeadamente da sua incidência nacional ou regional alargada, apenas 13,3% da despesa (€606,5 milhões) não foi passível de afectação geográfica, contrariamente aos 20% (€1.140,8 milhões) inicialmente previstos¹.

a.5.2) Despesa por Programa Orçamental

Em 2004, o PIDDAC contemplou cinquenta e dois programas, com um financiamento total de €5.861,3 milhões.

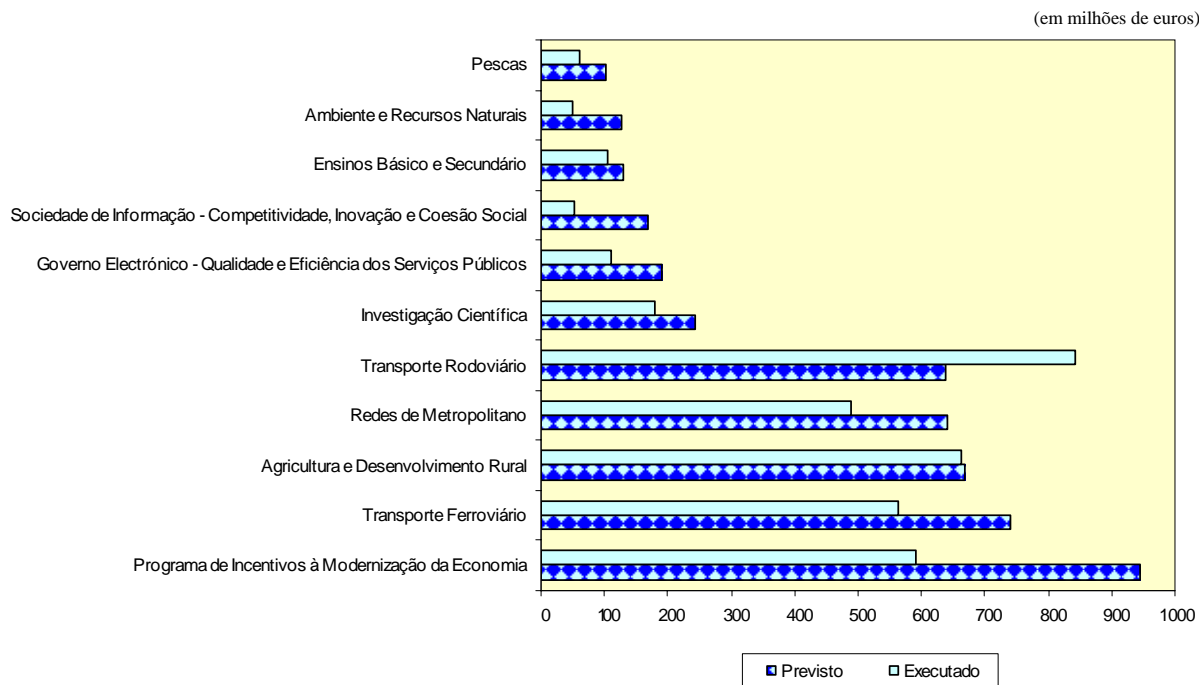
No gráfico seguinte destacam-se onze dos referidos cinquenta e dois programas, que representaram €4.589,1 milhões (78,3%) do total do PIDDAC inicial e €3.709,1 milhões (81,2%) do PIDDAC executado.

¹ Cfr. ponto 4.2.7.3 e 4.2.7.9.3 do Volume II.



em
22
12
2012

Gráfico 28 – PIDDAC previsto e executado para os onze programas orçamentais mais significativos



Fonte: OE e elementos provenientes do DPP.

Os onze programas com maior peso orçamental, supra referenciados, apresentaram uma taxa média da execução de 74,8%, valor que se aproxima da taxa média da execução total do PIDDAC (73,2%). De entre estes, os três programas com a mais elevada taxa de execução foram o “Transporte Rodoviário” (98,3%), o “Agricultura e Desenvolvimento Rural” (92,4%) e o “Redes de Metropolitano” (87,3%).

As taxas de execução dos cinquenta e dois programas variaram entre os 99,4% (Euro 2004) e os 6,9% (Transporte Aéreo), apresentando, vinte e um deles, taxas superiores a 80% e, dez, taxas inferiores a 50%¹.

a.5.3) Despesa por Ministério

Ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com €2.175,4 milhões, foi atribuída a mais elevada quota-parte do financiamento previsto (37,1% do total), seguindo-se o Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, com €1.052,9 milhões (18,0%) e o Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas, com €793,2 milhões (13,5%). O Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas, o Ministério da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, o Ministério da Administração Interna e o Ministério do Turismo receberam valores inferiores a 1%.

Onze Ministérios apresentaram taxas de execução inferiores à taxa média de execução do PIDDAC (73,2%), variando as mesmas entre 9,8% e 71,5%. A execução conjunta destes onze Ministérios representou apenas cerca de 32,0% do total executado. Os três Ministérios com as mais elevadas verbas do PIDDAC (Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, Ministério da Agricultura,

¹ Cfr. ponto 4.2.7.4 e 4.2.7.9.4 do Volume II.

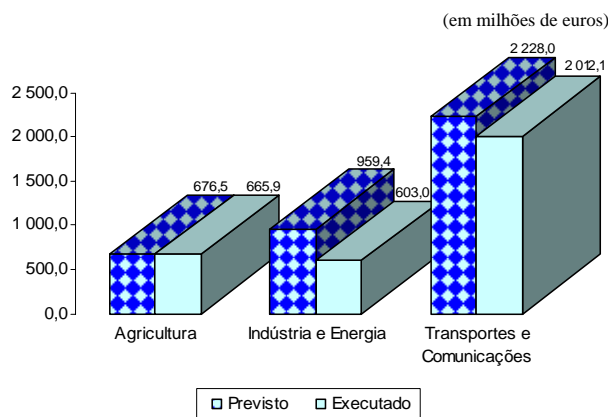
Pescas e Florestas e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações) executaram, no seu conjunto, 74,4% (€3.396,9 milhões)¹.

a.5.4) Despesa por Sector

Ao Sector dos Transportes e Comunicações foram afectos €2.228 milhões, sendo €1.475,1 milhões relativos à componente nacional e €752,9 milhões à comparticipação comunitária. O valor orçamentado para este sector representou 38,0% do financiamento total, 45,3% do financiamento nacional e 28,9% do comunitário.

Ao Sector produtivo, abrangendo a agricultura, as pescas, a indústria, a energia, o comércio e o turismo, foi destinado um financiamento de €1.768 milhões, ou seja, 30,2% do total do PIDDAC.

Gráfico 29 – PIDDAC previsto e executado por sector



A execução do PIDDAC por sector (cfr. gráfico anterior) manteve a tendência verificada em anos anteriores. O Sector dos Transportes, com uma execução de €2.012,1 milhões, representou 44,1% da execução global e os sectores da Agricultura (€665,9 milhões) e da Indústria e Energia (€603,0 milhões) percentagens superiores a 13%. No conjunto, estes três sectores tiveram uma execução de €3.281 milhões (71,9% do total)².

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Informação disponibilizada no mapa XV do OE e CGE

Os mapas XV do OE e da CGE, relativos a 2004, ainda não evidenciam, de forma clara, a compatibilização dos programas do PIDDAC com as GOP e com os programas do QCA e a sua

¹ Cfr. pontos 4.2.7.7 e 4.2.7.9.7 do Volume II.

² Cfr. pontos 4.2.7.6 e 4.2.7.9.6 do Volume II.



repartição regionalizada, não dando expressão plena ao disposto nos artigos 32.º e 75.º, n.º 7, da LEO. A situação, porém, já foi ultrapassada no OE para 2005¹.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Informação disponibilizada nas Grandes Opções do Plano

Os valores referentes ao peso das despesas correntes e de capital e ao QCA III, previstos nas Grandes Opções do Plano relativas ao PIDDAC para 2004, não eram finais².

Recomendação 31 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que as Leis das GOP passem a ser publicadas com os dados definitivos ou, quando seja o caso, que se proceda à publicação das respectivas alterações.

b.2.2) Carácter provisório dos valores do Mapa XV da Conta Geral do Estado

Os valores relativos à execução do PIDDAC de 2004 constantes do mapa XV da CGE tinham carácter provisório, situação que também se verificou na anterior Conta, pelo que foram considerados os dados enviados pelo DPP ao Tribunal de Contas.

Devido a diferenças de conceitos e de procedimentos entre o DPP e a DGO, no que respeita ao registo dos valores atinentes às dotações inicial e definitiva e aos pagamentos/despesa, os dados enviados ao TC não foram coincidentes³.

Recomendação 32 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam estudadas e ponderadas as causas que conduziram à referida ausência de coincidência e à não consolidação de dados definitivos, devendo os dados registados na CGE serem apenas os definitivos.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.3.1) Indicadores de gestão dos programas orçamentais

Em 2004, não foram apresentados indicadores que permitam avaliar a economia, eficiência e eficácia na gestão dos programas orçamentais, nos termos dos artigos 3.º, n.º 3, e 6.º, n.º 3, alínea f), do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho. Refira-se, contudo, que em 2005 estes elementos já foram disponibilizados no SIPIDDAC⁴.

¹ Cfr. ponto 4.2.4 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.7.2 e 4.2.7.5 do Volume II.

³ Cfr. ponto 4.2.3 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 4.2.4 do Volume II.

2. PROJECTO/MEDIDA “EMPREENHIMENTO CAMPO GRANDE/ODIVELAS”

O Projecto/Medida “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*” do Programa “Redes de Metropolitano”, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), foi objecto de uma auditoria¹, no âmbito da qual se procedeu à análise dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo da orçamentação e execução do Projecto e à análise dos processos de contratação da execução de projectos, empreitadas e fornecimentos, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento do enquadramento legal por parte do Metropolitano de Lisboa, E. P. (ML), entidade sob cuja responsabilidade decorreu a execução².

O custo total da extensão Campo Grande/Odivelas da Linha Amarela foi de €338 milhões, 61% superior à estimativa de €210 milhões, considerada na fase de estudo prévio.

A) DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DO PROJECTO

O objectivo principal do Projecto “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*” foi o de dotar o chamado corredor de Loures de um meio pesado de transporte público que servisse cerca de 236.000 habitantes, 36.000 directamente, na área de influência das cinco novas estações, e cerca de 200.000 indirectamente, no “corredor” Lumiar – Loures, estendendo a Linha Amarela até Odivelas. Com o Projecto, o número de passageiros anualmente transportados pelo Metro de Lisboa (ML) deverá aumentar dos actuais 30 para 31 milhões, até 2010³.

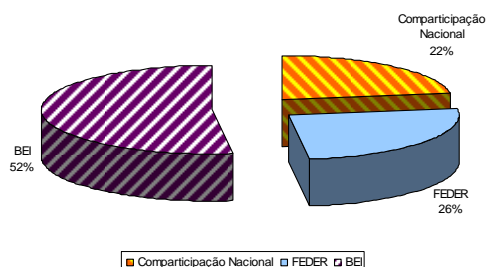
a.1) Financiamento

O processo de decisão e execução financeira decorreu entre 1994 e 2005, tendo as obras arrancado em 1999.

Em Dezembro de 2004, o financiamento do Projecto era o seguinte: comparticipação nacional €69,4 milhões, comparticipação comunitária €77,1 milhões (FEDER) e empréstimo do Banco Europeu de Investimentos (BEI) €156,6 milhões, o que perfaz um total global de €303,1 milhões⁴.

A estrutura das fontes de financiamento é evidenciada no gráfico seguinte.

Gráfico 30 – Estrutura das fontes de financiamento



¹ Relatório de Auditoria nº 36/05 – 2ª Secção.

² Para mais detalhes sobre o âmbito desta acção de auditoria, veja-se o ponto 4.3. do Volume II.

³ Cfr. ponto 4.3.2 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 4.3.3 do Volume II.



a.2) Execução do projecto

Em Dezembro de 2004, estava ainda por fechar a conta final de obra deste Projecto. Nesta data, o investimento e os custos financeiros totalizavam €318,0 milhões, incluindo facturas datadas de 2005 mas referentes a trabalhos executados no ano de 2004.

Para a realização do empreendimento em referência, foram adquiridas, por € 3,4 milhões, dezoito parcelas de terreno, das quais três por acordo e quinze por expropriação.

Foram ainda pagos €4,7 milhões, por ocupações temporárias, e €0,9 milhões, em indemnizações por cessação ou interrupção de actividade ou utilização¹.

Para realização do Projecto, o ML desenvolveu cento e doze processos de contratação de empreitadas e de aquisição de bens e serviços. Os contratos de empreitada celebrados foram vinte e oito, dos quais onze tiveram valor superior a €5,0 milhões.

Coordenação geral, elaboração de projectos e fiscalização de empreitadas – Ferconsult, S.A.

A coordenação geral do empreendimento, o desenvolvimento dos projectos e a fiscalização das empreitadas foram realizados pela Ferconsult, S.A., à qual foram cometidas a quase totalidade das atribuições que cabem ao dono de obra.

Do valor total de €24,4 milhões relativo a contratos de prestação de serviços celebrados pelo ML neste empreendimento, o montante de €20,0 milhões respeitava a contratos celebrados com a Ferconsult.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Regime jurídico relativo às empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços

Em geral, verificou-se o regular cumprimento dos normativos aplicáveis à contratação, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor. Foram, no entanto, assinaladas situações de violação dos regimes legais relativos aos contratos de obras públicas e à aquisição de bens e serviços, e definidos, em particular, nos Decretos-Lei n.ºs 59/99, de 2 de Março, 197/99, de 8 de Junho, e 223/2001, de 9 de Agosto.

Assim, verificou-se que:

- ◆ Na maioria dos concursos, as Comissões de Análise das Propostas, na classificação e ordenação dos concorrentes, violaram os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade estabelecidos nos artigos 8.º, 9.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

¹ Cfr. ponto 4.3.6 do Volume II.

- ◆ Em várias obras, os contratos de empreitada foram celebrados com alteração substancial do objecto ou das condições que constavam dos processos patentes nos concursos respectivos e do valor da proposta sobre a qual recaiu a adjudicação, o que violou os princípios da igualdade, da concorrência e da estabilidade estabelecidos nos artigos 9.º, 10.º e 14.º do mesmo Decreto-Lei.
- ◆ Noutros casos, obras não incluídas no projecto posto a concurso foram, subsequentemente, adjudicadas como “trabalhos a mais”, sem que reunissem os requisitos definidos no artigo 26.º, nº 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
- ◆ Em diversas situações, não foram realizados os procedimentos aplicáveis em função do valor, com invocação de urgência ou de outras circunstâncias que permitem a sua dispensa, nos termos do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, sem que a fundamentação de direito invocada se afigurasse verdadeiramente ajustada às situações de facto.
- ◆ Foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, o que poderá implicar a perda do financiamento nos casos em que tenha sido concedido ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, impede a sua apresentação para esse efeito¹.

Recomendação 33 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda o cumprimento rigoroso do regime jurídico aplicável à contratação de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.2.1) Gestão e controlo dos projectos e das prestações de serviços entre participadas

O custo total da extensão Campo Grande/Odivelas da Linha Amarela foi de €338 milhões, 61% superior à estimativa de €210 milhões feita na fase de estudo prévio.

Em Dezembro de 2004, estava ainda por fechar a conta final de obra deste Projecto. Nessa data, o investimento e os custos financeiros totalizavam €318,0 milhões, incluindo facturas datadas de 2005 mas referentes a trabalhos executados no ano de 2004.

Neste projecto observaram-se algumas deficiências nas prestações de serviços efectuadas pela Ferconsult, apesar da especialização e experiência acumulada por esta empresa, verificando-se também que a concentração de funções de projectista, entidade fiscalizadora da execução e gestora dos processos administrativos e de controlo não contribuiu para uma maior evidência dessas deficiências e para a responsabilização dos intervenientes.

Foram lançados concursos sem que os projectos se encontrassem devidamente desenvolvidos, sendo o projecto de execução, por vezes, completado ao longo da execução da empreitada.

¹ Cfr. pontos 4.3.5 e 4.3.7 do Volume II.



Os custos das empreitadas sofreram acréscimos em consequência de deficiências dos projectos que integravam os processos dos concursos, quer na vertente conceptual quer em termos de medições. Apesar disso, não existiu responsabilização dos projectistas.

Em várias situações, a decisão do dono de obra relativamente a formalidades essenciais de controlo da execução das empreitadas não teve lugar dentro dos prazos legais, com implicações contratuais que se reflectiram no preço final dos trabalhos.

No entanto, foram já implementados alguns mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as limitações e desconformidades detectadas¹.

Regista-se, neste domínio, a pronta resposta na análise e na rectificação de um pagamento relativo a revisão de preços, feito em excesso, na empreitada de “execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente”, com o consequente pedido de reembolso da importância de €355.585,99, acrescida do IVA².

Recomendação 34 – PCGE/2004

Apesar da melhoria verificada, o Tribunal recomenda que se proceda ao controlo da qualidade dos projectos, ao cumprimento dos prazos, e a um esforço adicional de melhoria na eficiência, eficácia e controlo de custos da gestão corrente, da gestão de obras, da gestão estratégica e das prestações de serviços entre participadas.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Controlo interno

Em várias empreitadas foram realizados trabalhos não previstos nos contratos, sem que tenha havido aprovação prévia por parte do órgão competente. Essa aprovação, nalguns casos, ocorreu apenas na contratualização do “fecho de contas”, muito tempo após a conclusão das empreitadas, sendo o apuramento final dificultado pela dispersão de informação.

Em várias obras a recepção provisória dos trabalhos das empreitadas teve lugar sem que tivesse sido elaborado o respectivo auto.

Os mecanismos de gestão e controlo implementados poderão melhorar de forma expressiva o controlo interno, em todas as suas vertentes, o que se espera tenha reflexos muito positivos na execução dos empreendimentos em curso ou futuros³.

Recomendação 35 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se prossiga o esforço de melhoria do controlo interno, em especial, no que respeita à execução física e financeira das empreitadas.

¹ Cfr. pontos 4.3.4.1 e 4.3.5 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.3.4.2 do Volume II.

³ Cfr. ponto 4.3.4.2 do Volume II.

CAIXA 4 – ENCARGOS PÚBLICOS ASSOCIADOS À REALIZAÇÃO DO CAMPEONATO EUROPEU DE FUTEBOL – EURO 2004

O ano de 2004 foi marcado pela realização em Portugal do Campeonato Europeu de Futebol (EURO 2004), na sequência de uma candidatura que a Federação Portuguesa de Futebol submeteu à UEFA e que o Governo Português apoiou, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 117/98, reconhecendo um conjunto de benefícios pela organização deste evento dos quais se destacam a projecção internacional de Portugal, a possibilidade de renovação, modernização e construção de infra-estruturas desportivas, a promoção do conforto e segurança das mesmas e, em simultâneo, a redução dos níveis de violência.

Foram, assim, seleccionados 10 estádios, dos quais 6 estiveram a cargo de promotores públicos (Câmara Municipal de Braga, Câmara Municipal de Guimarães, Câmara Municipal de Coimbra, Câmara Municipal de Aveiro, Câmara Municipal de Leiria, e Associação de Municípios Loulé/Faro) e 4 a cargo de promotores privados (Futebol Clube do Porto, Boavista Futebol Clube, Sport Lisboa e Benfica e Sporting Clube de Portugal).

Dada a relevância do evento e as suas consequências em termos de dinheiros públicos, o Tribunal de Contas decidiu acompanhar a execução e o desenvolvimento deste, o que culminou em 2005 com a aprovação de um relatório de auditoria final, em que se faz o balanço global do EURO 2004, em termos de encargos públicos a ele associados¹. Faz-se aqui uma síntese muito breve das respectivas conclusões.

Encargo público global

O encargo público global² com o projecto EURO 2004 foi de, pelo menos, € 1,035 mil milhões (vide quadro infra), o que legitima a interrogação de saber se para obter os benefícios resultantes deste projecto não poderia incorrer-se em muito menos custos e/ou se, com os custos incorridos, não seria de esperar a obtenção de mais benefícios económico-sociais.

No entanto, é de destacar a melhoria significativa verificada ao nível dos transportes ferroviários, com a melhoria de linhas e estações, e a nível de infra-estruturas rodoviárias, cuja realização o EURO 2004 apenas acelerou.

¹ Relatório de Auditoria nº 37/2005-2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

² O encargo público global com os empreendimentos realizados, no âmbito do Euro 2004, é entendido como: a comparticipação directa do Estado/Administração Central aos estádios públicos e aos privados, efectuada ao abrigo dos respectivos contratos-programa; o investimento realizado pelos promotores públicos; os custos de financiamento dos promotores públicos; os apoios indirectos concedidos aos quatro promotores privados pelas Câmaras de Lisboa e Porto; os custos promocionais de Portugal no Euro 2004; os custos dos programas de animação, bem como um conjunto de despesas correntes, nomeadamente, encargos com a constituição e funcionamento das sociedades organizadoras, estudos e auditorias.



Quadro 27 – Encargo público global

(em milhares de euros)

Componente	Valor	%
Estádios	384.216,1	37,1%
Estacionamentos	36.687,5	3,5%
Acessibilidades	228.633,6	22,1%
Outras Infra-estruturas	31.648,6	3,1%
VAL Encargos financeiros	59.750,0	5,8%
Animação e promoção das cidades	6.406,2	0,6%
Outros investimentos Euro 2004	57.096,6	5,5%
Apoios indirectos CM Porto	152.229,0	14,7%
Futebol Clube do Porto	88.379,1	8,5%
Boavista Futebol Clube	1.009,8	0,1%
Execução do Plano de Pormenor das Antas	62.840,1	6,1%
Apoios indirectos CM Lisboa:	59.565,3	5,8%
Sport Lisboa e Benfica	49.503,4	4,8%
Sporting Clube de Portugal	10.061,9	1,0%
Bonificação de juros - Promotores Privados	16.646,3	1,6%
Bonificação de juros - Promotores Públicos	2.939,5	0,3%
Total	1.035.818,5	100,0%

Fonte: Tribunal de Contas – Relatório de Auditoria nº 37/2005

Os seis empreendimentos públicos – Encargos e seu financiamento

Encargos

Naquele custo global, o respeitante aos seis empreendimentos públicos levados a cabo para a realização do EURO 2004 atingiu o montante de € 445 milhões, subdividido pelas seguintes componentes:

- ◆ *Estádios – 323,5 milhões de euros, correspondendo a 73% do montante global. O número total de lugares criados ou remodelados foi de aproximadamente 180,5 mil;*
- ◆ *Estacionamentos – 31,2 milhões de euros, correspondendo a 7% do montante global;*
- ◆ *Acessibilidades – 58,64 milhões de euros, correspondendo a 13% do montante global e*
- ◆ *Outros investimentos/infra-estruturas – 31,7 milhões de euros, correspondendo a 7% do montante global.*

A repartição destes encargos pelos seis estádios construídos ou remodelados é a que consta do quadro seguinte:

Quadro 28 – Repartição dos encargos pelos seis estádios

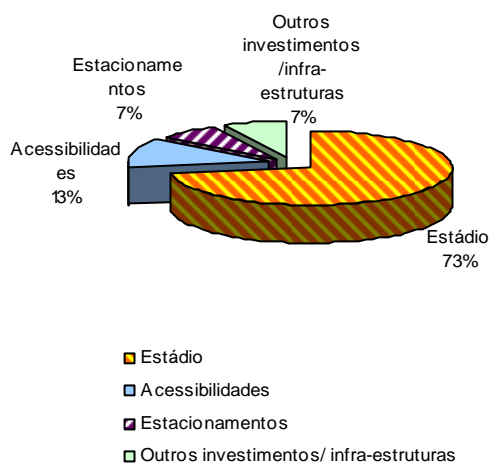
(em milhões de euros)

Componentes/ Indicadores	Estádio Municipal de Braga	Estádio D. Afonso Henriques	Estádio Municipal de Aveiro	Estádio Cidade de Coimbra	Estádio Dr. Magalhães Pessoa	Estádio Algarve	Total
Estádio	108,1	26,4	51,1	38,0	53,9	46,1	323,6
Número lugares	(30.359)	(30.029)	(30.127)	(30.333)	(29.398)	(30.305)	
Custo Estádio por lugar	3.561 €	879 €	1.695 €	1.254 €	1.832 €	1.523 €	
Estacionamentos	3,3	4,5	1,9	4,7	10,8	6,1	31,2
Acessibilidades	4,1	3,4	14,9	10,6	12,0	13,6	58,6
Outros Investimentos/Infra-estruturas	24,4	0,0	0,2	0,0	6,5	0,5	31,6
Total	139,9	34,3	68,1	53,3	83,2	66,4	445,1

Fonte: Tribunal de Contas

Nota: Os custos imputados às componentes estádio, estacionamentos e acessibilidades incluem os encargos relativos a projectos e terrenos adquiridos e/ou expropriados, coordenação e fiscalização das empreitadas, trabalhos a mais e a menos, erros e omissões de projecto, revisões de preço e aquisição de bens e serviços necessários para evento Euro 2004. Os valores inscritos na rubrica "outros" dizem respeito a outras infra-estruturas, encargos e equipamentos, cujo custo se considerou não dever ser imputado às três componentes principais do projecto. Os valores indicados não incluem IVA.

Verifica-se, assim, que existem assinaláveis diferenças nos custos suportados com os estádios, mesmo considerando que dois deles (Estádio D. Afonso Henriques e Estádio Cidade de Coimbra) foram apenas remodelados.

Gráfico 31 – Componentes do investimento global relativo aos seis empreendimentos

(em milhões de euros)

Estádio	323,6
Acessibilidades	58,6
Estacionamentos	31,2
Outros investimentos/ infra-estruturas	31,6
Investimento global	445,0

Em resumo, a estrutura das despesas com as diferentes componentes do investimento associado àqueles equipamentos desportivos foi a que se apresenta no gráfico supra.



Financiamento

Quanto ao financiamento dos encargos em referência, há a assinalar que os empréstimos bancários contraídos pelos seis promotores públicos, no montante global de € 300,7 milhões, financiaram quase 67,6% do custo global dos empreendimentos (estádios, estacionamento, acessibilidades e outras infra-estruturas).

Por outro lado, as comparticipações públicas do Estado/Administração Central atingem, no global, cerca de 16,3% (72,757 milhões de euros) do investimento total incluindo acessibilidades, enquanto o auto-financiamento estimado ascende a um valor de cerca de 16,1%¹.

Verificou-se, assim, que a comparticipação pública do Estado/Administração Central acaba por representar, em média, apenas 11,53% do custo efectivo dos estádios e 18,15% do custo efectivo dos estacionamento, ficando, por isso, bastante aquém dos 25% inicialmente previstos nos contratos-programa celebrados para a construção dos estádios e dos estacionamento, atingindo uma comparticipação média global de 12,11%.

Conclui-se, portanto, que o custo relativo aos estádios e estacionamento levados a cabo por promotores públicos foram suportados em cerca de 88 % pelas entidades autárquicas que os promoveram².

Outros aspectos relativos ao financiamento público do EURO 2004

Em relação ao encargo público global há ainda que assinalar o seguinte:

Quanto aos estádios e estacionamento

O financiamento da Administração Central para a construção/remodelação dos estádios e estacionamento teve lugar essencialmente na fase de pré-evento e, foi suportado por verbas com diferentes proveniências: uma parte procedente do orçamento do Instituto do Desporto de Portugal (IDP), disponibilizada pelo Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), no período de 2001 a 2004; outra parte oriunda do orçamento do IDP, mas disponibilizada pelo Programa de Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos (PRODED), no período de 2002 a 2004; e, ainda, uma verba do orçamento das Comissões de Coordenação Regional (CCRs) disponibilizada pelo PIDDAC, proveniente de fundos da União Europeia, mais concretamente, da Medida Desporto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Quadro Comunitário de Apoio III.

Para a obtenção daquela comparticipação financeira foram celebrados Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo entre o Instituto do Desporto de Portugal, a Sociedade Portugal 2004, SA, e os beneficiários – promotores públicos e privados.

Em relação aos promotores privados os Apoios Directos concedidos pela Administração Central para construção dos estádios e estacionamento totalizaram o valor de € 66,1 milhões, dos quais € 60,7 milhões se destinaram aos estádios e € 5,4 milhões aos estacionamento.

¹ Mas este é claramente impulsionado pelo elevado montante apurado no empreendimento de Braga, mas será conveniente não esquecer que ainda não foi pago a totalidade do empreendimento, o que poderá conduzir à contracção de novos empréstimos ou outras formas de financiamento para assegurar aqueles pagamentos, diminuindo desta forma o nível de auto-financiamento estimado.

² Deve sublinhar-se que no caso do Estádio D. Afonso Henriques se trata de um empreendimento assumido por um promotor público (Câmara Municipal de Guimarães) num estádio pertencente a um clube privado (Vitória Sport Clube).

Por outro lado, o investimento total dos clubes desportivos envolvidos, na construção dos estádios e estacionamento, totalizou o valor de € 459 milhões, pelo que o montante da comparticipação financeira da Administração Central representa 14% daquele investimento.

O montante total da comparticipação financeira do Estado/Administração Central para estádios e estacionamento atribuída, em conjunto, aos promotores públicos e privados cifra-se em € 109,1 milhões; sendo que a parte concedida aos referidos clubes desportivos representa cerca de 61% daquele valor, enquanto que a parcela atribuída aos promotores públicos se quedou pelos 39%. O facto de os quatro empreendimentos privados terem beneficiado de uma comparticipação superior aos seis empreendimentos públicos derivada de os primeiros terem maior dimensão e melhor equipamento.

Para além destes apoios directos, os Clubes promotores beneficiaram igualmente da bonificação de juros sobre os empréstimos contraídos para financiamento dos respectivos estádios, que ascenderam, até Agosto de 2005, a € 2,7 milhões, estimando-se que até ao final do período de vigência dos empréstimos, ou seja, 2013, o Estado deverá despende € 16,6 milhões. Importa ainda adicionar os elevados apoios concedidos pelas Câmaras Municipais de Lisboa e Porto a esses clubes, que totalizam € 211,8 milhões.

Quanto às acessibilidades

Relativamente às acessibilidades directas aos estádios, criadas no âmbito do Euro 2004, o seu financiamento foi, na sua quase totalidade (98,8 %), de natureza pública, através da Administração Central – OE e Fundos Comunitários, através do IEP (39,2%), Autarquias (52,7 %), na sua maioria com recurso ao endividamento¹, e Sector Empresarial do Estado (Metro do Porto, SA) em 6,86 %².

¹ É disso exemplo a C. M. Porto que contraiu três empréstimos bancários, no montante de 42 milhões de euros, destinados apenas ao financiamento das acessibilidades aos estádios das Antas do Bessa. De igual modo, a AMLF, viu o seu contributo nos acessos ao estádio do Algarve, ter subjacente endividamento bancário, na ordem dos 4,7 milhões de euros.

² Os restantes 1,21 % para totalizar o valor de € 230,3 milhões que custaram as acessibilidades dizem respeito a um apoio privado do F.C. do Porto, no valor de €2,9 milhões. Assim, os acessos ao estádio das Antas, beneficiaram, além deste apoio privado, apoios públicos, no montante de €124,5 milhões de euros.



em
22
12
2004

Quadro 29 – Custos das acessibilidades

Região/Estádios	Custo dos Acessos aos Estádio do EURO 2004	Financiamento			
		PÚBLICO			PRIVADO
		Administração Central (IEP)	Autarquias Locais	SEE (Metro Porto, SA)	Clubes
(em milhões de euros)		%			
Norte	160,1	21,57	39,89	6,86	1,21
Estádio Municipal de Braga	4,1	0,81	0,98	0,00	0,00
Estádio D. Afonso Henriques (Guimarães)	3,4	1,10	0,38	0,00	0,00
Estádio Bessa (Porto)	152,5	19,66	38,53	6,86	1,21
Estádio Antas (Porto)					
Centro	37,5	6,18	10,12	n.a	n.a
Municipal de Aveiro	14,9	1,47	5,01	n.a	n.a
Cidade de Coimbra	10,6	2,26	2,33	n.a	n.a
Municipal Dr. Magalhães Pessoa (Leiria)	12,0	2,45	2,78	n.a	n.a
Lisboa e Vale do Tejo	19,1	7,37	0,92	n.a	n.d(*)
Estádios do SLB e SCP	19,1	7,37	0,92	n.a	n.d
Algarve	13,6	4,13	1,76	0,00	0,00
Estádio Inter.do Algarve	13,6	4,13	1,76	0,00	0,00
Total	230,3	39,25	52,69	6,86	1,21

(*) O SLB e SCP não disponibilizaram informação

Fonte: Tribunal de Contas

Assim, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 119/2000, de 13 de Setembro, foi criado um programa de financiamento executado nas modalidades de Contrato-Programa ou de Acordo de Colaboração, constituído por fundos provenientes do orçamento do Instituto de Estradas de Portugal (IEP), quer através de uma verba disponibilizada pelo PIDDAC no período 2002/2004, quer por via de uma verba comunitária oriunda do QCA III – FEDER.

A concretização destes financiamentos envolveu a apresentação de candidaturas por parte das entidades promotoras, quer públicas, quer privadas, tendo-se realizado posteriormente os correspondentes Contratos-Programa.

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

A análise efectuada neste capítulo visa dar cumprimento ao disposto na alínea h) do n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e comporta duas partes, a primeira relativa aos apoios financeiros não reembolsáveis e a segunda aos benefícios fiscais.

1. APOIOS FINANCEIROS NÃO REEMBOLSÁVEIS

Inclui-se na primeira parte (A) uma análise global dos apoios financeiros não reembolsáveis¹ e na segunda parte (B), as observações e as recomendações que resultem dessa análise e bem assim das auditorias realizadas aos seguintes domínios: *Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura* (DGPA)² (que totalizaram €2,6 milhões, em 2004); *Apoios concedidos pelo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia* (ICAM)³ (que totalizaram €13,8 milhões, em 2004); *Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento* (IPAD)⁴ (que totalizaram €42,2 milhões, em 2004).

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os apoios financiados exclusivamente com recursos nacionais, bem como a sua expressão financeira, o risco inerente à sua concessão e o alargamento a domínios ainda não auditados. A verificação levada a efeito, em relação às áreas supra referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído.

A) ANÁLISE GLOBAL

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, no período 2000-2004, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte.

Como se pode constatar, os apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo a Caixa Geral de Aposentações, ascenderam a €21.734,2 milhões, o que representou 9,6% da despesa destes subsectores nesse período⁵. O valor médio anual dos apoios ascendeu a €4.346,8 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual de 4,7%, inferior à do total da despesa que, conforme foi antes referido, se situou em 6,8%.

¹ De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por sociedades e quase-sociedades não financeiras (públicas e privadas), sociedades financeiras (bancos e outras instituições financeiras, e companhias de seguros e fundos de pensões), instituições sem fins lucrativos e famílias.

² Relatório de Auditoria n.º 25 / 05 – 2ª Secção.

³ Relatório de Auditoria n.º 27 / 05 – 2ª Secção.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 43 / 05 – 2ª Secção.

⁵ Trata-se da despesa consolidada da Administração Central (cfr. Capítulo III do presente Título, alínea a.1)).



Quadro 30 – Apoios financeiros não reembolsáveis — 2000 a 2004

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003 (a)	2004	Total	
						Valor	%
Empresas Públicas	384,1	420,8	434,9	511,3	530,8	2 281,9	10,5
Empresas Privadas	1 138,3	1 297,1	1 040,2	1 456,2	1 402,4	6 334,2	29,1
Bancos e Outras Inst. Financeiras	408,5	389,9	514,5	507,1	341,0	2 161,1	9,9
Comp.as de Seguros e Fundos de Pensões	4,2	14,6	1,2	111,0	103,2	234,2	1,1
Inst. Particulares/Inst. Sem Fins Lucrativos	919,3	981,4	1 040,8	799,2	889,8	4 630,6	21,3
Famílias (excluindo a CGA)	1 009,4	1 211,7	1 176,2	1 322,4	1 372,6	6 092,4	28,0
Total dos apoios (excluindo a CGA)	3 863,8	4 315,5	4 208,0	4 707,2	4 639,7	21 734,2	100,0
<i>Valor médio anual dos apoios</i>						4 346,8	
<i>Taxa de crescimento média anual</i>						4,7%	
Total da despesa da Administração Central	39 588,1	42 677,7	46 845,6	46 786,4	51 548,0	227 445,8	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	9,8%	10,1%	9,0%	10,1%	9,0%	9,6%	

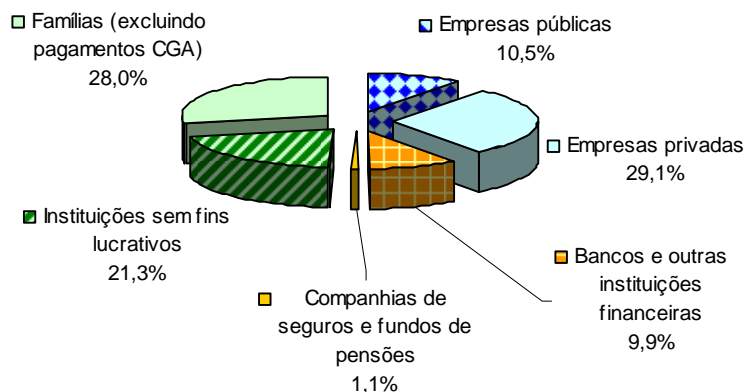
(a) Em 2003, excluiu-se de transferências para empresas públicas o montante de € 1.239 milhões, referente a transferências do IGIF para os hospitais sociedades anónimas de capitais públicos (em 2004, a classificação de tais verbas foi alterada para aquisição de bens e serviços)

Fonte CGE de cada ano.

Quanto à distribuição dos apoios financeiros nesse período, conforme se evidencia no quadro anterior e no gráfico seguinte, do total dos apoios, a *empresas privadas* foi atribuído 29,1% (em média €1.266,8 milhões/ano), a *famílias*, incluindo *empresários em nome individual*, 28,0% (€1.218,5 milhões/ano), a *instituições particulares*¹ 21,3% (€926,1 milhões/ano), a *empresas públicas*, 10,5%, (€456,4 milhões/ano) e a *bancos e outras instituições financeiras*, verbas referentes essencialmente a bonificações de juros, 9,9% (€432,2 milhões/ano). A partir de 2003, as *transferências para companhias de seguros*, efectuadas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho, ganharam expressão, representando 1,1% no período em apreço.

¹ A partir de 2003, *instituições sem fins lucrativos*.

Gráfico 32 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2000–2004)



Em 2004, os apoios financeiros não reembolsáveis estão concentrados nos seguintes Ministérios: Agricultura, Pescas e Florestas, €1.494,3 milhões (32,2%); Finanças e Administração Pública, €905,5 milhões (19,5%); Actividades Económicas e Trabalho, €880,5 milhões (18,9%); Educação, €391,7 milhões (8,4%); Ciência, Inovação e Ensino Superior, €273,4 milhões (5,9%). No ano em apreço, os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por €3.001,8 milhões (64,7%) e os serviços integrados por €1.637,9 milhões (35,3%) desses apoios financeiros.

Quanto aos respectivos organismos pagadores, nos serviços e fundos autónomos destacam-se o INGA (€922,8 milhões), o IEFP (€564,6 milhões), o IFADAP (€547,7 milhões), o IAPMEI (€253,3 milhões), a Fundação para a Ciência e Tecnologia (€122,2 milhões) e o Fundo de Acidentes de Trabalho (€102,4 milhões)¹ que, no seu conjunto, representaram 83,7% do total dos apoios pagos no ano por este subsector.

Nos serviços integrados, destacam-se, no Ministério das Finanças e da Administração Pública, as verbas processadas por conta do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, com €767,6 milhões (o que representa 46,9% do total dos apoios dos serviços integrados), montante respeitante a bonificações de juros (€330,7 milhões) e compensação de juros (€9,0 milhões), a *subsídios e transferências de capital* para empresas públicas de vários sectores (€318,4 milhões) e para empresas privadas (€48,7 milhões), bem como *transferências para famílias* (€60,8 milhões, referente ao Incentivo ao Arrendamento Jovem).

A distribuição, em 2004, dos apoios financeiros não reembolsáveis do total da Administração Central pelas diferentes rubricas do classificador em vigor (subsídios, transferências correntes e transferências de capital), os quais se elevaram a €4 639,7 milhões, é a que consta do quadro seguinte:



Quadro 31 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	341,9	24,2	164,6	530,8	11,4
Empresas privadas	535,8	368,0	498,6	1.402,4	30,2
Bancos e outras instituições financeiras	340,6	0,0	0,4	341,0	7,3
Comp. ^{as} de seguros e fundos de pensões	0,1	103,0	0,0	103,2	2,2
Instituições sem fins lucrativos	281,7	344,1	264,1	889,8	19,2
Famílias (**)	727,9	450,7	194,0	1.372,6	29,6
Total	2.228,0	1.290,1	1.121,6	4.639,7	100
%	48,0	27,8	24,2	100	

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Volume I da CGE, Mapas IV e IX relativos às despesas por classificação económica dos serviços integrados e SFA.

Como se pode constatar, cerca de metade (48%) dos apoios financeiros da Administração Central foram concedidos por conta do agrupamento *subsídios*, sendo o restante sido classificado como *transferências correntes* (27,8%) e *de capital* (24,2%), salientando-se que nem sempre estas classificações são correctamente aplicadas.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Omissão na Conta Geral do Estado de informação relativa a apoios

A LEO estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º, que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a “*particulares*”, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a CGE de 2004, nos “Elementos informativos referentes, em comum, às contas do subsector dos serviços integrados, do subsector dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”, integra dois mapas: Mapa n.º 2 – “Montante global dos auxílios financeiros a particulares” e Mapa n.º 3 – “Montante global das indemnizações pagas a particulares”, embora os mesmos não abranjam todas as despesas inscritas nas rubricas 04.08.02 – *Transferências correntes/ famílias/outras* e 05.08.03 – *Subsídios/ famílias/ outras*, uma vez que, no seu conjunto, apresentam pagamentos a particulares no montante de €533,2 milhões, não estando incluídos €3,1 milhões que, segundo dados da Conta, também foram canalizados para as famílias¹.

¹ Cfr. parte final do ponto 5.1.1 do Volume II.

Recomendação 36 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que, nos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do art.º 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, sejam indicadas todas as despesas a que os mesmos se referem, sem qualquer omissão.

b.1.2) Não observância pelo IPAD do classificador económico das despesas públicas

As “despesas de cooperação” processadas pelo IPAD¹ foram, na totalidade, classificadas na rubrica 06.02.03 – *Outras despesas correntes/ Diversas/ Outras*, a qual, de acordo com o classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, tem “(...) *uma função meramente residual*”, englobando “(...) *as despesas originadas pela diferença de câmbio desfavorável, relacionadas com a actividade corrente da entidade*” e “(...) *as despesas relacionadas com serviços bancários*”.

Recomendação 37 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda o cumprimento do princípio da especificação, estabelecido no art.º 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez que a sua não observância, para além de outras consequências, afecta a qualidade da informação constante da Conta Geral do Estado.

b.1.3) Atribuição de apoios sem regulamentação

Relativamente às três entidades concedentes de apoios que foram auditadas, verificou-se a inexistência de normas regulamentares sobre a atribuição dos seguintes apoios:

- ◆ Apoios concedidos pela DGPA no quadro da execução do Projecto “Estruturas para a Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas”;
- ◆ Apoios concedidos pelo ICAM sob a forma de empréstimos, como “avanço sobre receitas”, e que constituem, na prática, um meio adicional de atribuição de subsídios a fundo perdido, à margem dos respectivos regulamentos e concursos;
- ◆ Apoios concedidos pelo IPAD a algumas ONGD, à margem dos processos de concurso abertos para apoio de projectos de cooperação desenvolvidos por estas organizações².

Recomendação 38 – PCGE/2004

Recomenda-se que os apoios financeiros em causa sejam objecto de regulamentação, de acordo com o princípio de que os auxílios financeiros do Estado devem ser criados e regulamentados por acto legislativo, em nome da transparência da actividade do Estado, assegurando, assim, condições de igualdade aos potenciais beneficiários.

b.1.4) Não observância dos prazos para aprovação de candidaturas no quadro do Sistema de Incentivos à Pesca (SIPESCA)

O regulamento do SIPESCA, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 42/2002, de 30 de Julho, estabelecia um prazo de cinco meses e meio para aprovação das candidaturas, “*salvo se não estiverem disponíveis as necessárias dotações orçamentais*”. As candidaturas, aprovadas por Despacho do Secretário

¹ Cfr. parte final do ponto 5.4.2.1 do Volume II.

² Cfr. pontos 5.2.3.3.2, 5.3.2 e 5.4.3.3 do Volume II.



de Estado Adjunto e das Pescas, de 02/04/2004, haviam dado entrada na DGPA até 31/12/2002, sendo duas de 2001, ou seja, foram objecto de aprovação cerca de quinze meses (em alguns casos, mais de dois anos), após a sua apresentação.

Recomendação 39 – PCGE/2004

Considerando a natureza dos apoios em causa, destinados à “construção, por substituição, de pequenas embarcações, mais seguras e mais bem equipadas” ou de pequenos projectos que visam a “melhoria das condições de segurança, trabalho, acondicionamento e conservação do pescado a bordo” e considerando a realidade sócio-económica dos destinatários destes apoios, recomenda-se ao Governo que proceda a uma reapreciação da situação, designadamente do ponto de vista orçamental, para permitir o cumprimento dos prazos previstos.

b.1.5) Publicitação dos apoios concedidos pelo ICAM

As listagens dos apoios pagos pelo ICAM em 2004 apenas foram remetidas para publicação no *Diário da República* em 29/07/2005, não tendo sido cumprida a disposição que determina que essa publicitação seja feita semestralmente.

b.1.6) Comprovação da ausência de dívidas ao Estado

Relativamente à comprovação da ausência de dívidas à administração fiscal e à segurança social, por parte dos beneficiários de apoios objecto de exame, verificaram-se as seguintes situações:

- a) Pagamentos efectuados pela DGPA, encontrando-se as respectivas certidões já fora do período de validade.
- b) Relativamente aos apoios examinados junto do IPAD, apesar de previstas nas normas regulamentares, não constava dos processos de candidatura a declaração da situação contributiva regularizada perante a Segurança Social.

Considera-se que, ao abrigo das normas do IPAD, esta verificação deverá ser efectuada na fase da candidatura e não apenas na altura do pagamento dos apoios, sob pena de poderem ser aprovados projectos de ONGD¹, que deveriam ser excluídas, em detrimento de projectos de outras que venham a ser recusados por insuficiente dotação orçamental. Por outro lado, nos termos do disposto no Decreto-Lei nº 236/95, de 13 de Setembro, deveria também ser analisada, na fase de candidatura, a situação da ONGD perante a administração fiscal, aspecto que não está previsto nas normas de atribuição dos apoios do IPAD, o que constitui uma lacuna que deverá ser colmatada.

- c) Igualmente os pagamentos foram realizados pelo IPAD sem que tivesse sido sistematicamente verificada a situação contributiva da ONGD perante a administração fiscal, contrariamente ao legalmente estabelecido.

¹ Organizações não Governamentais para o Desenvolvimento.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

b.2.1.1) “Despesas de cooperação”

A Conta Geral do Estado, não evidencia como subsídios e transferências, “as despesas de cooperação” processadas pelo IPAD e, consequentemente, os sectores institucionais beneficiários desses fluxos, em virtude dessas despesas terem sido indevidamente classificadas como “*Outras despesas correntes/Diversas/Outras*”, conforme se referiu anteriormente na alínea b.1.2).

As referidas despesas processadas por conta dessa inadequada rubrica, de natureza residual, ascenderam a €57,1 milhões, o que representa 91,8% do total da despesa orçamental do IPAD (€62,3 milhões).

b.2.1.2) Subavaliação do orçamento inicial relativo à cooperação

O orçamento inicial do IPAD para a Cooperação (€47,8 milhões) foi reforçado em €58,8 milhões ao nível da fonte de financiamento 123 – “Receitas com transição de saldos”, através da abertura de créditos especiais, o que representa um acréscimo de 122,9%. Esta situação, anómala em termos orçamentais visto que indica que o orçamento inicial do IPAD estava subavaliado¹, é consequência da aplicação do disposto no n.º 3 do art.º 18.º dos Estatutos do IPAD, o qual estabelece que “*Os saldos das dotações afectos a despesas de cooperação transitam para o ano económico seguinte por meio da abertura de créditos especiais, a autorizar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros*”.

Recomendação 40 – PCGE/2004

Conforme se tem recomendado em sucessivos Pareceres sobre a CGE, dados os efeitos descritos, em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também sobre a tesouraria do Estado², a requisição de verbas em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais deverá ser utilizada apenas quando estritamente indispensável, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações.

Essa requisição de verbas orçamentais em excesso e a abertura de créditos especiais visa encontrar uma solução para a questão da assunção plurianual de tais encargos, isto é, da atribuição em cada ano de incentivos que serão pagos nos anos seguintes, situação que é comum a outros programas que envolvem apoios para a realização de projectos plurianuais de agentes económicos privados, o que dificulta, em particular, a previsão da data dos pagamentos.

Recomendação 41 – PCGE/2004

Torna-se, assim, necessária uma efectiva programação orçamental plurianual desses encargos que, sem afectar a transparência das contas públicas, permita garantir o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação dos projectos, sem necessidade de recurso a estes mecanismos, que comprometem a fidedignidade dos registos da Conta Geral do Estado.

¹ Cfr. ponto 5.4.2.1 do Volume II.

² Note-se que o fundo de maneo do IPAD, de valor significativo conforme se refere em seguida, não se encontrava depositado no Tesouro.



b.2.1.3) Especificidade do fundo de manei

O n.º 2 do art.º 19.º dos Estatutos do IPAD prevê que para “fazer face a despesas exclusivamente de cooperação, será constituído um fundo de manei permanente, de montante nunca inferior a 15% daquelas despesas, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros”, com base no qual foi autorizada, em 2004, a sua constituição no montante de €7,2 milhões. Parte desse valor, no montante de €3,8 milhões, não utilizado, foi reposto pelo IPAD, em Janeiro de 2005, estando a despesa de 2004 sobreavaliada nesse montante¹.

Trata-se de montantes muito elevados para um fundo de manei, habitualmente constituído para pequenas despesas de funcionamento

Recomendação 42 – PCGE/2004

Assim, deverá o Ministério das Finanças acompanhar a situação e avaliar as razões para a sua manutenção, face ao disposto nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental, determinando que o valor dos fundos de manei deverá ter “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços” (cfr., para 2004, o n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março).

Além disso, uma vez que a verba correspondente a esse fundo de manei se encontrava fora do Tesouro, por as verbas orçamentais destinadas à sua constituição e reforço terem sido transferidas para contas bancárias do Instituto na CGD, não foi cumprido o princípio da unidade de tesouraria instituído pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Recomendação 43 – PCGE/2004

Tal como tem recomendado o Tribunal, os serviços integrados no RAFE, quando estejam em causa verbas significativas, como é o caso do IPAD, e não seja possível aplicar o SIC (Sistema de informação contabilística), deverão dispor de contas abertas no Tesouro para pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os serviços e fundos autónomos), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.3.1) Instrução dos processos de candidatura das ONGD a apoios do IPAD

Na instrução dos processos de candidatura, dada a natureza dos projectos de apoio ao desenvolvimento, que têm geralmente uma dimensão plurianual, as ONGD apresentam sucessivamente o mesmo projecto ao IPAD, subdividindo-o em acções anuais, para a obtenção de apoio. Esta situação envolve custos adicionais para as ONGD, que precisam de sucessivamente elaborar dossiers de candidatura praticamente idênticos, e para o IPAD, que tem de analisar repetidamente o mérito do mesmo projecto, facto que representa uma sobrecarga dos seus serviços.

Recomendação 44 – PCGE/2004

Deverá ser estudada forma do IPAD poder conceder subsídios plurianuais, de modo a que um projecto plurianual possa ser alvo de uma única decisão sobre a concessão do apoio², abrangendo as suas várias acções anuais.

¹ Cfr. ponto 5.4.2.2 do Volume II.

² Sem prejuízo de nova apreciação, caso o motivo de recusa seja a insuficiente dotação orçamental e a ONGD decida em fase de candidatura posterior submetê-lo novamente ao IPAD.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.4.1) Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM)

b.4.1.1) Controlo das receitas dos filmes apoiados através de empréstimos

Os contratos de empréstimos a título de “avanço sobre receitas” para a produção de filmes prevêem que os produtores/distribuidores prestem contas ao ICAM das receitas obtidas com os filmes apoiados, tendo em vista reembolsar o Instituto desses adiantamentos quando as receitas ultrapassem um dado montante. Verificou-se, nos casos examinados, que o Instituto não procedeu ao controlo dessas contas, visadas por um TOC, em que o produtor/distribuidor, para dois filmes estreados em salas de cinema em 2004, indicava não ter havido receitas de bilheteira nesse ano.

Recomendação 45 – PCGE/2004

Essa ausência de controlo, que poderá implicar responsabilidade financeira, nos termos do art.º 60.º e da al. d) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deverá ser corrigida.

b.4.1.2) Comprovação da aplicação dos subsídios atribuídos

Relativamente à maioria dos apoios concedidos de maior dimensão financeira, como é o caso da produção de filmes de longa metragem, o ICAM não exigiu a apresentação dos documentos de despesa, mas sim uma listagem das despesas por rubricas do orçamento apresentado na candidatura, visada por um TOC.

Por se considerar insuficiente essa forma de controlo da aplicação das verbas atribuídas, foi recomendado ao ICAM que fossem instituídos procedimentos para, por amostragem, proceder à validação das contas que lhe são prestadas. Por outro lado, relativamente aos projectos de menor dimensão (caso do apoio à escrita de argumentos cinematográficos, à pesquisa e desenvolvimento de documentários ou ao desenvolvimento de projectos de animação), foi recomendado que passasse a solicitar a apresentação da totalidade dos respectivos documentos comprovativos.

b.4.2) Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

b.4.2.1) Desorganização dos serviços

Para a selecção dos tipos de apoio e dos processos a examinar na auditoria, foi solicitado ao IPAD listagem dos beneficiários dos apoios pagos em 2004 (por tipo de apoio, identificação do beneficiário, montante atribuído e pago e outros elementos relevantes), tendo apenas sido disponibilizada em tempo útil informação relativa aos apoios a projectos de iniciativa de Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). As listagens referentes às restantes áreas (“ajuda de emergência”, “outros projectos de cooperação”, “acompanhamento da cooperação e instituições multilaterais”), após sucessivas insistências junto do IPAD, apenas foram disponibilizadas em Julho de 2005, mais de quatro meses após a conclusão do trabalho de campo¹. Por esse motivo, a auditoria foi circunscrita aos apoios financeiros a ONGD, cobrindo apenas 9,9% das despesas classificadas como “Financiamento de projectos de cooperação”.

¹ Cfr. ponto 5.4.1 do Volume II.



Considera-se inaceitável essa situação, uma vez que, ultrapassados todos os prazos razoáveis para eventuais conciliações de valores, a contabilidade do IPAD não permitiu responder a um requisito essencial – o que foi pago e a quem, por projecto –, traduzindo um elevado grau de desorganização dos serviços do Instituto, dado que constitui informação de gestão essencial para o acompanhamento dos projectos e dos próprios compromissos financeiros do Instituto.

A Comissão de Fiscalização (actualmente o Fiscal único, por ser o IPAD um instituto público sem autonomia financeira), órgão do Instituto responsável pelo controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial aos fins do Instituto, ainda não tinha sido nomeado à data da auditoria, o que constitui uma situação anómala que prejudica o regular funcionamento do Instituto.

b.4.2.2) Outras deficiências de controlo detectadas

O exame dos processos de atribuição, pagamento e controlo dos apoios concedidos pelo IPAD revelou inúmeras deficiências, quer a nível das normas regulamentares e da contratualização dos apoios, quer a nível de procedimentos no âmbito da análise dos comprovativos de despesa remetidos pelas ONGD e condicionadores do pagamento dos apoios. Concluiu-se que as deficiências respeitantes à aceitação e controlo dos referidos comprovativos são, na sua maioria, motivadas pela ausência de normas claras neste domínio. Por outro lado, constatou-se que o IPAD não procedeu igualmente ao controlo “*a posteriori*” da execução dos projectos apoiados¹.

Face à situação relatada, foram feitas várias recomendações ao IPAD, no sentido do aperfeiçoamento das normas existentes, da implementação ou alteração de diversos procedimentos de controlo interno e da correcção de situações consideradas irregulares.

b.5) Outras recomendações

b.5.1) Amortização de empréstimos concedidos pelo ICAM

Dos empréstimos à produção de filmes concedidos no período 1981–2004 encontrava-se por regularizar, no final deste ano, o montante de €21,7 milhões, tendo sido constituídas provisões no montante de €21,6 milhões, ou seja, o ICAM prevê que 99,6% desses empréstimos possa não ser reembolsado, apesar das aparentes tentativas de regularização, v.g., através das Portarias n.ºs 714/96, de 9 de Dezembro, e 175/97, de 10 de Março.

Recomendação 46 – PCGE/2004

A questão dos reembolsos dos empréstimos deve merecer urgente resolução efectiva do Governo, dado que os responsáveis podem incorrer em responsabilidade financeira nos termos do art.º 60.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. BENEFÍCIOS FISCAIS

O Tribunal apreciou esta matéria, no que concerne à despesa fiscal bem como ao processo de concessão e controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, tendo em conta o disposto na lei.

¹ Cfr. ponto 5.4.3 do Volume II.

A) DESPESA FISCAL EM 2004

a.1) Quantificação da despesa fiscal

No quadro seguinte evidencia-se a evolução da despesa fiscal nos últimos cinco anos, relativamente aos principais impostos para que existe informação disponível¹.

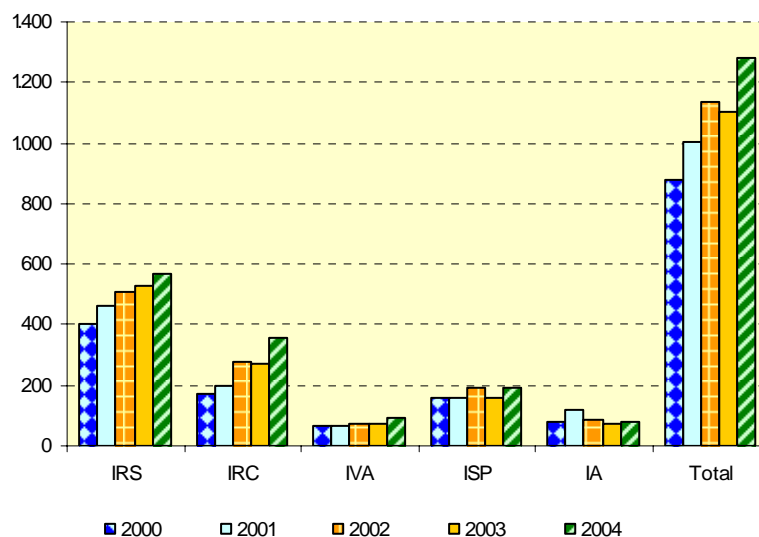
Quadro 32 – Evolução da despesa fiscal

Designação	Valores (em milhões de euros)					Taxas de crescimento (em %)				
	2000 (*)	2001	2002	2003	2004	2001/00	2002/01	2003/02	2004/03	Média
IRS	405,3	464,4	510,4	527,9	569,4	14,6	9,9	3,4	7,9	8,9
IRC	173,0	199,0	280,3	270,4	354,3	15,0	40,9	-3,5	31,0	19,6
IVA	66,3	66,9	72,8	74,6	91,4	0,9	8,8	2,5	22,5	8,4
ISP	157,0	155,2	190,3	158,9	192,7	-1,1	22,6	-16,5	21,3	5,3
IA	76,8	119,5	83,1	69,8	76,5	55,6	-30,5	-16,0	9,6	-0,1
Total	878,4	1 005,0	1 136,9	1 101,6	1 284,3	14,4	13,1	-3,1	16,6	10,0

Fontes: Relatório do OE/2004^(*), CGE/2003 e CGE/2004.

Gráfico 33 – Evolução da despesa fiscal – 2000 a 2004

(em milhões de euros)



¹ A partir de 2003, a DGAIEC passou também a apresentar valores para a despesa fiscal dos impostos de consumo sobre o tabaco (IT) e o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA), que todavia assumem valores pouco relevantes (€0,9 milhões e €0,5 milhões, respectivamente, tanto em 2003 como em 2004).



Refira-se que, à semelhança do sucedido em anos anteriores, os benefícios com maior peso na despesa fiscal em IRS foram os concedidos aos planos de poupança-reforma (PPR), contas poupança-habitação (CPH) e deficientes que, no seu conjunto, representaram 81,1% do total (82% em 2003). Por sua vez, os benefícios concedidos aos PPR foram os que maior despesa fiscal originaram, conforme também já verificado no ano anterior, com um crescimento de 10,4%, superior ao das CPH e deficientes (2,3% e 7%, respectivamente), tendo representado 30,6% do total dos benefícios concedidos.

No que concerne ao IRC, o crescimento da despesa fiscal ocorreu em todas as modalidades de benefícios, sendo porém de destacar que em 2004 a que registou maior crescimento foi a das deduções à colecta, tanto em termos absolutos (€49,7 milhões) como relativos (44,6%), em resultado, sobretudo, dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual.

Conforme se conclui do quadro seguinte, os valores apresentados na CGE e os fornecidos directamente ao Tribunal pelas entidades administradoras dos impostos diferem em relação ao IVA, sendo o valor fornecido pela DGCI superior ao da Conta em €1,8 milhões.

Quadro 33 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2004				CGE/2004	
	OE/2004	OE/2005	DGCI	DGAIEC	2004	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%
IRS	571,5	560,6	569,4	-	569,4	44,3
IRC	162,0	335,0	354,0	-	354,3	27,6
IVA	89,0	91,3	93,2	7,9 (a)	91,4	7,1
ISP	188,6	175,4	-	192,7	192,7	15,0
IA	78,4	74,6	-	76,5	76,5	6,0
Total	1.079,5	1.236,9	1.016,9	277,1	1.284,3	100,0

Fonte: OE/2004; OE/2005; CGE/2004; dados fornecidos pelas Direcções Gerais em referência

Na previsão do OE/2004 a despesa fiscal foi subestimada em €204,8 milhões, o que ficou sobretudo a dever-se à discrepância ocorrida em IRC (€192,3 milhões) relativamente ao montante registado na CGE/2004.

Assinale-se que o valor da despesa fiscal de 2004 relativos ao IVA aduaneiro não consta nem dos relatórios dos Orçamentos do Estado nem da CGE tendo a DGAIEC indicado o montante de €7,9 milhões¹, o qual, contudo, corresponde apenas a uma parte dos benefícios referentes ao IVA aduaneiro.

Em termos indicativos, relaciona-se no quadro seguinte a despesa fiscal com a receita líquida dos cinco impostos. No período considerado, enquanto a despesa fiscal registou uma taxa média anual de crescimento de 10%, a receita cresceu apenas a uma taxa de 2,6%, o que explica o aumento do peso relativo da despesa fiscal na receita dos impostos em apreço (apenas no ISP a taxa de crescimento da receita foi mais elevada do que a da despesa fiscal – 8,8% e 5,3%, respectivamente).

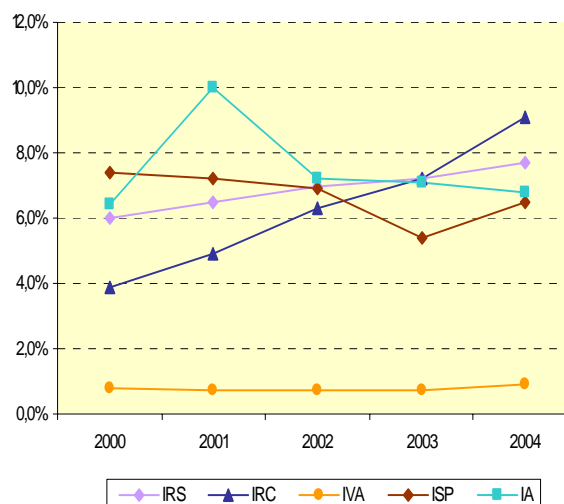
¹ Este valor respeita às isenções concedidas nas importações e transmissões dos veículos para uso próprio de deficientes a que se refere a alínea j do n.º 1 do art.º 13.º e o n.º 8 do art.º 15.º do CIVA).

Quadro 34 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto

(em percentagem)

	2000	2001	2002	2003	2004	Média
IRS	6,0	6,5	7,0	7,2	7,7	6,9
IRC	3,9	4,9	6,3	7,2	9,1	6,2
IVA	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8
ISP	7,4	7,2	6,9	5,4	6,5	6,6
IA	6,4	10,0	7,2	7,1	6,8	7,5

Gráfico 34 – Evolução do peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



a.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O Tribunal apreciou esta matéria com base nos resultados de uma auditoria¹ desenvolvida junto da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), Agência Portuguesa para o Investimento (API), Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e ICEP Portugal (ICEP).

a.2.1) Benefícios fiscais para a internacionalização das empresas portuguesas (Decreto-Lei nº 401/99, de 14 de Outubro)

No âmbito da acção de auditoria supra referida, verificou-se não haver coincidência entre a informação da Direcção-Geral dos Impostos e a do ICEP-Portugal, não ter a Inspecção Tributária conhecimento de todos os contratos assinados, o que implicou que não tivesse procedido à respectiva fiscalização e, existirem, relativamente a dois dos contratos assinados, divergências entre estes e as minutas.

O Tribunal apurou ainda que a Direcção-Geral dos Impostos despendeu, em média, 10,7 meses com a análise dos processos que indeferiu e 17,9 meses com os que, à data de conclusão da acção do Tribunal, ainda se encontravam em análise. Por sua vez, o ICEP-Portugal gastou, em média, 29,6 meses na apreciação das candidaturas recepcionadas antes de 2003 e 4,1 meses nas apresentadas a partir daquele ano.

¹ Relatório de Auditoria nº 28/05 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.



a.2.2) Benefícios fiscais para projectos de investimento em Portugal (Decreto-Lei n.º 409/99, de 14 de Outubro)

Direcção-Geral dos Impostos

Da análise efectuada a 64 processos, correspondendo a 62,1% do universo, concluiu-se que a informação remetida ao Tribunal, não era fiável, apresentando omissões, incorrecções e terminologia que para além de não ser uniforme, não retratava correctamente a realidade, quanto à situação de cada processo.

Com vista a apreciar a evolução registada quanto ao tempo despendido na análise de processos foram excluídos os que já tinham sido apreciados quanto a esta matéria em anterior auditoria do Tribunal, tendo-se concluído que em relação aos processos com contratos em vigor (9), decorreram em média 17,1 meses desde a recepção da candidatura na DGCI até à assinatura daqueles. Nos processos que obtiveram parecer favorável da DGCI mas cujos contratos não haviam ainda sido celebrados (25) tinham já decorrido, à data da conclusão da auditoria do TC, em média 19,4 meses e nos que se encontravam em análise (13) 16,3 meses. Por sua vez, o processo com parecer desfavorável ficou concluído 44,7 meses após a recepção da candidatura na DGCI.

A DGCI informou que relativamente aos processos seleccionados foram utilizados até ao exercício de 2003 os benefícios fiscais constantes do quadro seguinte:

Quadro 35 – Benefícios fiscais em IRC

(em euros)

N.º proc.º	Benefícios concedidos	Benefícios utilizados					
		Total	1999	2000	2001	2002	2003
3319/01	1.827.420	227.427	0	0	0	227.427	0
1842/01	2.664.818	2.341.926	0	2.341.926	0	0	0
1924/01	721.102	721.026	0	0	597.867	123.159	0
1919/01	1.062.187	378.053	0	0	0	216.375	161.678
974/00	2.225.158	836.810	0	0	141.806	360.741	334.263
973/00	5.949.916	4.023.762	0	0	0	1.754.710	2.269.052
972/00	4.530.531	1.440.173	263.918	71.381	40.616	0	1.064.258
1841/01	2.039.748	2.039.748	0	0	0	557.944	1.481.804
Total	21.020.880	12.008.925	263.918	2.413.307	780.289	3.240.356	5.311.055

Da análise efectuada aos restantes processos com contratos, não foi possível concluir se houve utilização de benefícios fiscais porque dos mesmos não constavam as respectivas fichas de acompanhamento da despesa fiscal nem foi fornecida outra informação que permitisse avaliar a situação.

Apurou-se que foram realizadas 17 acções inspectivas a outros tantos contratos, das quais 9 referentes a processos seleccionados pelo Tribunal para análise. A consulta aos processos da DGCI e relatórios da Inspecção Tributária, permitiu confirmar a utilização de benefícios fiscais não só em sede do IRC

mas também do imposto municipal sobre as transacções onerosas de imóveis (IMT), imposto municipal sobre imóveis (IMI) e imposto do selo.

Também no âmbito dos processos em análise, a DGCI detectou divergências entre um contrato e a respectiva minuta aprovada, situação análoga à atrás referida a propósito de 2 contratos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 401/99.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

Dos 32 processos analisados, correspondendo a 53,3% do universo, concluiu-se que 4 dos 6 processos com contratos assinados, foram objecto de relatório de encerramento dos respectivos investimentos.

Com vista a apreciar a evolução registada quanto ao tempo despendido na análise de processos pelo Instituto, tal como em relação à DGCI foram excluídos os que já tinham sido apreciados na anterior auditoria do Tribunal. Em relação aos restantes, o Instituto despendeu cerca de 15,5 meses na análise do processo que remeteu para apreciação da DGCI e 16,1 meses, em média, nos processos sobre que emitiu parecer desfavorável. Nos processos que aguardavam a conclusão da análise do Instituto, até à data da conclusão da auditoria tinham já decorrido, em média, 11,3 meses.

Agência Portuguesa para o Investimento (API)

A análise efectuada a 49 processos, representando 48% do universo, permitiu concluir que foram elaborados relatórios de acompanhamento relativamente a 4 dos 16 contratos assinados.

Foram elaborados relatórios de acompanhamento de 4 contratos, não tendo a API apurado desvios significativos em relação aos objectivos contratuais. Encontravam-se em fase de conclusão os relatórios de acompanhamento de 6 contratos e quanto aos restantes 6 ainda não tinha sido iniciado o acompanhamento.

Nos processos com contratos celebrados após a última auditoria do Tribunal (6) o tempo médio de análise foi de 14,5 meses, observando-se porém que nos 4 processos relativos às candidaturas apresentadas após a criação da API o tempo médio de análise foi bastante mais reduzido (4,6 meses).

Nos 3 processos remetidos para apreciação na DGCI a Agência despendeu em média 7,2 meses. Em relação aos 23 que aguardavam a conclusão da análise tinham já decorrido em média 16,9 meses (10,3 meses nas 4 candidaturas formalizadas após a criação da API e 48,3 meses nas 19 transferidas do IAPMEI).

a.2.3) Benefícios, regulados por legislação anterior aos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99

Os processos da DGCI/DSBF não continham elementos informativos recentes, designadamente sobre a eventual realização de novas acções inspectivas. As fichas individuais de acompanhamento da despesa fiscal, além de estarem ainda expressas em escudos nem sempre reflectiam as conclusões dos relatórios das acções inspectivas realizadas nem acolhiam as recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal.



B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

Aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual aplica-se o regime jurídico previsto no art.º 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho¹, e os Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, que regulamentam o preceituado naquele artigo, sendo os contratos de concessão de benefícios fiscais anteriores à publicação destes diplomas regulados pelos regimes em vigor às datas das respectivas celebrações.

Não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração legislativa aos diplomas em apreço, concluindo-se pois, não ter sido acolhida a recomendação do Tribunal no sentido de a redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 ser compatibilizada com o preceito homólogo do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.

Recomendação 47 – PCGE/2004

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de que a redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 seja compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.

Não foram sanadas as divergências de entendimento entre as entidades gestoras, os promotores e a DGCI, no processo de análise e apreciação das candidaturas aos benefícios fiscais em apreço, quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos, derivadas de a lei recorrer a conceitos e expressões não suficientemente claros e objectivos.

Não foram estabelecidos critérios de imputação de custos e proveitos que permitam às entidades fiscalizadoras validar ou contestar as opções tomadas pelos promotores, nos casos em que a autonomização dos efeitos dos projectos tenha de ser efectuada de forma indirecta.

Constatou-se pois não terem sido acolhidas as recomendações do TC.

Recomendação 48 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade, e definidos critérios de imputação de custos e proveitos.

De acordo com o n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 401/99 e o n.º 6 do artº 8º do Decreto-Lei n.º 409/99, o prazo para apreciação das candidaturas por parte das entidades gestoras é de 60 dias, a contar da data da apresentação das mesmas. No que respeita à DGCI, os referidos diplomas não estabelecem qualquer prazo, considerando o Tribunal ser de aplicar o prazo de seis meses previsto no art. 57.º da Lei Geral Tributária.

Não foram observados os prazos previstos na lei para a análise das candidaturas aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual e embora tenha sido manifestado pelas entidades gestoras que

¹ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e sucessivas leis dos orçamentos do Estado.

têm envidado esforços no sentido de encurtar o tempo de análise das candidaturas, verificou-se que continuaram a registar-se consideráveis demoras.

Também em relação à DGCI, continuaram a verificar-se demoras acentuadas na emissão dos respectivos pareceres.

Recomendação 49 – PCGE/2004

Uma vez que o não cumprimento dos prazos fixados na lei é recorrente, o Tribunal recomenda que sejam tomadas as medidas necessárias para que os prazos legais sejam cumpridos, ou caso tal não seja viável, que os mesmos sejam reequacionados, tendo em conta por um lado, a realidade das entidades gestoras e por outro a necessidade de, em tempo útil, ser dada resposta aos promotores.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Os valores da despesa fiscal relativos aos anos de 2002 e 2003, apresentados na CGE de 2004, não são coincidentes com os publicados nas Contas daqueles anos, pelo que o Tribunal coloca algumas reservas aos valores da despesa fiscal de 2004 publicados na respectiva Conta, os quais, face ao sucedido em Contas anteriores, poderão não ser definitivos.

A CGE continua a não reflectir toda a despesa fiscal, existindo impostos para os quais não é apresentado qualquer valor (caso do imposto do selo) e outros em que apenas são apresentados valores para algumas modalidades de benefícios fiscais (caso do IVA).

Saliente-se que, embora a DGO tenha informado, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003, que procuraria colmatar aquela insuficiência já na CGE/2004, tal não veio a suceder.

A despesa fiscal de IRC constante da CGE não contempla as isenções temporárias, essencialmente os benefícios fiscais às Zonas Francas.

Recomendação 50 — PCGE/2004

O Tribunal mantém a recomendação no sentido de que seja feito o apuramento rigoroso da totalidade da despesa fiscal e a sua apresentação, de forma discriminada, na Conta Geral do Estado.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

A Inspecção Tributária (IT) procedeu ao acompanhamento dos contratos e elaborou os respectivos relatórios, dos quais enviou cópia à Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBF). Sobre estes relatórios apurou-se que a medição do grau de cumprimento dos objectivos contratuais não tem sido efectuada da mesma forma pelas diferentes unidades orgânicas da IT.

Recomendação 51 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se promova a adopção de critérios uniformes em matéria de apreciação das candidaturas e da verificação e controlo dos contratos, nomeadamente quanto à medição do grau de cumprimento dos objectivos contratuais.

O IAPMEI não remeteu à DGCI quaisquer relatórios de acompanhamento, o ICEP remeteu o relatório que elaborou e a API informou, já após a conclusão da auditoria do TC, ter remetido 33 relatórios.



O Tribunal tem vindo a recomendar em anteriores pareceres que os relatórios de verificação e acompanhamento sejam remetidos, tempestivamente, à Direcção-Geral dos Impostos, o que em 2004 continuou por verificar-se.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os processos apreciados na Agência Portuguesa para o Investimento (API) encontravam-se bem organizados, contendo a informação essencial e propiciando uma fácil consulta. Em relação aos do IAPMEI registou-se uma significativa melhoria quanto à informação neles contida e à sua sistematização. Nos do ICEP registou-se também uma nítida melhoria, em particular quanto ao preenchimento dos formulários das candidaturas, sistematização da correspondência e informação sobre o acompanhamento dos projectos.

Todas as entidades intervenientes no processo de concessão dos benefícios fiscais, com excepção da DGCI, dispõem de manuais onde se encontram descritos os principais procedimentos a observar nos processos de formalização das candidaturas, verificação das condições de acesso e elegibilidade dos projectos de investimento e subsequente acompanhamento e controlo da execução dos contratos celebrados, possuindo a DGCI um manual apenas para efeitos de acompanhamento e fiscalização dos contratos em vigor.

Recomendação 52 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam estabelecidas normas que permitam à DGCI executar a apreciação das candidaturas de forma a encurtar os períodos despendidos nessa tarefa.

Da análise de processos levada a cabo nas entidades gestoras, concluiu-se ter ocorrido uma melhoria substancial no que concerne à indicação das datas de candidatura e das datas previstas/efectivas para o início da realização dos investimentos.

Constatou-se a ocorrência de falhas na comunicação entre as diferentes entidades, porquanto, não obstante os contratos de concessão de benefícios fiscais sejam assinados pelo Ministro das Finanças, nem sempre foi dado conhecimento atempado de tal facto à DGCI/DSBF e à Inspeção Tributária.

Apurou-se que a Inspeção Tributária não tinha conhecimento de todos os contratos de concessão de benefícios fiscais celebrados.

O Tribunal tem vindo a recomendar que seja dado conhecimento à Inspeção Tributária, de todos os contratos assinados, situação que continuou a não se verificar no ano a que respeita o presente Parecer.

No que concerne ao procedimento de contratualização dos benefícios detectaram-se divergências entre as minutas aprovadas e os contratos definitivos, desconhecendo-se por que entidade foram introduzidas as alterações.

Recomendação 53 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam adoptados procedimentos que obviem a que as situações descritas possam ocorrer.

Com base na análise de processos levada a cabo na DGCI/DSBF, concluiu-se que a informação constante das listagens remetidas ao TC não era fiável, porquanto apresentava diversas omissões e incorrecções.

Da análise dos relatórios da Inspeção Tributária apurou-se que, em relação a alguns projectos, foram não só utilizados benefícios fiscais em IRC mas também em sede de IMT, imposto do selo e IMI, evidenciando porém as fichas de acompanhamento da despesa fiscal apenas os valores relativos a IRC. Em relação aos benefícios fiscais regulados pela legislação anterior aos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, concluiu-se que são de manter todas as dúvidas e reservas colocadas em anteriores relatórios do Tribunal, porquanto se continuou a verificar desactualização das fichas de acompanhamento, podendo ter já ocorrido situações de caducidade do direito à liquidação de imposto.

Recomendação 54 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja efectuado um acompanhamento permanente, para que a informação sobre os processos se encontre actualizada, evitando divergências como as que foram apuradas nas listagens fornecidas ao TC e situações de caducidade do direito à liquidação de imposto.

VI – DÍVIDA PÚBLICA

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e comporta duas partes, a primeira relativa à dívida directa e a segunda à dívida garantida.

1. DÍVIDA DIRECTA

A) ANÁLISE GLOBAL

a.1) Enquadramento legal e institucional

A Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo; a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos; a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos; a limitação dos riscos; e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras estabelecidos pela Assembleia da República e pelo Governo.

Pelo referido diploma, o IGCP está também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do IGCP, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, desde 1999 que o Governo,



sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de um *benchmark*, aprovando as “Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP”¹.

Essas Orientações estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito. Tais normas determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

A partir de Julho de 2004 entrou em vigor um novo *benchmark*, bem como novas Orientações para a gestão da dívida directa do Estado, no seguimento de reavaliação efectuada pelo IGCP do modelo que conduziu à definição em 2000 do anterior *benchmark*.

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2004 teve ainda que observar os limites fixados na Lei do Orçamento para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 61.º daquela Lei fixou em €8.244.532.639, mas que a Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, que alterou a Lei do Orçamento para 2004, elevou para €11.104.220.760 (+34,7%). A este montante acrescia o limite fixado no artigo 62.º, no valor de €600 milhões, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades.

a.2) Movimento e operações de gestão activa

Em 2004, o acréscimo global de endividamento directo do Estado foi de €7.362,1 milhões (+8,8%), valor que representa um aumento bastante superior ao observado no ano anterior, que se situara em €3.902,2 milhões (+4,9%). O peso relativo da dívida directa no PIB atingia 67,2% no final do ano, contra 63,9% em 2003.

No quadro e gráfico seguintes dá-se conta da evolução da dívida directa do Estado nos últimos cinco anos, bem como as variações registadas no peso da dívida no PIB.

Quadro 36 – Evolução da dívida directa do Estado

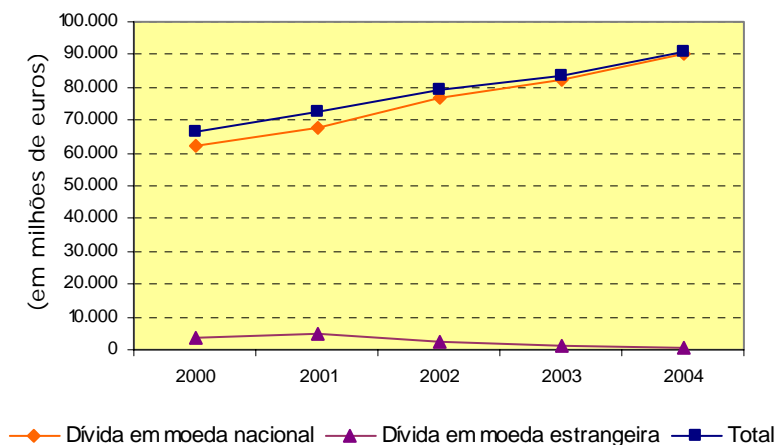
(em milhões de euros)

Designação	2000	2001	2002	2003	2004	Variação (%)	
						Média anual	2004/2003
Dívida em moeda nacional	62 239,0	67 533,7	76 810,3	82 208,1	90 368,1	9,8	9,9
Dívida em moeda estrangeira	3 936,5	4 917,1	2 664,4	1 168,9	371,0	-44,6	-68,3
Total	66 175,5	72 450,9	79 474,8	83 377,0	90 739,1	8,2	8,8
Em % do PIB	57,3	59,0	61,5	63,9	67,2	9,9 p.p. (*)	

(*) Pontos percentuais.

¹ Cfr. ponto 6.1. do Volume II.

Gráfico 35 – Evolução da dívida directa do Estado



Quanto aos serviços e fundos autónomos, em 2004 o acréscimo de endividamento apurado pelos serviços de apoio do Tribunal foi de €185,5 milhões.

No que se refere à dívida directa do Estado, em 2004 procedeu-se à reabertura da série “OT 4,375% Junho de 2014” e à criação da nova “OT 3,25% Julho de 2008”, de que foram feitas emissões nos valores globais de €2.500,0 e €4.200,0 milhões, respectivamente.

O montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em €1.405,4 milhões, englobando €460,3 milhões de juros capitalizados.

Quanto a instrumentos de financiamento de curto prazo, prosseguiu-se o relançamento das emissões de bilhetes do Tesouro (BT), tendo-se emitido um total de €11.813,3 milhões. Recorreu-se também à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado (REPO's de financiamento), tendo-se emitido um total de €4.721,6 milhões. No que respeita a CEDIC's, procedeu-se ainda à emissão de €11.469,3 milhões.

Como se referiu anteriormente, o artigo 61.º da Lei do Orçamento para 2004, na redacção introduzida pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, estabeleceu um limite de €11.104.220.760 para o aumento do endividamento líquido global directo destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos autónomos. Verifica-se, pelo quadro seguinte, que tal limite foi respeitado, porquanto o acréscimo de endividamento destinado àquela finalidade se cifrou em €9.879,1 milhões.



Quadro 37 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2004		7 362,1
2. A acrescentar:		2 871,9
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	710,1	
Amortizações	710,0	
Anulações	0,1	
Endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos	185,5	
3. A deduzir:		354,9
Endividamento no período complementar de 2003	193,4	
Variações cambiais líquidas	16,7	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 62.º)	148,2	
Emissão líquida de promissórias	-3,4	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		9 879,1

Verificou-se também que os encargos com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades, a que se referem os artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento, financiados pelo produto da emissão de dívida autorizada pelo artigo 62.º do mesmo diploma, totalizaram €148,2 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o limite de endividamento fixado naquele artigo, €600 milhões.

No âmbito do programa de troca de dívida para 2004, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €537,5 milhões. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no montante total de €6,9 milhões.

Relativamente a operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser realizadas através da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, tendo-se contratado operações envolvendo a cedência de OT e BT, no valor nominal total de €372,5 milhões.

No que respeita à gestão activa da carteira, o IGCP, em 2004, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 58 operações envolvendo instrumentos financeiros derivados, respeitando todas as operações a *swaps* de taxa de juro. Foram contratados 29 novos *swaps* de taxa de juro, num valor nacional total de €7.470,0 milhões, e foram liquidados antecipadamente outros 29 *swaps* de taxa de juro, num total nacional de €6.000,0 milhões.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de €43,2 milhões. Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2004, de acordo com dados do IGCP, representavam para a República um prejuízo potencial de €155,8 milhões, para o qual, em termos de operações, contribuía, essencialmente, os *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao *stock* de certificados de aforro da carteira do Estado.

a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2004 ascendeu a €37.996,4 milhões, dos quais €1.990,5 milhões (5,2%) resultaram de emissões realizadas no respectivo período complementar. Ao produto de empréstimos emitidos no ano, acresceram cerca de €363,9 milhões que transitaram em saldo do ano anterior. Nestes termos, o valor do produto registado na Tesouraria do Estado em 2004 ascendeu a €38.360,3 milhões.

Da comparação dos valores inscritos no “Mapa XXIX – Movimento da dívida pública”, com o valor do produto apurado, resulta uma diferença no montante global de €5,1 milhões, que se explica, no essencial, pelo facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, sem serem tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como, no mesmo mapa, serem considerados empréstimos que não geram fluxos financeiros.

Do produto susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2004, foram aplicados €38.026,4 milhões (99,1%) no financiamento de despesas orçamentais do ano, €148,2 milhões (0,4%) no pagamento, por operações específicas do Tesouro, de despesas com “assunção de passivos” e “regularização de responsabilidades” e o remanescente (0,5%) transitou em saldo para 2005.

Os referidos pagamentos, realizados à margem do Orçamento por operações específicas do Tesouro e financiados directamente com o produto de empréstimos, respeitaram à assunção, ao abrigo do artigo 52.º da LOE, de uma dívida da SILOPOR, Empresa de Silos Portuários, SA (em liquidação), à ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA (sociedade detida pela PARPÚBLICA, SGPS, SA), e a diversas regularizações realizadas ao abrigo do artigo 53.º da mesma Lei, que se discriminam no quadro seguinte:

Quadro 38 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da LOE/2004

(em milhões de euros)

Operações/Entidades	Montantes
artigo 52.º (Aquisição de activos e assunção de passivos)	
SILOPOR, SA (PARPÚBLICA, SGPS, SA)	24,94
Total (1)	24,94
artigo 53.º (Regularização de responsabilidades)	
alínea b) - CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA	0,60
alínea c) - Encargos de descolonização	
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	24,92
Banco Comercial Português	1,87
alínea d) - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	7,69
alínea g) - PT – Comunicações	
Caixa Geral de Depósitos	0,30
Banco Totta & Açores	27,40
alínea h) - Lusa – Agência de Notícias de Portugal, SA	1,22
Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, SA	0,02
alínea i) - Grupo Millennium BCP	14,04
alínea j) - Hospital Amadora/Sintra	45,19
Total (2)	123,25
Total (1+2)	148,19



a.4) Amortizações e encargos da dívida pública

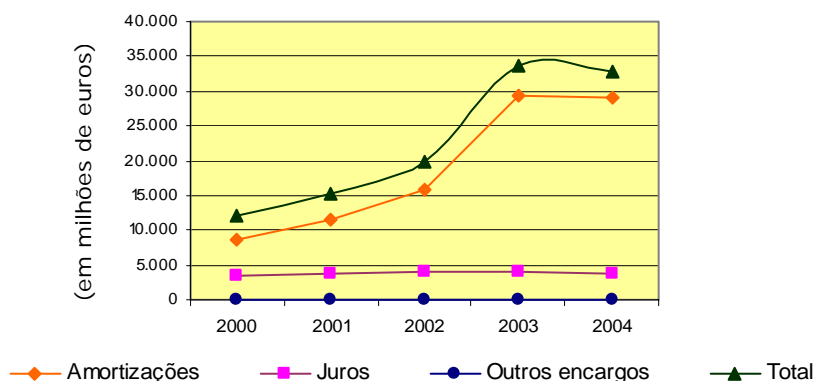
O quadro e gráfico seguintes reflectem a evolução dos encargos da dívida pública nos últimos cinco anos.

Quadro 39 – Evolução dos encargos com a dívida pública

(em milhões de euros)

Tipo de encargos	2000	2001	2002	2003	2004	Variação (%)	
						Média anual	2004/2003
Amortizações	8 535,6	11 411,5	15 834,2	29 430,1	28 968,6	35,7	-1,6
Juros	3 531,1	3 842,1	3 925,9	4 101,9	3 788,7	1,8	-7,6
Outros encargos	17,8	16,9	21,3	22,2	18,0	0,2	-19,1
Total	12 084,5	15 270,5	19 781,4	33 554,2	32 775,3	28,3	-2,3

Gráfico 36 – Evolução dos encargos com a dívida pública



Relativamente à evolução das amortizações, há a assinalar:

- ♦ A redução do seu valor global, em relação a 2003, no montante de €461,5 milhões;
- ♦ O aumento, de €2.147,9 milhões, das amortizações de dívida de curto prazo em moeda nacional, cifrando-se em €20.516,4 milhões em valores absolutos, sendo que cerca de 52% deste valor respeita a CEDIC's;
- ♦ O facto de não ter sido emitida/amortizada dívida de curto prazo em moeda estrangeira, traduzindo-se numa redução muito expressiva das amortizações em moeda estrangeira de curto prazo (€-1.852,6 milhões);
- ♦ As amortizações realizadas pelo FRDP, com receitas das reprivatizações, no valor de €710 milhões, que tinham vindo a diminuir nos últimos anos, apresentam em 2004 um acréscimo expressivo (€701 milhões).

Os encargos correntes da dívida pública sofreram um decréscimo de 7,7%, em resultado da diminuição das despesas com juros, menos €313,2 milhões que em 2003. As despesas com outros encargos apresentam uma redução de €4,2 milhões.

No que respeita aos *juros*, como consequência da baixa conjuntural das respectivas taxas nos mercados de capitais, salienta-se:

- ◆ A diminuição de 6,2% dos juros em moeda nacional e de 56,2% dos juros em moeda estrangeira, neste caso, essencialmente, devido à diminuição dos juros da dívida de médio e longo prazo, que sofreram um decréscimo de €55,4 milhões;
- ◆ Os juros brutos dos certificados de aforro vencidos ascenderam a €564,4 milhões, menos €48,7 milhões que em 2003;
- ◆ Em resultado da diminuição dos juros conjugado com o crescimento do PIB, o peso destes no PIB diminuiu relativamente aos valores homólogos de 2003, passando de 3,1% para 2,8% no ano em análise. Idêntica tendência se verificou no que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, -2,2 e -1,3 pontos percentuais, respectivamente, por efeito da diminuição dos juros, conjugado com o acréscimo das despesas correntes e das receitas efectivas;
- ◆ O peso dos juros e amortizações no PIB sofreu, igualmente, um decréscimo, -1,4 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos de 2003.

Em 2004, as despesas com “Outros encargos da dívida” diminuíram cerca de €4,2 milhões em relação a 2003, tendo as despesas registadas na alínea A) “Diferenças de Câmbio” totalizado apenas €217,8.

Os encargos processados pela alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam a €17,9 milhões (-16,2%).

No que respeita às despesas registadas na alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública”, há a referir:

- ◆ As despesas com expedição de extractos de certificados de aforro aumentaram cerca de 10%, mais €43,5 milhares que em 2003, em resultado do aumento dos extractos enviados;
- ◆ O valor dos “Outros encargos correntes da dívida pública”, inscritos nesta alínea, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, ascendeu a €9,5 milhões, inferior a 2003 em €4,0 milhões (-29,5%);
- ◆ Nestas despesas foi incluída, à semelhança do que acontecera em anos anteriores, a comissão de gestão do IGCP, no valor de €8,5 milhões¹, representando este montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, cerca de 47% dos encargos registados na alínea B).

¹ Do montante transferido, o IGCP gastou €4,5 milhões e repôs o restante em 2005.



B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Operações de reporte

Apesar de o n.º 2 do artigo 67.º da LOE/2004 ter sido alterado pela Lei n.º 55/2004, de forma a que a dívida contraída através de operações de reporte pudesse ser fundada e não apenas flutuante, o Governo não procedeu à alteração do Despacho n.º 2097/2004 (2.ª série), de 19 de Janeiro, publicado no DR, II Série, de 30 de Janeiro de 2004, que delegara no IGCP a autorização para a realização das referidas operações de reporte.

Assim, as cinco operações de reporte, cuja maturidade ultrapassou o final de 2004, foram contratadas pelo IGCP sem a necessária autorização para o efeito e quatro delas, aliás, em data em que não fora sequer publicada a Lei n.º 55/2004¹.

b.1.2) Execução do programa de financiamento

Na execução do programa de financiamento para 2004 aprovado pela tutela, as emissões de dívida de médio e longo prazos e a emissão líquida de dívida de curto prazo, incluindo certificados de aforro, excederam as previsões em cerca de €520,7 milhões (+3,8%), enquanto que as amortizações de dívida de médio e longo prazos, englobando quer as contratualmente previstas, quer as que decorreram de recompras e amortizações antecipadas de dívida, ficaram aquém das previsões em cerca de €1.077,6 milhões (-13,4%). Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de €7.289,3 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento em cerca de €1.598,3 milhões (+28,1%).

b.1.3) Resultados da carteira de dívida pública

Através da análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação para a gestão do IGCP e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2004 à gestão da dívida do Estado estabelecidos nas Orientações para a gestão aprovadas pela tutela, com excepção de uma situação verificada no final dos 1º e 2º trimestres do ano, de não cumprimento do limite estabelecido para o perfil de maturidades da carteira real face à carteira de referência, relativamente ao prazo de 4 anos, e de uma outra situação verificada no final dos 2º e 4º trimestres, de não cumprimento do limite para o perfil de maturidades da carteira real em termos acumulados, relativamente ao prazo de 1 ano.

b.1.4) Pagamento de encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro

À semelhança de anos anteriores, as despesas pagas ao abrigo dos artigos da LOE que permitem a “Aquisição de activos e a assunção de passivos” e a “Regularização de responsabilidades” não se encontram devidamente orçamentadas, sendo realizadas por recurso a operações específicas do

¹ Cfr. pontos 6.1 e 6.2. do Volume II.

Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, dos preceitos actualmente contidos nos artigos 5.º, n.º 1, e 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A razão de ser da inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, autorizando a sua liquidação por contrapartida de emissão de dívida, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos, e a não inscrição de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas. A este tipo de características fogem a maioria das situações regularizadas¹ ao abrigo do citado artigo, que no total foram de €148,2 milhões, designadamente:

- ♦ os reembolsos relativos a encargos com a descolonização, €26,8 milhões, que respeitam ao ano de 2003 e, no caso do IGFSS, €24,9 milhões, na sua maior parte, ao próprio ano de 2004, além de se tratar de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ♦ os valores referentes à LUSA, €1,2 milhões, que respeitam aos anos de 2001 e 2002 e foram apurados em 2003, e à FERTAGUS, €20 mil, referentes a 2001 e 2002, tendo a via orçamental sido utilizada para o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2003;
- ♦ o reembolso ao Grupo Millennium bcp, de juros de empréstimos bonificados, €14,0 milhões, referentes a 2002 e 2003, tendo ocorrido em 2004 pagamentos de igual natureza ao mesmo Grupo, por via orçamental e relativos a períodos anteriores;
- ♦ as dívidas relativas à PT, €27,7 milhões, liquidadas por esta forma pela primeira vez em 2003, cuja existência, tal como acontece com as situações anteriores, tem por base a não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e do artigo 16.º da actual Lei de Enquadramento Orçamental;
- ♦ as responsabilidades decorrentes da decisão do Tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Amadora/Sintra, €45,2 milhões, relativas, essencialmente, aos exercícios de 2000 e 2001, cuja regularização foi também efectuada por esta via.

Quanto às situações que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 53.º da LOE designa por “... *responsabilidades decorrentes de situações do passado...*”, poderia ser compreensível do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo e da Assembleia da República em orçamentar este tipo de despesas e o expediente usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental. Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, trata-se de operações que consubstanciam a desorçamentação deliberada de despesas públicas.

Salienta-se, mais uma vez, que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 105º da CRP e na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da LEO, as despesas decorrentes de lei ou de contrato, como é o caso das situações regularizadas ao abrigo do artigo 52.º e 53.º, são obrigatoriamente inscritas no Orçamento. Por outro lado, o pagamento de qualquer despesa orçamental através de operações específicas do Tesouro, viola o princípio da universalidade, constante do n.º 1 do artigo 5.º da mesma LEO, sendo ilegais as disposições da Lei do Orçamento que permitem este tipo de operações, por contrariarem norma de valor reforçado (alínea b) do n.º 1 do artigo 281º da Constituição).

¹ Cfr. ponto 6.6.4. do Volume II.



Recomendação 55 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que, previamente à aprovação das Leis do Orçamento, a Assembleia da República se assegure da inscrição, no Orçamento do Estado, das dotações necessárias para fazer face às despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades.

b.1.5) Não observância do classificador económico das despesas públicas

No que respeita à requisição de dotações orçamentais, salienta-se que não foi respeitado o princípio da especificação e o classificador económico das despesas públicas em vigor, tendo apenas sido utilizada uma rubrica de classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – *Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Sociedades Financeiras – Bancos e outras instituições financeiras*) e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros (03.01.03 – *Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras*). O que significa que não foram feitas as distinções previstas, no citado código, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, no que respeita aos passivos financeiros, e, ao nível das rubricas, no que respeita aos juros, não sendo, deste modo, possível a identificação dos sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e dos tipos de passivos objecto de amortização.

Tal procedimento implica distorções na CGE. Com efeito, o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo conduz a que a CGE de 2004 não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazos. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros gera distorções ao nível da consolidação das contas do Sector Público Administrativo¹.

Recomendação 56 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que este procedimento, que a DGO reconhece como errado, seja regularizado.

b.1.6) Indevida utilização de verbas requisitadas em anos anteriores

Relativamente à utilização de dotações orçamentais, há a assinalar que em 2004 foram utilizadas indevidamente verbas requisitadas em anos anteriores (€11,1 milhões) na amortização de obrigações emitidas no ano, relativas ao empréstimo “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”.

b.1.7) Reposição de saldos de dotações orçamentais

Os valores requisitados a mais, a repor nos cofres do Estado, totalizaram €1,5 milhões, o que representa um aumento significativo (+ 122% face a 2003) e uma inversão da tendência registada em anos anteriores no sentido da sua redução global. Estes valores foram, mais uma vez, repostos tardiamente, como “Reposição não abatida nos pagamentos”².

¹ Cfr. ponto 6.7. do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.1. do Volume II.

b.1.8) Contabilização de operações com derivados financeiros

A excepção à regra da não compensação prevista no n.º 4 do artigo 6.º da LEO, relativa à inscrição orçamental dos fluxos associados a operações de gestão da dívida pública, tem como contrapartida a norma constante do artigo 75.º, n.º 7 da mesma Lei, segundo a qual a CGE deve evidenciar as “*excepções à regra da não compensação e da não consignação*”.

No que respeita à contabilização dos fluxos das operações de derivados no ano em apreço, o relatório da CGE evidencia o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações, bem como os valores efectivos das amortizações, por instrumentos, mas continua, no entanto, a não evidenciar o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros (que, neste caso, em 2004, apresentam um resultado positivo de €109,7 milhões), bem como os juros efectivamente pagos aos investidores¹.

Recomendação 57 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja evidenciado no relatório da CGE o valor das operações de derivados financeiros reflectidas nos encargos com juros, bem como os valores dos juros efectivamente pagos aos investidores.

b.1.9) Contabilização dos emolumentos do Tribunal de Contas

Continuaram a ser classificados como “Outros encargos da dívida” os emolumentos pagos ao Tribunal de Contas pela verificação interna da conta “IGCP – Encargos da dívida pública”. Tendo em conta a natureza desta despesa e o classificador das despesas públicas, esta despesa está incorrectamente classificada, devendo ser incluída na rubrica 02.02.25 – “*Outros serviços*” e processada por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com a contratação e gestão de empréstimos.

b.1.10) Comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público

À semelhança de anos anteriores, as despesas relativas a “Outros encargos da dívida” incluem €8,5 milhões relativos à comissão de gestão do IGCP, contrariando as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica 4.1.0 – “*Operações da dívida pública*” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, razão pela qual esta matéria continua a merecer reservas do Tribunal, não só no que respeita à sua contabilização, mas também no que respeita à sua fixação em pernilagem do “stock” da dívida pública².

Recomendação 58 – PCGE/2004

Reitera-se, mais uma vez, a recomendação feita em anteriores Pareceres para que seja revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público.

¹ Cfr. ponto 6.7.3. do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.3.2.2. do Volume II.



b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público

Do confronto dos valores constantes da CGE (Capítulo 07 – “Gestão da dívida pública” – do Ministério das Finanças) com os da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública”, resulta uma diferença de €787,4 milhões, que se explica por, nos valores apresentados na CGE, se considerarem como pagamentos efectivos as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “IGCP - Encargos da dívida pública”, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, não serem consideradas as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores apresentados na CGE também não estão incluídos, nos casos particulares das amortizações e juros, os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP e o valor dos juros corridos, respectivamente.

Da comparação dos valores relativos a amortizações da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” com os do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública”, da CGE, observa-se uma diferença de €68,5 milhões, a qual resulta do facto das amortizações serem inscritas neste mapa pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos de anos anteriores e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*. No referido mapa da CGE consta ainda a assunção de dívida da SILOPOR, SA, no valor de €24,9 milhões, realizada pela DGT e comunicada ao IGCP.

No relatório da CGE, ponto 1.4.5.5., apenas é efectuada a comparação dos valores da execução orçamental, no que respeita às amortizações, com os valores do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” e a justificação das diferenças¹.

Recomendação 59 – PCGE/2004

Embora se reconheça a importância do referido ponto, o Tribunal recomenda ao Governo que no relatório da Conta Geral do Estado se explicita, de forma discriminada, as diferenças entre os valores das amortizações e despesas com encargos da dívida pública contabilizadas na Conta Geral do Estado, bem como os valores efectivamente pagos, evidenciados na conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público, contribuindo desta forma para uma maior transparência e rigor das contas públicas.

b.2.2) Despesas pagas à margem do Orçamento

Conforme se faz referência no ponto 4) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado é omissa quanto às despesas relativas a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, no valor global de €148,2 milhões, que foram efectuadas à margem do Orçamento.

b.2.3) Amortizações e encargos da dívida de curto prazo

Como se refere no ponto 5) da alínea b.1), a CGE não evidencia os montantes afectos à amortização e ao pagamento de juros da dívida de curto prazo, em virtude dos mesmos terem sido indevidamente classificados como respeitantes a dívida de médio e longo prazos.

¹ Cfr. ponto 6.7.2. do Volume II.

b.2.4) Outras despesas

Como se refere nos pontos 9) e 10) da alínea b.1), a Conta inscreve, incorrectamente, em “outros encargos da dívida”, os montantes destinados ao pagamento das despesas de funcionamento (comissão de gestão) do IGCP (€8,5 milhões) e dos emolumentos do Tribunal de Contas (cerca de €1.500).

b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

Em termos de custos, o desempenho global da carteira real da dívida pública em 2004 foi mais favorável do que o apresentado pela carteira de referência, quer recorrendo ao indicador taxa interna de rentabilidade, quer recorrendo à avaliação das condições de financiamento obtidas. Por seu turno, tanto o custo orçamental como o custo *cash-flow* da carteira real situaram-se em níveis inferiores aos da carteira de referência¹.

2. DÍVIDA GARANTIDA

A) ANÁLISE GLOBAL

a.1) Garantias concedidas e evolução das responsabilidades em 2004

No ano de 2004, foram prestadas pelo Estado, através da DGT, onze garantias pessoais, no montante global de €1.207,3 milhões. Relativamente a estas operações, constatou-se que de, um modo geral, foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004), o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em 2004, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €1.600 milhões, não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia. Deduzindo a este valor o montante equivalente a €200 milhões, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, o plafond estabelecido cifrou-se em €1.400 milhões, pelo que, tendo em conta o valor das garantias pessoais do Estado autorizadas em 2004 – €1.070 milhões – e as deduções a efectuar referentes a esse ano – €180 milhões –, se registou um saldo não utilizado de €510 milhões, inferior ao verificado no final de 2003, que se cifrava em €801 milhões.

Relativamente às outras pessoas colectivas de direito público, o limite estabelecido cifrou-se em €10 milhões, pelo que, tendo em conta o valor das operações aprovadas em 2004 (€0,638 milhões) e as deduções a efectuar referentes a esse ano (€0,108 milhões), registou-se um saldo não utilizado no valor de €9,47 milhões.

Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas do OE/2004, totalizaram €17,0 milhões, os quais incluem capital e juros. Ainda em 2004, com recurso ao saldo existente na conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE 2003”, foi efectuado parte de um pagamento, no montante de €252,4 milhares, em execução de uma garantia prestada à empresa Carmona & Irmãos.

¹ Cfr. ponto 6.5. do Volume II.



Relativamente aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução das garantias prestadas aos financiamentos contraídos pelas empresas M. Carmona & Irmãos e Melix, importa destacar que constituem o quinto e sexto casos de incumprimento verificados num total de nove garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários, o que põe em causa o fundamento para a criação deste sistema.

No final de 2004, as responsabilidades assumidas do Estado por garantias pessoais prestadas a financiamentos em moeda nacional e em moeda estrangeira cifravam-se em €8.648 milhões, o que, face ao valor registado no final de 2003 (€7.651 milhões), representa um acréscimo de 13,0%. No que se refere às responsabilidades efectivas do Estado, no final de 2004 cifravam-se em €8.575 milhões, o que, face aos valores registados no final de 2003 (€7.533 milhões), representa um acréscimo de 13,8%.

Relativamente ao montante das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público por garantias concedidas, no ano de 2004 registou-se um decréscimo de 6,0%.

No que concerne às responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento, salienta-se que, no ano de 2004, foram celebrados, com a garantia do Estado, catorze contratos de seguro no âmbito de apólices individuais. No âmbito de actas adicionais de risco político às apólices globais da COSEC de riscos comerciais, foram ainda emitidas “ex novo” uma e renovadas dez operações.

O total imputado à execução orçamental de 2004 cifrou-se em €114,2 milhões, remanescendo um saldo não utilizado de €85,8 milhões, relativamente ao limite de €200 milhões fixado no n.º 3 do artigo 57.º da LOE.

Os capitais garantidos no ano totalizaram €31,1 milhões, o que representa um acréscimo de 69,1% face a 2003. Por seu turno, as responsabilidades acumuladas do Estado no final do 2004 cifraram-se em €155,2 milhões, o que, face a 2003, representa um decréscimo de 12,4%.

Em 2004, observou-se um acréscimo significativo no volume dos prémios processados (€2.894 milhares) em relação a 2002 (€678 milhares) e a 2003 (€613 milhares). No que respeita aos prémios cobrados, o acréscimo foi ainda mais significativo, tendo atingido o montante de €3.152 milhares, enquanto em 2002 e em 2003 se tinham cifrado em €633 milhares e €258 milhares, respectivamente. Com efeito, para além de terem sido cobrados prémios processados em 2003, estes acréscimos devem-se à contratação, em 2004, de um seguros de créditos financeiros de valor elevado e prazo dilatado e de duas prorrogações de seguros de montantes também elevados, as quais não têm reflexo em termos de capitais.

Para pagamentos a sinistrados, o Estado, através da DGT, disponibilizou à COSEC €16.246,8 milhares. Deste valor, €16.186,2 milhares respeitaram a operações envolvendo o mercado angolano e, o remanescente (€60,5 milhares), a operações envolvendo o mercado argentino.

Em resultado da execução dos acordos de reescalonamento da dívida de Angola, da Argélia e da Rússia a Portugal, os créditos recuperados em 2004 cifraram-se em €179,4 milhões, o que, relativamente à totalidade das recuperações ocorridas em 2003, através do Ministério das Finanças e da COSEC, no valor de €6,7 milhões, representa um acréscimo aproximado de 2.572%.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Recuperação de créditos

Continua a verificar-se o reiterado incumprimento por parte do CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A., da GESTNAVE e da Casa do Douro relativamente a obrigações por estas assumidas e garantidas pelo Estado¹.

Recomendação 60 – PCGE/2004

O Tribunal volta a recomendar, em especial no que concerne ao CNEMA, objecto de uma auditoria reportada a 2004, que seja imprimida maior celeridade à recuperação de créditos do Estado resultantes de pagamentos realizados em execução de garantias.

b.1.2) Limites orçamentais para a concessão de garantias no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Nos termos do n.º 3 do artigo 57.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004), as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2004, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderão ultrapassar o montante equivalente a €200 milhões.

O valor de €95,9 milhares referente a alguns seguros-caução e a um seguro de créditos à exportação contratados em 2004 e caducados antes do fim do referido ano, não foram abatidos ao *plafond* orçamental, sendo que, de acordo com as regras utilizadas pela COSEC no que se refere às afectações anuais ao *plafond* orçamental, qualquer valor registado no ano e anulado no mesmo ano deve ser retirado.

Face ao exposto, o valor apresentado pela COSEC a título de *plafond* orçamental utilizado (€114,3 milhões) e, consequentemente, a título de saldo não utilizado (€85,7 milhões) está incorrecto.

b.1.3) Cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis à contratação de seguros garantidos pelo Estado

Para além dos órgãos societários estatutariamente definidos, dentro da estrutura organizativa da COSEC, o órgão competente para deliberar em nome da Sociedade é a Comissão Executiva, nos casos em que aquela Sociedade possa aprovar directamente, sem intervenção do Conselho de Garantias Financeiras e sem necessidade de homologação ministerial, a concessão de garantias e promessas de garantias do Estado ao seguro dos riscos de crédito e caução.

Verificou-se, contudo, que a maioria das apólices referentes a seguros-caução contratados em 2004, cujos valores se inserem no limite da competência delegada pelo Governo à COSEC, nos termos da Portaria n.º 53/2002, de 12 de Janeiro, foram emitidas antes das deliberações da Comissão Executiva da COSEC, tendo sido também emitida uma acta adicional de riscos políticos a uma apólice global da

¹ Cfr. ponto 6.8.2. do Volume II.



COSEC de riscos comerciais, desconhecendo-se a existência de prévia deliberação da Comissão Executiva da COSEC, autorizadora da emissão dessa acta adicional¹.

Recomendação 61 – PCGE/2004

O Tribunal volta a recomendar que sejam respeitados os procedimentos adequados no âmbito da contratação de seguros com a garantia do Estado.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Responsabilidades assumidas e efectivas

Os valores apurados pelos serviços do Tribunal, a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31.12.2004, referentes a financiamentos em moeda nacional (€8.560,6 milhões e €8.488,3 milhões, respectivamente), divergem do apresentado pela DGT, no tocante às responsabilidades assumidas e efectivas, e do constante da Conta Geral do Estado, no que se refere às responsabilidades assumidas (€8.553,2 milhões e €8.480,9 milhões, respectivamente).

Este facto deve-se a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, relacionadas com as garantias prestadas através do IAPMEI e ao facto de, em 2003, a DGT ter deduzido ao valor das responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao financiamento contraído pela Casa do Douro a totalidade do valor do capital englobado no “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003”.

Para além destes factos, verificaram-se algumas situações envolvendo, nos financiamentos em moeda nacional, o registo tardio de amortizações, que afectam o valor global das responsabilidades assumidas do Estado no final de 2003 constantes da respectiva Conta.

b.2.2) Responsabilidades da ex-IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S.A., assumidas pelo Estado

No seguimento do processo de extinção da ex-IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S.A., o Estado, através da DGT, assumiu em 2003 o património activo e passivo remanescente da liquidação, nomeadamente algumas responsabilidades contingentes derivadas da prestação de garantias pessoais. Os mapas enviados pela DGT, na parte respeitante às responsabilidades do Estado no final de 2003 e de 2004, reflectem algumas das responsabilidades da ex-IPE que transitaram para o Estado, estando outras eventuais responsabilidades a ser objecto de análise pela referida Direcção-Geral, pelo que os valores respectivos poderão estar sujeitos a alteração em função da resolução definitiva desta questão².

¹ Cfr. ponto 6.9. do Volume II.

² Cfr. ponto 6.8.3. do Volume II.

b.3) Outras recomendações

b.3.1) Alteração legislativa

Continua a verificar-se a ausência de sanção expressa na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e juros e de envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, que constam do seu artigo 19.^{o1}.

Recomendação 62 – PCGE/2004

O Tribunal volta a recomendar que o diploma mencionado seja objecto de intervenção legislativa, de forma a colmatar a referida lacuna.

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º1 do art.º 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A) EVOLUÇÃO GLOBAL

A CGE/2004 não inclui os mapas XXX e XXXI (balanços e demonstrações de resultados dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos) que, nos termos do disposto no n.º 6 do art.º 71.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), só são obrigatórios quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP. Por esta razão, o Parecer do Tribunal em matéria de património do Estado baseia-se em informação especialmente elaborada para este fim pelos serviços e fundos públicos. Até esta data, tal informação apenas abrange o património financeiro.

A recolha de informação sobre o património financeiro é feita de acordo com as Instruções aprovadas pelo Tribunal² e abrange os activos financeiros de prazo superior a um ano, geridos por todos os serviços e fundos públicos. Apesar de já estarem em vigor há vários anos, as Instruções não são ainda plenamente cumpridas, pelo que os activos financeiros reportados são apenas uma parte dos existentes. Regista-se, no entanto, que a situação tem vindo a melhorar ao longo dos anos com a inclusão de novos activos financeiros.

Os dados assim obtidos foram objecto de uma análise de consistência, pontualmente auditados, e não foram sujeitos a qualquer operação de consolidação. Apesar das sucessivas revisões de valores reportados em anos anteriores, que muitos organismos efectuam, bem como das correcções introduzidas pelos serviços de apoio do Tribunal, no decurso do tratamento da informação recebida, os dados apurados devem ser considerados com reservas.

Com as limitações decorrentes do que ficou dito, o património financeiro do Estado, serviços integrados e serviços e fundos autónomos, apurado pelo Tribunal, registou a evolução que se apresenta

¹ Cfr. ponto 6.8.3.1. do Volume II

² Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as aprovadas em 1993.



Tribunal de Contas

em
22
2004
2004

no quadro e gráfico seguintes¹. Como se pode constatar, o seu valor nominal global apresenta-se em crescimento ao longo de todo o período, evolução a que não é alheio o sucessivo alargamento a novos activos financeiros nos anos em causa.

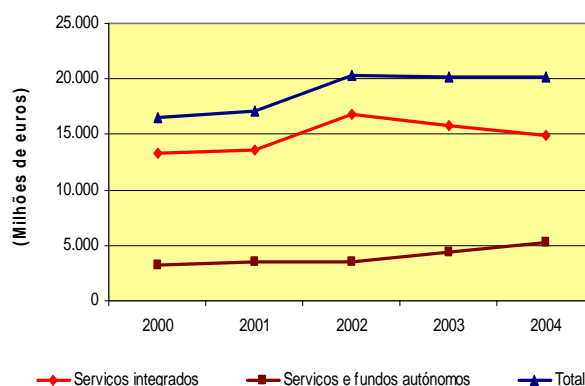
Quadro 40 – Evolução do património financeiro do Estado (valor nominal no final do período)

(milhões de euros)

		2000	2001	2002	2003	2004	Variação	
							Média anual	2004/2003
Serviços integrados		13 271,7	13 633,3	16 757,4	15 743,1	14 886,2	2,9	-5,4
Do qual: participações societárias	Total	9 112,9	9 178,6	9 657,9	8 997,2	8 011,8	-3,2	-11,0
	%	68,7	67,3	57,6	57,1	53,8		
Serviços e fundos autónomos		3 280,7	3 471,1	3 568,8	4 378,5	5 313,8	12,8	21,4
Do qual: créditos por empréstimos	Total	1 681,4	1 772,4	1 825,5	1 970,3	2 050,4	5,1	4,1
	%	51,2	51,1	51,2	45,0	38,6		
Total		16 552,4	17 104,4	20 326,2	20 121,6	20 200,0	5,1	0,4

Fonte: Tribunal de Contas

Gráfico 37 – Evolução do património financeiro do Estado (valor nominal no final do período)



A distribuição do património pelos dois subsectores considerados mostra um peso crescente do subsector dos serviços e fundos autónomos. Esta conclusão é reforçada pelo facto de, em 2003, um conjunto de serviços ter perdido autonomia financeira e transitado para o subsector dos serviços integrados. Comparando o património gerido pelos dois subsectores, verifica-se, ainda, que no dos serviços integrados predominam as participações societárias, acções e quotas, enquanto no dos serviços e fundos autónomos predominam os créditos decorrentes da concessão de empréstimos. Em ambos os casos o peso relativo destes tipos de activos tem vindo a diminuir significativamente ao longo do período em análise. A diminuição do peso da carteira dos serviços e fundos autónomos respeitante a créditos é acompanhada do crescimento da carteira de títulos de dívida pública que tem vindo a aumentar significativamente, atingindo no final do ano um peso muito semelhante ao dos créditos (37,2%).

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

As principais operações realizadas em 2004 que afectaram o património financeiro foram:

- ♦ A concessão de novos empréstimos à GESTNAVE – Serviços Industriais, no valor de €61,2 milhões;
- ♦ A reestruturação da dívida de Angola ao Estado Português, que se traduziu numa receita de cerca de USD 256,1 milhões;
- ♦ A privatização de cerca de 200 milhões de acções da EDP – Energias de Portugal;
- ♦ A alienação à PARPÚBLICA de acções da EDP – Energias de Portugal e da GALP Energia, com o valor nominal de €213 milhões;
- ♦ A redução do capital social de três empresas participadas pelo Estado, ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro e SPE – Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, para absorção de prejuízos no valor de €108,7 milhões;
- ♦ O acréscimo da carteira de títulos de dívida pública da Caixa Geral de Aposentações, decorrente da aplicação de valores recebidos ou de títulos transferidos como contrapartida da transferência para a Caixa das responsabilidades com o pagamento de pensões dos funcionários da RDP, CTT, CGD, ANA e NAV Portugal¹. Os valores recebidos e aplicados em 2004, nesse âmbito, em títulos de médio e longo prazo, ascenderam a €1.007,2 milhões.

As participações sociais que integram o património financeiro do subsector dos serviços integrados proporcionaram ao Estado, em 2004, dividendos no valor de €448,2 milhões e as alienações efectuadas geraram uma receita de €955,2 milhões.

A aplicação de receitas das privatizações realizada pelo FRDP em 2004, incluiu €710 milhões de amortizações de dívida pública e €137 milhões de novas aplicações de capital, designadamente a realização de aumentos de capital da ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA, da EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA, da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa e da RTP – Rádio e Televisão de Portugal.

Os rendimentos proporcionados pela carteira do subsector dos serviços e fundos autónomos ascenderam a €82,6 milhões.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Limite para a realização de operações activas

Pelo n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004, o Governo ficou autorizado a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas, até ao montante de €250.000.000. Em 2004, para além de empréstimos de curto prazo, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de €93,8 milhões e os serviços e

¹ A carteira da INCM apenas foi constituída com títulos de curto prazo. Sobre a operação de transferência destas responsabilidades, veja-se o Título 3, Capítulo I, ponto 2.



fundos autónomos de €312,1 milhões, num total de €405,9 milhões, pelo que aquele limite foi ultrapassado. Uma situação paralela havia sido registada em 2003.

Recomendação 63 – PCGE/2004

O Tribunal de Contas recomenda à Assembleia da República que, em futuras leis do orçamento do Estado, a autorização para a realização de operações activas seja concedida com base numa previsão mais realista das operações a realizar e ao Governo que estabeleça procedimentos de controlo que lhe permitam garantir o cumprimento dos limites estabelecidos pela Assembleia da República¹.

b.1.2) Aplicação de receitas das privatizações

A RCM n.º 14/2003, publicada no Diário da República, I Série B, de 5 de Fevereiro, designou um encarregado de missão junto dos Ministros das Finanças e da Economia, incumbindo-o de “*propor as linhas de reorganização do sector energético, a política de alianças empresariais, bem como a estruturação das operações que as permitam concretizar.*”, sem determinar como seriam suportados os correspondentes encargos. Cumprindo um despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o FRDP aplicou cerca de €1,1 milhões de receitas de privatizações no pagamento destes encargos, violando a sua lei orgânica, que apenas lhe permite suportar os encargos “... *decorrentes de contratos relativos à montagem de operações de alienação e de oferta pública de subscrição de acções, à tomada firme e respectiva colocação e demais operações associadas, no âmbito da reprivatização ou de outras alienações de participações sociais, por entes públicos.*”.

Por outro lado, a aplicação de receitas das privatizações no pagamento de tais encargos viola o artigo 293.º da CRP e o artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de que limitam as possíveis aplicações de receitas das privatizações a amortização de dívida pública e de dívida do sector empresarial do Estado, ao serviço da dívida resultante de nacionalizações e a novas aplicações de capital no sector produtivo².

b.1.3) Concessão de empréstimos no âmbito do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais

No âmbito do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (Crédito PAR), o IFADAP concedeu, em nome do Estado, novos créditos, apesar de o Governo não ter fixado qualquer dotação global para tais operações. Foi, assim, violado o disposto no n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho, que impõe a fixação anual de um limite para tais operações³.

b.1.4) Constituição de empresas por decreto-lei

Em 2004 foram criadas por via legislativa três sociedades de capitais públicos: o Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, SA, o Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, SA, e o Teatro Nacional de D. Maria II, SA. De acordo com o texto dos diplomas legais⁴ que criaram os novos centros hospitalares, o capital social estava realizado à data da sua entrada em vigor. De facto, a realização do capital social destas sociedades só se completou em 2005, vários meses após aquela data. O diploma⁵ que transformou em sociedade anónima o Teatro Nacional de D. Maria II, fixando o seu capital social em

¹ Cfr. ponto 7.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 7.4.2.3 do Volume II.

³ Cfr. ponto 7.2.2.1.1 do Volume II.

⁴ Decreto-Lei n.º 207/2004, de 19 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 214/2004, de 23 de Agosto.

⁵ Decreto-Lei n.º 65/2004 de 23 de Março.

€5,157 milhões, também afirma que, à data da sua entrada em vigor, já estavam realizados €3,807 milhões. Em 2004, apenas se registam despesas com a realização do capital social do Teatro no valor de cerca de €2,8 milhões.

Os diplomas legais citados contêm, pois, declarações incorrectas sobre a realização do capital social subscrito pelo Estado. Situações análogas já tinham sido verificadas em anos anteriores e foram objecto, por parte deste Tribunal, de recomendações de maior rigor, dirigidas a todos os intervenientes no processo de constituição de empresas por via legislativa.

Recomendação 64 – PCGE/2004

O Tribunal volta a recomendar ao Governo maior rigor nos procedimentos inerentes à constituição de empresas participadas pelo Estado¹.

b.1.5) Participações em sociedades e associações por parte de Instituições do Ensino Superior

Foi constatada a participação, em 2004, de algumas Instituições de Ensino Superior, concretamente, as Universidades de Coimbra e dos Açores e o Instituto Politécnico de Bragança, em sociedades e associações sem que a participação em entidades de direito privado estivesse prevista nos respectivos Estatutos ou na Lei de Autonomia das Universidades, resultando daí a ilegalidade das correspondentes despesas, no valor de €17.000².

b.1.6) Auditoria aos Serviços Sociais do Ministério das Finanças (SOFE)

Em relação ao procedimento de atribuição dos subsídios e à contabilização dos fluxos financeiros daí decorrentes constatou-se numa auditoria realizada ao património financeiro dos SOFE³, reportado a 2004, para além do respectivo Regulamento ser muito genérico e carecer de aperfeiçoamento no sentido de se concretizarem melhor as condições de acesso aos subsídios e de reembolso, que a atribuição de subsídios apresenta um elevado grau de discricionariedade, que são sistematicamente violadas algumas disposições do regulamento, que muitos dos processos analisados estavam incompletos e, ainda, que a atribuição de subsídios, na prática menos exigente do que o previsto no Regulamento, pode pôr em causa a transparência das decisões e a igualdade de oportunidades de acesso ao Fundo de Auxílio⁴.

Face à situação relatada foram feitas várias recomendações no sentido de se proceder não só às alterações necessárias no Regulamento do Fundo de Auxílio, mas também à correcção dos procedimentos indicados, para que o Regulamento seja sempre cumprido.

b.1.7) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Como se refere na alínea seguinte, diversas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros foram incorrectamente classificadas, contrariando o disposto no art.º 8.º da Lei de Enquadramento

¹ Cfr. ponto 7.2.2.1.2.1 do Volume II.

² Cfr. pontos 7.3.3.5 e 7.3.3.6.2 do Volume II.

³ Relatório de Auditoria nº 29/05 – 2ª Secção.

⁴ Cfr. ponto 7.2.2.1.2 do Volume II.



Orçamental, quanto à especificação das receitas e despesas públicas que deve obedecer, designadamente, aos respectivos códigos da classificação económica.

Recomendação 65 – PCGE/2004

Face a estas situações, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que sejam observados os respectivos classificadores, quer pelos executores, quer pelos responsáveis pelo controlo da execução orçamental, uma vez que a sua não observância, para além de outras consequências, afecta a qualidade da informação constante da Conta Geral do Estado.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Receitas de privatizações

A receita da alienação de participações sociais, constante dos mapas da CGE/2004, difere do valor efectivamente arrecadado nesse ano porque aquela inclui €127,6 milhões de receitas cobradas em 2003 e não inclui €19,3 milhares cobrados em 2004. Assim, a receita de 2004 está sobreavaliada em mais de €127 milhões. Esta situação tem origem em operações de encerramento da Conta, referidas no relatório da CGE, mediante as quais parte da receita arrecada num ano é transferida, por operações específicas do Tesouro, para o ano seguinte, e deve-se à lentidão observada no processamento das transferências de receitas das privatizações para o FRDP, da qual resulta a impossibilidade de contabilizar tais transferências no mesmo ano da cobrança da receita do Estado¹.

b.2.2) Receitas e despesas dos SFA relativos a activos financeiros

A Conta Geral do Estado não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas dos SFA respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo², em virtude de:

- ◆ Incorrecta classificação, noutros capítulos, de receitas respeitantes à amortização de empréstimos no valor de €4.565 (SASUL) e €406.243 (SSMS), ao reembolso de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários no valor de €43.759.460 (IAPMEI) e à venda de acções, €249 (IEFP);
- ◆ Incorrecta classificação, no capítulo respeitante a activos financeiros, de receitas respeitantes a juros de obrigações participantes e de reestruturação financeira no valor de €19.620 (IAPMEI), a verbas recebidas da DGT para aumento do capital do INH, no valor de €3,6 milhões, e ao produto da venda de imóveis adquiridos em substituição temporária dos municípios ou recebidos em dação em pagamento no valor de €7.735.625 (INH);
- ◆ Incorrecta classificação, noutros agrupamentos, de despesas com a concessão de subsídios reembolsáveis no valor de €335.600 (SSMS) e de empréstimos ao abrigo do programa comunitário SOLARH no valor de €2.561.453 (INH);
- ◆ Incorrecta classificação, como activos financeiros, de despesas relativas à compra de fogos adquiridos em substituição temporária dos municípios e aos acabamentos e venda de imóveis recebidos em dação no valor de €45.015.407 (INH);

¹ Cfr. ponto 7.4.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 7.3.4 do Volume II.

- ◆ Incorrecta classificação, em activos financeiros de médio e longo prazo, das receitas e despesas relativas a suprimentos de curto prazo no valor de, respectivamente, €1.475.039 e €1.013.484 (ITP) e em activos de curto prazo das receitas e despesas relativas a títulos de dívida pública de médio e longo prazo (CGA);
- ◆ Incorrecta classificação como despesas do ano dos valores de juros e prémios de risco a pagar pelos beneficiários dos empréstimos concedidos em 2004, que não constituíram qualquer encargo para o organismo e não implicaram saída de fundos no valor de €251.851 (IASFA);
- ◆ Omissão na Conta Geral do Estado das receitas respeitantes a reembolsos dos empréstimos concedidos no âmbito do Fundo PAIEP no valor de €11.544 (ICEP), a parte do produto da venda/reembolso de títulos (CGA) e a prestações cobradas em 2004 mas vencidas em anos anteriores no valor de €4.098 (SSGNR), bem como de despesas respeitantes a algumas aquisições de títulos (CGA);
- ◆ O valor da receita do Instituto de Turismo de Portugal (ITP) de activos financeiros constante da CGE ser inferior em €1.084.964 ao valor inscrito na conta de gerência do Instituto, pelo facto deste ter registado no Sistema de Informação de Gestão Orçamental valores diferentes dos contabilizados.

Importa salientar que algumas das classificações incorrectas obedeceram a orientações da DGO, como foi o caso:

- ◆ Da classificação atribuída pelos SASUL às receitas provenientes do reembolso de empréstimos;
- ◆ Das classificações atribuídas pelo INH às receitas e despesas relacionadas com a venda e compra de fogos em substituição temporária dos municípios e de imóveis recebidos como dação em pagamento, às despesas relacionadas com a concessão de empréstimos ao abrigo do programa SOLARH e à transferência da DGT para aumento do capital do Instituto.

b.2.3) Créditos extintos

A CGE/2004 apresenta informação sobre os créditos extintos, prevista nas alíneas d), g) e h) do n.º 2 do art.º 73.º da LEO. No que toca ao património financeiro, esta informação só abrange os créditos administrados pela Direcção-Geral do Tesouro, embora também tenham sido detectadas anulações de créditos concedidos pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças, no valor de €2.274,3. Os créditos administrados pela DGT e referidos na CGE incluem créditos reportados ao Tribunal ao abrigo das Instruções e outros ainda não reportados, como por exemplo os resultantes da extinção do Fundo de Fomento da Habitação ou do Programa do Crédito Agrícola de Emergência. Para os créditos reportados foi possível confirmar os valores inscritos na CGE, com excepção de uma anulação no valor de €3.203.288,76, relativa a um crédito da extinta Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA, que foi omitida.

No subsector dos serviços e fundos autónomos, há conhecimento de casos de dação em pagamento relativos a créditos por empréstimos concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação e pelo Instituto de Turismo de Portugal. Também foram detectadas situações de anulação de créditos por parte dos organismos referidos e, ainda, dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde e da Guarda Nacional Republicana¹.

¹ Cfr. ponto 7.1 do Volume II.



b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Auditoria ao Instituto de Turismo de Portugal

A auditoria ao património financeiro do Instituto de Turismo de Portugal reportado a 2004, teve como objectivo confirmar a fiabilidade da informação remetida ao Tribunal de Contas e a sua compatibilidade com os dados financeiros. Esse objectivo não foi atingido no que respeita aos empréstimos, tendo-se constatado que a informação financeira analisada evidenciava valores divergentes da informação remetida, e que esta não incluía todos os tipos de empréstimos e, por outro lado, continha créditos que não decorriam de empréstimos concedidos. Nessa conformidade, optou-se por incluir no Parecer sobre a CGE os valores da contabilidade e do mapa do controlo orçamental, em substituição dos valores apresentados pelo ITP¹.

Face às situações verificadas, continuam a ser pertinentes as recomendações que o Tribunal de Contas tem feito em sede dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado sobre a forma de preenchimento do mapa das Instruções e que aquele Instituto ainda não teve em conta, recomendando-se ainda a rectificação e aperfeiçoamento dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno considerados incorrectos.

b.4) Outras recomendações

b.4.1) Aplicação do POCP

O registo e reporte do património do Estado encontra-se estreitamente ligado à adopção do POCP, que, como se referiu, é apenas adoptado por cerca de 50% dos serviços e fundos autónomos (Capítulo II, item b.2.1) deste Título 2).

Recomendação 66 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda, ainda, a rápida introdução do POCP em todos os serviços do Estado, como forma de melhorar a qualidade da informação constante da CGE e a transparência das contas públicas.

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

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

¹ Cfr. ponto 7.3.3.1.1.2 do Volume II.

A) CONTABILIDADE DO TESOIRO, UNIDADE DE TESOURARIA E ANTECIPAÇÃO DE FUNDOS

No presente capítulo são reflectidos os resultados da análise efectuada sobre a informação remetida ao Tribunal de Contas pela Direcção-Geral do Tesouro, consubstanciada em plano de contas, diários e balancetes, bem como da auditoria realizada àquela Direcção-Geral, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004¹, com a finalidade de avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação contabilística e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

O primeiro destes aspectos foi avaliado em função do cumprimento de disposições constantes dos Capítulos IV e V e do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado. O segundo foi avaliado em função da correcção financeira das operações analisadas, da fiabilidade do controlo exercido sobre as mesmas, do atraso verificado no cumprimento dos prazos determinados pelo artigo 42.º deste Regime e da dimensão das alterações efectuadas nos valores originalmente registados. A avaliação da prossecução do princípio da unidade de tesouraria foi associada ao cumprimento do disposto no artigo 2.º daquele Regime.

Para concretizar o objectivo visado, foi efectuada a análise do sistema de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado e a análise de contas e operações seleccionadas por critérios de incidência sobre a movimentação resultante de inovações ou alterações, especificidades e potenciais irregularidades, face ao regime legal e regulamentar. Foram analisadas contas respeitantes a:

- ◆ disponibilidades com saldo credor;
- ◆ reescalonamento da dívida da República de Angola;
- ◆ depósitos efectuados por Serviços e Fundos Autónomos em instituições de crédito;
- ◆ antecipação de fundos;
- ◆ transferências para o Banco de Portugal;
- ◆ depósitos em numerário;
- ◆ operações de regularização da escrita orçamental;
- ◆ alcances em contas do Tesouro;
- ◆ terceiros com saldo devedor.

a.1) Contabilidade do Tesouro

As operações realizadas na Tesouraria do Estado são registadas pela Contabilidade do Tesouro num sistema revelador da posição de tesouraria, em contas de disponibilidades e de aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, em contas de que são titulares, a resultados associados à gestão da tesouraria, em contas de resultados de operações financeiras, e à execução do Orçamento do Estado, em contas de receita e de despesa dos serviços integrados, através do lançamento do valor de cada movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

¹ Relatório de Auditoria n.º 39/05 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

em
22
2004
nao

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução dos saldos de encerramento da Contabilidade do Tesouro dos anos de 2000 a 2004. O saldo global indicado neste quadro corresponde aos saldos (activos) de disponibilidades e de aplicações ou, por contrapartida, ao saldo passivo líquido (abatido do saldo activo) de terceiros e de resultados de operações financeiras (ROF).

Quadro 41 — Evolução dos saldos de encerramento da Contabilidade do Tesouro

Designação dos Saldos	Valores (em milhões de euros)					Variação (em %)				
	31-12-2000	31-12-2001	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	2001	2002	2003	2004	Média
Saldo Global	4.015,3	2.026,9	3.838,4	2.841,4	2.279,7	-49,5	89,4	-26,0	-19,8	-13,2
Saldos Activos										
Disponibilidades	1.068,1	1.127,6	2.292,0	1.207,9	928,9	5,6	103,3	-47,3	-23,1	-3,4
Aplicações	2.947,2	899,2	1.546,4	1.633,5	1.350,8	-69,5	72,0	5,6	-17,3	-17,7
Terceiros e ROF	809,0	1.706,7	1.692,2	1.363,1	2.892,4	111,0	-0,9	-19,4	112,2	37,5
Saldos Passivos										
Terceiros e ROF	4.824,3	3.733,6	5.530,5	4.204,5	5.172,1	-22,6	48,1	-24,0	23,0	1,8

Fonte: CGE de 2000 a 2004.

No período em análise verifica-se uma redução de 43,2% (€1.735,7 milhões) do saldo global, com maior impacto nas aplicações (54,2% e €1.596,4 milhões) do que nas disponibilidades (13,0% e €139,2 milhões). Esta redução ficou a dever-se essencialmente ao crescimento dos saldos activos das contas de terceiros (257,6% e €2.083,5 milhões) face ao dos saldos passivos (7,2% e €347,8 milhões).

Por sua vez, a movimentação na Contabilidade do Tesouro do ano de 2004 encontra-se reflectida no quadro seguinte que também evidencia a evolução dos valores movimentados face ao ano anterior.

Quadro 42 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2004

Classes de Contas	Valores (em milhões de euros)		Variação (%) 2004/2003	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo
Disponibilidades e Aplicações	285.732,5	286.294,2	26,5	26,2
Terceiros	236.381,3	235.818,4	1,4	1,6
Resultados de Operações Financeiras	72,7	73,9	-36,9	-33,6
Transferências do Orçamento do Estado	77.475,8	77.475,8	5,9	5,9
Total	599.662,3	599.662,3	12,7	12,7

Fonte: CGE de 2004.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para avaliar de forma positiva o sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado.

Na Contabilidade do Tesouro de 2004 continuaram a ser excedidos os prazos estabelecidos na lei, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. O encerramento da Contabilidade só se verificou em 2 de Junho de 2005, três meses e meio após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

Para aferir da tempestividade e da fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro de forma mais objectiva, o Tribunal tem vindo a aplicar, desde a Contabilidade de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação. No quadro seguinte pode observar-se a evolução dos Indicadores de Tempestividade da informação original (ITo) e da informação definitiva (ITn) e dos Indicadores de Fiabilidade (IF) e de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva.

Quadro 43 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva

Ano	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFT (%)
2002	48,6	9,2	86,5	39,0
2003	62,0	13,4	92,3	56,8
2004	70,5	13,6	90,9	64,9

Fonte: Tribunal de Contas – Pareceres sobre as CGE/2002 e CGE/2003 e Relatório de Auditoria n.º. 39/05 – 2ª Secção.

No ano de 2004, a duração do período tempestivo correspondeu a 70,5% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,6% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para os anos anteriores, particularmente no que respeita ao indicador de tempestividade da informação original.

O valor da informação original correspondeu a 90,9% da movimentação total, o que representou uma descida face ao resultado obtido para o ano anterior (92,3%).

O aumento da tempestividade prevaleceu sobre a redução da fiabilidade, tendo um impacto positivo no indicador de fiabilidade tempestiva¹, uma vez que o valor da informação original prestada de forma tempestiva, no período legal, correspondeu a 64,9% do valor da movimentação total, quando em 2003 apenas atingira 56,8%.

¹ O Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo (estabelecido na lei) face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador penaliza os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.



a.2) Unidade de Tesouraria

A plena execução do disposto no artigo 2.º do Regime de Tesouraria do Estado implica que os Serviços e Fundos Autónomos sejam titulares de contas no Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, e que a Direcção-Geral do Tesouro assegure àquelas entidades a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

De acordo com informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro, em 31 de Dezembro de 2004 existiam €4.833,1 milhões de excedentes e disponibilidades dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) depositados no Tesouro à ordem (DO), a prazo (DP) ou aplicados em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC). Este valor representa um aumento de 36,9% face ao reportado para o final do ano anterior (que já era superior em 12,2% ao apurado no final de 2002), como consta do quadro seguinte.

Quadro 44 – Evolução dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total	Variação
31-12-2002	1.838,7	60,7	1.248,4	3.147,7	-
31-12-2003	1.920,4	56,3	1.554,2	3.530,8	12,2%
31-12-2004	3.169,6	1,2	1.662,3	4.833,1	36,9%

Fonte: Direcção Geral do Tesouro.

a.3) Antecipação de fundos

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução dos saldos finais das contas movimentadas para efeito de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, que foram apurados na Contabilidade do Tesouro de 2000 a 2004.

Quadro 45 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em milhões de euros)

Entidade	Saldos					Variação				
	31-12-2000	31-12-2001	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	2001	2002	2003	2004	Média
DGDR	274,3	547,2	808,7	808,7	409,2	272,9	261,5	0,0	-399,5	33,7
INGA	0,0	0,0	171,1	173,9	285,7	0,0	171,1	2,8	111,8	71,4
IFADAP	0,0	205,8	152,8	137,6	133,9	205,8	-53,0	-15,2	-3,7	33,5
IAPMEI	0,0	324,2	59,9	34,7	0,0	324,2	-264,3	-25,2	-34,7	0,0
Outras	4,0	7,7	7,7	7,7	0,0	3,7	0,0	0,0	-7,7	-1,0
Total	278,3	1.084,9	1.200,0	1.162,6	828,8	806,6	115,3	-37,7	-333,8	137,6

Fonte: Contabilidade do Tesouro de 2000 a 2004.

No período em análise verifica-se um crescimento de 197,8% (€550,5 milhões) do valor global destes saldos activos, com o maior acréscimo a ser registado em 2001 (€806,6 milhões) e o saldo de maior valor a ser atingido no final de 2002 (€1.200 milhões).

Relativamente ao ano de 2004, o quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações de fundos que transitaram do ano anterior por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o Débito às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o Crédito às operações regularizadas) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (Saldo Final Devedor).

Quadro 46 – Movimentação das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em milhões de euros)

Entidade	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
DGDR	808,7	0,0	399,4	409,2
INGA	173,9	794,2	682,4	285,7
IEP	0,0	41,5	41,5	0,0
IFADAP	137,6	85,5	89,2	133,9
DGD Rural	7,7	0,0	7,7	0,0
IAPMEI	34,7	0,0	34,7	0,0
Total	1.162,6	921,2	1.254,9	828,8

Fonte: Relatório de Auditoria n.º 39/05 – 2ª Secção.

Verificou-se que, apesar do valor (€921,2 milhões) dos fundos antecipados em 2004 ter aumentado 35,8% (€242,6 milhões) face ao ano anterior, o saldo final das respectivas contas decresceu 28,7% (€333,7 milhões), devido ao facto de terem sido regularizados mais €538,9 milhões (75,3%) do que em 2003. A análise da movimentação das contas revelou ainda os seguintes factos:

- ♦ Apesar dos prazos previstos nas respectivas leis orçamentais para a regularização das antecipações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) no triénio de 2001 a 2003, já se terem extinguido no final de 2003, só em 30 de Setembro de 2004 foi regularizado 40,4% (€399,4 milhões) do saldo transitado do ano anterior, tendo ainda transitado para 2005, €409,2 milhões em dívida;
- ♦ as antecipações de fundos a favor do Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) que se encontravam por regularizar no final de 2003 (no montante de €173,9 milhões) foram regularizadas em 7 de Janeiro e 4 de Fevereiro de 2004; vinte e sete das trinta e seis antecipações realizadas em 2004 também foram regularizadas nesse ano enquanto as nove restantes que constituíram o saldo final devedor, no valor de €285,7 milhões, só foram regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2005, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios;
- ♦ o saldo devedor da conta para antecipação de fundos ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) que ascendia a €133,9 milhões no final de 2004 é superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados pelo organismo como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da Direcção-Geral do Tesouro ter afecto parte dos valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos;



- ♦ só em 15 de Setembro de 2004 foi regularizado o valor (€7,7 milhões) da antecipação concedida à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGDRural) em 2001, apesar do prazo previsto para o efeito na respectiva ficha técnica ter terminado em Dezembro de 2003;
- ♦ só em 30 de Dezembro de 2004 foi regularizado o valor remanescente (€34,7 milhões) da antecipação concedida ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) em 2001.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Contabilidade do Tesouro

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, às normas relativas à Contabilidade do Tesouro, estabelecidas no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, permite concluir que, na Contabilidade de 2004, ainda não se verificou o seu integral cumprimento, nomeadamente, as disposições constantes do n.º 1 do artigo 37.º, que refere que o plano de contas do Tesouro deve ser objecto de articulação com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, do artigo 38.º, que define as regras de regularização dos saldos, do n.º 1 do artigo 40.º, que determina que as condições de funcionamento e controlo das caixas e o regime dos alcances sejam definidos por diploma autónomo, e do artigo 42.º, que estabelece os prazos para envio da informação à Direcção-Geral do Orçamento.

Estes factos são suficientes para tornar necessária a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º do mesmo regime legal, que no seu n.º 1 dispõe que enquanto não estiverem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação daquele regime mantém-se o regime anterior e respectiva regulamentação.

b.1.2) Unidade de Tesouraria

As medidas determinadas para assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, ambos para 2004, não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelos serviços e fundos autónomos, com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, como se determina no n.º1 do mesmo artigo.

De acordo com a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro, em 31 de Dezembro de 2004 existiam €4.833,1 milhões de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro pelos serviços e fundos autónomos. Porém, voltou a verificar-se que o universo dos serviços e fundos autónomos definido pela Direcção-Geral do Tesouro não era coincidente com o reflectido pela Direcção-Geral do Orçamento na Conta Geral do Estado, para o qual se apurou que o correspondente valor de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro ascendia a €5.264,5 milhões. Por sua vez, este valor não era consistente com o dos saldos orçamentais registado na Conta Geral do Estado que não ultrapassava os €3.019,7 milhões. Disparidades desta dimensão colocam seriamente em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal de Contas, sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Recomendação 67 – PCGE/2004

O Tribunal, atendendo ao dever de informação a prestar pelos Serviços e Fundos Autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente recomenda que se providencie, no sentido de ser obtida informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro (artigo 39.º do decreto de execução orçamental para 2004).

Para ultrapassar a falta de informação sobre excedentes e disponibilidades dos Serviços e Fundos Autónomos não depositados no Tesouro, a situação no final de 2004 foi objecto de avaliação pelo Tribunal de Contas através de uma amostra constituída pelos organismos com os doze maiores saldos orçamentais que correspondiam, no seu conjunto, a 70,5% do total desses saldos na Conta Geral do Estado de 2004. Verificou-se:

- ◆ que o valor da parte dos saldos registados nas contas de gerência destes organismos como depositados no Tesouro representou 93,3% do valor total desses saldos; quanto à situação de cada organismo, deve referir-se que quatro tinham praticamente a totalidade dos saldos no Tesouro, quatro atingiram resultados similares à média (entre 91,9% e 95,2%) e os quatro que tiveram valores inferiores foram também os que apresentaram maior flutuação (entre 62,7% e 86,2%);
- ◆ um aumento do valor dos depósitos e aplicações no Tesouro que passou de 73,6% para 93,3% do total, relativamente à amostra constituída pelo mesmo critério para o ano de 2003;
- ◆ que apenas 41,2% do valor total dos excedentes e disponibilidades depositados por Serviços e Fundos Autónomos no Tesouro pertencia aos organismos que constituíam a amostra (quando, para 2003, tinham atingido 48,3%) apesar de, como já se referiu, o valor dos saldos orçamentais relativos à mesma representar 70,5% (72,1% no ano anterior) do total registado na Conta Geral do Estado; esta diferença é consequência da disparidade entre o valor dos saldos das contas e das aplicações destes serviços no Tesouro (€5.264,5 milhões) e o dos saldos orçamentais inscritos na Conta (€3.019,7 milhões).

Devido ao facto das respectivas contas de gerência terem sido integradas na Conta Geral do Estado, em cumprimento do disposto nos artigos 78.º e 79.º da Lei de Enquadramento Orçamental, a situação da Assembleia da República e do Tribunal de Contas também foi objecto de análise neste âmbito. Verificou-se que se encontravam depositados no Tesouro 99,68% dos saldos (no valor de €18.021,5 milhões) da conta do Tribunal de Contas mas apenas 0,0045% (€425,5) dos saldos (no valor de €9.383,2 milhões) da conta da Assembleia da República. Esta última situação não pode deixar de ser assinalada como totalmente contrária ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado facto que, juntamente com a falta de registo da conta de gerência da Assembleia da República na aplicação destinada ao reporte da informação dos Serviços e Fundos Autónomos para a Conta Geral do Estado, não pode deixar de merecer reparo.

Perante os dados apresentados para o final de 2004, o imperativo de prosseguir o princípio da unidade de tesouraria e as posições veiculadas pelas Direcções Gerais do Orçamento e do Tesouro, o Tribunal de Contas continua a considerar não ter sido cumprido o disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99. Este entendimento do Tribunal não impede o reconhecimento da evolução positiva que se vem verificando nesta área, como resultante da introdução de um conjunto de inovações e aperfeiçoamentos nos serviços disponibilizados aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.



Recomendação 68 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, incluindo a promoção das acções de divulgação e de formação mais adequadas aos organismos destinatários desses serviços.

b.1.3) Antecipação de Fundos

Em 2004 e para além do disposto nos artigos 30.º a 32.º do Regime da Tesouraria do Estado e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro), como enquadramento legal para a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

As normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

Por outro lado, as operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

Considera-se, ainda, que as antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

No ano em apreço, as antecipações de fundos relativas aos programas co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento e Económico e Regional (FEDER) não podiam exceder, em cada momento, €800 milhões (de acordo com o limite estabelecido pela alínea a) do n.º 2 do artigo 54.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004), incluindo as antecipações efectuadas em anos anteriores (n.º 4 do mesmo artigo). Este limite foi excedido em €10,1 milhões até 15 de Setembro e em €8,6 milhões até 30 de Setembro desse ano, o que contraria o disposto no artigo mencionado.

Todas as antecipações de fundos efectuadas em 2004 a favor do INGA e do IFADAP foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado. Constatando-se que as mesmas se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, nos termos da alínea c), e não a outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado, como dispõe a alínea e), o Tribunal entende que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma.

Em 2003, foram antecipados fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), no montante de €300 milhões, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço

Nacional de Saúde, tendo a respectiva regularização sido efectuada em 30 de Dezembro do mesmo ano, com o financiamento resultante de um empréstimo bancário contraído pelo IGIF.

Em 2004, também se verificou antecipação de fundos ao IGIF autorizada pelo n.º 3 do artigo 9.º da respectiva lei orçamental e efectuada, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, com a mesma finalidade do ano anterior mas no montante de €600 milhões, metade do qual foi utilizado para pagar o empréstimo obtido no final de 2003. A regularização dos fundos antecipados foi efectuada em 30 de Dezembro de 2004, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários contraídos pelo IGIF, no valor de €300 milhões cada.

Já em 13 de Janeiro de 2005, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a antecipar fundos ao IGIF, no valor de €600 milhões, que foram utilizados para pagar os empréstimos obtidos no final do ano anterior. Esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2005 e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de empréstimos até ao montante de €800 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo. Esta é uma situação recorrente, continuando o Tribunal de Contas a entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários.

Recomendação 69 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se providencie, no sentido de evitar que encargos que devem ser assumidos pelo Orçamento do Estado, sejam sucessivamente assegurados pelo recurso a antecipações de fundos, por operações de Tesouraria, que por sua vez são regularizadas por recurso ao crédito, junto de instituições bancárias.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Antecipação de Fundos

O vencimento de juros por antecipação de fundos encontra-se previsto na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, diploma que regulamenta as condições das operações definidas no n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Através da análise dos juros cobrados por antecipação de fundos, para aferir do cumprimento das condições previstas nas respectivas fichas técnicas, foram detectados erros na taxa a aplicar, na falta de interpolação dessa taxa e na contagem dos dias de juros devidos pelas entidades, dos quais resultaram situações de cobrança insuficiente ou excessiva que deverão ser corrigidas.

Recomendação 70 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que o cálculo dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime de Tesouraria do Estado, deverá passar a ser efectuado de forma automática, para evitar os erros detectados devidos, na sua maioria, a procedimentos manuais.



b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Contabilidade do Tesouro

A conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para o ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

Cabendo à DGT, nos termos do artigo 36.º do Regime da Tesouraria do Estado, o controlo e a contabilização dos fundos movimentados, o facto de ainda não ter sido assegurada a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a Contabilidade do Tesouro, tem constituído uma das principais restrições operativas à fiabilidade e tempestividade desse controlo e contabilização, uma vez que a escrituração da entrada de fundos é, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º do mesmo regime, da competência dos referidos serviços.

Continuam a detectar-se movimentos não suportados por todos os elementos essenciais à sua compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar, situação que deverá ser corrigida.

Subsistem contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, o que contraria o disposto no artigo 38.º do regime legal, relativamente aos prazos de regularização dos saldos credores das contas de disponibilidades e dos saldos devedores das contas de terceiros. Continua a não ser cumprido o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º, no que concerne à identificação das operações que constituem os saldos.

Recomendação 71 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, bem como a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.

Uma incorrecta transmissão de dados sobre as aplicações financeiras do Tesouro, revelou uma fragilidade no processo de sustentação da contabilização automática, reflectida no recurso à contabilização manual para anular movimentos de valor superior a €3.113 milhões e pela regressão do peso relativo da contabilização automática para 53,2% da movimentação total, quando este indicador tinha atingido 73,1% na Contabilidade de 2003.

Recomendação 72 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar que a contabilização automática deve assegurar, de forma estável e sustentada, 75% da movimentação total, até final da contabilidade de 2006.

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, não pode ser considerado suficiente, em função dos resultados obtidos pela avaliação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da

unidade de tesouraria. A plena execução não será atingida enquanto se mantiver o regime transitório previsto no seu artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro teve um desempenho positivo quanto à redução dos atrasos na contabilização e à valorização dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro.

Recomendação 73 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a eficiência do funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

Para o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos: relatar, rever e aprovar conciliações, verificar o rigor aritmético dos registos, controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos, manter e rever contas de controlo e balancetes, aprovar e controlar documentos, comparar dados internos com fontes externas de informação e controlar as operações não usuais e complexas, particularmente próximo do final do período de contabilização.

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

A) EVOLUÇÃO GLOBAL

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado (CGE), no âmbito dos serviços integrados, são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no exercício de competências atribuídas pelo disposto nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, e têm por finalidades regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Estado e assegurar o equilíbrio entre os totais da receita e da despesa orçamental.

As operações de encerramento da CGE de 2004 compreenderam:

- (a) a antecipação de reposições efectuadas em 2005, diminuindo a despesa de 2004 nesse montante;
- (b) a conversão de operações de tesouraria em receita do Estado, como contrapartida de despesas orçamentais pagas;
- (c) a transferência dos saldos de receitas consignadas a serviços integrados ou com autonomia financeira e da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” (relativa a impostos sobre o rendimento e do selo) para a conta de operações de regularização da escrita orçamental;
- (d) a conversão em receita orçamental não efectiva (passivos financeiros) do produto da emissão de empréstimos registado em operações de tesouraria, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.

No quadro seguinte, as operações relativas a 2004 encontram-se discriminadas por classificação económica das receitas do Estado e operações extra-orçamentais afectadas:



Quadro 47 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 31-12-2004	Operação
Receitas Correntes		
Transferências Correntes	10.107.302,56	(b)
Venda de Bens e Serviços Correntes	1.876,83	(b)
Receitas de Capital		
Transferências de Capital	123.738,50	(b)
Activos Financeiros	-19.255,12	(c)
Passivos Financeiros	38.026.377.362,22	(d)
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de “Multi-Imposto”	-2.010.239,55	(c)
Reposições Abatidas nos Pagamentos	35.611,92	(a)
Total	38.034.616.397,36	(a) + (b) + (c) + (d)

Relativamente a estas operações verificaram-se os seguintes factos:

- ♦ as operações de retroacção de reposições (a)¹, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituíam receita do OE/2005 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições “abatidas” do OE/2004, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram €35,6 milhares (menos €318,6 milhares do que no ano anterior), valor respeitante a reposições por organismos com autonomia administrativa, de saldos de verbas requisitadas de dotações com contrapartida em receita (financiamento da União Europeia e outras receitas consignadas);
- ♦ a conversão em Receita do Estado de 2004, de €10,2 milhões (menos €7,2 milhões do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado (b)¹, foi afectada a receitas consignadas sem transição de saldos, devendo salientar-se que 82% do valor convertido foi classificado como relativo a transferências correntes de países terceiros e organizações internacionais e era proveniente da conta do Tesouro relativa ao Fundo para Equipamento Militar;
- ♦ a transferência dos saldos de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (activos financeiros provenientes da alienação de partes sociais de empresas) na Receita de 2004, consistiu na reentrada de €127,6 milhões não utilizados até ao final de 2003 e na saída de €19,3 milhares (c)¹ não utilizados até ao final de 2004; para assegurar a sua futura restituição, o valor da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” (€2 milhões) foi transferido de operações extra-orçamentais;
- ♦ o valor das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados ascendeu a €38.026,4 milhões, mais €3.669,1 milhões (10,7%) do que no ano anterior. O valor registado em Passivos Financeiros (d)¹ foi proveniente do produto da venda de certificados de aforro (€1.420,2 milhões) e de outros

¹ Referências constantes da 3ª coluna do quadro supra sobre “Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais”.

empréstimos emitidos em 2003 (€363,9 milhões), em 2004 (€34.437,6 milhões) e em 2005 (€1.804,7 milhões).

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

No exercício das suas competências, a Direcção-Geral do Orçamento foi a entidade responsável pelo apuramento das operações de encerramento da Conta Geral do Estado e pela comunicação das mesmas à Direcção-Geral do Tesouro para que esta as contabilizasse no âmbito da execução do Orçamento do Estado, através do Sistema de Gestão de Receitas.

Tendo em vista dar cumprimento a uma recomendação efectuada nos últimos Pareceres do Tribunal de Contas foi autorizada, em 10 de Dezembro de 2004, a criação no Plano de Contas do Tesouro, de uma conta destinada a autonomizar o registo das operações de encerramento e substituir, para esse efeito, a conta de receita processada por movimentos escriturais.

Porém, com a abertura e movimentação desta conta continuou por cumprir a parte essencial da recomendação do Tribunal que consiste na assunção das operações de encerramento da Conta Geral do Estado pela Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pelo seu apuramento, o que ainda não se verificou para a Conta de 2004, uma vez que a conta criada é subsidiária da conta de Receita do Estado imputada à Direcção-Geral do Tesouro e que voltou a ser esta entidade a efectuar a contabilização orçamental das referidas operações.

Recomendação 74 – PCGE/2004

O Tribunal de Contas volta a insistir no cumprimento integral da recomendação para que as operações de encerramento da Conta Geral do Estado sejam assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O valor das receitas liquidadas que se encontravam por cobrar (ou anular) continua a não ser expresso, como deveria, pelo correspondente saldo de encerramento da Conta Geral do Estado que, em 2004, foi de €4.466,6 milhões, mais €2.534,7 milhões (131,2%) do que no final do ano anterior.

O mero registo de receitas no acto da respectiva cobrança contribui para a incorrecção do referido saldo, ao impedir a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que desta forma nem todas as liquidações são registadas na Conta Geral do Estado.

Os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo, também não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar. As dívidas destas receitas encontram-se ainda distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de



liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final) e integra valores que não foram objecto de validação.

Continuaram a ser detectadas incorrecções e omissões nos movimentos registados com a finalidade de eliminar, dos respectivos saldos contabilísticos, o valor dos créditos do Estado objecto da operação de cessão cuja execução em 2004 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea d) do nº1 do artº 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A) EVOLUÇÃO GLOBAL

Os fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado (SPE), que constam do quadro seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos organismos processadores, que indicaram as entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na Conta como destinadas ao SPE. No entanto, face à falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com reservas.

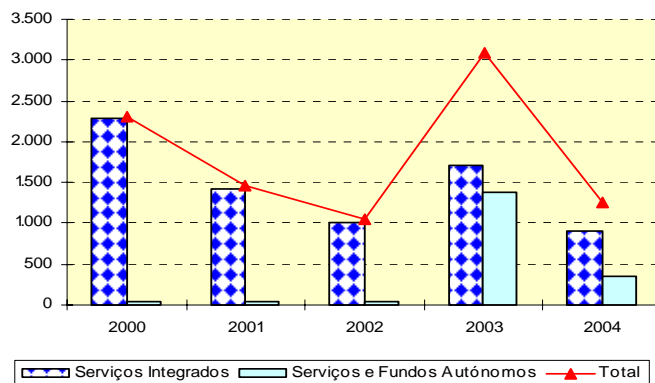
Quadro 48 – Evolução dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE

(em milhões de euros)

Designação	2000	2001	2002	2003	2004	Variação média anual (2000-2004)	Variação anual (2003/2004)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	2 283,1	1 422,0	1 005,1	1 715,3	905,7	-20,6	-48,3
Fluxos do SPE	2 641,9	730,0	447,6	368,2	1 496,5	-13,2	+306,4
Serviços e Fundos Autónomos							
Fluxos para o SPE	32,8	42,4	43,7	1 372,0	348,4	+80,5	-74,6
Fluxos do SPE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 841,4	n.d.	n.d.

Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verifica-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e, em especial, do SPE, registando-se uma variação média anual de -20,6% e -13,2%, respectivamente. A maior inconstância dos fluxos provenientes do SPE deve-se, essencialmente, ao comportamento das receitas das privatizações, pelos montantes que estão envolvidos.

Gráfico 38 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o SPE – 2000 a 2004



No que diz respeito aos serviços e fundos autónomos, verifica-se, no tocante aos fluxos para o SPE, uma variação média anual de 80,5%, mas com uma quebra acentuada de 2003 para 2004 (-74,6%). Estas variações de sinal contrário devem-se ao significativo aumento registado em 2003, a que não é alheia a entrada em vigor do novo classificador, que introduziu a rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não financeiras (públicas e privadas), onde passaram a ser incluídas muitas transferências e, sobretudo, o facto de 31 estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo terem sido transformados, no final de 2002, em sociedades anónimas, pelo que passaram do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE. Por seu turno, em 2004, as transferências do IGIF para esses hospitais passaram a ser classificadas como aquisição de bens e serviços, não estando, por isso, retratadas no quadro.

Relativamente às transferências do SPE para os serviços e fundos autónomos, embora a informação de que se dispõe seja escassa, face às lacunas do actual classificador, são de destacar, no ano de 2004, as decorrentes da transferência para a Caixa Geral de Aposentações de responsabilidades por pensões de reforma de pessoal de diversas entidades do SPE¹.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 98/IX (Orçamento do Estado para 2004), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, ao contrário do previsto na Lei do Enquadramento Orçamental (art.º 37.º, n.º 1, alínea o)), não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

¹ Veja-se no Título 3, Capítulo I, ponto 2.



b.1.2.) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Como se refere na alínea seguinte, diversos fluxos para e do sector público empresarial foram incorrectamente classificados, contrariando o disposto no art.º 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental, quanto à especificação das receitas e despesas públicas que deve obedecer, designadamente, aos respectivos códigos da classificação económica.

Recomendação 75 – PCGE/2004

Face a estas situações, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que sejam observados os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, constantes dos respectivos classificadores, quer pelos executores, quer pelos responsáveis pelo controlo da execução orçamental, de modo a que a Conta Geral do Estado evidencie rigorosamente os sectores institucionais envolvidos.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Para além das limitações dos classificadores, adiante referidas, a Conta Geral do Estado não evidencia com rigor a totalidade dos fluxos para e do SPE, em virtude de:

- ◆ Incorrecta classificação, como subsídios e transferências para o SPE, de verbas não canalizadas para entidades desse sector (Direcção-Geral das Autarquias Locais, Direcção-Geral do Tesouro, Instituto da Qualidade em Saúde, Instituto de Emprego e Formação Profissional e Instituto Superior Técnico)¹;
- ◆ Incorrecta classificação, noutras rubricas, de transferências para vários hospitais empresarializados (IGIF)²;
- ◆ Omissão nos mapas da Conta dos valores relativos à execução orçamental do Instituto da Conservação da Natureza e, consequentemente, das transferências por si efectuadas para uma sociedade de capitais públicos²;
- ◆ Incorrecta classificação de transferências provenientes de entidades do SPE, como oriundas de empresas privadas (CGA)³;
- ◆ Omissão dos fluxos ocorridos à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro⁴.

b.3) Outras recomendações

b.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido no Parecer anterior, o novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e aplicado pela primeira vez em 2003, agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do anterior,

¹ Cfr. pontos 10.2 e 10.4 do Volume II.

² Cfr. ponto 10.4 do Volume II.

³ Cfr. ponto 10.5 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 10.2.2 do Volume II.

embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador.

No que concerne à receita, igualmente o novo classificador, para além de agregar as receitas provenientes das sociedades financeiras, também agrega as receitas de activos financeiros provenientes das sociedades não financeiras, pelo que a informação constante da Conta Geral do Estado não permite a identificação dos sectores institucionais envolvidos.

Recomendação 76 – PCGE/2004

Face às lacunas dos novos classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE, o Tribunal recomenda que o diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

De acordo com o disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução dos fluxos financeiros com a União Europeia, bem como do grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

No presente capítulo, incluem-se também sínteses dos resultados apurados nos relatórios das auditorias aos Programas Operacionais Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI)¹ e Sociedade da Informação (POSI)².

1. VISÃO GLOBAL

A) ANÁLISE GLOBAL DOS FLUXOS FINANCEIROS

a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

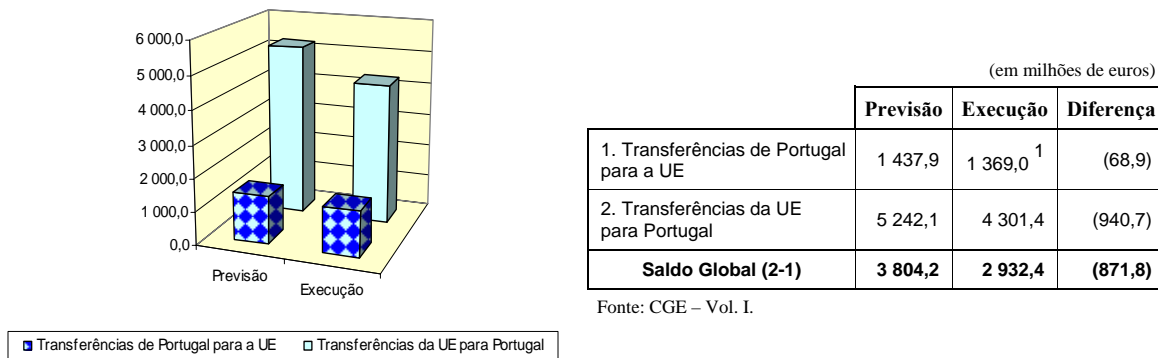
O gráfico e o quadro seguintes evidenciam a previsão e a execução globais dos fluxos financeiros com a União Europeia:

¹ Relatório de Auditoria n.º 35/05 – 2ª Secção.

² Relatório de Auditoria n.º 32/05 – 2ª Secção.



Gráfico 39 – Fluxos financeiros com a União Europeia - 2004



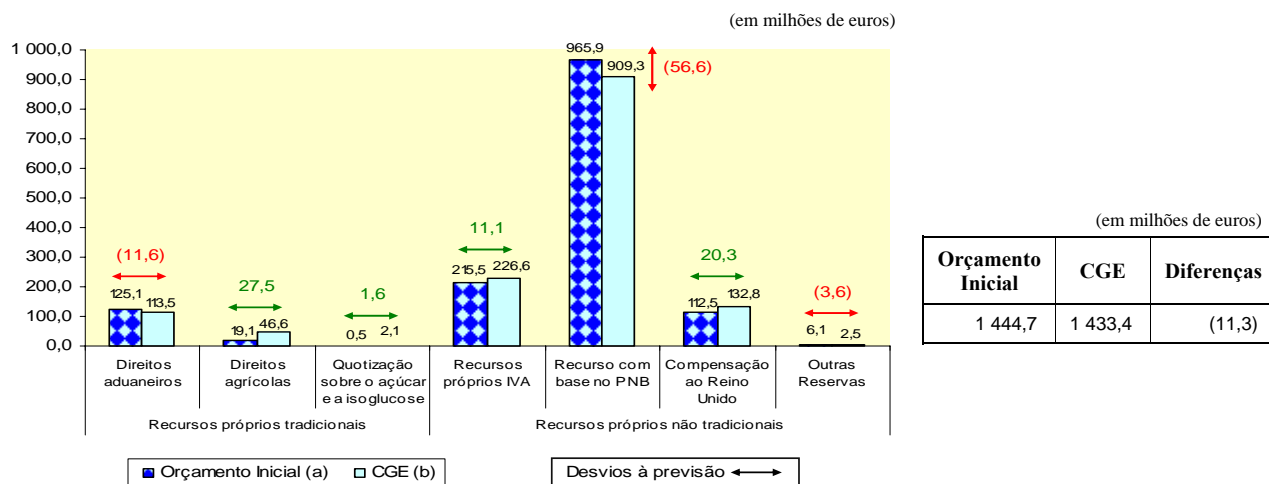
Como se verifica, houve um “Saldo Global” positivo de €2.932,4 milhões.

Confrontando a previsão e a execução, verifica-se um desvio de cerca de €871,8 milhões para menos na execução. Para este desvio contribuíram mais as diferenças verificadas nas transferências da UE para Portugal (€940,7 milhões) do que as verificadas em sentido inverso (€68,9 milhões).

a.2) Execução orçamental dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências para a União Europeia, destinadas a financiar o seu orçamento, são essencialmente constituídas pelos *recursos próprios*, dos quais fazem parte os *recursos tradicionais*, os provenientes do IVA, os calculados com base no PNB e a compensação ao Reino Unido (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico 40 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2004



¹ Valor líquido: não inclui €40,5 milhões, referentes a 25% das transferências, retidas a título de despesas de cobrança dos recursos próprios tradicionais, e foram deduzidos €24 milhões relativos a restituições e reembolsos diversos.

As transferências para a União Europeia atingiram o montante de €1.433,4 milhões, ou seja, menos €11,3 milhões do que o valor inicialmente inscrito no Orçamento. Entre as diferenças para menos, são de destacar os desvios nos “Direitos aduaneiros” (€11,6 milhões), no “Recurso com base no PNB” (€56,6 milhões) e em “Outras reservas” (€3,6 milhões)¹.

Os recursos próprios não tradicionais, no valor de €1.271,2 milhões, registaram, em relação ao ano de 2003, um aumento de cerca de €113,0 milhões, tendo contribuído para este aumento o “Recurso com base no PNB”, “Compensação ao Reino Unido” e “Outras reservas”, em cerca de 26,4%, 0,4% e 21,3%, respectivamente².

a.3) Análise global dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

A análise dos fluxos financeiros da UE para Portugal incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos Estruturais do QCA III, do Fundo de Coesão II e do FEOGA-Garantia, no período de 2000-2004, e a sua relação com o OE/PIDDAC para 2004 e a CGE relativa ao mesmo ano.

a.3.1) Portugal no contexto da política financeira da UE

O orçamento da UE previa, para 2004, no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e das Acções Estruturais, uma contribuição comunitária (dotações finais) de €78.943,4 milhões, tendo sido utilizados €77.777,7 milhões (98,5%), dos quais €43.579,4 milhões (56,0%) referentes a pagamentos no âmbito da PAC e €34.198,3 milhões (44,0%) respeitantes às Acções Estruturais. Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de €4.299,7 milhões, dos quais €3.471,7 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €828,0 milhões à PAC, o que, em termos da UE, representou 10,2%³ do valor total transferido para as Acções Estruturais e 1,9%⁴ dos pagamentos totais efectuados no âmbito da PAC⁵.

a.3.2) Transferências de fundos da UE em 2004

O gráfico seguinte reflecte as transferências, bem como os desvios apurados, por Fundo Comunitário.

¹ Cfr. ponto 11.2.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.

³ 13,1%, em 2003.

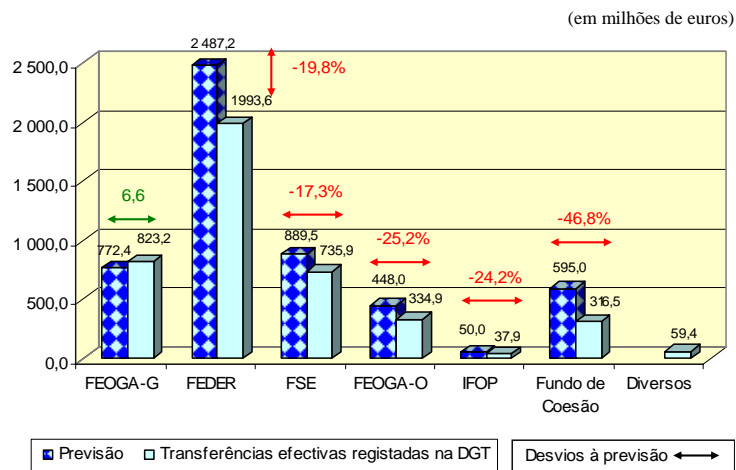
⁴ 1,8%, em 2003.

⁵ Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Gráfico 41 – Transferências da UE para Portugal – 2004



No cômputo geral, ficaram por transferir, face às previsões governamentais, €940,7 milhões de Fundos Comunitários, em que a maior fatia (52,5%) se verificou no FEDER (€493,6 milhões). Em termos relativos, os maiores desvios ocorreram no Fundo de Coesão (-46,8%), no FEOGA-Orientação (-25,2%) e no IFOP (-24,2%)¹.

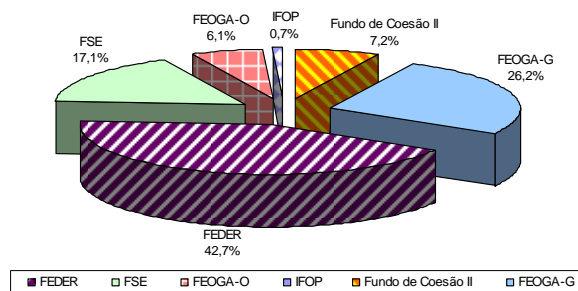
a.3.3) Financiamento comunitário do PIDDAC em 2004

A execução financeira comunitária do PIDDAC foi ainda mais baixa do que em anos anteriores, não ultrapassando os 59,2% face ao OE Inicial, o que representou um decréscimo de 4,8 pontos percentuais face ao ano de 2003 (64%)². Se tivermos em conta a dotação disponível, a taxa de execução situa-se em 59,7%.

a.3.4) Fluxos financeiros da UE no período 2000/2004: QCA III, Fundo de Coesão II e FEOGA-Garantia

O gráfico seguinte reporta-se às transferências da UE para Portugal, no período 2000-2004.

Gráfico 42 – Transferências da UE – 2000-2004



¹ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

² A execução financeira em 2003 também apresentou um decréscimo de 6,8% face ao ano de 2002.

As transferências da UE, ocorridas neste período, atingiram €15.619,7 milhões, cabendo as maiores fatias ao FEDER (€6.663,3 milhões – 42,7%) e ao FEOGA-Garantia (€4.092,3 milhões – 26,2%)^{1 2}.

a.3.5) Realização financeira do QCA III

No âmbito do QCA III, para o ano de 2004, previa-se a realização de um investimento total de €5.323,6 milhões, cuja despesa pública ascendia a €4.352,7 milhões, sendo a contribuição comunitária de €2.762,0 milhões. A taxa de realização foi de 92,6%.

Contrariamente ao registado em 2003, as taxas de realização globais, no âmbito do IFOP e do FEOGA-O foram superiores a 100% (IFOP – 111,6% e FEOGA-O – 106,8%). No que respeita ao FSE e ao FEDER, as taxas conseguidas foram de 95,4% e 88,7%, inferiores, deste modo, às obtidas no ano de 2003, em que as taxas de realização foram superiores a 100%³.

Para um total programado de €20.530,4 milhões⁴, a despesa comunitária executada (2000 – 2004) ascendeu a €10.641,4 milhões, o que representou uma taxa de realização de 51,8%⁵ registando-se, assim, uma evolução, de cerca de 9,5%, face ao ano anterior. De entre os Fundos com melhor realização destacaram-se o FSE e o FEDER, com taxas de 57,4% e 51,6%, respectivamente. Os restantes Fundos apresentaram realizações inferiores, de 47,1% no IFOP e 42,4% no FEOGA-Orientação⁶.

a.3.6) Reservas de eficiência e de programação

No âmbito da “reserva de eficiência”⁷ e da “reserva de programação”⁸, ficaram cativos, respectivamente, os montantes de €855,0 e €501,5 milhões, o que correspondia a 4,0% e 2,6% da contribuição comunitária para o QCA III com origem nos Fundos Estruturais.

Os PO Regionais do Norte (€135,5 milhões), do Centro (€85,3 milhões) e de Lisboa e Vale do Tejo (€72,2 milhões), assim como os PO da Economia (€101,3 milhões) e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (€80,1 milhões), absorveram cerca de 55,4% do total da reserva de eficiência. Por outro lado, os PO do Ambiente, da Sociedade da Informação e da Assistência Técnica não obtiveram quaisquer montantes, por terem sido considerados menos eficientes.

¹ Foram ainda recebidos €743,8 milhões, reportados ao anterior período de programação (1994-1999), dos quais 93,3% respeitam ao FEDER II (€694,0 milhões).

² Cfr. ponto 11.3.4 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.3.5.2 do Volume II.

⁴ Período 2000 a 2006.

⁵ Sendo: 9,4% em 2000, 14,1% em 2001, 26,6% em 2002 e 42,3% em 2003.

⁶ Cfr. ponto 11.3.5.3 do Volume II.

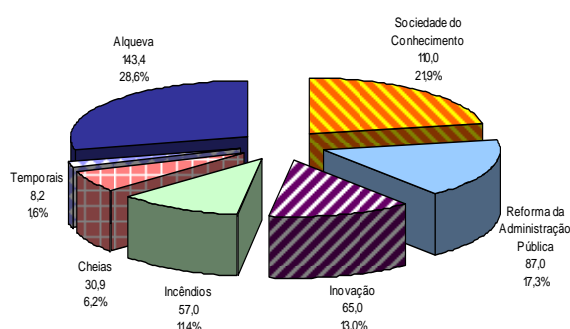
⁷ A reserva de eficiência foi constituída nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 Junho, nomeadamente nos seus artigos 7.º, n.º 5, e 44.º. A atribuição desta reserva constituiu um instrumento de estímulo à eficiência dos Programas Operacionais, cuja performance foi apreciada em situação objectivamente concorrencial, na avaliação intercalar de 2004, tendo a Comissão Europeia, com base em proposta apresentada por Portugal, distribuído a reserva pelos Programas Operacionais mais eficientes do QCA III.

⁸ Além da reserva de eficiência, o QCA III previa uma reserva de programação, cuja atribuição constituiu um instrumento de flexibilidade do Quadro Comunitário de Apoio e dos Programas Operacionais destinado a aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão temporal do período de programação, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à ocorrência de situações imprevistas que justificassem a adaptação das intervenções ou a criação de novos Programas Operacionais. A Comissão Europeia, em estreita concertação com Portugal e sob proposta por este apresentada, atribuiu a reserva de programação em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da reserva de eficiência.



Do montante total de €501,5 milhões (*cfr. gráfico seguinte*), destinado à reserva de programação, foram encaminhados para a promoção da sociedade do conhecimento, da inovação e do apoio à reforma da administração pública €262,0 milhões (52,2%). O restante foi repartido entre o apoio a alguns dos PO, com vista a suportar as despesas relacionadas com a devastação do País por via dos incêndios ocorridos no Verão de 2003, com as intempéries ocorridas também nas Regiões do Norte, de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve e com os temporais ocorridos na Região Autónoma dos Açores, em anos anteriores (€96,1 milhões – 19,2%), e a concretização do plano de rega do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva (€143,4 milhões – 28,6%)¹.

Gráfico 43 – Repartição da reserva de programação no QCA III



(em milhões de euros)

Áreas e sub-áreas de intervenção	Reprogramação	%
Competitividade	262,0	52,2
Catástrofes naturais	96,1	19,2
Alqueva	143,4	28,6
Total	501,5	100,0

Fonte: DGDR – Revisão intercalar 2004

Fonte: DGDR – Revisão intercalar 2004.

a.3.7) Fundo de Coesão I e II

O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do Ambiente (51,4%) e dos Transportes (de 48,5%), conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio, e encontra-se praticamente finalizado com taxas de execução muito próximas de 100%.

No âmbito do Fundo de Coesão II, até final de 2004, de uma despesa global programada de €4.063,8 milhões, os projectos aprovados executaram uma despesa total de €1.377,6 milhões (33,9%), com uma comparticipação comunitária de €1.019,9 milhões (74,0%).

Face ao programado para o período 2000-2004, a taxa de realização comunitária obtida no sector dos Transportes (57,9%) é superior, em cerca de cerca de 12,4 pontos percentuais, à verificada no Ambiente (45,5%).

A execução comunitária do Fundo de Coesão II, em 2004, de cerca de €273,0 milhões, representou 26,8% na execução acumulada².

a.3.8) FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas (€882,0 milhões) no âmbito da PAC.

¹ Cfr. ponto 11.3.6 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.8 do Volume II

A distribuição das ajudas pelos diferentes tipos de despesas põe em relevo as concedidas às culturas arvenses (€192,5 milhões – 21,8%), ao desenvolvimento rural (€189,8 milhões – 21,5%) e à carne de bovino (€179,1 milhões – 20,3%)¹.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Inclusão na CGE de informação sistematizada sobre a execução dos fluxos financeiros da UE

A Conta Geral do Estado de 2004 não evidencia, por Fundo, a informação relativa aos Fundos Estruturais, ao Fundo de Coesão e ao FEOGA-Garantia, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Esta lacuna viola o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “in fine”, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto².

Recomendação 77 – PCGE/2004

Assim, o Tribunal continua a recomendar que a CGE passe a incluir informação sistematizada por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos Estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia.

b.1.2) Informação disponibilizada sobre o financiamento comunitário do PIDDAC

O mapa XV da CGE/2004, relativo ao PIDDAC, indica os Programas cujos investimentos foram passíveis de co-financiamento comunitário, mas omite quais os Fundos envolvidos nos investimentos realizados, impossibilitando uma análise detalhada por fontes de financiamento, tal como se impõe pelos artigos 19.º, n.º 5, 32.º e 75.º, n.ºs 1, 2 e 7, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto^{3 4}.

Recomendação 78 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicita os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, indicando quais os Fundos Comunitários envolvidos na execução de cada Programa.

b.1.3) Programação das transferências da UE em 2004

As verbas efectivamente transferidas da UE representaram um decréscimo de 17,9% face às previsões governamentais.

Assim, não obstante as disposições sobre os Fundos Estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, que

¹ Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.1 do Volume II.

³ Com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho e n.º 48/2004, de 24 de Agosto. Estas disposições já constavam na redacção anterior da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, nos artigos n.ºs 16.º, n.º 7, 29.º e 71.º, n.º 7.

⁴ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



prevê a chamada “regra n+2”¹, verifica-se que as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência².

Recomendação 79 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar que as previsões governamentais sejam realizadas com maior rigor e precisão para que não sejam sobreavaliadas as que respeitam às transferências dos fluxos financeiros provenientes da UE.

b.1.4) Fundo de Coesão II

Nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio, o Fundo de Coesão II deve concretizar o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do Ambiente e dos Transportes.

Em termos de peso relativo, em 31 de Dezembro de 2004, o sector dos Transportes representava 62,5% (€637,3 milhões) da despesa comunitária total executada (€1.019,9 milhões), enquanto que o do Ambiente apenas representava 37,4% (€381,6 milhões)³.

Recomendação 80 – PCGE/2004

Atendendo à regulamentação estabelecida no âmbito do Fundo de Coesão, o Tribunal recomenda que seja efectuada a análise e ponderação das causas que a tal têm conduzido, de forma a ser encontrado o respectivo equilíbrio no final do período de programação.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.2.1) Pagamentos à Comissão Europeia

Foram pagos à Comissão Europeia, em Março de 2004, juros de mora, no montante de €0,4 milhões, devido ao atraso verificado na transferência para a conta da Comissão do valor de €112,1 milhões relativo à contribuição financeira de Dezembro de 2003⁴.

Recomendação 81 – PCGE/2004

Assim, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no 1.º dia útil de cada mês e pelos montantes indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

b.2.2) Pedidos de pagamento até 31 de Dezembro de 2004 – QCA III – Aplicação da “regra n+2”

Todos os PO ultrapassaram a meta prevista no artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho – “regra n+2” –, com excepção dos PO Assistência Técnica (em termos do

¹ Segundo a qual cada Programa Operacional teria que executar, até final de 2004 e relativamente a cada Fundo, o total programado para o período 2000-2002, sob pena de se perderem as verbas executadas.

² Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.3.8 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.

FEDER – €2,4 milhões) e Lisboa e Vale do Tejo (relativamente ao FEOGA-Orientação – €6,3 milhões)¹.

Recomendação 82 – PCGE/2004

Atendendo a que a aplicação da “regra n+2” relativa ao ano 2002 já teve as suas consequências efectivas, o Tribunal recomenda a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, de forma a obviar novas perdas no futuro.

2. PROGRAMAS OPERACIONAIS: CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

A) ANÁLISE DOS SISTEMAS DE GESTÃO, DE INFORMAÇÃO, DE CONTROLO E AVALIAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS E DOCUMENTAIS

a.1) Programa Operacional “Ciência, Tecnologia, Inovação”

O Programa Operacional “Ciência, Tecnologia, Inovação” (POCTI)², foi objecto pelo Tribunal de uma auditoria de sistemas³, no âmbito da qual se procedeu à análise dos subsistemas de gestão financeira e operacional, ao exame e à avaliação dos sistemas de gestão e controlo, à identificação dos fluxos financeiros e documentais e à verificação do cumprimento das recomendações resultantes do plano de acção formalizado com a Comissão Europeia.

O horizonte temporal da acção abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2004, com excepção da verificação do cumprimento do plano de acção acima referido, que se reporta a 15 de Julho de 2005.

a.1.1) Caracterização

Integrado no Eixo 1 do QCA III – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”, o POCTI foi aprovado inicialmente, em Julho de 2000, com um investimento total previsto de €956,7 milhões, sendo a despesa pública de €931,3 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE em €464,1 milhões, e o investimento privado de €25,5 milhões. Este programa foi objecto de uma reprogramação intercalar, aprovada em Dezembro de 2004, com a qual passou a designar-se “Programa Operacional Ciência e Inovação 2010” e recebeu um aumento global do financiamento (33,9%), proveniente das reservas de eficiência (€17,2 milhões) e de programação (€65,0 milhões) e ainda da afectação de verbas (€166,6 milhões) do Programa Operacional da Educação (PRODEP), tendo a despesa pública executada ascendido, aproximadamente, a €544,4 milhões.

As taxas de execução, face à despesa programada e aprovada, foram de 42,0% e de 67,1%, respectivamente.

¹ Cfr. ponto 11.3.5.4 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.4 do Volume II.

³ Relatório de auditoria n.º 35/05 – 2ª Secção.



No que se refere à “regra n+2”, o volume dos pedidos de pagamento efectuados à Comissão Europeia, em cada Fundo Estrutural, foi além da meta estabelecida para o ano de 2004, apresentando taxas de absorção de 104,1% (FEDER) e 139,3% (FSE).

a.1.2) Sistema de Gestão, Controlo e de Informação

Na sequência das recomendações constantes no plano de acção formalizado, em Maio de 2004, com a Comissão Europeia, o POCTI foi reestruturado funcionalmente, tendo sido reforçados os recursos humanos da Estrutura de Apoio Técnico.

Foi assegurado o cumprimento da meta de 5% do esforço de controlo relativo à despesa certificada, tendo-se atingido a taxa de 17,1% para a globalidade do Programa. Numa análise por Fundo Estrutural, o esforço de controlo, no âmbito do FSE, foi de 12,8%, enquanto que, no FEDER, alcançou apenas 4,3%.

A morosidade do processo de avaliação das candidaturas nas Medidas do Eixo 2 “Desenvolver o Sistema Científico, Tecnológico e de Inovação” contribuiu para a ineficácia do respectivo processo de decisão, com repercussões ao nível da gestão dos projectos.

A informação residente no Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC) encontrava-se desactualizada. Todavia, a informação existente no Sistema de Informação Integrada para o Fundo Social Europeu (SIIFSE) encontrava-se actualizada.

a.1.3) Fluxos Financeiros

Em 31 de Dezembro de 2004, os pagamentos por conta e intermédios atingiram o valor de €301,1 milhões, sendo o valor transferido pela DGDR de €152,1 milhões e o transferido pelo IGFSE de €149,0 milhões.

As transferências efectuadas pela Autoridade de Gestão para os Organismos Intermédios foram as seguintes: Fundação para a Ciência e Tecnologia, €269,5 milhões (86,7%), Ciência Viva, €29,3 milhões (9,4%) e Agência de Inovação, €12,0 milhões (3,9%).

a.1.4) Verificação documental e física de projectos

No âmbito do POCTI, foram examinados os projectos “Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícola” e “Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifixe (Apetrechamento do NRP¹ D. Carlos I)”.

a.1.4.1) Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícola

Este projecto envolveu um investimento elegível de €0,7 milhões, a que correspondeu uma comparticipação de 50% do FEDER.

Para a sua execução, foram efectuados nove pagamentos, sob a forma de adiantamentos, que não tiveram subjacente a análise, a verificação e a validação da despesa..

¹ Navio da República Portuguesa.

a.1.4.2) Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifixe (Apetreçamento do NRP D. Carlos I)

O projecto envolveu um investimento elegível de €3,2 milhões, a que correspondeu uma comparticipação do FEDER de 75% (€2,4 milhões) e uma contrapartida nacional (OE) de 25% (€0,8 milhões).

A execução física do projecto teve início em 1 de Dezembro de 2000 e termo em 30 de Abril de 2004, apesar de se encontrar prevista a sua conclusão em 31 de Dezembro de 2001.

Foram efectuados três pagamentos ao Instituto Hidrográfico, igualmente sob a forma de adiantamentos, verificando-se ainda que o pedido de aprovação e homologação ministerial da primeira tranche (€2,6 milhões) teve lugar decorridos cerca de nove meses sobre a transferência do respectivo financiamento e que, à data da apresentação dos pedidos de pagamento e do relatório de execução financeira, já tinham sido efectuados todos os pagamentos.

a.2) Programa Operacional “Sociedade da Informação”

Foi realizada uma auditoria de sistemas¹ a este programa², no âmbito da qual se procedeu ao exame dos sistemas de gestão, de informação e de controlo e à avaliação dos fluxos financeiros e documentais.

O horizonte temporal reportou-se ao período de 1 de Janeiro de 2000 a 31 de Dezembro de 2004, com excepção de algumas situações que foram analisadas até ao 1.º semestre de 2005.

a.2.1) Caracterização

O Programa Operacional Sociedade da Informação enquadra-se nas orientações políticas fundamentais do Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000. Para a sua execução, previa-se uma despesa pública total de €623,1 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE em €316,2 milhões, e um investimento privado de €38,0 milhões.

As recomendações da avaliação intercalar do QCA III e do POSI levaram a uma nova concepção do Programa (que passou a designar-se Programa Operacional Sociedade do Conhecimento – POSC), aprovada em Dezembro de 2004, com a qual passou a ter uma estrutura de 9 eixos, uma despesa pública de €826,4 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE em €426,2 milhões, e um investimento privado de €51,2 milhões³.

a.2.2) “Regra n+2”

Até 31 de Dezembro de 2004, as Autoridades de Pagamento certificaram à Comissão Europeia despesa nos montantes de €120,4 milhões (DGDR) e de €28,5 milhões (IGFSE), a que corresponderam pedidos de pagamento intermédios de €78,8 milhões (FEDER) e de €20,5 milhões (FSE), respectivamente.

¹ Relatório de auditoria nº 32/ 05 – 2ª Secção.

² Cfr. ponto 11.5 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.5.2 do Volume II.



A meta estabelecida para o ano de 2004, no que respeita à “regra n+2”, foi ultrapassada, apresentando taxas de absorção de 100,4% (FEDER) e 103,4 % (FSE), respectivamente¹.

a.2.3) Atribuição das Reservas de Eficiência e de Programação

Na sequência da avaliação intercalar ocorrida em 2004, a Comissão classificou o POSI no patamar dos Programas Operacionais não eficientes, face ao incumprimento das metas definidas para a atribuição da “reserva de eficiência”, não tendo, desta forma, beneficiado do montante de €25,0 milhões.

No entanto, foi-lhe atribuída uma dotação complementar de €110,0 milhões, correspondente à “reserva de programação”, o que permitiu uma reprogramação justificada pelo reconhecimento da necessidade de dinamização das políticas de apoio à inovação e à competitividade².

a.2.4) Execução financeira

Até 31 de Dezembro de 2004, a despesa total aprovada era de €657,7 milhões e a comunitária de €326,0 milhões. Em termos de despesa pública, as verbas comprometidas ascenderam a €630,6 milhões. O FEDER e o FSE, face ao total programado para 2000-2006, apresentavam taxas de compromisso de 107,3% e 74,4%, respectivamente.

Quanto à execução, a despesa pública total foi de €172,3 milhões, o que representou uma taxa de 27,7%.

a.2.5) Eficácia das decisões de candidaturas e de pagamentos

Não foi criado um Sistema de Informação que evidenciasse os tempos decorridos entre a apresentação das candidaturas e a sua homologação nem entre a entrada dos pedidos dos pagamentos e as transferências para os promotores. Por outro lado, não foram regulamentados os prazos para a análise dos pedidos de pagamento nem para a sua efectivação.

A inexistência desta informação não permitiu avaliar correctamente a eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos e condicionou a gestão do Programa.

Os prazos legalmente estipulados para a homologação das candidaturas foram excedidos em 41,5% nos projectos FEDER e em 80,3% nos projectos FSE, o que significou um baixo grau de eficácia, com as respectivas consequências para o índice de execução do Programa³.

a.2.6) Controlo

O total da despesa controlada, a 31 de Dezembro de 2004, foi de €18,5 milhões, o que correspondeu a um esforço de controlo de 10,5%, tendo-se ultrapassado, deste modo, a meta de 5% do esforço de controlo relativo à despesa validada, até àquela data, pela Autoridade de Gestão⁴.

¹ Cfr. ponto 11.5.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.5.3.2 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.5.4 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 11.5.6 do Volume II.

a.2.7) Verificação documental e física de projectos

No âmbito do POSI, foram examinados os projectos “Criação de Postos Públicos de Acesso Gratuito à Internet nas Juntas de Freguesia”, “Beja Digital” e “Algarve Digital”.

Apresentamos neste item síntese das evidências relativas aos dois primeiros projectos supra citados, por nos parecerem as mais relevantes.

a.2.7.1) Projecto “Criação de Postos Públicos de Acesso Gratuito à Internet nas Juntas de Freguesia”

Este projecto insere-se na Medida 2.1 “Acessibilidades” (FEDER) e tem como objectivo o alargamento da Sociedade da Informação, potenciando o acesso dos cidadãos à Internet através de Postos Públicos nas 4.251 freguesias portuguesas e envolvendo um investimento total elegível de €9,0 milhões¹.

a.2.7.2) Projecto “Beja Digital”

Este projecto pretende criar competências regionais aplicadas que constituam valor económico para a região, aumento da qualidade de vida dos cidadãos e promoção da competitividade das empresas e do seu desenvolvimento sustentável. O investimento total elegível é de €5,1 milhões.

Até 31 de Dezembro de 2004, tinham sido efectuados dois adiantamentos relativos à comparticipação nacional pública (OE), cada um no valor de €100,0 mil, e apresentado pela Associação de Municípios do Distrito de Beja, um pedido de pagamento no valor global de €464,1 mil, tendo sido paga a verba de €175,4 mil (FEDER).

Até 28 de Dezembro de 2004, a Autoridade de Gestão pagou à Associação de Municípios do Distrito de Beja €375,4 mil. Todavia, esta apenas pagou às entidades beneficiárias a quantia de €155,3 mil, apesar dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários já corresponderem a uma comparticipação no total de €373,2 mil.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) POCTI

Os pagamentos, no âmbito dos referidos projectos, foram efectuados a título de adiantamentos, pelo que contrariaram o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

Não foi dado cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 46.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, ao previsto no ponto 3.2.2.2 do n.º 3 do anexo ao Regulamento CE n.º 1159/2000, da Comissão, de 30 de Maio, e ao contemplado no n.º 2 da cláusula 3.ª do contrato-

¹ Cfr. ponto 11.5.8.1 do Volume II.



-programa celebrado entre a Fundação para a Ciência e a Tecnologia e a Autoridade de Gestão, relativamente à publicitação do co-financiamento dos apoios recebidos, quer nos equipamentos instalados no navio NRP D. Carlos I, quer nas publicações editadas no âmbito do Projecto PLE 16.

Recomendação 83 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda, por isso, que sejam tomadas medidas tendentes a garantir o cumprimento da legislação comunitária em todos os projectos objecto de financiamento comunitário, nomeadamente, no que se refere aos pagamentos aos destinatários finais e à publicitação das fontes de financiamento.

b.1.2) POSI e POCTI

No projecto n.º 299/2.1/C/NRE (POSI), o tempo decorrido entre a entrada do pedido de pagamento e a transferência para o promotor foi superior ao regulamentado, o que contrariou o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

Recomendação 84 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se assegure aos beneficiários finais o recebimento dos montantes da participação dos Fundos a que têm direito no mais curto prazo, bem como uma maior celeridade nas transferências, para os Promotores/Beneficiários, da comparticipação nacional (OE).

Ainda no âmbito deste projecto, a Autoridade de Gestão só validou a despesa depois de efectuar o pagamento ao Promotor e, depois de este, por sua vez, transferir as respectivas verbas para os beneficiários finais. Este procedimento contraria o disposto no ponto 4.2 do Manual do FEDER e na alínea f) do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril¹.

Também no projecto “Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícola” (POCTI), os pagamentos não tiveram subjacente a análise, a verificação e a validação da despesa.

Recomendação 85 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que em todos os projectos financiados por fundos comunitários se proceda aos pagamentos somente após a validação da despesa apresentada pelos promotores/beneficiários finais.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.2.1) POCTI

Os prazos de decisão das candidaturas nas Medidas 2.1², 2.2³ e 2.3⁴ do Eixo 2 “Desenvolver o Sistema Científico, Tecnológico e de Inovação” (FEDER) foram largamente excedidos, face ao estabelecido no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 26 de Junho, contribuindo, desse modo, para a ineficácia do respectivo processo de decisão, com repercussões ao nível da gestão dos projectos.

¹ Cfr. ponto 11.5.8.1 do Volume II.

² “Desenvolver uma rede moderna de instituições de I&D”.

³ “Organizar uma matriz coerente de equipamentos científicos”.

⁴ “Promover a produção científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação”.

Recomendação 86 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam tomadas medidas tendentes à garantia do cumprimento dos prazos de decisão das candidaturas e dos pagamentos em todos os projectos objecto de financiamento comunitário.

O acompanhamento da execução dos projectos, por parte da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, nas vertentes financeira e material, foi deficiente, traduzindo-se em meras diligências de natureza administrativa. Também não foram cumpridas algumas obrigações assumidas no âmbito do contrato-programa celebrado com a Autoridade de Gestão, designadamente, a obrigação de comunicação de actos de incumprimento por parte dos destinatários finais, nos termos n.º 2 da cláusula 8.ª e da alínea e) do n.º 3 da cláusula 3.ª do contrato-programa¹.

Recomendação 87 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda, assim, que sejam asseguradas, por parte dos Organismos Intermédios, as funções de acompanhamento consignadas nos contratos-programa e nos respectivos regulamentos de acesso dos Programas Operacionais.

No projecto “Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifeixe (Apetrechamento do NRP D. Carlos I)” verificou-se a existência de um desvio de cerca de dois anos e quatro meses na conclusão da execução física.

Recomendação 88 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja dada maior atenção ao cumprimento dos prazos acordados na execução física dos projectos.

A informação, relativa ao POCTI, residente no SIFEC encontrava-se desactualizada, não permitindo uma visão clara, integrada e actualizada do QCA III.

Recomendação 89 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda maior celeridade na integração no SIFEC da informação relativa ao FSE, ao FEOGA-O e ao IFOP, bem como na importação de informação das Autoridades de Gestão com sistemas de informação próprios.

b.2.2) POSI

Até 31 de Dezembro de 2004, em termos de despesa pública, as verbas comprometidas neste Programa ascendiam a €630,6 milhões, a que correspondia uma taxa de compromisso de 101,2%.

No entanto, a despesa pública realizada era apenas de €172,3 milhões, o que representava uma taxa de execução de 27,7%².

Recomendação 90 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam tomadas medidas a fim de se recuperar o atraso na execução financeira dos Programas em que se verifique uma baixa taxa de execução.

Nas candidaturas aprovadas no âmbito das Medidas financiadas pelo FEDER e pelo FSE¹, o tempo decorrido entre a recepção e as homologações foi superior aos prazos estipulados na regulamentação

¹ Cfr. pontos 11.4.8.1 e 11.4.8.2 do Volume II.

² Cfr. pontos 11.5.3.3 do Volume II.



específica das Medidas, o que significou um baixo grau de eficácia, com as respectivas consequências para o índice de execução do Programa².

Recomendação 91 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que se assegure o cumprimento dos prazos legais de aprovação das candidaturas.

Foi identificada despesa não elegível no montante de €294,3 mil. A Autoridade de Gestão recuperou o total de €84,5 mil e efectuou as diligências necessárias para recuperar (directa ou indirectamente) a quantia de €194,3 mil³.

Recomendação 92 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que, sempre que se verifique a existência de pagamento de despesas não elegíveis, se diligencie no sentido da sua recuperação.

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A Conta Consolidada da Segurança Social, cuja elaboração é da competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos termos do n.º 1 do art.º 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental n.º 91/2001, de 20 de Agosto⁴ (LEO), tem sido elaborada com carácter não definitivo desde 2002, por alegada impossibilidade, em devido tempo, da apresentação dos valores finais de algumas instituições consolidantes e/ou encerramento das contas dos respectivos exercícios, designadamente das Regiões Autónomas.

Para tal concorreu, a partir do ano em causa, o processo de reforma da segurança social que se consubstanciou na construção de um sistema de informação global capaz de dar resposta ao cumprimento da lei quanto à introdução do Euro, à aplicação da Lei n.º 17/2000, de 6 de Agosto, entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, à transição para o novo Plano de Contas das Instituições de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, à construção da informação orçamental decorrente da LEO – Lei 91/2001, de 20 de Agosto, e à introdução do novo Código de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Neste enquadramento ressalta o processo de extraordinária complexidade que envolveu a implementação da reforma da segurança social, nomeadamente quanto à concepção de um sistema de informação financeira audacioso, suportado numa plataforma SAP-R/3, que exigiu um esforço de formação e adaptação dos recursos humanos de todas as áreas envolvidas, com objectivos de extrema urgência na sua concretização, mas com óbvios e compreensíveis deslizamentos na sua operacionalidade, tendo a sua implementação conduzido a um conjunto de ineficiências

¹ No âmbito do FEDER: Medidas 1.3 “Investigação e Desenvolvimento”, Medida 2.1 “Acessibilidades”, Medida 2.2 “Conteúdos”, Medida 2.3 “Projectos Integrados: das Cidades Digitais ao Portugal Digital” e Medida 3.1 “Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública”. No âmbito do FSE: Medidas 1.1 “Competências Básicas” e Medida 2.4 “Acções Integradas de Formação”.

² Cfr. pontos 11.5.4 do Volume II.

³ Cfr. pontos 11.5.7 do Volume II.

⁴ Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

/fragilidades/incongruências que influenciaram as contas quanto à sua fiabilidade e exactidão não dando garantias de uma imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras das entidades inseridas no perímetro de consolidação, de modo a serem passíveis de consolidação imediata à luz dos princípios contabilísticos geralmente aceites.

Assim, cumpre relevar os seguintes factos:

Exercício de 2002

A CSS relativa ao exercício económico de **2002** foi apresentada pela primeira vez com carácter não definitivo tanto em termos de contabilidade orçamental, como em termos de contabilidade patrimonial.

Relativamente à contabilidade orçamental, a mesma foi considerada não definitiva uma vez que as Regiões Autónomas (RAs) ainda não tinham encerrado as contas do exercício de 2002 nem tinham registado a totalidade das receitas e das despesas no SIF¹, pelo que os valores objecto de consolidação orçamental foram obtidos a partir da execução orçamental enviada pelas RAs ao IGFSS, ao longo de 2002.

No que respeita à contabilidade patrimonial a conta apresentada integra apenas as instituições pertencentes ao perímetro de consolidação do Continente e foram elaboradas com base no SIF (com excepção do IGFSS²) o qual, tendo entrado em produção no início desse ano, como suporte da reforma da segurança social, não tornou possível até à presente data, de acordo com informação do IGFSS, proceder ao encerramento definitivo da CSS de 2002 por se manterem alguns constrangimentos na parte respeitante à Região Autónoma dos Açores.

Não obstante o referido, o Tribunal elaborou o Parecer sobre a CSS/2002, o qual integrou o Parecer sobre a CGE de 2002, emitindo, pelo facto, uma posição de reserva geral às contas, por não traduzirem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir.

No âmbito da reserva geral, o Tribunal assumiu, ainda, que *“futuramente, a repetição desta situação poderá implicar a não emissão de parecer pelo Tribunal de Contas, na parte respeitante à Conta da Segurança Social”*.

Exercício de 2003

Relativamente a **2003**, o IGFSS apresentou à DGO, pelo segundo ano consecutivo, a CSS para publicação com a CGE, com carácter provisório, justificando esse facto, à semelhança do ano anterior, com o não encerramento das contas Regiões Autónomas, relativas ao exercício de 2003. Estas não tinham, ainda, registado a totalidade das receitas e despesas no SIF, tendo os valores objecto de consolidação orçamental sido obtidos a partir da execução orçamental enviada pelas RA's ao longo de 2003, os quais configuram natureza de provisórios. Concluiu-se, assim, que a execução orçamental reflectida na CSS de 2003 *“(…) assume, ainda, natureza não definitiva, sendo que os valores finais serão apurados após o encerramento das contas de todas as instituições do Sistema de Segurança Social, incluindo as das Regiões Autónomas”*.

¹ Sistema de Informação Financeira que suporta a contabilidade orçamental e patrimonial da Segurança Social.

² Este Instituto utiliza uma aplicação diferente do SIF para elaboração da sua contabilidade.



Tribunal de Contas

No que respeita à contabilidade patrimonial, a CSS/2003 voltou a integrar apenas as contas das instituições do Continente pertencentes ao perímetro de consolidação, dado que as RA's não tinham as contas encerradas.

Ao mesmo tempo, o Balanço Consolidado da CSS/2002, junto à CSS/2003 para efeitos comparativos, ainda que limitado ao Continente e assumido como provisório, apresentava já avultadas discrepâncias em relação ao apresentado no ano anterior, de que é exemplo o facto de os montantes constantes da conta patrimonial consolidada de 2002 e os montantes referentes à mesma conta apresentados na conta de 2003, não serem coincidentes, constatando-se uma diferença, para menos, na segunda de 102.442.733,13 euros.

Tendo em conta esta situação, o Tribunal, pela Resolução n.º 01/04-PG, de 27/10, deliberou não emitir Parecer sobre a referida Conta, nos termos em que foi apresentada, por a correspondente execução orçamental ser considerada como não definitiva, situação em que, igualmente à mesma data, se mantinha a respeitante a 2002.

O Tribunal, através da mesma Resolução, manifestou a sua disponibilidade para emitir o seu Parecer quando os valores correspondentes fossem apresentados com carácter definitivo, e se tal fosse solicitado pela Assembleia da República.

De acordo com a informação do IGFSS, a CSS/2003 continua por encerrar na presente data.

Exercício de 2004

Quanto a **2004**, a CSS que integrou a CGE foi igualmente qualificada como “*de natureza não definitiva*”, em virtude de não integrar a conta da Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas do Gás e da Electricidade, “*por falta de encerramento das contas em tempo útil*” e a conta consolidada da Região Autónoma dos Açores “*que não haviam encerrado as contas do exercício de 2004*”, sendo que a consolidação orçamental também não se encontra no SIF.

Na presente data, de acordo com informação do IGFSS, a CSS de 2004 continua por encerrar.

Face a esta situação de repetida ausência de encerramento com carácter definitivo das CSS de 2002 a 2004 cuja gravidade não pode deixar de ser sublinhada, o Tribunal delibera:

Não emitir parecer sobre a CSS de 2004, integrada na CGE do mesmo ano, nos termos em que foi apresentada, por a correspondente execução orçamental ser considerada como não definitiva, situação em que igualmente se mantêm as contas de 2002 e 2003;

Manifestar a sua disponibilidade para emitir Parecer sobre as CSS de 2003 e 2004 quando os valores correspondentes sejam considerados definitivos e se tal for solicitado pela Assembleia da República.

XIII – O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

A) O SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO INTERNO NA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004

a.1) Enquadramento no Tratado da Comunidade Europeia e na Lei do Enquadramento Orçamental

O controlo interno da Administração Financeira do Estado desempenha uma função da maior relevância em termos de eficácia, eficiência e economia da gestão dos dinheiros públicos. Nessa medida, um controlo interno articulado, integrado e coerente, abrangendo os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e que seja actuante, é da maior importância para o juízo que o Tribunal de Contas, como órgão do controlo externo, tem que formular sobre a gestão pública, designadamente aquando do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

O sistema de controlo interno deve constituir igualmente um forte alicerce das estratégias definidas na Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), isto é, a estabilidade e a consolidação orçamentais, visando instituir em Portugal condições para que a administração das finanças públicas se efectue de modo responsável, com rigor e exactidão. Tal desiderato decorre, aliás, actualmente do estabelecido no artº 104º do Tratado da Comunidade Europeia (dispositivo que integra o Tratado de Maastricht, no qual foram definidos os critérios para avaliação da convergência económica, no que respeita ao equilíbrio orçamental e à dívida pública) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento¹.

Neste contexto, os actuais artºs 62º e 63º da LEO estabelecem as bases do controlo da despesa pública e os sistemas e procedimentos de controlo interno, respectivamente, sistemas e procedimentos que devem ser assegurados pelos serviços ou instituições responsáveis pela execução orçamental, conforme o artigo 58º nº 5 da referida lei.

Uma análise mais detalhada dos referidos artigos 62º e 63º permite-nos destacar três aspectos que o Tribunal tem sempre presente nos objectivos a atingir no respectivo Plano Estratégico trienal e em cada actividade de auditoria às administrações financeiras quer dos serviços integrados quer dos serviços e fundos autónomos quer ainda do sistema da segurança social e de outros sectores institucionais sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas, nomeadamente as autarquias locais, a saber:

- ◆ As despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema da segurança social estão sujeitas a auditoria externa, pelo menos de oito em oito anos (nº1 do artº 62º);
- ◆ A Assembleia da República (AR) “*solicitará ao Tribunal de Contas a auditoria de dois organismos do Sistema de Controlo Interno (SCI)*” para efeitos de avaliação do sistema e dos procedimentos de controlo interno dos serviços e entidades supra referidos, devendo os resultados dessas auditorias ser enviados à AR no prazo de um ano (nºs 2 4 e 5 do artº 62º);

¹ O Pacto de Estabilidade e Crescimento foi aprovado por Resolução do Conselho Europeu de 17 de Junho de 1997 e abrange Regulamentos (CE) posteriormente aprovados, designadamente o nºs 1466/97 e o nº 1467/97, ambos de 7 de Julho.



- ♦ O Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento, especificando o respectivo impacto financeiro.

a.2) O Sistema Nacional de Controlo Interno (SCI)

O organismo nacional designado por “Sistema Nacional de Controlo Interno (SCI)” integra entidades responsáveis pelo controlo administrativo da execução do Orçamento do Estado, entidades de controlo de nível estratégico, sectorial e operacional.

Embora o “Sistema Nacional de Controlo Interno” (SCI) tenha sido criado em 1998 (Decreto-Lei nº 168/98, de 25 de Junho), é a primeira vez, com referência a 2004, que na Conta Geral do Estado, na sequência do disposto no artº 63º da LEO, o respectivo relatório dedica um capítulo à apresentação da síntese da actividade anual do SCI no domínio da actividade financeira do Estado, apresentando, para além da sua estrutura e funcionamento, as competências e os meios humanos do SCI, realçando a insuficiência destes perante o número de entidades a auditar.

Além disso, são apresentadas alterações introduzidas em diversos sistemas de informação financeira, de recursos humanos e de consolidação e auditoria, sendo destacada na actividade desenvolvida pelo respectivo Conselho Coordenador, nomeadamente dois documentos da sua responsabilidade: o estudo sobre a “Caracterização das Funções do Estado” e o “Manual de Auditoria do SCI”.

São também enunciadas algumas medidas tomadas no âmbito da Recomendação sobre as Grandes Linhas Estratégicas de Planeamento para 2004, nomeadamente o desenvolvimento de metodologias de trabalho, a estabilização de novos instrumentos de recolha de informação, a identificação clara do ciclo anual de controlo do Sistema Nacional de Controlo Interno e a formação integrada de novos auditores / inspectores estagiários de vários organismos que integram aquele sistema.

a.3) Avaliação dos sistemas de controlo interno

A avaliação dos sistemas de controlo interno, dada a sua importância, foi assumida pelo Tribunal de Contas como uma das orientações estratégicas que moldam a sua actividade.

Essa avaliação é feita não só em cada uma das auditorias financeiras e de gestão levadas a cabo pelo Tribunal, como no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, a propósito de cada uma das vertentes auditadas. O Tribunal realiza ainda avaliações integradas de sistemas de controlo interno.

a.3.1) O sistema de controlo interno do Serviço Nacional de Saúde (SNS)

No âmbito das avaliações integradas dos sistemas de controlo interno, foi concluída em 2005 uma auditoria ao sistema de controlo interno do Serviço Nacional de Saúde (SNS)¹, que faz a sua avaliação global, bem como a avaliação das tecnologias de informação utilizadas e do controlo sectorial e estratégico que tem sido prosseguido. Apresenta ainda as medidas em curso para reforço e melhoria dos controlos e as correspondentes recomendações, em particular as de natureza estratégica.

¹ Relatório nº 21/05 – 2ª Secção – Processo nº 17/ 04 – Audit – “Auditoria ao Sistema de Controlo Interno do SNS”, disponível em www.tcontas.pt.

Na parte B) “Observações e recomendações”, deste capítulo são apresentadas, dada a sua importância, as conclusões desse relatório em termos de avaliação global da fiabilidade do sistema de controlo interno do SNS.

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno

No capítulo dedicado ao controlo interno, a CGE/2004, além da enunciação das actividades desenvolvidas pelo SCI e de medidas tomadas no âmbito da Recomendação sobre as Grandes Linhas Estratégicas de Planeamento para 2004, é ainda quantificado, por função do Estado e por sector, o número de acções de auditorias, inspecções, fiscalizações e inquéritos desenvolvidas em 2004, sem contudo, por um lado, quantificar quais os montantes da despesa das entidades envolvidas nas acções de controlo supra referidas, nem a sua relação com o total da despesa pública no ano correspondente e, por outro, apresentar as conclusões mais relevantes das acções de controlo realizadas.

A apresentação das conclusões relevantes da avaliação efectuada pelas entidades de nível estratégico e de nível sectorial durante 2004, permitiria conhecer, designadamente, em que medida o controlo interno da Administração Financeira do Estado tem em conta os seguintes elementos do sistema de gestão financeira:

- ◆ O ambiente de controlo em que se baseia o sistema de controlo interno, o qual deve assegurar organização e disciplina;
- ◆ A avaliação dos riscos, devendo os responsáveis pela administração do Estado, nos diferentes subsectores, identificar e analisar os riscos relevantes quer os inerentes à estratégia, quer à operação;
- ◆ O controlo de políticas, procedimentos, operações e actividades de modo a assegurar a melhoria progressiva dos objectivos e estratégias de mitigação dos riscos;
- ◆ O sistema de informação, nomeadamente a financeira, e o correspondente sistema de comunicação, devendo este garantir a transmissão de orientações sobre as responsabilidades individuais e fornecer informação atempadamente e na forma devida, de modo a permitir o cabal cumprimento dos deveres de cada um;
- ◆ A monitorização por entidade externa dos controlos internos efectuados pelos responsáveis da administração financeira do Estado, bem como a aplicação de metodologias de avaliação desse processo.



Recomendação 93 – PCGE/2004

Considerando o pressuposto de ter sido na Conta Geral do Estado de 2004, a primeira vez que o Governo apresenta, no respectivo relatório, a informação sobre o funcionamento do sistema do controlo interno, em cumprimento do artº 63º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em 24 de Agosto de 2004, o Tribunal recomenda que, na informação que acompanha o relatório da Conta Geral do Estado dos anos seguintes, não só identifique as actividades e medidas desenvolvidas no ano correspondente, como o fez na CGE/2004, mas deve apresentar os resultados do funcionamento do sistema de controlo interno, especificando o impacto financeiro desses resultados.

b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno

b.2.1) Avaliação global do sistema de controlo interno do Serviço Nacional de Saúde

Em termos globais, o sistema de controlo interno do Serviço Nacional de Saúde (SNS) apresenta diversas debilidades, traduzidas na insuficiência do controlo sectorial, na deficiente articulação entre as diversas áreas de controlo, designadamente quanto ao controlo da execução orçamental (Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) e Direcção-Geral do Orçamento) e ao controlo dos Hospitais SA (UMH SA e IGIF) e na insuficiente implementação de procedimentos de auto-controlo/auditoria interna ao nível dos hospitais e das ARS.

A par das fragilidades apontadas sublinha a exígua partilha de informação entre os diferentes órgãos que exercem o controlo e, como questão central na operacionalidade de toda a informação de controlo e de execução financeira e orçamental, o desadequado sistema de informação que lhe serve de suporte.

b.2.1.1) Articulação entre as diversas áreas de controlo

Além da deficiente articulação entre as diversas áreas de controlo, verificou-se, ainda, no âmbito da referida auditoria ao sistema de controlo interno do SNS, nomeadamente que:

As acções desenvolvidas pelas Inspeções-Gerais e pela DGO, que incluíram a avaliação do controlo interno, concluíram pela ausência ou deficiência de mecanismos de controlo nas entidades auditadas, situação que limitou a execução dos seus trabalhos. De facto, e de acordo com a informação recolhida junto dos Hospitais do SPA, existe uma implementação deficitária de órgãos de controlo interno bem como das normas de controlo definidas no POCMS.

Não existe um sistema de informação comum a todos os órgãos de controlo interno que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função controlo desde o planeamento à avaliação.

Recomendação 94 – PCGE/2004

Deve ser promovida a adopção de instrumentos adequados de articulação e partilha da informação entre as diversas entidades que exercem controlo sectorial no âmbito do SNS, incluindo o IGIF, as ARS¹, e a UMH SA, e os organismos de controlo estratégico, particularmente a DGO e a IGF², que visem proporcionar uma intervenção harmonizada e qualitativamente superior do SCI interveniente ao nível do SNS.

¹ Administrações Regionais de Saúde.

² Inspeção-Geral de Finanças.

b.2.1.2) Controlo sectorial e operacional

Além de se ter verificado a insuficiência do controlo sectorial e de procedimentos de auto-controlo/auditoria interna ao nível dos hospitais e das ARS, os procedimentos de controlo examinados foram considerados como deficientes, na medida em que:

Os procedimentos de controlo adoptados não salvaguardam o cumprimento da legalidade e da regularidade na elaboração e execução dos documentos orçamentais, financeiros e contabilísticos, a adequada evidenciação e registo do património, a exactidão e integridade dos registos contabilísticos e a fiabilidade da informação produzida;

Não estão instituídos ou não são evidenciados controlos adequados para assegurar a totalidade, a exactidão e a validade dos dados das transacções relativas à informação económico-financeira e orçamental processada pelas entidades analisadas.

Recomendação 95 – PCGE/2004

A nomeação dos membros dos órgãos de controlo e a adopção dos mecanismos de auto-controlo já previstos na lei, de forma a melhorar o nível qualitativo do controlo operacional.

b.2.1.3) Sistema de informação

Na referida auditoria, concluiu-se ainda pela inexistência de um sistema de informação comum a todos os órgãos de controlo interno que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função controlo desde o planeamento à avaliação, na medida em que:

- ◆ Não se encontra estruturado um sistema de informação que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função gestão nos seus diferentes momentos, desde o planeamento à execução e ao respectivo controlo e avaliação, por forma a identificar com clareza os graus de eficácia e eficiência do respectivo desempenho, a minimizar o risco de ocorrência de erros e a garantir a totalidade e a exactidão da informação económico-financeira do SNS;
- ◆ O sistema de suporte à informação orçamental e contabilística evidencia estrutural e funcionalmente deficiências graves, nomeadamente ao nível da fiabilidade, integralidade e segurança, as quais impossibilitam que a informação que veicula, reflecta, de forma verdadeira e apropriada, a situação orçamental e financeira das entidades do SNS.

Recomendação 96 – PCGE/2004

O estudo e a aplicação de medidas tendentes a aperfeiçoar o funcionamento e a monitorização do Sistema de Informação versus o Sistema de Controlo Interno, designadamente na vertente informática, de forma a assegurar a fidedignidade da informação económico-financeira disponibilizada pelo IGIF e pela DGO relativa à execução orçamental e à situação económico-financeira das diversas entidades integradas ou financiadas pelo SNS.

b.2.1.4) Sistema e processos contabilísticos

O sistema e os processos contabilísticos na generalidade das entidades do SNS apresentam um grau de fiabilidade reduzido, uma vez que:



- ◆ Não são seguidos os princípios contabilísticos legalmente consagrados, nomeadamente o da especialização ou do acréscimo dos exercícios, o da materialidade e o da prudência;
- ◆ As demonstrações financeiras não são preparadas e elaboradas com elementos fiáveis;
- ◆ As aplicações de contabilidade disponibilizadas pelo IGIF ou adquiridas pelas próprias entidades não prevêem algumas funcionalidades, nem permitem movimentos contabilísticos cuja natureza altere o montante do registo inicial, originando correcções manuais e potenciando a ocorrência de erros. Por outro lado, permitem que se proceda à eliminação de registos contabilísticos, pelo que as demonstrações financeiras podem não reflectir de forma fiável a situação económico-financeira da entidade;
- ◆ O processo de encerramento e abertura dos exercícios é manual, aumentando a ineficiência e potenciando a ocorrência de erros;
- ◆ A denominada consolidação de contas das entidades do SNS assenta numa lógica de adição das transacções registadas não garantindo o corte de operações e o reporte a períodos homogéneos;
- ◆ O processo contabilístico revelou-se moroso e não disponibiliza a informação necessária designadamente porque o sistema que está na sua origem não produz informação atempada e adequada.

Recomendação 97 – PCGE/2004

A aprovação das normas de consolidação de contas do sector da saúde, na medida em que constitui um importante factor de transparência, propiciando relevar de forma adequada a situação económico-financeira e patrimonial dos serviços e organismos do SNS.



Tribunal de Contas

TITULO III
QUESTÕES DE
SUSTENTABILIDADE



TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE

Nesta parte do Volume I, embora centrando a análise no ano de 2004, projectam-se os efeitos futuros, em termos de despesa pública e consequente sustentabilidade das finanças públicas, das medidas de contenção do défice público tomadas naquele ano e bem assim dos encargos assumidos com parcerias público – privadas.

I – MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS PARA CONTENÇÃO DO DÉFICE PÚBLICO

Em vários Estados Membros da União Europeia, o cumprimento dos limites fixados no chamado “Pacto de Estabilidade e Crescimento” tem levado à adopção de medidas de carácter extraordinário com reflexo no valor do saldo orçamental e/ou da dívida das administrações públicas.

Em Portugal, de 2002 a 2004, para que o défice das administrações públicas se situe abaixo do valor de referência de 3% do PIB, têm sido adoptadas medidas com impacto significativo ao nível das receitas públicas de cada um dos anos considerados, mas, algumas delas, com efeito reversivo, dado que se traduzirão em menor receita pública ou maior despesa pública em anos seguintes.

Essas medidas consistiram:

- ◆ em 2002, na possibilidade de regularização extraordinária de dívidas fiscais, na venda da rede fixa de telecomunicações e na venda dos direitos de reintrodução de portagens na Cintura Rodoviária Externa de Lisboa (A9-CREL);
- ◆ em 2003, na possibilidade de regularização extraordinária de dívidas fiscais (dia 3 de Janeiro), na operação de cessão de créditos tributários para efeitos de titularização e na transferência de activos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) para cobertura da responsabilidade por pensões de reforma de empresas de capitais públicos (RDP e CTT) e para a Direcção Geral do Tesouro (DGT) em consequência da extinção do fundo de pensões dos CTT;
- ◆ em 2004, na transferência de activos para a CGA para cobertura da responsabilidade por pensões de reforma de empresas de capitais públicos (INCM, ANA, NAV e CGD).

De entre aquelas medidas, as que apresentam efeitos reversivos mais relevantes são as tomadas em 2003 e 2004, quanto à cessão de créditos tributários e à transferência de responsabilidades por pensões de reforma.

A operação de cessão de créditos para efeitos de titularização teve, em termos líquidos, um efeito positivo sobre as receitas de 2003 mas tem um efeito negativo sobre as receitas de 2004 e de anos seguintes.

Por sua vez, a transferência da responsabilidade por pensões de reforma de empresas de capitais públicos tem, também em termos líquidos, um efeito positivo nos anos de 2003 e 2004 mas terá efeitos negativos nos anos seguintes, que se projectarão por um longo período de tempo, afectando a situação orçamental no médio e longo prazos.

1. CESSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Em 19 de Dezembro de 2003 foi efectuada, ao abrigo da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), do art.º 6.º e do n.º 1 do art.º 7.º, ambos do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, a cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro¹.

Neste enquadramento foram cedidos à Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA, créditos em fase de cobrança coerciva, através de processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003, pelo valor nominal global de € 11.441,4 milhões², dos quais € 9.446,1 milhões cedidos pelo Estado, relativos a dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI e € 1.995,2 milhões repartidos em dívidas de contribuições e quotizações da segurança social pendentes em processos executivos a decorrer no âmbito dos Serviços de Execuções Fiscais da DGCI, no valor de € 1.623,2 milhões e em processos executivos a decorrer no âmbito das Secções de Processo da segurança social, no valor de € 372,0 milhões.

Em 2003, por contrapartida dos créditos cedidos para efeitos de titularização foi recebido da Sagres o montante total de € 1.760 milhões, correspondendo a 15,38 % do valor nominal, distribuído como segue:

Quadro 49 – Receita obtida da cessão de créditos para efeitos de titularização – 2003

(em milhões de euros)

Receita	Créditos cedidos	%	Preço inicial da cessão
IVA	5.255,9	45,94	808,5
IRC	2.572,4	22,48	395,7
IRS	1.175,7	10,28	180,9
Total de IR	3.748,1	32,76	576,6
Outras receitas do Estado	441,4	3,86	67,9
Total de Receita do Estado	9.445,4	82,55	1.453,0
Receita do IEP	0,8	0,01	0,1
Receita da segurança social	1.995,3	17,44	306,9
Total da cessão	11.441,4	100,00	1.760,0

Fonte: Tribunal de Contas – Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

Estes montantes foram considerados, em consequência, como receita das administrações públicas em 2003, mas, em contrapartida, logo a partir de 2003 e durante alguns anos, uma parte dos impostos e contribuições sociais que sejam cobrados não serão considerados como receita pública desses anos, o que tem por consequência uma pressão sobre o défice das administrações públicas em cada um deles.

¹ Cfr. Tribunal de Contas, Parecer sobre a CGE 2003, Vol. II, págs. II.25 e segs..

² De acordo com o n.º 3 da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, o valor nominal dos créditos a ceder pelo Estado e pela segurança social foi determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003, correspondendo o valor nominal global, naquela data, a € 11.446.707.759, sendo € 9.446.137.174 do Estado e € 2.000.570.585 da segurança social. Estes valores foram objecto de alteração através da Declaração de Rectificação n.º 23-A/2004, publicada no DR n.º 41, I Série B, de 18 de Fevereiro de 2004, passando para € 11.441.384.977, o valor total e para € 1.995.247.803, o valor correspondente aos créditos cedidos pela segurança social.



Dos créditos cedidos foram efectuadas as seguintes cobranças em 2003 e 2004:

Quadro 50 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança 2003	Cobrança 2004	Cobrança total
IRS	26,966	64,636	91,602
IRC	29,832	60,032	89,864
Total de IR	56,798	124,668	181,466
IVA	46,083	168,110	214,193
Outras receitas do Estado	2,416	10,307	12,724
Total de Receita do Estado	105,297	303,086	408,383
Receita do IEP	0,007	1,335	1,341
Receita da Segurança Social	7,048	63,044	70,092
Total da cobrança	112,352	367,465	479,816

Fonte: Tribunal de Contas

Quanto ao processo de contabilização destes recebimentos verifica-se que:

- Em 2003, dos créditos fiscais cedidos foi cobrada a importância de € 105,3 milhões, que, no entanto, foi considerada como receita do Estado de 2003 e abatida à receita do Estado prevista para 2004, determinando, em consequência, uma sobreavaliação e uma subavaliação das receitas do Estado por esse montante, em cada um desses anos, respectivamente;
- Em 2004, a cobrança de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de € 303,1 milhões, que foi abatida à receita deste ano;
- Relativamente à Segurança Social, o montante de cobranças efectuadas foi de € 7 milhões em 2003 e € 63,0 milhões em 2004, os quais, nos termos da Circular Normativa 11/CD/04, de 7 de Abril de 2004, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), são contabilizados por operações de tesouraria, não afectando a execução orçamental dos anos em que ocorreram nem as demonstrações financeiras do IGFSS e, consequentemente, da conta consolidada da Segurança Social.

Conclui-se, assim, que em virtude do aumento de receitas em 2003 decorrente da operação de cessão de créditos, em 2004 as receitas do Estado foram abatidas de € 408,4 milhões e as receitas da Segurança Social foram diminuídas em € 63,0 milhões.

2. TRANSFERÊNCIA PARA A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA) DE RESPONSABILIDADES POR PENSÕES DE REFORMA DO PESSOAL DE EMPRESAS DE CAPITALS PÚBLICOS

Em 2003 e 2004, com já se referiu, houve lugar à transferência de activos de empresas de capitais públicos (ou de fundos de pensões por elas constituídos) para as administrações públicas (em 2003, para a CGA e para a DGT e em 2004, para a CGA) tendo como contrapartida a assunção pelo Estado

da responsabilidade por pensões de aposentação e outros benefícios do pessoal dessas empresas, aposentado ou ainda no activo.

Tendo em conta a relevância destas operações em termos de finanças públicas, o Tribunal levou a cabo em 2005 uma auditoria com os seguintes objectivos:

- ◆ Emitir uma opinião sobre o montante das responsabilidades transferidas e sua adequada cobertura financeira;
- ◆ Avaliar o impacto¹ da referida transferência em termos de finanças públicas, no exercício em que se verificou e nos dez anos posteriores.

Apresenta-se a seguir uma síntese das conclusões dessa auditoria.

2.1. Enquadramento legal

Como forma de dar cumprimento ao princípio da participação na responsabilidade pelos encargos com as pensões de aposentação do respectivo pessoal, estabelecido no art. 63.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, as empresas em causa – ANA, CGD, CTT – Correios de Portugal, S.A., Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A. (INCM), Empresa Pública de Navegação Aérea de Portugal, E.P.E. (NAV) e Radiodifusão Portuguesa, S.A. (RDP) – constituíram fundos de pensões.

Estes fundos foram os instrumentos que essas empresas consideraram adequados para assumir os encargos com as pensões de aposentação dos subscritores da CGA, cuja responsabilidade lhes foi imposta. Por lei, as empresas públicas e ex-empresas públicas entretanto transformadas em sociedades anónimas, suportam os encargos com as pensões de aposentação do seu pessoal em relação ao tempo de serviço que lhes foi prestado.

O processamento das pensões e o pagamento aos beneficiários era realizado pela CGA, cabendo às associadas CTT e CGD, como contrapartida pela prestação de serviços administrativos e pela gestão de pagamento de pensões, o pagamento de uma verba a título de compensação. Actualmente só a CGD continua a pagar aquela compensação relativamente aos serviços com pensões que continua a suportar.

Da análise dos contratos constitutivos dos fundos de pensões em apreço, decorre que são todos eles fechados, de acordo com a definição do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 475/99, de 9 de Novembro.

Com a transferência das responsabilidades para a CGA, nos termos dos Decreto-Leis n.ºs 246/2003, de 8 de Outubro (CTT), 291/2003, de 19 de Novembro (RDP), 240-D/2004, de 29 de Dezembro (INCM), 240-B/2004, de 29 de Dezembro (ANA), 240-C/2004, de 29 de Dezembro (NAV), 240-A/2004, de 29 de Dezembro e 241-A/2004, de 30 de Dezembro (CGD) aqueles fundos foram extintos (à excepção dos da CGD e da NAV E.P./SINCTA²).

¹ Relatório de Auditoria n.º 40/05 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt. A auditoria foi feita com a colaboração, na qualidade de consultor externo, do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade Técnica de Lisboa.

² O Fundo de Pensões NAV. E.P./SINCTA não foi extinto, dado que continua a assegurar o pagamento de prestações complementares. Todavia, a parte relativa ao pagamento de pensões calculadas nos termos do Estatuto da Aposentação foi totalmente transferido para a CGA, pelo que, nesta parte, se pode considerar extinto.



Deste modo, o pagamento das pensões e outros benefícios dos participantes passou a ser suportado pela CGA, para o que:

- a) À data da transferência, foi determinada a entrega à CGA do património do fundo e/ou das importâncias definidas nos diplomas que determinaram essa transferência;
- b) A partir daquela data, os participantes passaram a efectuar descontos para a CGA à taxa de 7,5 % sobre as respectivas remunerações (já que a transferência da responsabilidade diz apenas respeito a pensões de aposentação e não de sobrevivência, que já estavam a cargo da CGA, que, para o efeito, recebia contribuições à taxa de 2,5%) e, à taxa de 23,75% pelas empresas sobre as correspondentes remunerações.

No caso do fundo da Caixa Geral de Depósitos, como apenas houve transferência da responsabilidade por serviços passados¹, o referido em b) não é aplicável.

2.2. Avaliação das responsabilidades transferidas e da sua adequada cobertura financeira

2.2.1. Responsabilidades transferidas

Pressupostos e metodologia adoptada

A avaliação actuarial das responsabilidades transferidas, efectuada pelo Tribunal de Contas, assenta fortemente no conceito de valor esperado, ou seja, as suas conclusões devem ser lidas numa perspectiva probabilística, isto é, com a informação disponível à data, os valores constantes são os mais prováveis nos cenários considerados, que são três, como segue:

O *Cenário I* reflecte a situação da saída, cumpridos os requisitos mínimos do Estatuto de Aposentação, designadamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço.

O *Cenário II* reflecte a situação da saída aos 65 anos de idades e 36 anos de serviço, atendendo a que, na prática, e sendo o limite de idade para o exercício das funções os 70 anos, a saída possa ser requerida para além dos 60 anos.

O *Cenário III* corresponde às condições de saída do cenário I, mas considerando uma tábua de mortalidade em que as probabilidades de morte para a população são inferiores às probabilidades consideradas nos cenários I e II, garantindo assim um acréscimo de longevidade de 6 anos à nascença e de 3,5 anos aos 65 anos.

Em todos os cenários foram sempre considerados os mesmos pressupostos financeiros, por se entender reflectirem a melhor estimativa de cálculo (*Best Estimate Scenario*) para a realidade da actual entidade gestora, CGA, a saber:

¹ Serviços prestados até 31/12/2000.

Quadro 51 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Tabelas

	Masculina				Feminina			
	Cenários I e II		Cenário III		Cenários I e II		Cenário III	
Mortalidade	TV73/77	100,00%	GKF95	100,00%	TV73/77	100,00%	GKF95	100,00%
Invalidez	EVK80	100,00%	EVK80	100,00%	EVK80	100,00%	EVK80	100,00%
Rotatividade	PCRTurnOver	100,00%	PCRTurnOver	100,00%	PCRTurnOver	100,00%	PCRTurnOver	100,00%

Quadro 52 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Taxas

Taxas	Cenários I e II	Cenário III
Técnica	4,00%	4,00%
Crescimento Salarial	3,00%	3,00%
Crescimento das Pensões	2,00%	2,00%
Rendimento do Fundo de Pensões	5,00%	5,00%

No caso da avaliação actuarial da CGD foi utilizado um pressuposto adicional necessário ao cálculo das responsabilidades com as pensões de sobrevivência, a saber: 80% dos activos casados.

A análise actuarial foi efectuada tendo por base o “*Projected Unit Credit*”, como método de cálculo.

Tal método – que é obrigatório de acordo com o IAS 19 (*International Accounting Standard 19*) – consiste em mensurar o valor das responsabilidades para cada participante de acordo com o tempo de serviço prestado durante a sua vida activa. Por cada ano de serviço prestado é-lhe atribuída uma unidade de crédito.

No que se refere às *responsabilidades por serviços passados*, o custo respectivo é considerado como o custo mínimo a financiar e consiste no montante já acumulado, correspondente ao serviço já prestado até à data considerada na avaliação actuarial. O mesmo método é aplicado para o benefício de invalidez.

Quanto às *responsabilidades por serviços totais*, considera-se o custo pelos serviços prestados durante a vida activa expectável do participante.

A diferença entre ambas as responsabilidades constitui o que se designa por *responsabilidades por serviços futuros*, cujo financiamento se espera estar assegurado nos próximos anos da vida activa do participante.

Para o apuramento das responsabilidades com os pensionistas, foi considerado o valor actual das pensões vitalícias em pagamento.

O custo com o subsídio por morte foi avaliado como sendo o valor actual dos montantes a serem pagos em caso de morte do pensionista.

Nesta avaliação não se trataram as diferentes rubricas que constituem o salário e que integram o salário pensionável, porque a informação que foi enviada se refere a salários pensionáveis.



Tribunal de Contas

em
23
13
13

As condições de aposentação utilizadas na avaliação actuarial das entidades gestoras anteriores correspondem às condições designadas por Cenário I.

A data de avaliação considerada coincide com a data considerada pelas entidades gestoras anteriores nas avaliações actuariais que serviram de suporte às transferências.

Resultados obtidos

Comparando os relatórios actuariais das entidades gestoras originárias com as responsabilidades calculadas, à data da transferência, pelo Tribunal de Contas, verificam-se os seguintes desvios:

Quadro 53 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Comparação entre as avaliações do Tribunal de Contas e das Entidades Gestoras das responsabilidades transferidas

(em milhões de euros)

Entidades	CTT	RDP	INCM	ANA	NAV	CGD	Total
Data de avaliação	31-Dez-02	30-Jun-03	31-Dez-04	30-Nov-04	30-Nov-04	31-Dez-04	
TRIBUNAL DE CONTAS							
Cenário I	3.026,9	66,7	154,2	215,1	259,5	2.499,4	6.221,9
Cenário II	2.758,7	56,7	143,6	198,5	240,4	2.282,3	5.680,2
Cenário III	3.506,0	76,5	177,4	247,5	297,7	2.898,9	7.204,1
ENTIDADES GESTORAS	2.245,2	55,1	115,4	173,7	236,3	2.510,0	5.335,8
Desvio							
Cenário I	-781,7 -25,8%	-11,6 -17,4%	-38,8 -25,20%	-41,4 -19,3%	-23,2 -8,9%	10,6 0,4%	-886,1 -14,2%
Cenário II	-513,5 -18,6%	-1,6 -2,8%	-28,2 -19,6%	-24,8 -12,50%	-4,1 -1,7%	227,7 10,0%	-344,5 -6,1%
Cenário III	-1.260,8 -0,4%	-21,4 -27,9%	-62,0 35,0%	-73,8 -29,8%	-61,4 -20,6%	-388,8 -13,4%	-1.868,3 -25,9%

A questão fundamental nas avaliações efectuadas pelo Tribunal de Contas em confronto com as realizadas pelas entidades gestoras originárias, prende-se com duas situações das quais resultam cenários mais ou menos prudentes atendendo à realidade da CGA, entidade que passa a ser a gestora destas responsabilidades:

- ◆ Taxa de desconto de 4%, considerada mais adequada à situação de mercado, mas inferior à utilizada por todas as entidades gestoras anteriores (que variaram entre 4,25 % para o caso dos CTT e os 6% para o caso da RDP);
- ◆ Custo do benefício de invalidez calculado pelo valor actual.

Comparando os cálculos evidenciados nos quadros anteriores verifica-se uma subavaliação global das responsabilidades calculadas pelas entidades gestoras originárias em todos os cenários. Isso é devido ao facto de, com excepção da CGD, as avaliações efectuadas pelas entidades gestoras se encontrarem subavaliadas em face das agora levadas a cabo pelo Tribunal. Destas, a NAV e a RDP são as que mais se aproximam da avaliação agora realizada.

2.2.2. Adequada cobertura financeira das responsabilidades transferidas

Atendendo a que os decretos-leis que definem as transferências prevêm compensações através de pagamentos posteriores à data da transferência respectiva, e de forma a obter os desvios dos valores transferidos e a transferir relativamente às responsabilidades, considerou-se que todos os pagamentos assim previstos foram efectuados até 31 de Dezembro de 2004¹.

Assim, incluindo os desvios supra referidos, temos para os três cenários considerados os seguintes desvios:

- Entre os montantes calculados pelo Tribunal de Contas relativamente às responsabilidades por serviços passados e os montantes considerados como responsabilidades pelas anteriores entidades gestoras (*Veja-se o Quadro 5*);
- Entre os montantes calculados pelo Tribunal de Contas relativamente às responsabilidades por serviços passados e os montantes efectivamente transferidos e a transferir para a CGA (*Veja-se o Quadro 6*).

O quadro seguinte apresenta, assim, os desvios entre as avaliações das responsabilidades efectuadas pelo Tribunal de Contas e as importâncias que efectivamente foram ou serão entregues à CGA para fazer face às responsabilidades transferidas:

Quadro 54 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Adequada cobertura financeira

(em milhões de euros)

Entidades	CTT	RDP	INCM	ANA	NAV	CGD	Total
Data de avaliação	31-Dez-02	30-Jun-03	31-Dez-04	30-Nov-04	30-Nov-04	31-Dez-04	
TRIBUNAL DE CONTAS							
Cenário I	3.026,9	66,7	154,2	215,1	259,5	2.499,4	6.221,9
Cenário II	2.758,7	56,7	143,6	198,5	240,4	2.282,3	5.680,2
Cenário III	3.506,0	76,5	177,4	247,5	297,7	2.898,9	7.204,1
VALORES TRANSFERIDOS E A TRANSFERIR	1.032,0	47,6	138,1	174,0	236,3	2.510,0	4.138,0
DESVIO							
Cenário I	-1.994,9	-19,1	-16,1	-41,1	-23,2	10,6	-2.083,8
	-65,9%	-28,7%	-10,4%	-19,1%	-8,9%	0,4%	-33,5%
Cenário II	-1.726,7	-9,1	-5,4	-24,5	-4,1	227,7	-1.542,2
	-62,6%	-16,1%	-3,8%	-12,4%	-1,7%	10,0%	-27,2%
Cenário III	-2.474	-29	-39,3	-73,5	-61,4	-388,9	-3.066,1
	-70,6%	-37,8%	-22,2%	-29,7%	-20,6%	-13,4%	-42,6%

¹ De acordo com a informação enviada pela CGA ao Tribunal de Contas a 12 de Julho de 2005, o plano de pagamentos de valores transferidos e a transferir após 31 de Dezembro de 2004, será cumprido ainda durante o exercício de 2005, à excepção dos casos da INCM e da NAV, que se prevê sejam cumpridos nos seguintes prazos:

- Até 31/12/2006, a INCM transfere € 10,2 milhões;
- Até 31/12/2012, a INCM transfere € 45,8 milhões;
- Até 31/12/2014, a NAV transfere € 33,1 milhões.



Nesta comparação entre os valores do Tribunal de Contas e os das entidades gestoras, os montantes transferidos e a transferir, à excepção dos CTT e da RDP, são iguais ou superiores aos valores calculados pelas entidades gestoras¹. Por sua vez, comparando as responsabilidades apuradas pelo Tribunal de Contas e os valores transferidos e a transferir para a CGA, constata-se um subfinanciamento global, em todos os cenários, superior às subavaliações de responsabilidades, para o qual contribuem em grande parte os CTT, onde o subfinanciamento é superior a 62%, em todos os cenários. A CGD é a única entidade em que não se verifica subfinanciamento, com excepção do cenário III e a NAV é a que apresenta o subfinanciamento mais baixo.

Os decretos-leis que determinaram as transferências de responsabilidades dos fundos, em 2004, para a CGA, referem que “a sustentabilidade financeira da CGA não é afectada por esta medida, uma vez que o Fundo de Pensões (...) fica obrigado a entregar-lhe o valor correspondente à totalidade das responsabilidades financeiras transferidas.”

Em relação aos “fundos” transferidos em 2004, tal premissa parece não se verificar relativamente à INCM, ANA e NAV. Se a estes três fundos se juntarem as responsabilidades dos CTT e da RDP, que ocorreram no ano anterior, a insuficiência de financiamento agrava-se acima dos 27%, em todos os cenários.

Com efeito, de acordo com os cálculos realizados, verifica-se uma insuficiência dos valores transferidos e a transferir em relação às responsabilidades assumidas pela CGA no Cenário I de cerca de € 2 083 milhões, que baixa para € 1 542 milhões no Cenário II e sobe para € 3 066 milhões no Cenário III.

2.3. Impacto da transferência em termos de finanças públicas no exercício em que se verificou a transferência e nos anos seguintes

A auditoria levada a cabo pelo Tribunal avaliou ainda o impacto sobre as finanças públicas das operações em causa no ano da transferência das responsabilidades e nos 10 anos seguintes.

Com efeito, essas transferências têm um impacto positivo sobre as receitas do Estado no ano em que ocorreram, mas têm efeito inverso quando o valor das despesas a suportar pela CGA, em especial com pensões de aposentação, supera o valor das receitas². Esse é o que pode designar-se por impacto directo das operações aqui em causa sobre o perfil temporal das receitas e despesas públicas e que se projectará por um período longo.

No ano de 2003, o impacto dos valores transferidos nas receitas do Estado ocorreu no subsector “Serviços Integrados”, devido à transferência de € 268,3 milhões dos CTT para a Direcção Geral do Tesouro, em cumprimento do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 246/2003 e no subsector “Serviços e Fundos Autónomos” no montante de € 1 079,6 milhões, em benefício da CGA, por extinção dos fundos de pensões dos CTT e da RDP.

¹ O Tribunal não dispôs de elementos que permitissem justificar os montantes transferidos e a transferir.

² Nestas há que considerar separadamente as suas duas principais componentes: contribuições e quotização e rendimentos derivados da aplicação dos valores transferidos pois, na medida em que esta é feita em títulos de dívida pública, só a primeira constitui receita oriunda de fora do sector das administrações públicas. Não se tem em conta na análise que se segue o valor das mais-valias e menos-valias derivadas da venda de títulos à medida que vão sendo necessários meios líquidos para o pagamento das pensões e bem assim o valor das comissões de gestão a pagar à CAIXAGEST.

No ano de 2004, o impacto dos valores transferidos, no montante de € 3 058,5 milhões, foi reflectido no subsector “ Serviços e Fundos Autónomos” (CGA).

A transferência das responsabilidades tem também um efeito indirecto sobre as receitas e despesas públicas nos anos mais próximos da transferência, pelas consequências que induz em termos de pagamento de impostos sobre lucros e distribuição de dividendos ao Estado accionista.

2.3.1. Impacto directo

Pressupostos e metodologia adoptada

Para o cálculo das receitas e despesas directamente associadas à transferência considerou-se o período de 2003 a 2014 (mais de 10 anos) porque, embora no caso da RDP e CTT o período estabelecido fosse 2003 a 2013, no caso dos outros associados o período em análise é de 2004 a 2014. Analisa-se, assim, o impacto contemplando o último limite (2014) para todos os associados em análise.

Os respectivos pressupostos actuariais e financeiros utilizados para o efeito, que a seguir se apresentam, são os descritos para o Cenário I:

Quadro 55 – Pressupostos Actuariais e Financeiros do Cenário I e sua aplicação

Tabelas		
	Mortalidade	
	Masculina	TV73/77 100,00%
	Feminina	TV73/77 100,00%
	Invalidez	
	Masculina	EVK80 100,00%
	Feminina	EVK80 100,00%
	Rotatividade	
	Masculina	PCRTurnOver 100,00%
	Feminina	PCRTurnOver 100,00%
Taxas		
	Receitas	Despesas
Técnica =	4,00%	N/A
Crescimento Salarial =	3,00%	3,00%
Crescimento das Pensões =	N/A	2,00%
Rendimento do Fundo =	5,00%	N/A



Receitas

Nas receitas, para além dos valores transferidos e a transferir, que foram considerados como receita do exercício em que se realizou a transferência, foram estimados o valor das contribuições e quotas e o valor dos rendimentos financeiros.

No entanto, numa óptica estrita de impacto sobre as finanças públicas, também se podem deixar de considerar os rendimentos derivados da aplicação dos valores transferidos, na medida em que estes provêm de títulos de dívida pública (constituem proveito e custo no interior das Administrações Públicas, logo o seu efeito final, em termos consolidados, é nulo).

Contribuições e quotas

Os decretos-leis que definiram as transferências destes fundos determinaram que, a partir da data das mesmas, os associados entregariam mensalmente à CGA as quotas do pessoal ao seu serviço inscrito nesta instituição, bem como uma contribuição de montante igual ao que, relativamente a esses participantes, lhes competiria pagar, como entidade patronal, no âmbito do regime geral da segurança social.

Assim, foram consideradas como quotas a pagar pelos participantes 7,5% da remuneração mensal e, como contribuições do associado, 23,75% do total das remunerações mensais, de acordo com os valores dos ficheiros disponibilizados.

No caso da CGD, ficou estabelecido que o regime das contribuições a efectuar pelo pessoal da CGD e pela própria CGD se manteria inalterado, continuando a ser efectuadas para o Fundo de Pensões do Pessoal da CGD. Desde modo, nesta simulação, e no caso da CGD, não foi considerado qualquer tipo de contribuições e quotas como receitas.

Estimativa de rendimentos financeiros

A estimativa foi feita de acordo com os pressupostos atrás indicados, pelo que o impacto efectivo poderá variar com a realidade da carteira de activos financeiros do “Fundo”.

De acordo com a chamada *óptica do saldo de activos financeiros*, apresenta-se como receita um *rendimento bruto* que resulta do rendimento esperado da carteira de activos financeiros, acrescido do rendimento esperado das contribuições do exercício e deduzido do rendimento esperado sobre o montante das pensões pagas no exercício¹.

Para efeitos de cálculo deste rendimento, considerou-se que as quotas e contribuições foram pagas a meio do ano (0,5) e que as despesas foram também pagas a meio do ano (0,5).

¹ Na auditoria do Tribunal de Contas é também considerada a denominada *óptica de activos financeiros e responsabilidades do passivo*, que faz apresentar como receita um rendimento líquido que resulta do rendimento esperado da carteira de activos financeiros acrescido do rendimento esperado das contribuições do exercício e deduzido do rendimento esperado sobre o montante das pensões pagas no exercício e do rendimento imputado ao valor actual das responsabilidades. O rendimento líquido é, assim, a diferença entre o rendimento que se estima obter com os activos do “Fundo”, designado de rendimento bruto, e o rendimento já previsto por aplicação da taxa de juro utilizada para actualizar o valor das responsabilidades actuais.

Despesas

Activos

Nas despesas com “activos” foram consideradas as seguintes rubricas:

- ◆ Custo previsto com a ocorrência de uma invalidez sobre os activos, que implica o pagamento de uma pensão vitalícia de acordo com o Estatuto de Aposentação;
- ◆ Pagamento de pensões de aposentação aos activos que no período em análise passam à situação de aposentados. As pensões de reforma e invalidez que tiveram início entre a data de transferência e 31 de Dezembro de 2003 foram calculadas e projectadas a 100% do salário pensionável, em vez dos 90% considerados para os outros casos.

Pensionistas

Nas despesas com “pensionistas” foi considerado o pagamento de pensões a pensionistas existentes à data da transferência.

Custos de Gestão

Não foram consideradas despesas com a gestão das carteiras de títulos nem os custos administrativos relativos à gestão dos “Fundos”¹.

Resultados obtidos

O impacto sobre as Finanças Públicas resultante das transferências referidas, quer no ano da sua efectivação quer nos 10 anos posteriores, encontra-se traduzido no Quadro-Resumo seguinte:

¹ Nos termos do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 277/93, de 10/08, “Os meios e serviços necessários para o exercício da actividade da CGA, que vêm sendo assegurados pela CGD, continuarão a ser prestados por esta instituição”. No entanto, esta prestação de serviços é ressarcida à CGD sendo a despesa considerada em Administração – custos de funcionamento.



Tribunal de Contas

em
2013
2014
2015

Quadro 56 – Impacto sobre as Finanças Públicas – 2003 a 2014

(em milhões de euros)

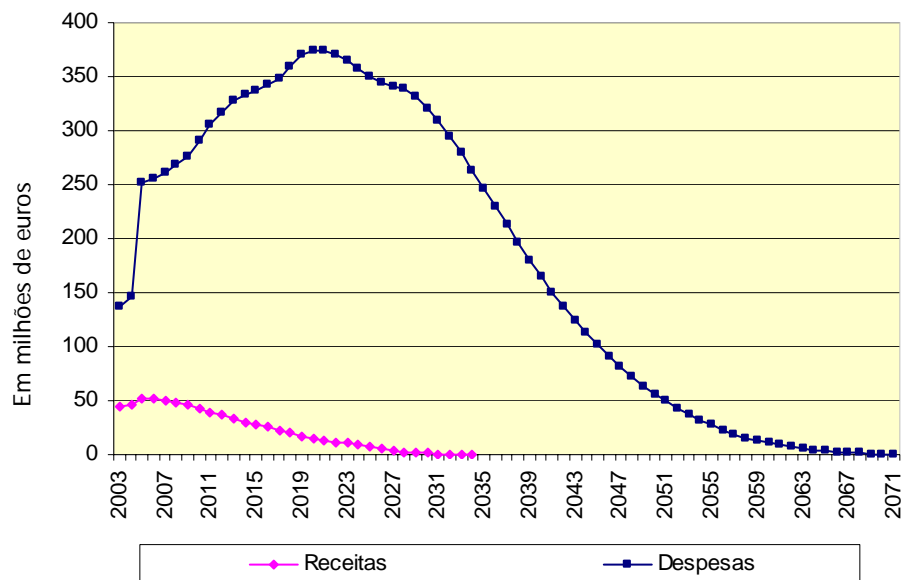
Previsão	Receitas				Despesas			Saldo Anual c/ Rendimento Bruto	Saldo Anual s/ Rendimento Bruto
	Valores Transferidos	Contribuições e Quotas	Rendimento Bruto	Total	Activos	Aposentados	Total		
2003	1079,6 ^(a)	44,2	49,3	1.173,1	2,6	134,7	137,3	1.035,7	986,5
2004	3.058,5	45,8	49,4	3.153,7	4,6	142,4	147,0	3.006,7	2.957,3
2005		51,6	143,4	195,0	10,7	242,0	252,7	-57,7	-201,1
2006		50,7	194,1	244,8	16,1	240,9	257,0	-12,2	-206,3
2007		48,9	193,3	242,2	24,6	239,4	264,0	-21,9	-215,1
2008		47,0	191,9	238,9	34,0	237,6	271,7	-32,8	-224,7
2009		44,6	190,0	234,6	45,6	235,4	281,0	-46,4	-236,4
2010		41,1	187,2	228,4	62,2	232,8	295,0	-66,6	-253,9
2011		38,0	183,5	221,4	79,6	229,8	309,4	-87,9	-271,4
2012		35,3	178,7	214,0	93,4	226,4	319,8	-105,7	-284,5
2013		32,1	173,1	205,2	106,7	222,5	329,2	-124,0	-297,1
2014		29,7	166,8	196,5	114,4	218,1	332,5	-136,1	-302,9

(a) Não incluiu o valor transferido do Fundo dos CTT para a Direcção-Geral do Tesouro no valor de € 268,301 milhões.

Da análise do quadro anterior conclui-se que a transferência de responsabilidades pelo pagamento de pensões para a CGA teve impactos positivos nos anos de 2003 (0,793%, e 0,755% do PIB¹, respectivamente, considerando o rendimento bruto ou não considerando o rendimento bruto) e 2004 (2,224 e 2,188% do PIB, respectivamente). No entanto, nos anos seguintes esse impacto será sempre negativo, contribuindo para um aumento da despesa pública que irá sendo cada vez maior.

Além disso, por força do valor da comissão de gestão de carteira de títulos pago à CAIXAGEST, entidade que não integra o universo do Sector Público Administrativo, os impactos positivos (em 2003 e 2004) foram reduzidos e os negativos (para os anos seguintes) serão agravados.

¹ Valor do PIB Base 1995, tal como no Título II.

Gráfico 44 – Responsabilidades transferidas – Receitas (contribuições e quotas) e despesas com pensões: 2003 – 2071


Importa ainda ter em conta que, devido à caracterização da população de activos e, bem assim, a média de idades dos pensionistas à data da transferência, o impacto prolongar-se-á muito para além de 2014 (veja-se gráfico supra). Além disso, o efeito sobre a despesa pública do pagamento de pensões até 2014 ainda será atenuado, face às receitas obtidas por via das contribuições dos activos. Contudo, estas diminuirão gradualmente à medida que aqueles passem a reformados, o que acontecerá em 2033, muito embora haja activos que apenas estarão reformados em 2038 (v.g. os activos da CGD). Nessa altura, só irão ocorrer pagamentos de pensões, por um período que se estima que irá estender-se até 2071.

2.3.2. Efeitos indirectos

As operações de transferência de responsabilidades para a CGA aqui analisadas, além do impacto directo sobre as finanças públicas que se acaba de referir, tem também um efeito indirecto, traduzido em:

- ♦ Impostos sobre lucros que se deixam de arrecadar relativamente aos anos em que se efectuaram as transferências, devido à consideração, nesse ano, como custos ou variação patrimonial negativa, das responsabilidades ainda não anteriormente provisionadas pelas empresas abrangidas¹;
- ♦ Redução por efeito dos referidos montantes do resultado distribuível e consequentemente menor receita do Estado a título de dividendos.

Pelo seu impacto, é de referir a este propósito o caso especial da Caixa Geral de Depósitos.

¹ Veja-se o disposto no art.º 40.º do Código do IRC e bem assim o n.º 2 do art.º 43.º da Proposta de Orçamento do Estado para 2006.



Assim, de acordo com o Relatório e Contas desta entidade relativo ao ano de 2004 (nota 29 às demonstrações financeiras), devido à transferência de responsabilidades para a Caixa Geral de Aposentações, a Caixa, após autorização específica do Banco de Portugal, “anulou por contrapartida de resultados transitados o saldo dos custos diferidos e da flutuação de valores associado às responsabilidades transferidas, num total de 795 182 milhares de euros”¹.

Em consequência, a Caixa, com referência ao exercício de 2004, apresentou prejuízos para efeitos fiscais, o que se deve, entre outras causas, às “contribuições suplementares para fundos de pensões resultantes da alteração de pressupostos actuariais” (nota 33 às demonstrações financeiras), cujo efeito contabilístico foi registado nos termos atrás referidos. Daí que, de acordo com a Caixa, o valor de impostos sobre lucros a pagar em 2005 com referência a 2004 seja apenas o correspondente a tributações autónomas (art.º 81.º do Código do IRC), ou seja € 6,6 milhões².

Acontece, porém, que, em 2004, terão sido efectuados pela Caixa pagamentos por conta no valor de € 68,4 milhões e retenções na fonte por terceiros no valor de € 960 milhares.

Assim, em 2005, a Caixa reivindica um reembolso de imposto sobre lucros no valor de € 68,9 milhões, que afectará negativamente as receitas fiscais deste ano, por ter feito pagamentos por conta e retenções no ano de 2004 que se verifica serem excessivos em relação ao montante de imposto sobre lucros que acaba por ser apurado tendo em conta eventos extraordinários, entre os quais se situa o das contribuições extraordinárias para o fundo de pensões atrás referido.

Além disso, o prejuízo fiscal apresentado com referência a 2004 repercutir-se-á nas receitas fiscais dos anos seguintes, através do reporte de prejuízos e dos pagamentos por conta (cf. respectivamente, art.º 47.º e 97.º do Código do IRC).

Por outro lado, os dividendos recebidos pelo Estado provenientes da CGD ascenderam em 2004 a € 272,3 milhões, o que representa 56,2% do total contabilizado pela tesouraria do Estado nesta epígrafe da receita orçamental. Já em 2005, não haverá lugar a distribuição de dividendos ao Estado.

¹ No exercício de 2004, antes da transferência, a Caixa reduziu para 5% a taxa de desconto utilizada no cálculo das responsabilidades com pensões e passou a incluir encargos com o subsídio por morte na situação de aposentação, tendo estas alterações implicado um aumento de responsabilidades de € 467 614 milhares.

² Com referência a anos anteriores as dotações para impostos sobre lucros foram respectivamente de € 107,6 milhões, em 2002, e € 137,1 milhões, em 2003.

II – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As Parcerias Público Privadas (PPP) têm tido nos últimos anos, em Portugal tal como noutros países, um importante papel na realização de múltiplas infra-estruturas essenciais, permitindo, por um lado, prosseguir políticas públicas prioritárias, beneficiando dos ganhos de gestão e competitividade que a colaboração com a iniciativa privada proporcionam, e, por outro, diluindo no tempo o esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos infraestruturais.

Além disso, num contexto de “restrições e imposições de convergência” estabelecidas pelo “Pacto de Estabilidade e Crescimento” da União Europeia, a opção PPP poderá apresentar vantagens orçamentais, quer no que se refere ao critério do défice, quer ao critério da dívida pública. No que respeita ao critério do défice, a vantagem poderá traduzir-se na desorçamentação temporária de despesas, enquanto no plano da dívida pública a vantagem assenta no facto do Estado prover infra-estruturas e serviços fundamentais à margem do seu balanço (*off-balance-sheet*)¹.

O *gap* temporal existente entre os *timings* de concepção/construção e os de pagamentos do serviço inerente à fase de operacionalização do activo permite, assim, evitar, no curto prazo, o impacto do investimento do Estado nas contas públicas.

No entanto, com as PPP assumem-se compromissos que se repercutem nas despesas de anos futuros, na maioria das vezes por longos períodos de tempo, pelo que as mesmas têm de ser analisadas num quadro de sustentabilidade orçamental e de eficiência da despesa pública.

Por isso mesmo, de acordo com o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado neste domínio, a opção PPP está subordinada não só a uma análise de *value for money* da despesa pública (confrontação com o “comparador público”), como a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do Sector Público Administrativo.

Aliás, no mesmo sentido, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) – estabelece:

- ◆ Por um lado, que as PPP estão sujeitas, nos termos do seu art.º 18.º, n.º 3, alínea d), ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas [art.º 31.º, n.º 1, alínea l), da LEO]; e
- ◆ Por outro lado, o n.º 2 do art.º 19.º da mesma Lei determina a obrigatoriedade de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado, estimando-se a sua incidência orçamental líquida, informação que deve acompanhar a lei do Orçamento do Estado [art.º 37.º, n.º 1, alínea c) da LEO].

¹ Segundo o EUROSTAT (Decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro), os activos da parceria devem ser classificados “*off-balance sheet*” para o Estado, quando o parceiro privado assumir o risco de construção do activo e, pelo menos, um dos dois riscos seguintes: o da “disponibilidade” ou o da “procura”. O cumprimento desta matriz de risco conduzirá a que o contrato de parceria público privada seja objecto de um tratamento contabilístico similar ao do *leasing* operacional, conforme previsto no SEC 95. Os pagamentos regulares realizados pelo Estado, neste caso, serão classificados como uma “aquisição de serviços”. Caso contrário, os activos em causa serão classificados como activos do Estado, recebendo, neste contexto, um tratamento contabilístico idêntico ao do *leasing* financeiro, de acordo com o SEC 95, o que implicará o registo da despesa de capital.



- ◆ Em Portugal, as PPP começaram a ser desenvolvidas antes de se ter definido o seu enquadramento legal e orçamental específico, sendo as áreas em que mais se tem feito sentir o seu avanço as ligadas às concessões rodoviárias e ferroviárias e à saúde.

O Tribunal de Contas tem vindo a dedicar grande atenção a esta área das finanças públicas, tendo no ano de 2005 realizado auditorias no sentido de apurar os encargos do Estado com as parcerias público-privadas relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias¹ e as parcerias publico-privadas em saúde². Apresenta-se a seguir uma síntese das respectivas conclusões.

1. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DOS ENCARGOS COM PPP

Os encargos do Estado com as PPP assumem uma natureza diferenciada, não só pelas características distintas de cada projecto como pelas especificidades que envolve cada um deles, podendo integrar:

- ◆ Pagamento de “serviços”³ (utilização de infra-estruturas, serviços de transporte);
- ◆ Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento;
- ◆ Despesas com processos expropriativos;
- ◆ Despesas com o alargamento de vias (caso das concessões rodoviárias);
- ◆ Atribuição de incentivos;
- ◆ Encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas ferroviárias (caso da concessão Fertagus);
- ◆ Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.

Face a este contexto, aqueles encargos são objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite comparar directamente com os respectivos custos globais assumidos e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais.

Assim, a título exemplificativo, a contabilização de alguns encargos com PPP tem sido feita do seguinte modo:

- ◆ Os encargos do Estado com as “portagens virtuais” têm sido objecto de classificação numa rubrica de “Aquisição de Serviços – utilização de infra-estruturas de transporte” (despesa corrente).
- ◆ Os encargos do Estado com reequilíbrios financeiros têm sido relevados numa rubrica de transferências de capital (para sociedades privadas não financeiras).

¹ Relatório de Auditoria nº 33/05-2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

² Relatório de Acompanhamento nº 1/05-2ª Secção.

³ A lógica de contratação com base no modelo de PPP/PFI assenta no pagamento de um serviço e não de uma obra pública.

- ◆ Os encargos do Estado com expropriações têm corrido por uma rubrica de despesas de capital (bens de domínio público).
- ◆ Os encargos do Estado com as comparticipações no Investimento da concessionária Brisa e os incentivos pagos à concessionária Fertagus, foram objecto de inscrição em rubrica de despesa corrente – “Subsídios”.

Sendo assim, para efeitos de controlo orçamental, os encargos públicos totais relativos a PPP deviam ser objecto de apresentação, quer no orçamento quer na conta, num quadro que identificasse e apurasse os respectivos custos totais, incluindo os relativos a expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos, etc.

A Direcção Geral do Orçamento (DGO) considera, aliás, que não estão ainda reunidas as condições para que a orçamentação plurianual se efectue de forma a dar cumprimento integral às atrás referidas disposições constantes na Lei 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) em conjugação com o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (Normas aplicáveis às parcerias público – privadas). Dessa forma, por via de alterações que a mesma Direcção-Geral pretende introduzir aos actuais sistemas de informação de gestão orçamental, apenas o Orçamento do Estado para 2007 poderá reflectir, para além dos encargos contratualizados, outros encargos sujeitos a ajustamento.

Em termos de controlo orçamental, a informação mais detalhada de que se dispõe acerca dos encargos com PPP é aquela que tem constado dos Relatórios do Orçamento do Estado, no qual se identificam os encargos para o período compreendido entre o ano a que o referido Orçamento respeita e 2037.

No entanto, o quadro seguinte sobre encargos relativos a PPP não inclui encargos adicionais, nomeadamente, os relativos a modificações unilaterais dos contratos, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais.

Mesmo assim, essa informação é muito importante e dela resultam os seguintes encargos previstos para o período 2005-2037:

Quadro 57 – Encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas – 2005 a 2037

(em milhões de euros)

Parcerias Público Privadas	Total
Concessões rodoviárias com portagens reais	366
Concessões rodoviárias com portagens virtuais	15.688
Concessões rodoviárias	16.054
Concessões ferroviárias	165
Saúde	5.599
Total	21.818

Notas dos Relatórios do OE/2005 (para os valores do ano de 2005) e do OE/2006:

* Os valores dos encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas não incluem custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações, atrasos nas aprovações ambientais e alterações da legislação.

* Para os valores de 2005, considerou-se IVA a 19%.

* Para o ano de 2006 e seguintes, considerou-se IVA a 21%.

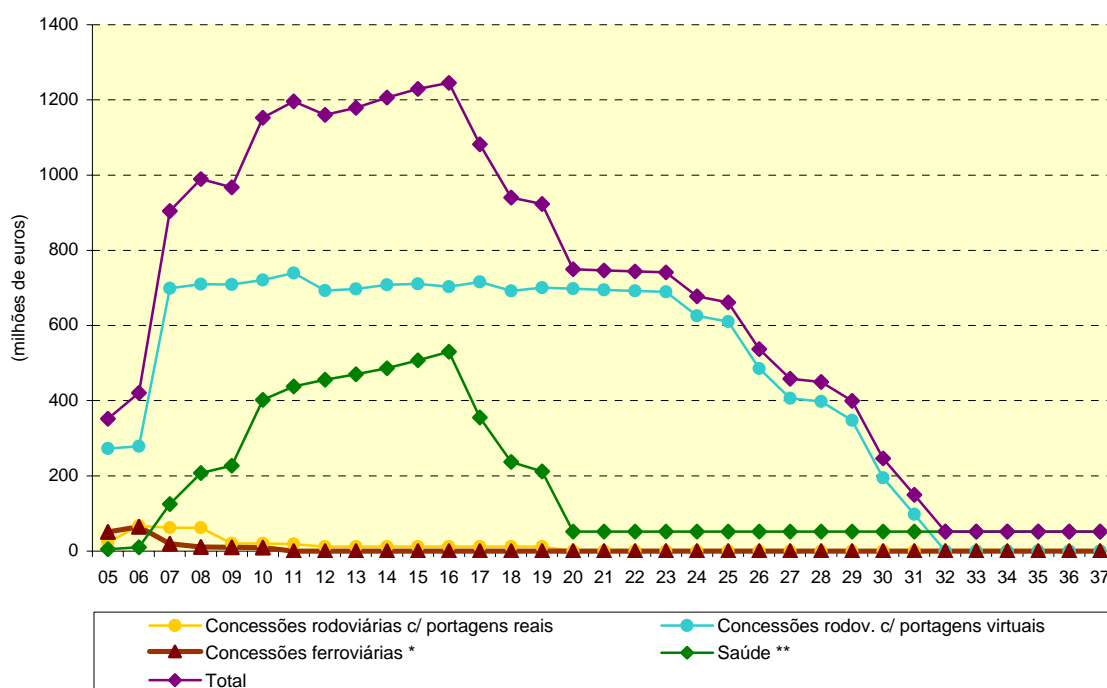
* Os valores dos encargos com as concessões ferroviárias incluem o Metro a Sul do Tejo.

Fonte: Valores do ano 2005 – Relatório do Orçamento do Estado para 2005; Valores dos anos 2006 a 2037 – Relatório do Orçamento do Estado para 2006



Os totais supra apresentados correspondem, por anos, aos inseridos no Gráfico 2, por onde se verifica que, em resultado dos encargos previstos com concessões rodoviárias com portagens virtuais, vulgarmente conhecidas por SCUTs, o total de encargos se situará entre € 900 e € 1.250 milhões, em cada um dos anos de 2007 a 2019.

Gráfico 45 – Encargos previstos com as Parcerias Público Privadas - 2005 a 2037



2. ENCARGOS COM PPP RELATIVAS A CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS

2.1. Concessões rodoviárias em regime de portagem real

Neste domínio, consideram-se as concessões rodoviárias do Norte¹, do Oeste², das travessias do Tejo (LUSOPONTE)¹ e da Brisa², cujos encargos globais, correspondentes a todo o período das concessões, se esquematizam no quadro seguinte:

¹ A Concessão Norte foi adjudicada em 9 de Julho de 1999 à concessionária AENOR, tendo por objecto a concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados, em regime de portagem, ligados à A7 e à A11, em alguns casos, porém, limitado à exploração e conservação de lanços já construídos.

² A Concessão Oeste foi adjudicada em 21 de Novembro de 1998 à Auto-Estradas do Atlântico, SA, compreendendo a concepção, construção, financiamento, exploração e conservação dos lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados às A8 e A15 e a exploração e conservação, com ou sem portagem, de alguns lanços já existentes.

Quadro 58 – Concessões Rodoviárias com Portagens Reais

(em milhões de euros)

Encargos	Norte	Oeste	Lusoponte	BRISA	Total
Pagamentos contratualizados	169,59	6,59	0	0	176,18
Subsídios/Comparticipações (a) (b)	0,00	0,00	341	595	936,00
Expropriações (c)	200,20	64,62	0	0	264,82
Reequilíbrios Financeiros	215,04	23,25	408,4	-	646,69
Claims REF:					
Negociação(d)	165,14	-	-	-	165,14
Acordo(e) (f)		11,75	408,4		420,15
Em arbitragem(g)	49,90	-	-	-	49,90
Decisão Tribunal (h)	-	11,50	-	-	11,50
Outros encargos(i)	0,00	24,00	0,00	0,00	24,00
Total³	584,83	118,46	749,40	595	2.047,69

Anotações ao quadro:

(a) Na concessão da Lusoponte, os valores correspondem a encargos resultantes dos acordos de reequilíbrio económico-financeiro.

(b) Na concessão da Brisa, o valor foi fornecido ao Tribunal de Contas pela PARPÚBLICA.

(c) Custo global estimado.

(d) Apesar desta compensação (que se prolonga por mais 7 anos) ter sido objecto de uma proposta de acordo, a mesma não foi aceite pelo Ministério das Finanças.

(e) Na concessão do Oeste, o valor respeita a sobrecustos de construção, no montante de €10,73 milhões e a Perda de Receita Líquida, no montante de €1,02 milhões.

(f) Na concessão da Lusoponte, os valores respeitam a participações da UE e do Estado Português.

(g) Na concessão do Norte, o valor aguarda sentença do Tribunal Arbitral para o 2º semestre de 2005.

(h) Na concessão do Oeste, ocorreu decisão do Tribunal Arbitral em Março/2005, condenando o Estado, à data de referência de Setembro/2001, a liquidar o montante de €2 milhões relativos aos atrasos na entrega dos terrenos e o montante de €9,5 milhões relativo às consequências do evento de força maior (atrasos nas expropriações e outros de idêntica natureza).

(i) Na concessão do Oeste, o valor respeita a encargos estimados com o alargamento do Lanço CRIL/Loures.

Estima-se, assim, que os encargos directos do Estado com estas concessões ascendam a mais de € 2 mil milhões.

Para além destes encargos, perspectiva-se ainda como factor indutor de novos reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias, a suspensão ou redução de taxas de portagem em troços objecto de obras, tendo em vista compensar o utilizador pela redução da qualidade do serviço oferecido nestas vias. Esta medida, embora se encontre na fase preparatória da legislação específica, pode vir a originar mais um encargo adicional para o Estado com estas concessões, podendo os montantes envolvidos rondar € 450 milhões, segundo uma estimativa da EP-EPE, dado o impacto que a medida poderá acarretar ao nível da perda de receita das concessionárias.

¹ O contrato de concessão celebrado entre o Estado português e a Lusoponte teve, fundamentalmente, como objecto, a construção, exploração e manutenção da ponte Vasco da Gama e, bem assim, a exploração e manutenção (em parte) da Ponte 25 de Abril.

² O contrato de concessão de auto-estradas celebrado entre o Estado e a Brisa tem como objecto, a construção, conservação e exploração, mediante portagem, de diversas auto-estradas, nos termos referidos nas Bases de Concessão, anexas ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro.

³ O total dos encargos com a PPP da Lusoponte não integra as participações da concessionária nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril, as quais, até 2001, somavam cerca de € 13,5 milhões, nem sequer os montantes que o Estado deixou de arrecadar (mais de € 70 milhões), pelo facto de ter isentado a concessionária de participar naquelas despesas em resultado do Acordo Global de reequilíbrio financeiro celebrado em 2001.



Quanto à *Concessão Norte*, do montante correspondente aos pagamentos contratualizados, no montante de € 169,6 milhões, só faltava pagar em 31/12/2004 a última “tranche”, no valor de € 5,1 milhões. Os valores a receber pela concessionária nessa data, não pagos pelo Estado, incluíam ainda € 21,6 milhões e € 93,1 mil, relativos, respectivamente, a IVA e a IRC a recuperar.

No que se refere à *Concessão Oeste*, os pagamentos contratualizados, no montante aproximado de € 6,6 milhões, dizem respeito a uma compensação devida à concessionária relativa à suspensão temporária de cobrança de portagens no Lanço Torres Vedras Norte-Bombarral Sul e foram pagos em 1999 e 2000. Até final de 2004 foram ainda pagos € 540,7 mil, relativos a despesas suportadas com a adaptação do nó de Arnoia e o alargamento do sub-lanço CRIL/Loures.

À data de 31/12/2004, estava ainda em dívida por aqueles trabalhos, o montante de € 110,8 mil, verba esta, no entanto, já devidamente regularizada na presente data. Os encargos apurados no montante de € 11,8 milhões, resultantes da execução de trabalhos a mais realizados no desenvolvimento da actividade de construção dos lanços de auto-Estrada A8/IC1-Caldas da Rainha-Marinha Grande-Leiria e A15/IC1-EN 115-Rio Maior-Santarém, foram objecto de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro, celebrado entre o Estado e a concessionária, em 31 de Março de 2005.

No que concerne ao Contrato de Concessão com a LUSOPONTE, o modelo de concessão inicial, não obstante beneficiar de uma subsidiação inicial por parte do Estado e da União Europeia, configurava um modelo auto-sustentável do ponto de vista financeiro, no sentido de que os capitais afectos ao projecto pelos seus investidores seriam recuperáveis e remunerados com base nos *cash-flows* do projecto, resultantes da cobrança de portagens aos utentes da travessia e não através de compensações directas do Estado.

Seguiram-se-lhe seis acordos de reequilíbrio financeiro que, através de compensações directas atribuídas à concessionária, procuraram compensar a perda de receitas resultante da política de congelamento de preços de portagem na Ponte 25 de Abril, da introdução de um sistema de descontos para os utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril e da isenção de portagens durante o mês de Agosto para os utentes daquela travessia. Verificou-se, assim, um “acréscimo do risco geral do projecto”, que conduziu à atribuição pelo Estado à concessionária de um subsídio reembolsável de cerca de € 42,5 milhões.

A prática da diferenciação das taxas de portagem a aplicar nas duas travessias veio a ser consolidada no Acordo Global de Reequilíbrio Financeiro, que veio a fixar um prazo fixo de 35 anos (ou seja de 1995 a 2030) para a duração da concessão, independentemente do volume de tráfego verificado nas duas travessias. Nos termos deste Acordo, a concessionária deixou igualmente de estar obrigada a comparticipar nas despesas de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo, conforme previsto inicialmente.

Este novo modelo permitiu ainda à concessionária integrar as novas condições de financiamento (incluindo uma operação de refinanciamento), que conduziram a um agravamento dos encargos financeiros, no novo modelo de reposição do equilíbrio financeiro, tendo, para o efeito, o Estado acordado pagar semestralmente, até 2019, uma compensação directa que, somada aos valores anteriores, atinge o montante global de € 408,4 milhões. Até 2004, foram pagos à Lusoponte € 301 milhões de subsídios da União Europeia e € 40 milhões por comparticipação em expropriações/ /acessibilidades. Do referido montante de € 408,4 milhões, foram pagos, até 2004, € 183,1 milhões.

Com referência a 31 de Dezembro de 2004, a Lusoponte alega que a Estradas de Portugal, E.P.E. (EP) tem em dívida, desde 30 de Novembro de 2003, uma factura no valor € 9,5 mil relativa a trabalhos realizados pela concessionária por conta daquela.

No que respeita à *Concessão BRISA*, além de apoios indirectos relativos a benefícios fiscais, as participações devidas à concessionária (para investimento e taxas de portagem) totalizavam, até 31/12/04, cerca de € 430 milhões, estando a dívida do Estado nesta data, incluindo juros de mora, orçada em € 91 milhões, dos quais cerca de € 7 milhões se relaciona com a participações nas taxas de portagem (veículos pesados e transportes públicos).

2.2. Concessões rodoviárias em regime de portagem virtual (SCUT)

Resumem-se, seguidamente, os encargos com as concessões SCUT com referência a Maio de 2005¹:

Quadro 59 – Concessões Rodoviárias com Portagens Virtuais (SCUT)

(em milhões de euros)

Encargos	Beira Interior	Costa de Prata	Algarve	Interior Norte	Beiras Litoral e Alta	Norte Litoral	Grande Porto	Total
Pagamentos contratualizados	2.827,26	1.606,23	1.285,16	2.296,97	3.472,88	1.642,85	2.635,21	15.766,56
Subsídios/Comparticipações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Expropriações (a)	25,50	119,00	22,90	47,40	26,20	0,00	124,30	365,30
Reequilíbrios Financeiros	7,82	449,16	9,30	333,10	-	95,48	-	894,86
Reclamações (claims) REF:								
Negociação (b)	-	449,16	9,30	333,10	Por apurar ²	-	Por apurar	791,56
Acordo	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Em arbitragem (c)	5,00	-	-	-	-	95,48	-	100,48
Decisão Tribunal (d)	2,82	-	-	-	-	-	-	2,82
Outros encargos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	2.860,58	2.174,39	1.317,36	2.677,47	3.499,08	1.738,33	2.759,51	17.026,72

Os montantes do quadro acima estão expressos a preços correntes, com IVA quando aplicável. Deve notar-se que os montantes dos pagamentos contratualizados são os previstos nos respectivos modelos financeiros, os quais incorporam diferentes pressupostos macroeconómicos, nomeadamente taxas de inflação cujo intervalo varia de 1,75% a 2,5%.

(a) Custo global estimado.

(b) Valores reclamados e em negociação com as concessionárias.

(c) Na concessão SCUT da Beira Interior, foi interposto processo em Tribunal Arbitral em Maio/2004, que ainda decorre, relativamente a uma série de defeitos de construção detectados no Lanço Castelo Branco/Soalheira, após assinatura do Contrato de Concessão.

(d) Na concessão SCUT da Beira Interior, há já decisão do Tribunal Arbitral tomada em Dezembro/2004, tendo o valor de o valor sido já pago, estando, no entanto, sujeito a juros de mora nos termos do acórdão arbitral.

¹ Os encargos relativos às portagens SCUT representam estimativas com base nas projecções dos modelos financeiros de cada concessão. Estes dependem, na prática, do tráfego real registado em cada concessão. Os encargos relativos às expropriações resultam de uma estimativa da EP, EPE. Finalmente, os encargos de REF assumem um carácter elevado de imprevisibilidade, na medida em que estão sujeitos a negociação e eventuais arbitragens.

² Embora a EP, EPE, refira que as concessionárias não tenham apresentado formalmente qualquer *claim* (reclamação), as mesmas referenciam ao Tribunal de Contas que se encontra em processo de avaliação qualitativa e quantitativa um conjunto de eventos susceptíveis de gerarem reequilíbrios financeiros a seu favor.



A *Concessão SCUT – Beira Interior* foi adjudicada em 13 de Setembro de 1999 à concessionária SCUTVIAS. O projecto compreende uma extensão total de 176,5 km, dos quais 82,3 Km correspondem a construção nova, 47 Km a construção de duplicação e o restante à exploração de infra-estruturas já existentes. Até final de 2004, foi pago o montante total de € 23,8 milhões, acrescido de IVA, correspondente à fase pré-operacional, começando em 2005 o pagamento pelo Estado de receitas de portagem virtual.

A *Concessão SCUT – Costa de Prata* foi adjudicada em 19 de Maio de 2000 à concessionária LUSOS CUT Costa de Prata. O projecto compreende uma extensão total de 109,8 km, dos quais 64,1 Km correspondem a construção nova, 1,7 km a construção de duplicação e 44 km à exploração de infra-estruturas já existentes. Até final de 2004 o Estado já pagou à concessionária um total de € 5,1 milhões, que dizem respeito aos montantes fixos por quilómetro a pagar pelo concedente durante o período inicial da concessão, para os lanços já construídos à data da assinatura do contrato de concessão. A partir de 2005, os valores a pagar pelo Estado à concessionária corresponderão a rendas de portagens SCUT. No que respeita aos montantes em dívida pelo Estado, com referência a 31/12/04, a concessionária refere que, excluindo os montantes reclamados ao abrigo dos processos de reequilíbrio financeiro, com referência àquela data, o Estado apresentava como dívida à concessionária cerca de € 7 milhões, relativos a IRC e IVA a recuperar.

A *Concessão SCUT – Algarve* foi adjudicada em 11 de Maio de 2000 à concessionária EUROSCUT, integrando o projecto uma extensão total de 127,1 Km de concessão, dos quais apenas 35,6 Km correspondem a construção nova e 91,5 Km a construção já existente. Os encargos pagos pelo Estado à concessionária até final de 2004 dizem essencialmente respeito a rendas administrativas relativas ao período inicial da concessão, ascendendo a cerca de € 32 milhões. Relativamente aos valores ainda não pagos pelo Estado com referência a 31 de Dezembro de 2004, a concessionária aponta a existência de uma factura (de 2002) de € 262,7 mil, relativa a “Sondagens arqueológicas”.

A *Concessão SCUT – Interior Norte* foi adjudicada em 30 de Dezembro de 2000 à concessionária NORSCUT, compreendendo uma extensão total de 154,9 km, dos quais 116,3 km correspondem a construção nova e 38,6 km a construção já existente.

A *Concessão SCUT - Beiras Litoral e Alta* foi adjudicada em 29 de Abril de 2001 à concessionária LUSOS CUT BLA, SA. O projecto integra uma extensão total de 166,8 km, dos quais 161,8 Km correspondem a construção nova e apenas 5 km a construção já existente. Os pagamentos realizados pelo Estado à concessionária correspondem aos montantes fixos por quilómetro a pagar pelo concedente, durante o período inicial da concessão, para os lanços já construídos à data da assinatura do contrato de concessão e ascenderam, até 2004, a € 7,5 milhões. A partir de 1 de Janeiro de 2007, os valores a pagar pelo Estado à concessionária corresponderão ao valor de portagens SCUT definido contratualmente. No que respeita aos valores em dívida, com referência a 31/12/2004, refira-se que não existiam quaisquer dívidas do concedente (EP, E.P.E.) à concessionária. Todavia, àquela data, esta refere que o Estado lhe devia a quantia de € 21,0 milhões, correspondente a reembolsos do IVA e € 37,4 mil, de IRC a recuperar.

A *Concessão SCUT – Norte Litoral* foi adjudicada em 17 de Dezembro de 2001 à concessionária EUROSCUT Norte, integrando o projecto uma extensão total de 112,9 km de concessão, dos quais 41,1 km correspondem a construção nova e 71,8 km a construção em duplicação. O Estado pagou à concessionária até ao final de 2004 o montante de € 6,04 milhões e com excepção dos reembolsos respeitantes a IVA no valor de € 22,021 milhões, a concessionária não refere quaisquer valores em dívida pelo Estado, com referência a 31/12/04.

A *Concessão SCUT – Grande Porto* foi adjudicada à concessionária LUSOS CUT – Grande Porto, SA e, contrariamente a outras, integra no seu objecto o aumento do número de vias em todos os lanços de auto-estrada objecto de concessão, não havendo, assim, no futuro, necessidade de renegociar tarifas ou bandas de portagens SCUT, conforme previsto noutros contratos SCUT. O Estado pagou à concessionária, até ao final de 2004, o montante de € 3,0 milhões. Em 31/12/2004, o Estado apresentava como dívida à concessionária cerca de € 9,7 milhões, relativos a IRC e IVA a recuperar.

2.3. Concessões de transporte ferroviário

Os encargos referentes a concessões ferroviárias – FERTAGUS¹ e Metro Sul do Tejo (MST)² – eram, considerando todo o período das concessões, os seguintes, em Maio de 2005:

Quadro 60 – Concessões Transportes Ferroviários

(milhões de euros)

Encargos	FERTAGUS	MST	Total
Pagamentos contratualizados (obrigações de serviço público)	57,6	-	57,6
Subsídios/Comparticipações (Investimento)	-	265,1	265,1
Expropriações	-	-	-
Reequilíbrios Financeiros	45,2	48,3	93,5
Claims REF:			
Negociação (a)	-	48,3	48,3
Acordo (b)	45,2	-	45,2
Em arbitragem	-	-	-
Decisão Tribunal	-	-	-
Outros encargos	10,1	3,6	13,7
Taxa de utilização das infra-estruturas da REFER(c)	10,0		10,0
Atraso da D.I.A. (declaração de impacto ambiental)(d)		3,6	3,6
Incentivos (e)	28,7		28,7
Total	112,9	317,0	429,9

(a) Estimativa preliminar feita pela concessionária em Maio 2004. Estes sobrecustos resultaram fundamentalmente das alterações impostas pela C.M. Almada ao contrato inicial.

(b) Compensações financeiras pela insuficiência do tráfego verificado no contrato inicial.

(c) Encargos do Estado com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER.

(e) Encargos do Estado com incentivos.

(d) Encargo suportado pelo Estado decorrente do atraso da declaração do impacto ambiental.

¹ O contrato de concessão inicial foi assinado em 22/06/99, tendo por objecto a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, por um prazo de 30 anos, renováveis por período não superior a 15 anos. A concessão foi objecto de renegociação, tendo o novo contrato sido assinado em 23/05/2005, o qual consagra uma concessão até 2010, renovável por um período de 9 anos.

² O correspondente contrato foi celebrado em Julho de 2002 entre o Estado e a Concessionária Metro Transportes do Sul, configurando um modelo do tipo DBOFT, isto é, tendo por objecto o Projecto, a Construção, o Fornecimento de Equipamentos e de Material Circulante, o Financiamento, a Exploração, a Manutenção e a Conservação da Totalidade da Rede de Metropolitano, findo o prazo do qual, os bens afectos à Concessão reverterem para o Concedente, livres de quaisquer ónus ou encargos, salvo algumas excepções claramente previstas no contrato.



Assim, os encargos do Estado estimados com as duas concessões de transporte ferroviário ascendem a cerca de € 424 milhões.

A *Concessão Fertagus* foi objecto de renegociação pelo facto do tráfego real registado na concessão nada ter a ver com as expectativas [sobre]optimistas, constantes do anterior modelo *Caso Base*. Esta concessão passou, assim, de um projecto idealizado para ser auto-suficiente, do ponto de vista financeiro (com custo zero para o Estado), para um projecto que envolve, actualmente, para o Estado, um encargo da ordem dos € 113 milhões¹.

Os encargos do Estado assumidos com o anterior contrato “*Fertagus*” totalizam cerca de € 55 milhões, dos quais € 45 milhões respeitam a reequilíbrios financeiros. Daquele total encontrava-se em dívida, com referência a 31/12/2004, o montante global de cerca de € 48,5 milhões (€ 45,2 milhões respeitantes a compensações financeiras e € 3,3 milhões relativos a incentivos).

No actual contrato, a concessionária passou a assumir o risco de tráfego e os encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER, ainda que tenham passado para o Estado todas as responsabilidades pelo financiamento dos investimentos originariamente a cargo da concessionária, totalizando os encargos relativos a compensações por prestação de serviço público, no período 2005–2010, no montante de € 57,6 milhões².

Quanto à concessão *Metro Sul do Tejo*, no actual contrato o pacote remuneratório da Concessionária inclui, para além da comparticipação relativa ao investimento das Infra-estruturas de Longa Duração (a cargo do Estado no valor global de € 265 milhões³ e dos subsídios à exploração resultantes de défices de tráfego, o direito à totalidade das receitas auferidas na exploração do serviço concessionado, bem como o direito a receber os proveitos publicitários e os decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST.

Aquele contrato encontra-se em vias de renegociação, em resultado de um conjunto de relevantes alterações exigidas pela Câmara Municipal de Almada (CMA) ao projecto inicial, quer em fase de negociações, quer durante a execução do contrato. As consequências destas alterações foram igualmente agravadas pela indisponibilidade dos terrenos da CMA. O custo destas alterações é estimado num encargo adicional para o Estado de € 48,3 milhões. Acresce ainda, como já se referiu, o facto de, nesta concessão, contrariamente à da *Fertagus* na versão renegociada, o Estado assumir o risco de tráfego, compensando a concessionária por défices de tráfego, nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência⁴.

Face a este enquadramento, os encargos do Estado com esta concessão podem, com grande probabilidade, ultrapassar os € 300 milhões.

¹ A que acrescem os encargos suportados pelo Estado com consultoria, no âmbito da renegociação do contrato inicial, que foram superiores a € 1,1 milhões.

² Caso não se verifique a prorrogação do contrato (o prazo da concessão expira em 2010), poderão subsistir responsabilidades do Estado que se estimam em mais de € 76 milhões, em consequência da operação de transferência de propriedade do material circulante.

³ Deste total, foi pago pela Direcção Geral do Tesouro até ao fim de 2004 o montante de € 155,0 milhões, considerando a concessionária que, relativamente aos montantes facturados, não existiam, a 31/12/04, pagamentos em atraso por parte do Estado.

⁴ Esta situação, face ao novo posicionamento do Eurostat, poderá implicar a contabilização da dívida inscrita no balanço da concessionária nas contas públicas, dado que esta não assume, na prática, risco de tráfego. No entanto, uma vez que o Estado assegurou a maioria do investimento, os passivos de investimento inscritos no balanço da concessionária assumem reduzida expressão.

2.4. Montantes em dívida pelo Estado com referência a 31/12/2004

Face ao que antecede, os valores em dívida do Estado às empresas concessionárias, relativos a Dezembro de 2004, são os que se resumem no quadro seguinte:

Quadro 61 – Montantes em dívida pelo Estado em 31-12-2004

(milhões de euros)

Concessionárias	Montantes	Entidade Responsável	Natureza
AENOR	21,569	DGCI	IVA
	5,129	EP-EPE	Última tranche do subsídio do Estado
	0,093	DGCI	IRC
Auto-Estradas Atlântico	0,111	EP-EPE	Despesas suportadas com a adaptação do Nó da Arnóia e com o alargamento do sublanço CRIL/Loures
Lusoponte	0,010	EP-EPE	Trabalhos realizados pela concessionária por conta da EP – EPE
Brisa	6,715	DGT	Comparticipações em Portagens
	84,063	DGT	Comparticipações no Investimento (a)
	1,660	DGT	Juros de mora
LUSOS CUT Costa de Prata	6,875	DGCI	IVA
	0,033	DGCI	IRC
Euroscut Algarve	0,263	EP-EPE	"Sondagens arqueológicas"
LUSOS CUT das Beiras Litoral e Alta	20,958	DGCI	IVA
	0,037	DGCI	IRC
EuroScut Norte	22,022	DGCI	IVA
LUSOS CUT Grande Porto	9,655	DGCI	IVA
	0,021	DGCI	IRC
Fertagus	0,033	DGT	Incentivos
	45,178	DGT	Compensações Financeiras
Total	224,395		

(a) A DGT refere não poder confirmar este montante, tendo a IGF certificado até 31/12/2003 o montante de € 36.797.254 dos quais foram pagos, em 2004, € 30.140.158.

Fonte: Tribunal de Contas – Relatório de Auditoria 33/05 – 2ª Secção.

Os montantes em dívida pelo Estado em 31/12/04, referenciados pelas concessionárias, atingem cerca de € 224,4 milhões, dos quais mais de metade correspondem a dívidas acumuladas às concessionárias Fertagus e Brisa relativas a compensações/comparticipações financeiras. As dívidas apresentadas pelas concessionárias relativas a reembolsos de IVA representam igualmente uma fatia considerável, que totaliza cerca de € 81 milhões.



Quadro 62 – Natureza dos montantes em dívida do Estado

(em milhões de euros)

Natureza	Montantes
IVA	81,1
IRC	0,2
Encargos Directos do Estado c/ os Contratos	143,1
Total	224,4

Fonte: Tribunal de Contas

Para além destes, haverá ainda que considerar os outros encargos “garantidos” com os processos de REF que se encontram em negociação/arbitragem e que configuram o denominado “défice deslizando”.

3. ENCARGOS COM PPP NA ÁREA DA SAÚDE

Os primeiros projectos de PPP na área da saúde¹ foram lançados e aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, o qual estabelece que as mesmas têm por objecto “a associação duradoura de entidades dos sectores privado e social à realização directa de prestações de saúde, ao nível dos cuidados de saúde primários, diferenciados e continuados, ou ao apoio directo ou indirecto à sua realização no âmbito do serviço público de saúde assegurado pelo Serviço Nacional de Saúde”.

Esses projectos foram o do Centro de Atendimento do SNS e o do Centro de Medicina e Reabilitação Física do Sul, cujos contratos têm uma duração de 4 e 7 anos, respectivamente.

Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, foram aprovados e lançados projectos de PPP de quatro hospitais – o Novo Hospital de Loures, o Novo Hospital de Cascais, o Novo Hospital de Braga e o Novo Hospital de Vila Franca de Xira – prevendo-se que estes contratos tenham uma duração de 30 anos para a vertente infra-estrutural (construção, gestão e manutenção do edifício hospitalar) e de 10 anos para a vertente clínica (prestação de cuidados hospitalares).

¹ Embora não incluído como tal nos valores publicados pelo Ministério das Finanças a propósito das PPP, a gestão privada do Hospital Fernando da Fonseca (HFF) / Amadora-Sintra, cujo primeiro contrato remonta a 1995, enquadra-se actualmente no regime jurídico das parcerias público-privadas através do Contrato de Gestão do HFF outorgado em 2004 entre a ARSLVT e a Sociedade Gestora (SG) do HFF. Os encargos previstos para o período 2005-2008 são de € 489 milhões e relacionam-se com a gestão privada integral do HFF, de forma a garantir a prestação continuada de cuidados de saúde, mediante uma retribuição anual de 101,7 milhões de euros que é paga por duodécimos à SG do HFF, com os necessários ajustamentos, previstos no contrato, relativamente às anuidades subsequentes. Relativamente a 2004, a ARSLVT pagou efectivamente € 110,7 milhões, dos quais € 99,5 milhões a título de duodécimos, € 6,9 milhões correspondentes ao pagamento de facturação de medicamentos e meios complementares de terapêutica e ainda € 4,1 milhões relativos a acertos de contas. Relativamente aos anos anteriores o acerto de contas do exercício de 2002 ainda não se encontra encerrado, por se encontrar em processo de resolução consensual de conflitos, tendo o mesmo sucedido com o acerto de contas do ano de 2003. Quanto aos encargos futuros com o Contrato de Gestão do HFF, a Portaria n.º 587/2004, de 28 de Abril, prevê para 2005 o valor máximo de € 117,0 milhões e, para os anos seguintes, até 2008, um crescimento anual na ordem dos 3%.

A previsão dos montantes e do início dos encargos futuros com estas PPP é a seguinte:

Quadro 63 – PPP Saúde – Previsão dos montantes e do início dos encargos e futuros

(em milhões de euros)

Projecto de Parceria	Previsão de encargos futuros	Data prevista para o início dos pagamentos
Centro de atendimento do SNS	50,2	3.º Trimestre de 2006
CMFR do Sul	54,1	4.º Trimestre de 2006
Hospital de Loures	1 744,3	1.º Trimestre de 2010
Hospital de Cascais	729,4	2.º Trimestre de 2007
Hospital de Braga	2 040,8	3.º Trimestre de 2007
Hospital de Vila Franca de Xira	954,8	2.º Trimestre de 2008
Total	5 573,6	

Fonte: Tribunal de Contas

Os encargos totais de 2006 a 2037 previstos para estas PPP ascendem a € 5,6 milhões.

De acordo com a programação financeira das parcerias relativas aos novos hospitais, destaca-se o crescimento acentuado da despesa entre 2007 e 2016, verificando-se a partir desse ano um decréscimo acentuado desta despesa até 2019 (ano em que atinge € 530,7 milhões), tornando-se relativamente estável (à volta de € 51,7 milhões), a partir daquele ano até ao final do período.

Com efeito, considerando os respectivos modelos de pagamentos plurianuais verifica-se um crescimento acentuado dos encargos futuros acumulados ao longo dos primeiros 10 anos, devido aos seguintes factores:

- Entre 2006 e 2009, os encargos acumulados com o Centro de Atendimento do SNS e o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul – CMFR, apresentaram um crescimento de mais do dobro da despesa, prevendo-se que a despesa ascenda a cerca de € 25 milhões no ano de 2009. A partir de 2009, apenas o CMFR do Sul continuará a constituir despesa, até ao ano de 2013, o que representará cerca de 30 milhões de euros acumulados nesses 4 anos.
- Quanto aos hospitais, no primeiro ano, entre 2007 e 2008, e apenas com a entrada esperada em funcionamento de dois hospitais, os encargos em valores nominais crescerão € 77,8 milhões. Em 2010, com a esperada entrada em funcionamento do Hospital de Loures, os encargos serão acrescidos em mais € 191 milhões face ao ano de 2009. Contudo, será o período de 2010 a 2016 aquele que exigirá um maior esforço para o Estado, no montante de € 3.260 milhões, a título de pagamentos acumulados.

A segunda vaga de hospitais na modalidade de PPP será composta por mais seis hospitais: Algarve, Oriental de Lisboa, Évora, Vila do Conde/Póvoa do Varzim, Vila Nova de Gaia e Margem Sul, estando a prioridade de cada projecto ainda pendente de decisão.



Tribunal de Contas

Relativamente ao ano de 2004, as despesas com os programas das Parcerias em Saúde compreendem € 2,9 milhões a título despesas de funcionamento da Estrutura de Missão Parcerias.Saúde (criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 162/2001, de 16 de Novembro), os quais correspondem a fornecimentos e serviços no montante de € 2,6 milhões e € 295 mil respeitantes a despesas com pessoal¹.

¹ A que acresce, como já se referiu, € 110,7 milhões com o contrato de gestão do HFF.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 2005

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

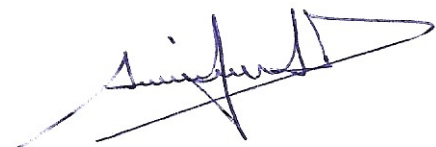
Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

João Pinto Ribeiro, Relator
(com declaração de voto em anexo) e
vincido conforme declaração emitida no acto relativo
mente a R.S.S.

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

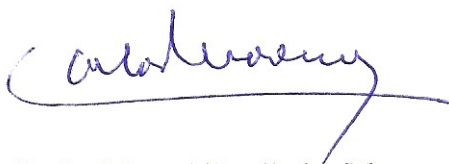
Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



Armino de Jesus de Sousa Ribeiro



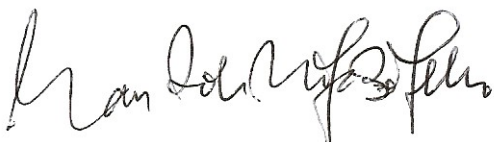
José Luis Pinto Almeida



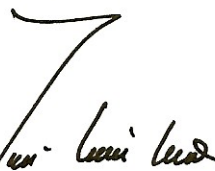
Carlos Manuel Botelho Moreno



Lido José Leite Pinheiro de Magalhães



Manuel Roberto Mota Botelho



José de Castro de Mira Mendes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



Tribunal de Contas

Helena Maria Ferreira Lopes

Adelino Ribeiro Gonçalves

António José Avérous Mira Crespo

FUI PRESENTE,

(Jorge Manuel F. da Cruz Leal)



Tribunal de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em seguimento de posições que venho mantendo na votação de Pareceres respeitantes a exercícios anteriores a 2004, existem várias matérias sobre as quais entendo que o Tribunal deveria ter assumido posição diferente.

Esta declaração constitui um sumário do meu entendimento quanto a tais matérias, a ser reproduzido na íntegra na acta da sessão do Plenário Geral que aprovou o presente Parecer.

Quanto à questão dos abatimentos à receita das estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e dos montantes estimados para reembolsos e restituições, considero que a excepção ao princípio da não compensação constante do nº 2 do artigo 6º da Lei de Enquadramento Orçamental não está conforme com a Constituição.

Tais abatimentos constituem obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato, conforme previsto no artigo 105º, nº 2 da Constituição, sujeitos à especificação orçamental estabelecida no nº 3 do mesmo artigo da Constituição, pelo que a sua omissão consubstancia a não observância da regra da universalidade do orçamento consagrada na alínea a) do nº 1 do artigo 105º da Constituição, ou seja, a discriminação das receitas e despesas do Estado.

Não admitindo a Constituição excepções a esta regra, não pode o legislador consagrá-las na legislação ordinária, mesmo de valor reforçado, como é o caso da LEO.

Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no artº 4º, nº 5 da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2004 no artº 8º do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos artºs. 105º e 106º da Constituição.

Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um Orçamento.

Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevivência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir excepções à regra da anualidade.

Outra questão diz respeito às operações a que se refere o artigo 54º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que este diploma designa como operações específicas do Tesouro.

Como observação prévia, não se pode deixar de referir que este conceito de operações específicas do Tesouro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que dispôs sobre o Regime de Tesouraria do Estado, se afigura não ser compatível com a alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição. Com efeito, o relatório que ali se prevê acompanhar a proposta do Orçamento diz respeito às operações de tesouraria e às contas do Tesouro. Ora, se na terminologia do Decreto-Lei nº 191/99 as operações de tesouraria se desdobram em operações orçamentais e operações específicas do Tesouro, é manifesto que este relatório apenas pode dizer respeito a estas últimas, sendo certo que até

à publicação do diploma o conceito legal e doutrinário de operações de tesouraria correspondia às agora denominadas operações específicas do Tesouro. Ou seja, para além da confusão terminológica introduzida pelo Decreto-Lei nº 191/99, para este preceito da Constituição, operações de tesouraria não podem deixar de corresponder à noção que designo por tradicional.

De resto, a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio, no seu artº 37º, nº 1, alínea g), reproduzir a citada alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição, o que confirma terem as operações de tesouraria presentemente para o legislador a natureza e conteúdo de que se revestiram até à publicação do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

Por outro lado, verifica-se que as operações previstas no artigo 54º da Lei do Orçamento para 2004 têm conteúdo idêntico às dos números 2 a 5 do artigo 20º da Lei 2/88, de 26 de Janeiro, as quais, como é conhecido, foram declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral pelo Acórdão nº 267/88 do Tribunal Constitucional. Não se pode portanto deixar de ainda chamar a atenção para as alíneas b) e seguintes do nº 1 do artigo 30º do Regime de Tesouraria do Estado, que também têm de ser apreciadas à luz do mesmo Acórdão.

Daqui vem que entendo não estarem os nºs 1 a 5 do referido artigo 54º em conformidade com a Constituição, a qual não foi objecto de qualquer alteração nesta matéria desde 1988 até ao presente.



(Manuel Raminhos Alves de Melo)