

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 41 /09-2.ª S

PROC.º N.º 41/09 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA
ÀS DESPESAS DO CAPÍTULO 60 – “DESPESAS EXCEPCIONAIS”,
DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
(ANO 2008)

Tribunal de Contas
Lisboa
2009



ÍNDICE

I –	SUMÁRIO.....	5
1.1 –	Introdução.....	5
	<i>1.1.1 – Audição dos responsáveis</i>	<i>6</i>
1.2 –	Observações e recomendações.....	7
	<i>1.2.1 - Bonificação de juros à habitação própria permanente</i>	<i>7</i>
	<i>1.2.2 - Compensação de juros.....</i>	<i>11</i>
	<i>1.2.3 – Assunção de passivos e de responsabilidades.....</i>	<i>12</i>
	<i>1.2.4 – Saldos do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”</i>	<i>13</i>
II –	DESENVOLVIMENTO.....	15
2.1 –	Bonificação de juros à habitação própria.....	15
	<i>2.1.1 – Execução financeira.....</i>	<i>15</i>
	<i>2.1.2 – Enquadramento da bonificação de juros à habitação própria</i>	<i>16</i>
	<i>2.1.3 – Sistema informático de crédito bonificado à habitação (SCH).....</i>	<i>18</i>
	<i>2.1.4 – Determinação da classe de bonificação.....</i>	<i>23</i>
	<i>2.1.5 – Reclamações quanto à determinação da classe de bonificação</i>	<i>24</i>
	<i>2.1.6 – Evolução dos pagamentos efectuados e estimativa de encargos futuros</i>	<i>26</i>
	<i>2.1.7 Auditorias às instituições de crédito</i>	<i>30</i>
	<i>2.1.8 – Acompanhamento de anteriores recomendações do Tribunal</i>	<i>34</i>
	<i>2.1.8.1 – Recomendações acolhidas</i>	<i>34</i>
	<i>2.1.8.2 – Recomendações em apreciação</i>	<i>35</i>
	<i>2.1.8.3 – Recomendações não acolhidas.....</i>	<i>35</i>
2.2 –	Compensação de juros.....	36
	<i>2.2.1 – Enquadramento legal e orçamental</i>	<i>36</i>
	<i>2.2.2 – Cálculo da compensação de juros – taxas de juro.....</i>	<i>38</i>
	<i>2.2.3 – Controlo dos elementos fundamentais dos valores reclamados.....</i>	<i>41</i>
2.3 –	Assunção de passivos e de responsabilidades.....	45
	<i>2.3.1 – Assunção de passivos e de responsabilidades ao abrigo do artigo 98.º da LOE/2008 46</i>	
	<i>2.3.1.1 – GESTNAVE.....</i>	<i>47</i>
	<i>2.3.1.2 – Bragança Polis.....</i>	<i>48</i>

2.3.1.3 – Casa da Música.....	50
2.3.1.4 – Millenium bcp.....	51
2.3.2 – <i>Outras situações analisadas</i>	53
2.3.2.1 – IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	53
2.3.2.2 – IGCP (juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas).....	54
2.3.2.3 – IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	54
2.3.2.4 – Jornal “O Século”	55
2.3.3 – <i>Circuito de conferência, autorização e pagamento</i>	55
2.3.4 – <i>REN – Rede Eléctrica Nacional</i>	56
2.5 – Saldos do Capítulo 60	58
2.5.1 – <i>Saldos transitados, execução orçamental e impacto no défice</i>	58
2.5.1.1 – Transferência dos saldos e execução financeira.....	58
2.5.1.2 – Efeitos sobre a CGE/2008 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60”.....	59
2.5.2 – <i>Bonificação de juros</i>	61
2.5.3 – <i>Subsídios e indemnizações compensatórias</i>	61
2.5.3.1 – Indemnizações compensatórias a empresas de transporte aéreo	63
2.5.3.2 – Indemnizações compensatórias a empresas de transporte ferroviário e rodoviário	64
2.5.3.3 – Indemnizações compensatórias ao sector das telecomunicações...	64
2.5.4 – <i>Activos financeiros</i>	64
2.5.4.1 – Programa “Pagar a Tempo e Horas”	65
2.5.4.2 – Arsenal do Alfeite	68
2.5.4.3 – Casa do Douro/Caixa Geral de Depósitos.....	68
III – EMOLUMENTOS	70
IV – DECISÃO.....	71
V – FICHA TÉCNICA	73
ANEXO I – LEGISLAÇÃO E ORGANOGAMA	74
ANEXO II – LEGISLAÇÃO E DESPACHOS SOBRE A COMPENSAÇÃO DE JUROS.....	76
ANEXO III – COMPARAÇÃO DO CONTROLO EFECTUADO SOBRE OS PEDIDOS DE BONIFICAÇÃO DE JUROS EM SUPORTE PAPEL OU ATRAVÉS DO SCH.....	80
ANEXO IV – FLUXOGRAMA DO PROCESSAMENTO DE INFORMAÇÃO PELO SCH.....	81
ANEXO V – MODELO PARA ESTIMAR ENCARGOS COM BONIFICAÇÕES.....	82
ANEXO VI – “GRELHA CONSENSUALIZADA”	86



ANEXO VII – RESPOSTA DO GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS	88
ANEXO VIII – RESPOSTA DA DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS	91

f

SIGLAS

Abreviatura	de...
BCP	Banco Comercial Português
BES	Banco Espírito Santo
BIC	Banco Internacional de Crédito
BII	Banco Investimento Imobiliário
BLB	Barclays Bank
BPI	Banco Português de Investimento
BST	Banco Santander Totta
Casa da Música	Casa da Música/Porto 2001, SA
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CPP	Crédito Predial Português
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGCI	Direcção-Geral de Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EDP	EDP – Gestão da Produção de Energia, SA
EX-IFADAP	Ex - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
GESTNAVE	GESTNAVE, Prestação de Serviços Industriais, SA
IC	Instituição de Crédito
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IRS	Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MGL	Montepio Geral
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PWC	Price Waterhouse Coopers
RAB	Rendimento anual bruto
RABC	Rendimento anual bruto corrigido
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	REN – REDE Eléctrica Nacional, SA
SCH	Sistema de Crédito Bonificado à Habitação
Século	Jornal “O Século”
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TRCB	Taxa de referência para o cálculo de bonificações
BCP	Banco Comercial Português



I – SUMÁRIO

1.1 – Introdução

Conforme previsto no plano de fiscalização do Departamento de Auditoria I para o ano em curso, realizou-se uma auditoria às despesas do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, processadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), nas áreas:

- ◆ Bonificação de juros à habitação;
- ◆ Compensação de juros;
- ◆ Despesas processadas através da conta de operações específicas do tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”;
- ◆ “*Aquisição de activos e assunção de passivos e de responsabilidades*”, ao abrigo dos artigos 98.º e 99.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008¹, por conta da Subdivisão 06 – “Comissões e outros encargos” do Capítulo 60, bem como outras situações que, em anos anteriores, eram regularizadas, à margem do Orçamento do Estado, através do mecanismo de “*regularização de situações do passado*”.

Dado o montante envolvido, foi ainda analisada a natureza do pagamento, com compensação em receita, à REN – Redes Energéticas Nacionais, SA (REN) a título de “Redução do défice tarifário”.

O período de incidência da auditoria abrangeu o ano de 2008, com vista à eventual integração das principais conclusões no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano.

A auditoria, realizada junto da DGTF, teve por objectivos gerais, relativamente às três primeiras áreas, acima mencionadas:

- ◆ Verificar os processos de concessão e/ou pagamento das despesas e avaliar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das respectivas operações, bem como o sistema de controlo instituído;
- ◆ Analisar o impacto, na despesa e no défice da CGE/2008, da transferência dos saldos de diversas dotações inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap. 60 (...)”;
- ◆ Apurar os encargos pagos a título de bonificação de juros à habitação e estimativa das despesas plurianuais associadas a esse regime, bem como à compensação de juros.

¹ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo do artigo 98.º da LOE/2008, a auditoria teve como objectivos:

- ◆ Identificar os compromissos assumidos pelo Estado de que resultem despesas plurianuais, caracterização de tais compromissos e quantificação dos encargos.
- ◆ Actualizar o circuito de conferência, autorização e pagamento de responsabilidades assumidas ou regularizadas ao abrigo da LOE, cujo levantamento foi realizado no ano anterior.

A acção desenrolou-se, de modo geral, com a colaboração dos dirigentes e técnicos da entidade auditada, não havendo condicionantes dignas de registo.

1.1.1 – Audição dos responsáveis

Nos termos do n.º 1 do artigo 59.º da Resolução n.º 3/98 – 2.ª Secção (Regulamento da 2.ª Secção, publicado no D.R., II Série, n.º 139, de 19 de Junho), o trabalho dos auditores consubstanciou-se no Relato de Auditoria às “Despesas do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (ano 2008)”.

No exercício do princípio do contraditório, por despacho do Conselheiro Relator, o Relato de Auditoria, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, foi enviado ao Director-Geral do Tesouro e Finanças e ao Ministro de Estado e das Finanças.

O presente Relatório teve em conta as respostas recebidas, da DGTF e do Gabinete do Ministro, de que se inserem extractos e, no sentido de atribuir toda a amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades mencionadas a mais ampla expressão e conhecimento da sua posição, constam nos Anexos VII e VIII as versões integrais dessas respostas.

Genericamente, a DGTF, na sua resposta, refere que: “(...) *continua empenhada em promover o acolhimento das Recomendações desse Tribunal (...).*”.



1.2 – Observações e recomendações

1.2.1 - Bonificação de juros à habitação própria permanente

Observações

- ◆ O acesso ao crédito bonificado à habitação própria foi vedado a partir de 2002 e, a partir de 2004, foram revogados os respectivos regimes de crédito bonificado, relativos a novas operações de crédito, mantendo-se em vigor para as operações anteriormente contratadas.
- ◆ As alterações, de 2007, à base legal deste Regime visaram a simplificação de procedimentos, dispensando o mutuário de apresentar informação relativa aos rendimentos do seu agregado familiar, passando a classe de bonificação a ser determinada pelos rendimentos registados nas bases de dados da administração fiscal. A comprovação da composição do agregado familiar do mutuário passou a ser exigida apenas em caso de variação (e não todos os anos).
- ◆ Aquelas alterações clarificaram que no rendimento anual bruto do agregado familiar é considerado o rendimento global constante das declarações anuais apresentadas para efeitos de IRS, relativas a todos os elementos do agregado familiar¹. Esta forma de apuramento não corresponde ainda ao conceito de “rendimento auferido, sem dedução de quaisquer encargos”, pois não abrange alguns rendimentos. No entanto, o custo associado ao apuramento desses rendimentos, para os beneficiários do crédito bonificado, poderá ser desproporcionado face à potencial redução de bonificações a pagar.

No caso da categoria B – “Rendimentos empresariais e profissionais”, esta forma de apuramento dos rendimentos faz corresponder o rendimento anual bruto ao valor das vendas ou prestação de serviços, sem que possam ser deduzidas as despesas relativas ao exercício da actividade. Este conceito é substancialmente diferente do utilizado noutros programas de apoio à habitação, para os quais o rendimento bruto da categoria B é igual ao lucro da actividade (contabilidade organizada) ou o valor das vendas/prestação de serviços, corrigido de uma percentagem que é considerada custo da actividade (regime simplificado). Considerando o objectivo comum destes programas, de facilitar o acesso à habitação, esta diferença de tratamento é questionável.

O Provedor de Justiça chamado a intervir nesta matéria, encetou diligências para ouvir as entidades envolvidas no processo de decisão, não se conhecendo, ainda, a sua recomendação sobre o assunto.

Na sua resposta, a DGTF informa que “(...) desencadeou já diligências tendo em vista a preparação de eventual alteração legislativa que permita que às receitas dos trabalhadores por conta própria, sejam abatidos os custos com a sua actividade, por forma a, na medida do possível, assegurar um tratamento uniforme aos titulares das diferentes categorias de rendimentos.”.

- ◆ O Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH – sistema informático, que entrou em funcionamento em 2004, para controlar as bonificações reclamadas pelas instituições de crédito, testando a informação relativa a cada contrato) foi adaptado para incluir os novos procedimentos de apuramento do rendimento anual bruto do agregado familiar², coexistindo

¹ Até então, segundo regras fixadas administrativamente, considerava-se que o rendimento anual bruto correspondia ao rendimento global indicado na primeira linha da nota de liquidação do IRS.

² Aplicável aos contratos transferidos a partir de 01-06-2007 e, relativamente aos contratos em curso, às anuidades que tiveram início após 01-08-2007.

com os procedimentos anteriores¹. Quanto à implementação do sistema, têm-se verificado algumas dificuldades:

- ◇ Situações pontuais de demora na atribuição da classe de bonificação, devido ao reduzido número de horas disponíveis na base de dados da administração fiscal para afectar ao processamento dos registos provenientes do SCH e à elevada dimensão dos ficheiros. Essa demora deve-se, em parte, à necessidade de adaptar, anualmente, o programa informático de pesquisa das bases de dados da administração fiscal, o que impede a total estabilização dos procedimentos informáticos, podendo gerar erros de pesquisa.
- ◇ Lenta adaptação das instituições de crédito ao funcionamento do SCH, evidenciada pela incapacidade de introduzir informação no sistema: Em 2009, nos primeiros dois meses, 21,5% dos registos submetidos foram recusados. Para este resultado contribui de forma significativa a Caixa Geral de Depósitos, com 32,2% dos registos recusados.

O funcionamento do SCH tem vindo a ser aperfeiçoado, ao nível da sua capacidade de detectar erros e quanto ao desenvolvimento de módulos de consulta que, à data do trabalho de campo, estavam em fase de testes, produzindo, por enquanto, resultados de fiabilidade reduzida.

- ◆ No regime não bonificado, a instituição de crédito recebe mensalmente, do devedor, a sua parte dos juros, enquanto a bonificação de juros, a pagar pelo Estado, apenas ocorre após o final da anuidade. Para compensar as instituições de crédito deste período, a cada bonificação mensal são acrescidos juros, capitalizados mensalmente. Note-se que a legislação relativa ao crédito bonificado não prevê este acréscimo de juros.

Questionada sobre esta prática, a DGTF esclarece que “(...) por razões que se prendem com os seus procedimentos internos, apenas efectua o pagamento no final de cada anuidade. Tal prática é aplicável sempre que exista uma discrepância temporal entre a obrigação e o respectivo pagamento.”.

Este procedimento implica, para o Estado, um acréscimo de custos, sem a correspondente previsão legal, prática que deverá ser objecto de correcção.

- ◆ No último quinquénio, em média, foram pagos € 322,0 milhões/ano, relativos às obrigações assumidas pelo Estado no âmbito do crédito bonificado à habitação própria permanente. Estima-se que, no final de 2008, ainda não tivessem sido reclamados cerca de € 162,9 milhões de juros bonificados, o que se deverá, essencialmente, à dificuldade das instituições de crédito submeterem os pedidos através do SCH.
- ◆ Estima-se que, mantendo-se o enquadramento legal em vigor em 2008, em 2009 os custos associados ao regime de crédito bonificado atinjam os € 197,7 milhões². No ano seguinte, esse montante deverá baixar para € 165,4 milhões, por se estimar que o impacto da redução da taxa de referência para o cálculo das bonificações será mais forte do que o resultante da quebra do PIB (que induz a subida das bonificações a pagar)³.
- ◆ As cinco instituições de crédito com maior peso no regime de crédito bonificado foram objecto de auditorias pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), sendo, em todas elas, detectado um volume significativo de irregularidades. Estas auditorias abrangeram as primeiras anuidades de

¹ Aplicável a anuidades antecedentes às indicadas na nota de rodapé anterior.

² Na prática, o Governo introduziu alterações ao regime de crédito bonificado, para beneficiar os titulares de empréstimos bonificados em situação de desemprego, pelo que esta estimativa estará subavaliada.

³ O valor das bonificações com anuidades vencidas pode vir a diferir significativamente destas estimativas que se baseiam, designadamente, na evolução prevista para o PIB (objecto de sucessivas rectificações no primeiro trimestre de 2009).



contratos celebrados em 1997, 1998, 1999 e 1.º quadrimestre de 2002, a validação das comprovações anuais de rendimentos e dos reembolsos de bonificações efectuados num triénio e uma auditoria aos sistemas informáticos das instituições de crédito. Em matéria de resultados, verificou-se que:

- ◇ O BII/BCP foi a primeira entidade auditada (após suspensão dos pagamentos, por terem sido detectados erros nas reclamações de juros apresentadas junto da DGTF). Na sequência do Relatório da IGF, a instituição de crédito reviu a sua carteira de crédito bonificado e o sistema de controlo interno, submetendo as reclamações de juros a certificação externa¹, validada pela IGF. Assim, foram validados € 76,5 milhões relativos a primeiras anuidades dos empréstimos contratados desde 1993² e € 215,2 milhões relativos a anuidades vencidas entre 2000 e o primeiro quadrimestre de 2005.
- ◇ Este modelo não poderia ser aplicado às restantes entidades, uma vez que não foram objecto de interrupção nos pagamentos. A DGTF, admitindo a incapacidade das instituições de crédito reverem toda a carteira de empréstimos, tem tentado negociar outras soluções, conduzindo a que três manifestassem a intenção de regularizar a situação para os anos que forma objecto de auditoria, aceitando a extrapolação dos resultados obtidos na amostra, para o universo desses anos e, também, para 2000 e 2001³. Para contratos de 1996 e anos anteriores não está prevista qualquer correcção.

Já a CGD manifestou que daria prioridade à resolução das dificuldades na validação da informação submetida ao SCH, pelo que, só após solucionar este problema procuraria dar resposta às irregularidades detectadas. Esta posição adia, por tempo indeterminado, a verificação de perto de 50% da carteira de crédito bonificado à habitação.

Estas posições traduzem um empenhamento bastante moderado das instituições de crédito na revisão e correcção das respectivas carteiras de crédito bonificado, sendo inaceitável, para o Estado, arrastar esta situação por tempo indeterminado, com prejuízo para o erário público.

- ◆ No que refere a anteriores recomendações do Tribunal, verificou-se que:
 - ◇ Foram acolhidas as relativas a:
 - ◆ Não realização de despesas por operações específicas do Tesouro, sem a correspondente inscrição orçamental;
 - ◆ Adopção da via legislativa para fixar as regras de determinação do rendimento anual bruto do agregado familiar (anteriormente fixadas com base numa decisão administrativa).
 - ◇ A criação de um mecanismo de controlo das alterações das declarações de rendimentos para os contribuintes incluídos em agregado familiar abrangido pelo crédito bonificado, proposta pelo Tribunal, será objecto de estudo, com base numa análise custo/benefício. Actualmente, por apreciação casuística, através do mecanismo da reclamação, é possível a revisão do rendimento anual bruto o que, naturalmente, tenderá a acontecer apenas nos

¹ Realizada por empresa de auditoria, de acordo com termos de referência definidos pela IGF.

² Na sequência do relatório da IGF e dos procedimentos de correcção o período de certificação externa passou a abranger também este período.

³ No caso do BIC/BES, foram efectuadas correcções internas e os pagamentos relativos ao período auditado foram objecto de certificação externa. Com base nestes trabalhos, a IGF concluiu que, relativamente aos pagamentos efectuados a esta instituição de crédito, desde o ano de celebração dos contratos com os mutuários até 2007, deveriam ser repostos € 4,5 milhões.

casos em que os elementos do agregado familiar do mutuário corrigiram as suas declarações para rendimentos inferiores.

Na sua resposta, a DGTF salienta “(...) a especial intervenção da Direcção-Geral dos Impostos nesta matéria, bem como a possibilidade de uma declaração anual poder ser alterada mais do que uma vez durante os 4 anos seguintes à sua apresentação, pelo que a relevação de eventuais rectificações provocaria maior sobrecarga no Sistema de Crédito à Habitação e maior complexidade na gestão dos contratos das IC.”.

A conclusão do estudo acima referido é essencial para a adequada ponderação da utilidade de criar este controlo.

- ◇ Não foi acolhida, na legislação relativa ao regime do crédito bonificado, a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, de apresentarem motivo justificado. A inexistência desse imperativo permite que:
 - ◆ Em casos de compra de 2.^a habitação, um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal, beneficiando o agregado familiar, para além da bonificação de juros (1.^a habitação), também da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (2.^a habitação);
 - ◆ Sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

A DGTF, na sua resposta, esclarece que esta recomendação não foi acolhida por “(...) envolver alterações cuja implementação e controlo ultrapassam as [suas] competências (...)” Considera, “(...) no entanto, que tal medida irá afectar em primeira linha os actuais beneficiários de bonificação, já que o regime geral bonificado se encontra fechado a novas adesões, devendo ser ponderado em que medida a alteração das regras será compatível com expectativas ou eventuais direitos adquiridos neste âmbito”.

A recomendação do Tribunal visa obviar a utilização abusiva de incentivos, que, a existir, não pode ser considerada direito adquirido.

Recomendações:

- ◆ O pagamento da bonificação de juros deverá ser mensal mas, caso se opte pelo pagamento anual, este deverá ser previsto em diploma legal, fixando, designadamente, a taxa de juro ou indexante a utilizar.
- ◆ Com o objectivo de não permitir o arrastamento, por tempo indeterminado, da regularização dos erros detectados pelas auditorias da IGF às bonificações pagas no âmbito do regime de crédito bonificado à habitação própria permanente, deverá ser fixado um período de tempo razoável para as instituições de crédito, alternativamente:
 - ◇ Corrigirem e certificarem as respectivas bases de dados do crédito bonificado, apurando os montantes a devolver ao Estado;
 - ◇ Estabelecerem um modelo, sujeito à aprovação da DGTF (eventualmente com o apoio técnico da IGF), para a extrapolação dos erros das amostras analisadas a toda a carteira do crédito bonificado (e não apenas a alguns anos), aceitando devolver ao Estado os valores que resultem da aplicação desse modelo.

Nesta opção merecem especial atenção os erros relativos às condições de acesso, por afectarem toda a vida do empréstimo. Perante este tipo de erro, o modelo de compensação



ao Estado deverá abranger as bonificações já pagas e estipular os abatimentos a efectuar aos pagamentos dos anos futuros.

Na sua resposta, a DGTF refere que a “(...) especificidade e a complexidade de que se reveste a regularização de anomalias, torna difícil a fixação de um prazo para o efeito, o qual estará sempre dependente da capacidade de resposta por parte das entidades envolvidas.”.

Como foi referido, o prazo a fixar deverá ser razoável, atendendo às dificuldades apontadas. No entanto, se a DGTF concluir que tal não é possível, deverá estabelecer objectivos para a resolução faseada das anomalias.

- ◆ As auditorias não abrangeram as instituições de crédito com menor peso no crédito bonificado (no seu conjunto, em 2008, receberam € 31,8 milhões), sendo provável que também apresentem irregularidades, pelo que a oportunidade e utilidade do alargamento da verificação a estas entidades deverá ser ponderada.

A DGTF, na sua resposta, refere que esta recomendação deverá “(...) ser ponderada pela Inspeção-Geral de Finanças”. Questionado sobre esta matéria, o Ministro das Finanças não se pronunciou.

- ◆ A legislação relativa ao regime de crédito bonificado à habitação deveria estabelecer a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, de apresentarem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).

1.2.2 - Compensação de juros

Observações

- ◆ Permanece inalterada a situação verificada em anteriores auditorias, cujos resultados constam dos Pareceres sobre a CGE de 1995, 1999 e 2005, quanto a não serem verificados elementos fundamentais, como os documentos que titulam a dívida e a confirmação da data da inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que se considera inaceitável.

Assim, no pressuposto de que o valor indicado no contrato de dação se refere ao valor nominal do título (letra ou livrança) a ser pago na data do seu vencimento, esse valor incluirá já os juros que o devedor deveria pagar até essa data, pelo que não haverá lugar ao cálculo dos juros compensatórios desde uma data anterior.

- ◆ Foram basicamente aceites os valores reclamados pelas IC's a partir de diferentes metodologias de cálculo, resultando em diferenças que, embora pouco significativas em valor, não se justificam perante situações objectivamente iguais.

Recomendações

- ◆ Recomenda-se o confronto da informação dos contratos de dação e dos respectivos planos de cálculo dos montantes reclamados com os documentos que titulam a dívida.
- ◆ Relativamente às dívidas tituladas por letras ou livranças, caso não seja possível determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro,

recomenda-se que se proceda ao cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, sendo a IC “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.

- ◆ Quando, não sendo possível determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade dos juros ao devedor, prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, e também não seja possível à IC remeter esses títulos, havendo outros meios probatórios, inequívocos, da existência da dívida objecto da compensação de juros, bem como do seu montante e data a que se reporta, deverão os mesmos ser considerados, em substituição, designadamente, da data genérica de 14-03-75 considerada por uma IC.
- ◆ Recomenda-se a definição de critérios e metodologias de cálculo, a aplicar de forma objectiva e uniforme, relativamente aos valores reclamados pelas IC’s.
- ◆ Verificou-se haver lugar à reposição de € 85.023,50 por uma IC respeitante a importâncias pagas a mais a título de juros compensatórios (e juros de regularização) em dois processos devido a erro no cálculo dos montantes reclamados, devendo ser recalculadas as respectivas compensações de juros.

1.2.3 – Assunção de passivos e de responsabilidades

Observações

- ◆ Observa-se, nos diversos casos analisados, o pagamento pelo Estado de encargos acrescidos em virtude do “arrastar” dos processos de liquidação, designadamente, da GESTNAVE (Cfr. ponto 2.3.1.1).
- ◆ No caso concreto da Bragança Polis, sociedade de capital exclusivamente público, constatou-se que os atrasos na realização do respectivo capital social, conjugados com a demora na aprovação das candidaturas a fundos comunitários, conduziram a dificuldades de tesouraria e ao recurso a crédito bancário para obter as verbas necessárias ao cumprimento das obrigações contratuais para com os empreiteiros. Assim, a falta de entendimento entre as entidades públicas accionistas da sociedade acabou por penalizar o erário público (Cfr. ponto 2.3.1.2).
- ◆ Quanto à Casa da Música, o incumprimento pela sociedade das regras aplicáveis aos procedimentos em que foram utilizados fundos comunitários, conduziu a uma penalização de € 23,2 milhões para o Estado Português (Cfr. ponto 2.3.1.3).
- ◆ Em 2008, foi efectuado um pagamento ao Millenium bcp, no valor de € 857.764,91, relativo a encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco de Angola e ex-Banco Comercial de Angola, realizado ao abrigo da alínea b) do artigo 98.º da LOE/2008, suscitando-se dúvidas sobre o seu enquadramento legal (Cfr. ponto 2.3.1.4).



Recomendações

- ◆ De forma a acautelar os interesses do Estado, recomenda-se uma maior celeridade nos processos de liquidação das empresas, de modo a minimizar os encargos a assumir/regularizar pelo Estado.
- ◆ A fim de ultrapassar, de forma definitiva, as dúvidas quanto à base legal dos pagamentos ao Millennium bcp, relativos ao reembolso de encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco de Angola e do ex-Banco Comercial de Angola, recomenda-se uma intervenção legislativa sobre a matéria.

1.2.4 – Saldos do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”

Observações

- ◆ As sucessivas Leis do Orçamento do Estado têm vindo a permitir que os saldos das dotações afectas a algumas rubricas de classificação económica inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, sejam transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro do ano seguinte, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita desse novo ano. Este procedimento contraria o princípio da anualidade, afectando os valores da receita, despesa e saldo da execução orçamental. Em 2008 estes agregados foram, respectivamente, sobreavaliados em € 14,4 milhões (receita) e € 34,9 milhões (despesa) e subavaliados em € 20,4 milhões (saldo).
- ◆ Das verbas transferidas para a conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” não foram utilizados € 20,4 milhões (repostos como receita do OE/2009). Deste montante, € 19,6 milhões estavam afectos a bonificações de juros à habitação (Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro), não utilizados por não terem sido, atempadamente, reclamados pelas instituições de crédito, devido à sua incapacidade para solucionarem os erros da informação dos contratos submetida ao SCH.
- ◆ O Programa Pagar a Tempo e Horas, no que refere aos municípios, prevê o recurso a financiamento de médio/longo prazo para o pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores, composto por dois empréstimos: 60% desse financiamento a conceder por uma instituição de crédito e 40% pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

No empréstimo a conceder pelo Estado não são cobrados juros na primeira metade da sua vigência e a taxa de juro a vigorar na segunda metade é fixada com base num mecanismo de prémio ou penalização, em função do grau de cumprimento dos objectivos fixados no Programa.

Embora estas regras criem um estímulo financeiro ao cumprimento do objectivo do Programa, os efeitos desse cumprimento só terão impacto nos pagamentos a efectuar na segunda fase do empréstimo, em regra, cinco anos e meio após a contratação. Tendo em conta os ciclos eleitorais, o benefício ou custo associado ao cumprimento do objectivo recairá na administração autárquica seguinte, o que poderá limitar a eficácia desse regime.

- ◆ Em 1997, foi concedida a garantia do Estado a um empréstimo de € 85,0 milhões à Casa do Douro, tendo como contra-garantia um penhor mercantil sobre os vinhos daquela entidade. Em

execução dessa garantia, até ao final de 2007, o Estado Português pagou € 44,2 milhões¹, ascendendo, nessa data, a dívida da Casa do Douro ao Estado a € 53,6 milhões (incluindo juros, juros de mora e comissões de garantia).

Tendo em conta a dificuldade de avaliação parcial do penhor, em 2008, o Estado optou por não se substituir à Casa do Douro nas suas obrigações contratuais, provocando o vencimento imediato da totalidade do empréstimo. Para fasear o seu pagamento, a DGTF celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, a 31-12-2008, um contrato de pagamento da dívida vencida e não paga (€ 48,5 milhões, valor que incluía os juros e juros de mora das prestações vencidas), pelo qual se vence, na data da sua assinatura, a primeira prestação, no valor de € 7.213.270. Este montante foi pago a 05-01-2009, pela conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”.

Recomendações

- ◆ A transferência de saldos para contas de operações específicas do Tesouro contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 4.º da LEO, pelo que se reitera a recomendação no sentido de ser dada especial atenção a essa transferência de saldos, devendo ser reduzida ao mínimo indispensável e sempre devidamente justificada por situações excepcionais.
- ◆ As contas “Saldo do Capítulo 60 do OE/(ano)” de operações específicas do Tesouro, por serem constituídas a título excepcional, com verbas do Orçamento do Estado, devem estar devidamente evidenciadas no Mapa XXVI – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado, da Conta Geral do Estado, por uma questão de transparência. Tal não se verifica naquele mapa da CGE/2008, relativamente à conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, o que não se compreende.

¹ Relativo ao incumprimento de prestações desde o ano 2001.



II – DESENVOLVIMENTO

2.1 – Bonificação de juros à habitação própria

2.1.1 – Execução financeira

Em 2008, as dotações destinadas ao pagamento de bonificação de juros, inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, Divisão 01/Subdivisão 01 – “Bonificação de juros”, foram inicialmente orçamentadas em € 242.661.560, valor que foi acrescido em € 14.687.208 (+6,1%), ascendendo a dotação final a € 257.348.768, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Os “pagamentos efectuados”, que constam da CGE, totalizaram € 257.129.434, representando as bonificações de juros na área da habitação 98,5% (€ 253.272.685), constituindo a bonificação de juros à habitação própria (Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro), em exame, 84,8% (€ 218.130.481) do total das bonificações.

Quadro II.1 – Bonificação de juros – execução orçamental

(em euros)

Cl. Ec.	Descrição	Dotação Inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	“Pagamentos efectuados”	Estrutura (%)
	HABITAÇÃO	237 551 560	15 721 127	253 272 687	253 272 685	98,5
04.03.05	IHRU	6 500 000	-470 991	6 029 009	6 029 009	2,3
05.02.01	IHRU/IC	10 206 000	2 736 596	12 942 596	12 942 595	5,0
05.02.01	Decreto-Lei n.º 349/98	205 440 060	12 690 421	218 130 481	(*) 218 130 481	84,8
05.02.01	Outras linhas de crédito	15 400 000	761 829	16 161 829	16 161 829	6,3
05.04.01	Sismo dos Açores	5 500	3 272	8 772	8 771	0,0
	OUTRAS	5 110 000	-1 033 919	4 076 081	3 856 748	1,5
05.02.01	Outras bonificações	2 030 000	-	2 030 000	1 971 795	0,8
05.02.01	Crédito de ajuda (cooperação)	1 400 000	-1 033 919	366 081	366 080	0,1
05.02.01	EURO 2004	1 680 000	-	1 680 000	1 518 873	0,6
	TOTAL	242 661 560	14 687 208	257 348 768	257 129 434	100,0

Fonte: CGE/ 2008.

Cl. Ec. 04.03.05 - Transferências correntes/Administração central/Serviços e fundos autónomos.

Cl. Ec. 05.02.01 - Subsídios/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras.

Cl. Ec. 05.04.01 - Subsídios/Administração Regional/Região Autónoma dos Açores.

IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

(*) Inclui o montante de € 39.582.885 transferido para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”.

Observa-se que, relativamente à dotação para bonificações de juros à “Habitação – Decreto-Lei n.º 349/98”, a execução orçamental é igual à dotação final por, no final do ano, ter sido transferido € 39.582.885 para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, destinada ao pagamento, até 15-02-2009, de encargos transitados de 2008.

Da verba transitada foi utilizado € 20.019.916, tendo sido repostos € 19.562.969 (como receita orçamental de 2009), pelo que a despesa inscrita na CGE/2008 referente à dotação em causa se encontra sobreavaliada, nesta importância, conforme se analisa no ponto 2.5.2.

2.1.2 – Enquadramento da bonificação de juros à habitação própria

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

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

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

O acesso ao crédito bonificado à habitação própria foi vedado a partir de 2002² e, a partir de 2004, foram revogados os respectivos regimes de crédito bonificado relativos a novas operações de crédito³, mantendo-se em vigor apenas para as operações anteriormente contratadas.

Este tipo de bonificações foi objecto de auditoria anteriores do Tribunal, incidindo sobre a despesa de, respectivamente, 1995, 1999 e 2005, tendo entretanto ocorrido as seguintes alterações legislativas mais relevantes:

- ◆ Decreto-Lei n.º 107/2007, de 10 de Abril, que simplificou procedimentos:
 - ◇ Deixou de ser exigível aos mutuários a apresentação de informação relativa aos rendimentos do agregado familiar, uma vez que esses elementos estão na posse da administração fiscal. Para o efeito, a Direcção-Geral dos Impostos foi autorizada a relacionar os dados relativos ao agregado familiar dos mutuários com as suas próprias bases de dados, para a atribuição da classe de bonificação da anuidade vincenda;
 - ◇ Os mutuários passaram a fazer a comprovação da composição do agregado familiar junto da instituição de crédito apenas quando se verificasse uma alteração na sua composição (anteriormente, essa comprovação devia ser efectuada em todas as anuidades, mesmo que não se verificassem alterações).
- ◆ Portaria n.º 827-A/2007, de 31 de Julho, estabelecendo que:
 - ◇ No rendimento anual bruto apurado pela Direcção-Geral dos Impostos é considerado o rendimento global constante das declarações anuais apresentadas para efeitos de IRS, relativas a todos os elementos do agregado familiar;

¹ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro e alterado pelos Decretos-Lei n.º 231/2002, de 2 de Novembro e n.º 107/2007, de 10 de Abril. As futuras referências ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, consideram-se feitas à versão alterada por estes diplomas.

² Pelo artigo 5.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2002), depois pela Lei do Orçamento do Estado para 2003.

³ Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro.



- ◇ Não há direito à bonificação da anuidade caso, à data relevante para a determinação da classe de bonificação, não seja possível apurar o rendimento anual bruto por incumprimento do prazo legal de entrega das declarações de IRS por parte de qualquer elemento do agregado familiar;
- ◇ Quando se verifique alteração da composição do agregado familiar, relativamente ao considerado na anuidade anterior, esta deverá ser comunicada à instituição de crédito mutuante até dois meses antes do início do período anual seguinte do empréstimo.
- ◆ Portaria n.º 310/2008, de 23 de Abril (entrou em vigor em 15-06-2008), que veio:
 - ◇ Permitir o alargamento do prazo contratual do empréstimo até 50 anos e definir, para os empréstimos com prazo superior a 30 anos, a redução anual da taxa de bonificação;
 - ◇ Estabelecer a fórmula de cálculo das bonificações para os mutuários que permaneçam no sistema de amortização de prestações progressivas.

Estas alterações, conforme se analisa no ponto seguinte, implicaram ajustamentos nos circuitos de informação existentes, objecto de descrição no Relatório de Auditoria n.º 26/2006-2.ª S, nomeadamente, no funcionamento do Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH) – sistema informático para o controlo das bonificações reclamadas pelas instituições de crédito, aplicado a anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004.

Quanto à forma de cálculo das bonificações, o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabeleceu que o sistema de amortização dos empréstimos é o de prestações constantes, com bonificação decrescente, resultando o valor da bonificação da seguinte fórmula¹:

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

Onde: B = Bonificação a suportar pelo Estado;
bk = taxa de bonificação no ano k;
TRCB = taxa de referência para o cálculo de bonificações²;
Sk = capital em dívida no início do ano k;
t = taxa de juro contratual anual;
t' = taxa de juro equivalente a t calculada em função da periodicidade de pagamento das prestações.

E no caso de amortização de prestações progressivas³:

$$B_K = b_K * TRCB * S_K$$

Onde: Bk = Bonificação no ano k;
bk = taxa de bonificação no ano k;
TRCB = taxa de referência para o cálculo de bonificações;
Sk = capital em dívida no início do ano k.

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

¹ Nos termos definidos pela Portaria n.º 1177/2000, de 15 de Dezembro.

² Esta taxa tem vigência semestral, com início a 1 de Janeiro e 1 de Julho, e é divulgada pela DGTF, com base na EURIBOR a 6 meses, divulgada no primeiro dia útil do mês anterior ao início de cada semestre, acrescida de um diferencial de 0,5 pontos percentuais, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito for menor, caso em que aquela taxa de referência passará a ser-lhe igual. Para os mutuários que se encontrem em situação de desemprego, em Abril de 2009 aquele diferencial passou a ser de 1,5 pontos percentuais (Portaria n.º 384/2009, de 9 de Abril).

³ Conforme estabelecido pela Portaria n.º 310/2008, de 23 de Abril.

Quadro II.2 – Classe de bonificação em função do rendimento anual bruto corrigido

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

(a) A taxa de bonificação é constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente, nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. A partir de 15-06-2008, para empréstimos com mais de 30 anos, às percentagens indicadas reduz-se, anualmente, 1,5 pontos percentuais (alteração introduzida pela Portaria n.º 310/2008, de 23 de Abril).

SMNA =salário mínimo nacional anual.

O RABC resulta do rendimento anual bruto (RAB) e da dimensão do agregado familiar, de acordo com a tabela seguinte:

Quadro II.3 – Rendimento anual bruto corrigido em função da dimensão do agregado familiar

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

2.1.3 – Sistema informático de crédito bonificado à habitação (SCH)

O SCH é um sistema informático criado para efectuar o controlo das bonificações reclamadas pelas instituições de crédito¹, sendo aplicado a anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004². Este sistema permite testar a informação relativa a cada contrato individualmente (de acordo com a informação submetida pela instituição de crédito e pela Direcção-Geral dos Impostos), validando o valor da bonificação reclamada³.

O SCH integra uma base de dados, residente no Instituto de Informática, sendo a informação relativa a cada contrato carregada pelas instituições de crédito. Esta informação é remetida em ficheiro informático, devidamente parametrizado⁴, de forma a permitir a sua leitura pelo SCH, que a sujeita a

¹ As regras gerais para o funcionamento desse sistema foram estabelecidas no Decreto-Lei n.º 279/2003, de 8 de Novembro, tendo o Despacho Normativo n.º 25/2004, de 21 de Maio, estabelecido o modelo de informação a prestar, em suporte informático, pelas instituições de crédito mutuantes relativamente a cada um dos contratos de empréstimo em vigor e a periodicidade de prestação dessa informação.

² As bonificações relativas a anuidades anteriores eram reclamadas em listagens em suporte papel, que eram objecto de verificações aleatórias. Em 2008, dos pagamentos efectuados, 0,01% foram solicitados por listagens em suporte papel (€ 13.418).

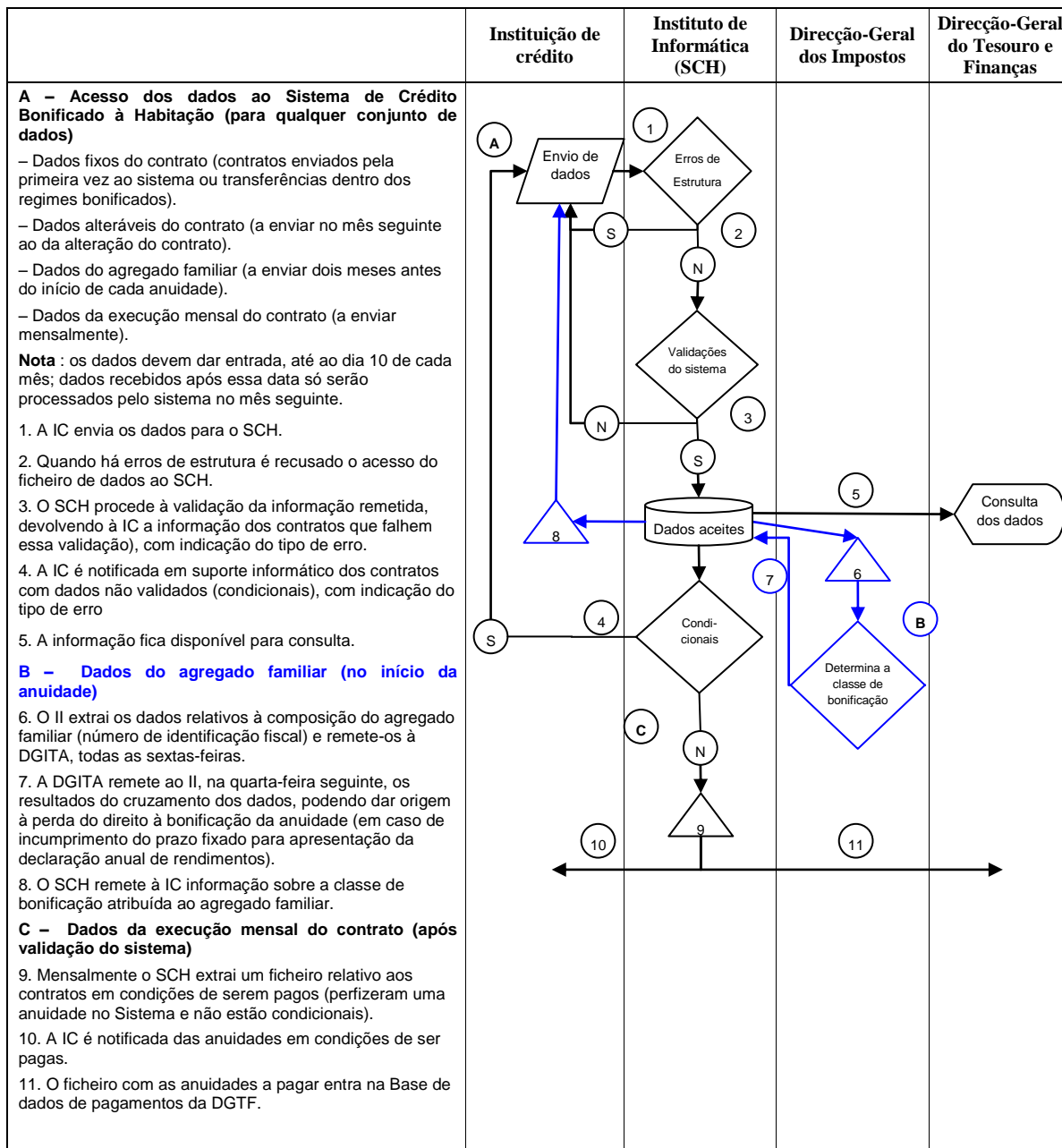
³ No Relatório de Auditoria n.º 26/2006 2.ª S foi feita uma análise comparativa do controlo existente antes (controlo aleatório de listagens em suporte papel) e após (controlo do universo através de sistema informático) a entrada em funcionamento do SCH, que consta do Anexo III.

⁴ Simplificadamente, os dados devem ser enviados em formato ASCII, estando definido o separador que limita o campo dos dados (que deve ser sempre introduzido, independentemente de existir informação sobre o respectivo campo), a sua ordem sequencial e estando igualmente tipificado o seu conteúdo (para o preenchimento de alguns campos foram criadas 11 tabelas, tendo sido definidos os códigos a aplicar para o tipo de operação, a finalidade do contrato, o seu regime de crédito, a periodicidade das prestações, o sistema de amortização, a fase do empréstimo, o grau de parentesco dos elementos do agregado familiar, o tipo de documento justificativo do rendimento, o tipo de movimento, a situação do empréstimo e a localização do imóvel).



um conjunto de validações, sendo devolvida à instituição de crédito a informação não validada, conforme ilustra o fluxograma seguinte¹.

Fluxograma II.1 – Processamento de informação pelo SCH



¹ Este fluxograma é aplicável aos contratos transferidos a partir de 01-06-2007 para outra instituição de crédito e, relativamente aos contratos em curso, às anuidades que tiveram início após 01-08-2007. Para anuidades anteriores mantém-se em funcionamento o fluxograma descrito no Relatório de Auditoria n.º 26/2006 – 2.ª S, que consta do Anexo IV.

Essencialmente, em relação ao circuito que se havia observado na anterior auditoria (incidindo sobre o ano de 2005), foi simplificada a forma de apuramento da classe de bonificação a que pertence o agregado familiar, uma vez que a instituição de crédito apenas tem de enviar para o SCH os números de identificação fiscal dos seus membros, sendo o apuramento da classe de bonificação determinado através de pesquisa efectuada na base de dados da Direcção-Geral dos Impostos¹.

Têm-se verificado situações de alguma demora na atribuição da classe de bonificação, devido ao reduzido número de horas disponíveis para afectar os sistemas informáticos ao processamento, pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), dos registos dos rendimentos para efeitos do SCH² (duas horas por dia) e à elevada dimensão dos ficheiros. Ficheiros muito extensos só podem ser processados ao fim-de-semana e, se esse processamento não for bem sucedido, tem de ser adiado para o fim-de-semana seguinte. Para minorar esta dificuldade foi acordado que o Instituto de Informática limitaria o tamanho dos ficheiros ao número de registos que lhe fosse indicado pela DGITA, de forma a garantir um processamento mais célere³.

Note-se que, tal como informou a Direcção-Geral dos Impostos, é necessário, para cada ano, adaptar o programa informático de pesquisa, uma vez que os campos das declarações de IRS são também objecto de ajustamento anual. Este facto, que decorre do funcionamento da base de dados do IRS estar estruturado para o tratamento da informação para fins fiscais poderá originar erros de pesquisa para efeitos não fiscais, como é o caso do SCH.

Relativamente às instituições de crédito, a sua adaptação à utilização do SCH tem sido lenta, traduzindo-se na detecção de erros aquando da validação da informação remetida⁴. Como descreve o fluxograma anterior, quando ocorre este tipo de erro a informação relativa ao contrato não validado não é admitida, sendo devolvida à instituição de crédito para correcção.

Em 2006, o Gabinete de Auditoria Interna da então DGT efectuou uma auditoria ao SCH⁵, na qual se destacava o relativo insucesso do sistema, por haver uma quantidade significativa de registos não validados (no primeiro semestre do ano apenas tinham sido aceites 35,4% dos registos submetidos), com prejuízo para as instituições de crédito envolvidas, decorrente do atraso no recebimento das bonificações, já vencidas. Essa situação é também susceptível de prejudicar a transparência da execução orçamental, por não traduzir os encargos com o crédito bonificado em cada ano, uma vez que parte das bonificações vencidas e reclamadas num ano poderão ser pagas no(s) ano(s) seguinte(s), após a respectiva informação ter preenchido os requisitos para a sua validação pelo SCH.

Para a resolução deste problema foi então proposto, por aquele Gabinete, que a DGTF, o Instituto de Informática e as instituições de crédito estudassem, em conjunto, a introdução de mecanismos que permitissem a redução dos registos recusados. As entidades envolvidas têm procurado solucionar este problema, assistindo-se a algumas melhorias.

¹ Anteriormente, a instituição de crédito enviava, também, para o SCH o rendimento anual bruto do agregado familiar, sendo essa informação cruzada com a base de dados da Direcção-Geral dos Impostos e, caso o rendimento indicado fosse inferior ao registado na base de dados, a anuidade ficava condicional (pagamento suspenso) até à correcção da informação por parte da instituição de crédito.

² É atribuída prioridade ao processamento de tarefas relativas ao apuramento dos impostos.

³ Em reunião de 28-10-2008, entre a DGTF, o Instituto de Informática, a DGITA e a Direcção-Geral dos Impostos.

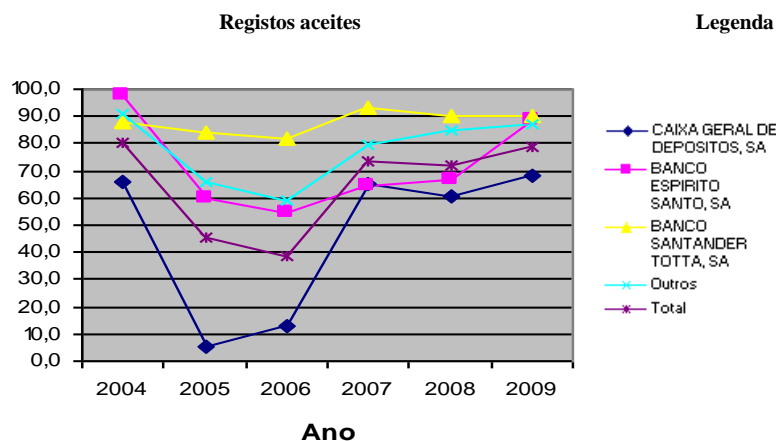
⁴ Quanto aos erros de estrutura, actualmente, não são significativos. Em 2004, abrangeram 46,5% dos ficheiros submetidos, registando-se uma melhoria significativa nos anos seguintes. Em 2008, aquela percentagem reduziu-se a 2,5% e nos dois primeiros meses de 2009 não se verificou este tipo de erro.

⁵ Informação n.º 91/2007, de 05-02-2007.



O gráfico seguinte¹ ilustra, por instituição de crédito, a evolução registada de 2004 a 2009² na percentagem de registos aceites (sendo os restantes, não validados pelo SCH, devolvidos à respectiva instituição de crédito).

Gráfico II.1 – Evolução da percentagem de registos aceite pelo SCH, por instituição de crédito



Embora, recentemente, algumas instituições de crédito consigam que cerca de 90% dos registos submetidos ao SCH sejam admitidos, em termos globais, a taxa de admissão, nos primeiros dois meses de 2009, atingia os 78,5 %, isto é 21,5% dos registos submetidos foram recusados. Para este resultado contribui de forma significativa a CGD, com apenas 67,8% dos registos aceites (note-se que esta instituição de crédito foi responsável por 44,7% do total de registos submetidos ao SCH).

Conforme evidencia o gráfico a situação tem vindo a melhorar nos últimos anos quanto à percentagem dos registos validados, em particular no tocante à CGD, uma vez que em 2005 foram validados menos de 10% dos registos submetidos. Contudo, as actuais percentagens de sucesso não são inteiramente representativas, uma vez que, de acordo com informações do Instituto de Informática, algumas instituições de crédito filtram à partida os registos que submetem a validação pelo SCH, ou seja não introduzem no sistema os contratos que identificaram com erros.

Note-se que, apesar de se encontrar em funcionamento há quatro anos, o SCH continua a ser um sistema informático em desenvolvimento, devido à complexidade do próprio sistema, que vai sendo corrigido à medida que são detectados lapsos e, também, por força das alterações legislativas já mencionadas. À data da auditoria, encontravam-se em fase de teste módulos de consulta estatística (formulários/relatórios), cuja fiabilidade era ainda reduzida. Refira-se que a obtenção de estatísticas globais sobre o crédito bonificado estará sempre dependente da capacidade das instituições de crédito introduzirem a totalidade da informação no sistema.

As bonificações correspondentes aos dados aceites pelo SCH podem ficar com os pagamentos suspensos (em situação “condicionais”), caso o sistema tenha detectado falta de coerência com a

¹ Elaborado com base no número de registos enviados pelas instituições de crédito para o SCH e no número de registos recusados, em cada ano.

² Em 2004 abrange os meses de Novembro e Dezembro e em 2009 os meses de Janeiro e Fevereiro.

informação do próprio contrato¹ ou de outros², a proveniente da Direcção-Geral dos Impostos³ ou por indicação da DGTF⁴. O quadro seguinte identifica, do lado esquerdo, os condicionais que afectam maior volume financeiro e, do lado direito, aqueles que afectam o maior número de contratos⁵.

Quadro II.4 – Condicionais mais frequentes no SCH, no final de 2008

Tipo de condicional	Valor dos contratos (€)	Tipo de condicional	N.º de contratos
Rendimento anual bruto diferente do indicado	5 790 617	Rendimento anual bruto diferente do indicado	14 869
Condicional por indicação da DGTF	2 879 530	Falta nota de liquidação	7 114
Falta nota de liquidação	2 835 940	Contrato com prestações em mora anteriores a prestações regulares	4 993
Falta contrato anterior (transferência)	1 476 381	Falta contrato anterior (transferência)	3 192
Outros	2 254 264	Outros	9 716

Foi objecto de verificação se estavam a ser devidamente aplicadas pelo programa informático (SCH) as regras para o cálculo das bonificações estabelecidas pela legislação em vigor, através de um teste relativo ao regime mais comum, de prestações constantes com bonificação decrescente, concluindo-se que tais regras tinham sido devidamente consideradas⁶.

Refira-se que, no regime não bonificado, a instituição de crédito recebe mensalmente, do devedor, a sua parte dos juros, enquanto a bonificação de juros, a pagar pelo Estado, apenas ocorre após o final da anuidade. Para compensar as instituições de crédito deste período, a cada bonificação mensal são acrescidos juros, capitalizados mensalmente. Note-se que a legislação relativa ao crédito bonificado não prevê este acréscimo de juros, pelo que se questionou a DGTF sobre esta prática.

Na sua resposta, esta Direcção-Geral esclarece que “(...) por razões que se prendem com os seus procedimentos internos, apenas efectua o pagamento no final de cada anuidade. Tal prática é aplicável sempre que exista uma discrepância temporal entre a obrigação e o respectivo pagamento.”.

O pagamento da bonificação de juros deverá ser mensal mas, caso se opte pelo pagamento anual, este deverá ser previsto em diploma legal, fixando, designadamente, a taxa de juro ou indexante a utilizar.

¹ Por exemplo, comunicação do número de identificação fiscal de elementos do agregado familiar em duplicado para a mesma anuidade.

² Nomeadamente, nos casos de transferência de empréstimos, indicação de finalidade diferente da indicada no empréstimo original (aquisição/ obras).

³ Por exemplo, um número de identificação fiscal comunicado pela IC não existente.

⁴ Designadamente contratos relativamente aos quais tenham sido detectadas irregularidades em sede de auditoria, cujos pagamentos ficam suspensos até à sua regularização.

⁵ Refira-se que não se pode somar o valor afecto a cada tipo de condicional, para obter o total, uma vez que o mesmo contrato pode ter os pagamentos suspensos por mais do que um motivo.

⁶ O caso analisado envolvia um empréstimo para a aquisição e um empréstimo para obras, ambos a taxa variável, a seis e a três meses, respectivamente. No empréstimo para obras, para as anuidades vencidas em 2005 e 2006, constatou-se que no cálculo das bonificações apuradas para o segundo e quarto trimestres foi utilizado o capital em dívida, respectivamente, no início do primeiro e do terceiro trimestres, quando deveria ter sido utilizado o do início do trimestre respectivo. Contudo, a diferença no valor pago é muito reduzida, não justificando reposição de verbas (€ 1,28). Note-se que o cálculo das bonificações apuradas em 2007 já se encontrava corrigido.



2.1.4 – Determinação da classe de bonificação

Conforme já mencionado, a classe de bonificação a que pertence o agregado familiar depende da sua dimensão (número de elementos que o constituem) e do seu rendimento anual bruto. Actualmente, as instituições de crédito introduzem no SCH, para cada anuidade, os números de identificação fiscal dos elementos do agregado familiar; semanalmente (às sextas-feiras) é extraído um ficheiro com os números de identificação fiscal de cada agregado familiar e remetido à DGITA, para atribuição da classe de bonificação. Esta entidade remeterá, às instituições de crédito, o ficheiro de retorno na quarta-feira seguinte, comunicando a classe de bonificação atribuída.

O rendimento anual bruto do agregado familiar, de acordo com a definição do diploma que estabelece o Regime de Crédito à Habitação, é o rendimento auferido, sem dedução de quaisquer encargos, durante o ano civil anterior. Os elementos a considerar para o apuramento deste valor foram fixados administrativamente¹ como correspondendo ao rendimento global indicado na primeira linha da nota de liquidação do IRS. Contudo, conforme se destacou no Relatório de Auditoria n.º 26/2006, 2.ª S, este valor poderia diferir significativamente do conceito de rendimento anual bruto, pelo que se salientava a “(...) necessidade de esclarecer pela via legislativa a forma de obtenção do rendimento anual bruto a partir da declaração do IRS, em função do tipo de rendimento do agregado familiar (...)”.

Assim, a portaria que regulamenta o Regime do Crédito à Habitação foi alterada em 2007, com efeitos a partir de um de Junho desse ano², indicando que “No rendimento anual bruto do agregado familiar apurado (...) é considerado o rendimento global constante das declarações anuais apresentadas para efeito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, relativas a todos os elementos do agregado familiar, quando a isso estejam obrigados.”³.

O rendimento anual bruto do agregado familiar, assim definido, não corresponde ainda ao conceito de “rendimento auferido, sem dedução de quaisquer encargos”, pois não abrange alguns rendimentos⁴. No entanto o custo associado ao apuramento desses rendimentos, para os beneficiários do crédito bonificado, poderá ser desproporcionado face aos benefícios a obter (perda do direito à bonificação ou diminuição do seu valor, para alguns mutuários).

¹ Despacho n.º 307/2004-XV, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado sobre a Informação n.º 2180/03, de 22 de Dezembro, da Direcção-Geral dos Impostos.

² Portaria n.º 1177/2000, de 15 de Dezembro, alterada pela Portaria n.º 827-A/2007, de 31 de Julho.

³ Em termos operativos é considerada a declaração mais recente de cada elemento do agregado familiar, recuando, no máximo, até dois anos antes da data de pesquisa, de acordo com as seguintes regras:

- Se existir liquidação, atribui-se a classe de bonificação, de acordo com a soma dos rendimentos, ponderada pelo número de elementos do agregado familiar;
- Se não existir liquidação e a declaração tiver sido entregue fora do prazo, atribui-se a classe de bonificação zero (sem bonificação);
- Se não existir liquidação e a declaração tiver sido entregue dentro do prazo, considera-se o ano anterior (desde que a data de pesquisa seja inferior à data máxima a que a Administração Fiscal está obrigada a efectuar a liquidação das declarações de IRS).
- Se não existir declaração de IRS, efectua-se uma pesquisa ao Modelo 10 – Rendimentos e Retenções (preenchida por entidades devedoras de rendimentos). Se forem encontrados rendimentos, atribui-se classe de bonificação zero, se não, classe de bonificação I (máxima).

⁴ Designadamente, não inclui os rendimentos não sujeitos a IRS (como é o caso do subsídio de desemprego e outras prestações sociais), os não sujeitos a englobamento (tributados a taxas liberatórias ou isentos) e os dispensados da obrigação declarativa (designadamente, os rendimentos da categoria H, iguais ou inferiores a € 6.000).

Note-se que esta forma de apuramento dos rendimentos, no caso da categoria B – “Rendimentos empresariais e profissionais”, por se complementar com o normativo do código do IRS¹, faz corresponder o rendimento anual bruto ao valor das vendas ou prestação de serviços, sem que possam ser deduzidas as despesas relativas ao exercício da actividade. Este conceito é substancialmente diferente do utilizado noutros programas de apoio à habitação², para os quais o rendimento bruto da categoria B é igual ao lucro da actividade (contabilidade organizada) ou o valor das vendas/prestação de serviços, corrigido de uma percentagem que é considerada custo da actividade (regime simplificado). Considerando o objectivo comum destes programas, de facilitar o acesso à habitação, esta diferença de tratamento é questionável.

Refira-se que a DGTF tem vindo a receber um elevado número de reclamações quanto à atribuição da classe de bonificação³, por mutuários que perderam o direito à bonificação (ou a quem foi atribuída uma classe de bonificação menor). Por iniciativa de alguns mutuários, esta questão foi submetida à apreciação do Provedor de Justiça, que encetou diligências de ouvir as entidades envolvidas no processo de decisão (Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Secretário de Estado das Finanças, Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, DGTF), não se conhecendo, ainda, as suas recomendações sobre o assunto.

Na sua resposta, a DGTF informa que “(...) desencadeou já diligências tendo em vista a preparação de eventual alteração legislativa que permita que às receitas dos trabalhadores por conta própria, sejam abatidos os custos com a sua actividade, por forma a, na medida do possível, assegurar um tratamento uniforme aos titulares das diferentes categorias de rendimentos.”.

No caso dos rendimentos da Categoria G – “Incrementos Patrimoniais”, que inclui, entre outros, mais-valias (resultantes da venda de imóveis ou de acções, por exemplo), por lapso, inicialmente foi considerado como rendimento anual bruto o valor das vendas, sem que fosse deduzido o valor de aquisição. Esta prática, de acordo com a indicação dos serviços do IRS, foi corrigida logo que a situação foi detectada (na sequência de reclamação por parte de mutuários).

2.1.5 – Reclamações quanto à determinação da classe de bonificação

Nos termos da Lei em vigor, os pedidos de esclarecimento por parte dos mutuários relativos ao enquadramento na classe de bonificação devem ser dirigidos à DGTF, seguindo a tramitação descrita no fluxograma seguinte.

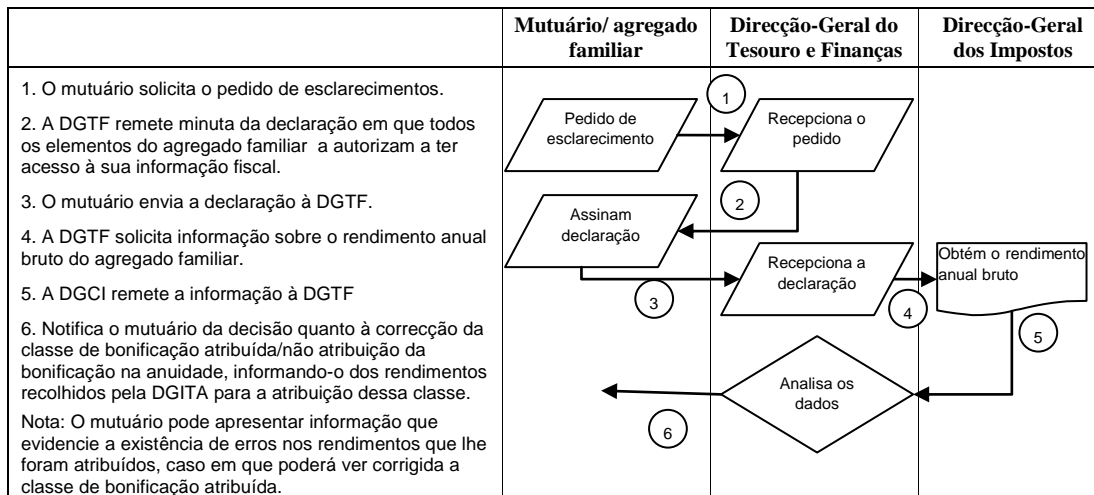
¹ Uma vez que a norma transcrita da Portaria que regulamenta o Regime do Crédito à Habitação faz corresponder ao rendimento anual bruto do agregado familiar o rendimento global constante das declarações de IRS.

² Concretamente o Subsídio de Renda (cf. Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de Agosto) e Programa Porta 65 (cf. Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 61-A/2008, de 28 de Março).

³ Cerca de 5.000 (durante ano e meio) desde que foi clarificada, pela via legislativa, a forma de apuramento do rendimento anual bruto do agregado familiar.



Fluxograma II.2 – Processo de decisão dos pedidos de esclarecimento apresentados pelos mutuários



Quanto ao funcionamento do sistema, a DGITA tem tido dificuldade em responder de forma célere aos pedidos de informação que lhe têm sido submetidos pela DGTF (demora de dois a três meses), reconhecendo que não estava preparada para responder ao elevado número de pedidos. Esta situação tem provocado atrasos substanciais na resposta aos mutuários.

Tipificam-se, a seguir, algumas situações que têm sido objecto de análise/decisão, pela DGTF, dando origem a perda de bonificação na anuidade:

- ◆ Declaração de rendimentos entregue fora do prazo por algum elemento do agregado familiar, inviabilizando o apuramento do rendimento anual bruto em tempo oportuno;
- ◆ Existência de rendimentos declarados pela entidade patronal (modelo 10), não declarados por elementos(s) do agregado familiar (modelo 3);
- ◆ Rendimentos superiores ao estabelecido na tabela em vigor.

Referem-se, em seguida, algumas situações, em que a DGTF decidiu a favor do mutuário. Nestes casos a correcção da classe de bonificação atribuída implica que seja corrigido o motivo que deu origem ao erro e que a instituição de crédito submeta um novo pedido ao SCH relativo à anuidade em causa (seguem-se os procedimentos descritos no fluxograma de funcionamento do sistema).

- ◆ Erro no número de identificação fiscal introduzido no SCH pela instituição de crédito – esta terá de enviar ao SCH um ficheiro com a informação corrigida;
- ◆ Rendimentos/número de identificação fiscal erradamente reportados no modelo 10, por uma entidade patronal (considerado no rendimento anual bruto do agregado familiar, pela administração fiscal) – a entidade patronal, alertada pelo contribuinte ou pela DGCI, terá de substituir o modelo 10, após o que a instituição de crédito terá de submeter um novo pedido de atribuição da classe de bonificação para aquela anuidade;

- ◆ Um contribuinte, alheio ao crédito bonificado, por lapso, indica, na sua declaração de rendimentos, o número de identificação fiscal de um elemento que pertence a um agregado familiar com crédito bonificado¹ (o rendimento declarado por aquele contribuinte acresce ao rendimento declarado pelos elementos do agregado familiar, para efeitos de apuramento do rendimento anual bruto) – a DGCI, ao tomar conhecimento do erro, notifica o contribuinte para corrigir a sua declaração. Caso ele não proceda a essa correcção, a DGCI efectuará a liquidação oficiosa. Posteriormente, a instituição de crédito terá de submeter um novo pedido de atribuição da classe de bonificação para aquela anuidade.

Note-se que, nos dois últimos casos tipificados, o mutuário não tem qualquer responsabilidade no erro que motivou a perda/redução da bonificação e a correcção desse erro depende da actuação de uma entidade alheia a todo o processo do crédito bonificado, que poderá não ser célere. Não obstante, segundo indicação dos Serviços do IRS, em regra, não se têm verificado demoras significativas nestas correcções.

Refira-se que o SCH é um sistema que tem vindo a ser aperfeiçoado. Exemplo desse aperfeiçoamento é a criação de um condicional que identifica os casos em que a instituição de crédito duplica os números de identificação fiscal do agregado familiar, sendo esta notificada do lapso. Anteriormente, esta informação era recolhida e remetida à DGITA, do que resultava a duplicação do rendimento anual bruto e a atribuição de uma classe de bonificação incorrecta (ou perda do direito à anuidade). Este erro só era detectado em caso de pedido de esclarecimento sendo, com a criação deste condicional, evitado à partida.

2.1.6 – Evolução dos pagamentos efectuados e estimativa de encargos futuros

Constituiu objectivo específico da auditoria em matéria de bonificação de juros à habitação “proceder à estimativa das despesas plurianuais associadas a esse regime e facultar indicadores úteis para a criação de uma metodologia que permita estabelecer essas estimativas”.

No caso em apreço a criação de modelos de previsão é bastante complexa, logo à partida pelo facto de, para se conhecer o montante das bonificações pagas em cada ano ser necessário recorrer a várias fontes de informação. Assim, até 2008, parte das bonificações de juros foi paga à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro e, por outro lado, parte da verba orçamental foi transferida para as contas de operações específicas do Tesouro (genericamente “Saldo do Capítulo 60”), destinada a pagamentos no ano seguinte, parte da qual não foi utilizada.

No quadro seguinte, relativamente ao último quinquénio, evidencia-se a distribuição anual desses pagamentos, considerando esses aspectos. Em média, foram pagos € 310,4 milhões/ano, relativos às obrigações assumidas pelo Estado no âmbito do crédito bonificado à habitação própria permanente.

¹ Habitualmente o número de identificação fiscal de uma criança, uma vez que, para titulares de rendimentos, o sistema informático do IRS não permite duas declarações de rendimentos com o mesmo número de identificação fiscal, identificando-se o erro no momento da entrega da declaração do segundo contribuinte.



Quadro II.5 – Evolução dos pagamentos efectuados entre 2004 e 2008

(em euros)

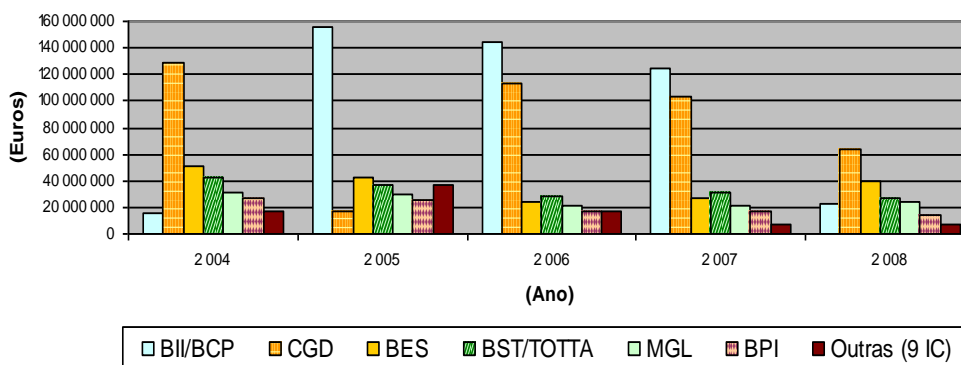
	2004	2005	2006	2007	2008
Execução orçamental	297 477 630	182 293 597	200 489 155	179 733 553	218 130 481
Operações específicas do Tesouro ^(a)	14 042 652	162 847 191	164 755 740	158 934 760	
Verbas transferidas para contas de saldos do Capítulo 60, não utilizadas ^(b)				-6 909 731	-19 562 969
Total	311 520 282	345 140 788	365 244 895	331 758 582	198 567 512

(a) Pagamentos efectuados à margem do orçamento.

(b) Estas verbas foram repostas como receita do orçamento do Estado do ano seguinte.

O gráfico, apresenta essa mesma evolução, por instituição de crédito.

Gráfico II.2 – Evolução dos pagamentos anuais, por instituição de crédito



Conforme já se referiu, vários factores podem afectar as bonificações pagas em cada ano. Assim, conforme ilustra o gráfico anterior, o montante das bonificações de juros pagas à CGD caiu drasticamente em 2005, dada a grande dificuldade na validação dos registos submetidos ao SCH nesse ano, como já foi referido. A maior parte das bonificações vencidas nesse ano terá sido paga nos seguintes. O gráfico evidencia também um padrão irregular das bonificações de juros pagas ao BCP/BII, apresentando elevados montantes pagos de 2005 a 2007, sendo bastante inferiores em 2004 e 2008.

Note-se que, entre 2004 e 2007, foram pagos € 500,6 milhões através de operações específicas do Tesouro, relativas a bonificações vencidas em anos anteriores que, nos anos a que respeitavam, não se encontravam em condições de ser pagas, por detecção de irregularidades, ou por não terem sido atempadamente reclamadas pelas instituições de crédito¹. Quanto à evolução por instituição de crédito, destacam-se:

- ◆ Os elevados pagamentos efectuados entre 2005 e 2007 ao BII/BCP: em 2000, na sequência de irregularidades detectadas nas reclamações de bonificações, foi determinada a suspensão dos pagamentos a esta instituição de crédito até à sua correcção. Os pagamentos só foram

¹ Por lapso ou por dificuldades de adaptação ao SCH (ver ponto 2.2.2).

retomados com base em listagens validadas por auditorias externas¹, apresentadas, na sua maioria, entre 2005 e 2007.

- ◆ Os pagamentos efectuados à CGD, com uma quebra muito acentuada em 2005, consequência das referidas dificuldades de adaptação desta instituição ao SCH, que implicaram, nos anos subsequentes, pagamentos substanciais relativos a anos anteriores (€ 41,9 milhões e € 45,5 milhões em 2006 e 2007, respectivamente).
- ◆ Os pagamentos efectuados ao agregado “Outras” que aumentaram em 2005. Tal deve-se a, nesse ano, terem sido feitas transferências para as Regiões Autónomas, no montante de € 25,1 milhões, para o pagamento das bonificações de juros dos empréstimos nelas contraídos². Refira-se que a partir de 01-01-2006, o pagamento destas bonificações passou a ser efectuado directamente pela DGTF, por verbas orçamentais³.

Do exposto conclui-se que, quer a informação sobre a execução orçamental, quer o montante global dos pagamentos, não são boas aproximações aos valores que, anualmente, se constituem como encargos do Estado no âmbito do Regime de crédito bonificado à habitação⁴.

No que refere aos valores por pagar, em resposta a um pedido da DGTF, as instituições de crédito, entre Novembro de 2007 e Janeiro de 2008⁵, remeteram uma estimativa dos valores que esperavam reclamar em 2008, bem como o ano do vencimento dessas bonificações. Deduzindo a estes montantes os valores efectivamente pagos nesse ano, estima-se que no final de 2008 ainda não tivessem sido reclamados cerca de € 162,9 milhões⁶, com a distribuição por ano de vencimento das bonificações evidenciada no quadro seguinte.

Quadro II.6 – Estimativa de bonificações vencidas e não reclamadas, no fim de 2008

(em milhões de euros)

Descrição		Até 2006	2007	2008	Total
Estimativa das instituições de crédito (Novembro a Janeiro de 2008)	(1)	106,2	69,3	209,4	384,9
Pagamentos em 2008, pela conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2007”	(2)	0,0	23,6	0,0	23,6
Pagamentos efectuados pelo orçamento de 2008 ^(a)	(3)	16,7	18,4	163,4	198,5
Estimativa de bonificações vencidas, não reclamadas no fim de 2008	(4) = (1) - (2) - (3)	89,5	27,3	46,1	162,9

(a) Inclui os pagamentos efectuados pela conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, excepto € 84.382, relativos a bonificações vencidas em 2009 que, por lapso, foram pagos através desta conta.

¹ Ver ponto 2.2.6.

² Essas transferências haviam sido interrompidas, em 2003 e em 2004, para a Região Autónoma da Madeira e em 2004, para a Região Autónoma dos Açores (Cfr. Relatório n.º 26/2006, 2.ª S.).

³ Alteração à lei vigente pela Lei do Orçamento do Estado para 2006. Contudo, nesse ano, por operações específicas do Tesouro, foram ainda transferidos para as Regiões Autónomas € 10,3 milhões, para o pagamento de bonificações de anos anteriores.

⁴ Anuidades vencidas e devidamente pagas pelos mutuários às instituições de crédito.

⁵ Com excepção do BLB, que apenas respondeu em Novembro de 2008.

⁶ Se considerarmos a acentuada subida das taxas de juro, verificada em 2008, é de supor que este valor esteja subavaliado.



Combinando a informação do quadro anterior, com a extraída do SCH, relativa às bonificações validadas pelo sistema, desde a sua entrada em funcionamento até Fevereiro de 2009¹, no quadro seguinte apresenta-se a estimativa do montante global de bonificações que se terão vencido na instituição de crédito e do número de contratos que lhes corresponderá².

Quadro II.7 – Estimativa de bonificações com anuidades vencidas, no fim de 2008

(em euros)

Descrição		2003 (a)	2004	2005	2006	2007	2008
Bonificações validadas pelo SCH	(1)	1 251	37 187 690	236 211 794	200 587 185	191 530 574	166 234 346
Estimativa de bonificações não reclamadas (b)	(2)		7 023 734	44 613 925	37 885 414	27 313 832	46 062 591
Estimativa de bonificações com anuidades vencidas	(3) = (1) + (2)	1 251	44 211 424	280 825 720	238 472 599	218 844 406	212 296 938
N.º de contratos correspondente às bonificações validadas pelo SCH	(4)	31	82 271	463 779	407 784	348 226	295 403
Valor médio, por contrato	(5) = (1) / (4)		452	509	492	550	563
Estimativa do n.º global de contratos com direito a bonificação	(6) = (4) + (2) / (5)		97 810	551 374	484 803	397 886	377 257

(a) Refere-se a anuidades que terminariam após 01-11-2004 que, por pagamento antecipado do empréstimo, foram consideradas vencidas no final de 2003.

(b) Os valores dos anos 2004 a 2006 correspondem à distribuição da estimativa das bonificações vencidas e não reclamadas até 2006, indicada no quadro anterior, por estes três anos, com base no peso das bonificações validadas pelo SCH.

Os passos anteriores foram necessários para, com base nas estimativas do número de contratos com direito a bonificação e das estimativas do respectivo montante das bonificações vencidas, no período de 2005–2008, constantes do quadro anterior, se poder estimar, para o período 2009–2011, o número de contratos com direito a bonificação e o respectivo valor médio da bonificação, donde resulta a estimativa do montante das bonificações vincendas nesses anos.

Assim, de acordo com a metodologia descrita no Anexo V, com base nos dados estimados relativos às anuidades vencidas no período 2005–2008 e não considerando quaisquer alterações ao enquadramento legislativo do Regime de crédito bonificado³, foram estimados, para o período 2009–2011, os encargos que se constituirão anualmente para o Estado, em função da evolução prevista para o PIB (que afecta o número de contratos com direito a bonificação) e para a taxa de referência para o cálculo das bonificações (TRCB, que afecta o valor médio por contrato).

¹ Os valores relativos aos dois primeiros anos são parciais: Os de 2003, referem-se a anuidades que terminariam após 01-11-2004 que, por pagamento antecipado do empréstimo, foram consideradas vencidas no final de 2003. Os relativos a 2004 incluem as anuidades vencidas em Novembro e Dezembro. Não foram considerados valores validados de anuidades vencidas em 2009.

² No sítio da DGTF é apresentado um quadro com a evolução do número de contratos no regime de crédito geral e nos regimes bonificados. Essa informação difere da aqui apresentada, uma vez que aquela abrange o número total de contratos ao abrigo do regime bonificado (obtido por resposta das instituições de crédito a inquéritos), enquanto nos dados agora apresentados se teve em consideração apenas os contratos que foram objecto de bonificação (o mutuário pode, num dado ano, não ter direito a bonificação, mas o seu contrato mantém o enquadramento do regime bonificado, podendo receber a bonificação em anos posteriores).

³ Note-se que, pela Portaria n.º 384/2009, de 9 de Abril, foram tomadas medidas com impacto no valor das bonificações a pagar (aumento no valor da TRCB e subida automática do escalão para desempregados). Estas medidas implicarão o aumento dos custos do Regime de crédito bonificado.

Quadro II.8 – Estimativa de bonificações com anuidades vincendas entre 2009 e 2011

(em euros)

Evolução prevista		2009	2010	2011
Número estimado de contratos com direito a bonificação	(1)	313 142	408 937	515 796
Valor médio por contrato estimado	(2)	631,2	404,4	308,3
Bonificações estimadas	(3) = (1) * (2)	197 652 837	165 355 063	159 019 927

Note-se que estas estimativas são muito sensíveis, quer a variações do rendimento, quer a variações da TRCB. De acordo com o modelo, a diminuição de 1% no valor previsto para o PIB implica, em 2009, uma variação de cerca de € 29,5 milhões no valor das bonificações¹. Quanto à TRCB média do ano anterior, para 2009 é um valor conhecido. Já para 2010, o aumento de 1% nesta taxa resulta numa variação de € 39,8 milhões no valor das bonificações.

Tendo em conta a instabilidade das previsões macroeconómicas (designadamente quanto à taxa de crescimento do PIB) e as alterações legislativas introduzidas pelo Governo, o valor das bonificações vencidas pode vir a diferir significativamente dos resultados obtidos a partir do modelo.

Quanto às estimativas obtidas, note-se que a quebra prevista para o PIB faz aumentar o número estimado de contratos com direito a bonificação. Já a redução prevista para a TRCB, associada à diminuição anual da taxa de bonificação, faz diminuir a estimativa do valor médio por contrato. De acordo com o modelo, o efeito redução da TRCB é mais forte do que o efeito quebra do PIB, prevendo-se uma redução do valor das bonificações a pagar em 2010 e 2011.

Refira-se que, para o ano 2009, a dotação a incluir no Orçamento do Estado, proposta pela DGTF, ascendia a € 180,0 milhões². De acordo com as indicações dos serviços, este valor fora estimado considerando as dificuldades das instituições de crédito com o SCH, pelo que apenas parte das bonificações (quer das já vencidas, quer das que se vencem em 2009) seria objecto de reclamação.

2.1.7 Auditorias às instituições de crédito

Em 2000, na sequência de situações anómalas detectadas pela DGT (actualmente DGTF), no âmbito da análise das listagens das bonificações de juros apresentadas pelo BII (actualmente Millennium BCP) em suporte papel, os pagamentos das bonificações a esta instituição de crédito foram suspensos e foi determinada³ a realização de uma inspecção junto daquele banco, pela IGF, em colaboração com a DGT.

Conforme foi referido no Relatório n.º 26/2006 – 2.ª S, o primeiro relatório da IGF permitiu validar apenas 40% (€ 57,3 milhões) das bonificações indicadas pela IC para o período em análise⁴ (€ 141,8 milhões), valores “(...) calculados a partir de projecções das taxas de erro apuradas nas amostras seleccionadas com um nível de confiança de 95% e um grau de precisão de 0,025.”. A IGF observou ainda que “(...) a regularização por parte das entidades auditadas das anomalias é susceptível de proporcionar o

¹ Uma redução de 1% no PIB implica, em 2009, um aumento estimado no número de contratos de 46.670, decorrente da diminuição dos rendimentos. Esta variação multiplicada pelo valor médio por contrato produz a estimativa para a variação das bonificações com anuidades vencidas.

² A verba incluída no Orçamento do Estado foi reduzida para € 178,5 milhões.

³ Por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças.

⁴ Primeiras anuidades de contratos celebrados em 1997, 1998, 1999 e 1.º quadrimestre de 2002.



incremento significativo dos valores auditados.”¹, não sendo possível quantificar, do valor não validado, quanto correspondia a bonificações indevidas e quanto viria ainda a ser solicitado após essa correcção.

Tendo em conta a diferente natureza e gravidade das irregularidades, foi criado um documento de trabalho designado “Grelha consensualizada entre a DGT e a IGF”², na qual, para cada tipo de irregularidade, se assinalava a legislação aplicável e a solução possível (indicado “não sanável”, para os casos que não fossem susceptíveis de conformidade com a Lei), que estabeleceu as linhas orientadoras para as correcções a efectuar.

O elevado volume de bonificações não validadas e o facto dos pagamentos se encontrarem suspensos até ao esclarecimento/correcção das anomalias detectadas levaram ao estabelecimento de uma metodologia³ para a realização de auditorias à instituição de crédito por empresa de auditoria, tendo o BII/BCP seleccionado a Price Waterhouse Coopers (PWC). A IGF definiu os termos de referência da auditoria e procedeu à validação dos relatórios apresentados, mediante a verificação de 10% da amostra seleccionada pela empresa.

O BII/BCP procedeu a correcções nos seus sistemas de informação, expurgou as listagens dos erros detectados⁴ e solicitou um relatório de controlo interno, para aferir da correcção dos sistemas implementados⁵. Foram objecto de auditoria e certificação as listagens relativas a:

- ◆ Reclamação da primeira anuidade, envolvendo a análise das condições de acesso e o valor da bonificação solicitada;
- ◆ Reclamação de anuidades seguintes, com a verificação do cumprimento das obrigações anuais e do valor da bonificação solicitada;
- ◆ Reembolso de bonificações (no caso de alienação do imóvel antes de decorridos cinco anos sobre a data de aquisição).

Através deste método, em 13 auditorias⁶, foram validados € 76.469.790⁷, relativos a primeiras anuidades dos empréstimos contratados desde 1993 até ao final do primeiro quadrimestre de 2002 e € 215.210.350 relativos a anuidades vencidas entre 2000 e o primeiro quadrimestre de 2005⁸. No que refere ao reembolso das bonificações (8.114 processos), nas amostras analisadas (398 processos) não foram encontrados erros materialmente relevantes.

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

² Cfr. Anexo VI.

³ Esta metodologia foi acordada em reunião entre o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e representantes da instituição de crédito, da IGF e da (então) DGT, mediante proposta do BII/BCP, que suportaria os encargos com as auditorias.

⁴ Para este processo de correcção a instituição de crédito criou uma *task force*, com cerca de 200 elementos.

⁵ Posteriormente, foi também efectuada uma auditoria ao processo de desenvolvimento e modificação de *software* aplicacional.

⁶ A PWC realizou ainda, para esta instituição de crédito, uma auditoria ao regime de crédito bonificado para deficientes.

⁷ Deste montante, € 2.994.794 foram validados pela primeira auditoria realizada pela IGF.

⁸ Refira-se que a DGTF efectuou ainda controlos adicionais às listagens certificadas, detectando, pontualmente, algumas irregularidades.

Face às situações detectadas na análise efectuada ao BII/BCP a verificação foi alargada à CGD, ao CPP/BST, ao BIC/BES e ao BPI¹. Quanto ao universo a analisar, a acção da IGF abrangeu as primeiras anuidades de contratos celebrados em 1997, 1998, 1999 e 1.º quadrimestre de 2002; a validação das comprovações anuais de rendimentos para um triénio² e os reembolsos de bonificações efectuados nesse período; e os sistemas informáticos das instituições de crédito.

Refira-se que as bonificações reclamadas por estas instituições de crédito não foram objecto de suspensão de pagamentos, pelo que estas novas auditorias incidiram sobre bonificações reclamadas e pagas.

Em matéria de resultados, na sequência dos erros detectados pela IGF, o BIC/BES procedeu a correcções internas e submeteu os pedidos de pagamento relativos ao período objecto de auditorias pela PWC³, validadas pela IGF, nas quais não foram identificados lapsos significativos. Assim, foram validadas bonificações no montante de € 87.743.652. A IGF, com base nestes trabalhos, concluiu que, relativamente aos pagamentos efectuados a esta instituição de crédito, desde o ano de celebração dos contratos com os mutuários até 2007, deveriam ser repostos € 4.455.760. À data do trabalho de campo (Fevereiro de 2009), a DGTF previa receber brevemente aquela importância.

Relativamente aos anos que não foram objecto de auditoria, a DGTF tem vindo a conduzir um processo negocial para que seja efectuada correcção aos valores pagos relativos aos contratos dos anos 2000 e 2001, por extrapolação dos resultados obtidos para os anos objecto das auditorias. Para contratos de 1996 e anos anteriores não está prevista qualquer correcção.

Quanto às outras instituições de crédito (CGD, CPP/BST e BPI) as auditorias efectuadas, segundo indicação da IGF, detectaram a existência de erros potenciais no valor de cerca de € 136 milhões. Esta estimativa resulta da extrapolação para o universo dos erros detectados nas amostras analisadas, podendo estes ser susceptíveis de correcção. Assim, não se pôde determinar quanto, daquele montante, deve ser objecto de reposição.

Idealmente, e conforme foi proposto pela IGF em 2005⁴, seguindo o modelo utilizado para o BII/BCP, as instituições de crédito deveriam regularizar as anomalias detectadas e apurar as bonificações efectivamente devidas, sendo estes valores sujeitos a auditorias realizadas por entidades independentes, de acordo com um calendário previamente estabelecido com a DGTF. A IGF sugeria também que fosse ponderada a suspensão do pagamento das bonificações às instituições de crédito que não aderissem a estes procedimentos.

As instituições de crédito têm manifestado disponibilidade para ser objecto de auditoria, pela IGF (ou outra entidade que a DGTF envie), argumentando, contra as extrapolações de erro para o universo, que os erros não se presumem: identificam-se e corrigem-se. Contudo, a utilidade dessas eventuais auditorias seria bastante reduzida, caso não fossem precedidas de procedimentos internos de correcção das carteiras de crédito bonificado (em princípio, confirmariam os resultados já obtidos pela primeira auditoria da IGF). Por outro lado, as instituições de crédito não se têm voluntariado para suportar os encargos correspondentes à execução dessas auditorias⁵.

¹ Correspondendo às instituições de crédito com maior volume de crédito bonificado.

² No caso da CGD o triénio 1998-2000 e, nos restantes, o triénio 2002-2004.

³ De acordo com os termos de referência definidos pela IGF.

⁴ Informação n.º 2005/742, de 11 de Outubro.

⁵ Recorde-se que o BII/BCP, quando optou por suportar esses encargos, tinha um forte incentivo para solucionar com celeridade as irregularidades detectadas, uma vez que estava a ser penalizado com a suspensão dos pagamentos até comprovar a sua correcção.



A DGTF tem vindo a negociar outras soluções com as instituições de crédito, por considerar que não há capacidade por parte das entidades envolvidas (DGTF, IGF e as próprias instituições de crédito) para rever toda a carteira de empréstimos. Em Fevereiro de 2009¹, de acordo com as indicações da DGTF, esse processo negocial produziu as seguintes posições:

- ◆ A CGD dava prioridade à resolução das dificuldades na validação da informação submetida ao SCH. Só após solucionar este problema procurará dar resposta às irregularidades detectadas, aplicando a “Grelha consensualizada entre a DGT e a IGF”. Esta posição adia, por tempo indeterminado, a verificação de perto de 50% da carteira de crédito bonificado à habitação.
- ◆ O BST manifestou a intenção de regularizar a situação para os anos objecto da auditoria, atrás referidos, aceitando a extrapolação dos resultados obtidos na amostra, para o universo desses anos e, também, para 2000 e 2001.
- ◆ O BPI, na sequência da auditoria da IGF, apurou e procedeu à devolução de € 25.348, relativos aos processos identificados na auditoria. Como o BPI não foi notificado, pela IGF, do relatório final, considerou que as justificações apresentadas em contraditório tinham sido aceites e procedera apenas às correcções relativas aos processos em que tinha reconhecido a existência de erros. A DGTF irá facultar a esta instituição de crédito o relatório final e está previsto que os resultados da amostra sejam extrapolados para o universo objecto da auditoria e o alargamento das correcções aos contratos celebrados nos anos 2000 e 2001.

Estas posições traduzem um empenhamento bastante moderado das instituições de crédito na revisão e correcção das respectivas carteiras de crédito bonificado, uma vez que envolvem recursos significativos para verificar e corrigir situações que já foram objecto de pagamento, implicando devoluções potenciais de bonificações já recebidas.

Não é aceitável continuar a arrastar esta situação por tempo indeterminado, com prejuízo para o erário público, devendo ser definido um período para as instituições de crédito:

- ◆ Corrigirem e certificarem as respectivas bases de dados do crédito bonificado, apurando os montantes a devolver ao Estado, ou;
- ◆ Estabelecerem um modelo, sujeito à aprovação da DGTF (eventualmente com o apoio técnico da IGF), para a extrapolação dos erros das amostras analisadas a toda a carteira do crédito bonificado (e não apenas a alguns anos), aceitando devolver ao Estado os valores que resultem da aplicação desse modelo.

Quanto ao impacto dos erros, salienta-se a gravidade dos detectados na verificação das condições de acesso, por afectarem toda a vida do empréstimo². Este tipo de erro tem de ser corrigido na base de dados da instituição de crédito para que, futuramente, sejam solicitadas as bonificações correctas e rectificadas o valor das bonificações já pagas. O mecanismo de extrapolação de erros da amostra para o universo, corrigindo o valor das bonificações com base numa taxa de erro, não contempla a correcção da base de dados, por se desconhecer, em concreto, quais os contratos que não estão correctos.

¹ Data do trabalho de campo.

² Por exemplo, um empréstimo que não reunisse as condições de elegibilidade para integrar o Regime bonificado, não deveria ter direito a qualquer bonificação, pelo que todas as bonificações anuais recebidas deveriam ser objecto de reposição (Note-se que, de acordo com a “Grelha consensualizada” o erro pode ser parcial, implicando apenas a devolução de parte da bonificação). Já erros na verificação das condições anuais de manutenção do crédito bonificado, em princípio, não terão impacto no valor da bonificação a pagar em anos posteriores.

Atendendo aos custos inerentes a esse apuramento rigoroso¹, é admissível que as instituições de crédito e a DGTF estabeleçam um mecanismo de compensação ao Estado que abranja as bonificações já pagas e os anos futuros.

Na sua resposta, a DGTF refere que:

“(...) tem vindo a dialogar com as IC que foram objecto de auditoria, no sentido de serem encontradas soluções que permitam resolver de forma mais célere os problemas detectados pelas auditorias, tendo sempre presentes as dificuldades inerentes ao processo, resultantes da dispersão legislativa que conduziu a práticas que foram sendo aceites como boas ao longo dos anos.

Esta especificidade e a complexidade de que se reveste a regularização de anomalias, torna difícil a fixação de um prazo para o efeito, o qual estará sempre dependente da capacidade de resposta por parte das entidades envolvidas.”

Como foi referido, o prazo a fixar deverá ser razoável, atendendo às dificuldades apontadas. No entanto, se a DGTF concluir que tal não é possível, deverá estabelecer objectivos para a resolução faseada das anomalias.

Por último, refira-se que as auditorias não abrangeram as instituições de crédito com menor peso no crédito bonificado (no seu conjunto, em 2008, receberam € 31,8 milhões²), sendo provável que também apresentem irregularidades. A oportunidade e utilidade do alargamento da verificação a estas entidades deverá, também, ser ponderada.

A DGTF, na sua resposta, refere que esta recomendação deverá *“(...) ser ponderada pela Inspeção-Geral de Finanças”*.

Questionado sobre esta matéria, o Ministro das Finanças não se pronunciou.

2.1.8 – Acompanhamento de anteriores recomendações do Tribunal

2.1.8.1 – Recomendações acolhidas

- ◆ Em 2008 não foram realizadas despesas por operações específicas do Tesouro, sem a correspondente inscrição orçamental (conforme evidencia o quadro II.5, entre 2004 e 2007, foram pagos, por recurso a estas operações, € 500,6 milhões, relativos a bonificação de juros à habitação própria permanente).
- ◆ Conforme foi já mencionado, no ponto 2.1.3, foi adoptada a via legislativa para fixar as regras de determinação do rendimento anual bruto do agregado familiar (anteriormente fixadas com base numa decisão administrativa).

¹ Correção de toda a carteira de crédito bonificado e subsequente verificação, por auditorias externas.

² Deste montante, o Montepio Geral de Lisboa foi responsável por € 24,0 milhões e as restantes 9 instituições de crédito, em média, por € 0,9 milhões.



2.1.8.2 – Recomendações em apreciação

Os contribuintes continuam a poder apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela administração fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto. Caso estas alterações sejam posteriores ao apuramento do rendimento anual bruto do agregado familiar, não são consideradas para efeito da atribuição das bonificações. Considerou-se que estas alterações deveriam ter consequências na classe de bonificação atribuída.

Actualmente, por apreciação casuística, através do mecanismo da reclamação, é possível a revisão do rendimento anual bruto o que, naturalmente, tenderá a acontecer apenas nos casos em que os elementos do agregado familiar do mutuário corrigiram as suas declarações para rendimentos inferiores. Assim, não está acautelada a situação em que as declarações foram corrigidas para rendimentos superiores.

A criação de um mecanismo de controlo das alterações das declarações de rendimentos para os contribuintes incluídos em agregado familiar abrangido pelo crédito bonificado está a ser objecto de estudo. Pretende-se efectuar primeiro uma estimativa de quantas dessas declarações foram alteradas e em que sentido (aumento ou diminuição de rendimentos), para ponderar a utilidade da criação deste controlo, tendo em conta o seu custo.

Na sua resposta, a DGTF salienta “(...) a especial intervenção da Direcção-Geral dos Impostos nesta matéria, bem como a possibilidade de uma declaração anual poder ser alterada mais do que uma vez durante os 4 anos seguintes à sua apresentação, pelo que a relevação de eventuais rectificações provocaria maior sobrecarga no Sistema de Crédito à Habitação e maior complexidade na gestão dos contratos das IC.”.

A conclusão do estudo acima referido é essencial para a adequada ponderação da utilidade de criar este controlo.

2.1.8.3 – Recomendações não acolhidas

Foi proposto verificar se todos os elementos considerados num agregado familiar para efeitos da bonificação de juros têm o mesmo domicílio fiscal, pois a inexistência desse controlo permite, designadamente, que:

- ◆ em casos de compra de 2.^a habitação, um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal, beneficiando o agregado familiar, para além da bonificação de juros da 1.^a habitação, da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis da 2.^a habitação;
- ◆ sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado¹ e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

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

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

A DGTF, na sua resposta, esclarece que esta recomendação não foi acolhida por “(...) *envolver alterações cuja implementação e controlo ultrapassam as [suas] competências (...)*”. Considera “(...) *no entanto, que tal medida irá afectar em primeira linha os actuais beneficiários de bonificação, já que o regime geral bonificado se encontra fechado a novas adesões, devendo ser ponderado em que medida a alteração das regras será compatível com expectativas ou eventuais direitos adquiridos neste âmbito*”.

A recomendação do Tribunal visa obviar a utilização abusiva de incentivos, que, a existir, não pode ser considerada direito adquirido.

2.2 – Compensação de juros

2.2.1 – Enquadramento legal e orçamental

A compensação de juros, paga pelo Estado a instituições de crédito, decorre da atribuição de títulos de indemnização¹ a ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados, no período 1974-1975, e das condições que foram fixadas caso esses títulos fossem dados em pagamento a instituições de crédito para a extinção de dívidas contraídas antes dessa nacionalização ou expropriação².

Foi determinado que a esses devedores, das instituições de crédito, não eram legalmente exigíveis os juros de mora e os remuneratórios ou compensatórios a partir de, conforme os casos, 25-04-74 (no caso de empresas posteriormente nacionalizadas), da data da nacionalização ou expropriação (no caso de indemnizações devidas ao abrigo da legislação sobre reforma agrária), ou de 14-03-75, quanto às restantes dívidas³. Trata-se da “*data em que os juros deixam de ser legalmente exigíveis ao devedor*”. Em ofício, da Direcção-Geral do Tesouro, de 18-03-87, dirigido às instituições de crédito, foi também indicado, como momento a considerar, a “*data da ocupação efectiva*”, seguida da nacionalização ou expropriação.

Por esses juros não exigíveis ao devedor o Estado obrigou-se a compensar as instituições de crédito, mediante a apresentação da correspondente reclamação junto da Direcção-Geral do Tesouro, sendo o montante da compensação pago em três prestações anuais iguais (regularização da compensação), vencendo-se a primeira um ano após a data da atribuição da compensação, incluindo os juros do respectivo período de regularização⁴.

Esta matéria foi objecto de análise nos Pareceres sobre a CGE de 1995, 1999 e 2005, não tendo a legislação nem os despachos da tutela que estabelecem os procedimentos a seguir pela actual DGTF sofrido alterações, pelo que em anexo se transcreve a análise do quadro legal efectuada na primeira auditoria⁵.

¹ Denominados “Obrigações do Tesouro, 1977 – Nacionalizações e expropriações”, com o valor unitário nominal de 1.000\$00 (actualmente, € 4,99) exclusivamente destinados a ocorrer ao pagamento das indemnizações devidas por força de nacionalizações e expropriações.

² O processo é regido, designadamente, pela Lei 80/77, de 26 de Outubro (indemnizações aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados), da Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro (estabelece as normas sobre a dação em cumprimento através de títulos de indemnização) e do Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto (estabelece a compensação dos juros, a pagar pelo Estado às instituições de crédito, e a forma da sua regularização).

³ Números 5, 6 e 7 da Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro.

⁴ Nos termos do Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto.

⁵ Cfr. Anexo II.



O quadro seguinte evidencia a execução orçamental, em 2008, da rubrica, inscrita no Capítulo 60, Divisão 01/Subdivisão 02 – “Subsídios e indemnizações compensatórias”, por conta da qual foi processado o pagamento de compensações de juros, que ascendeu a € 1.193.312,93, discriminando-se também os valores pagos por instituição de crédito.

Quadro II.9 – Compensação de juros – Execução orçamental

(em euros)

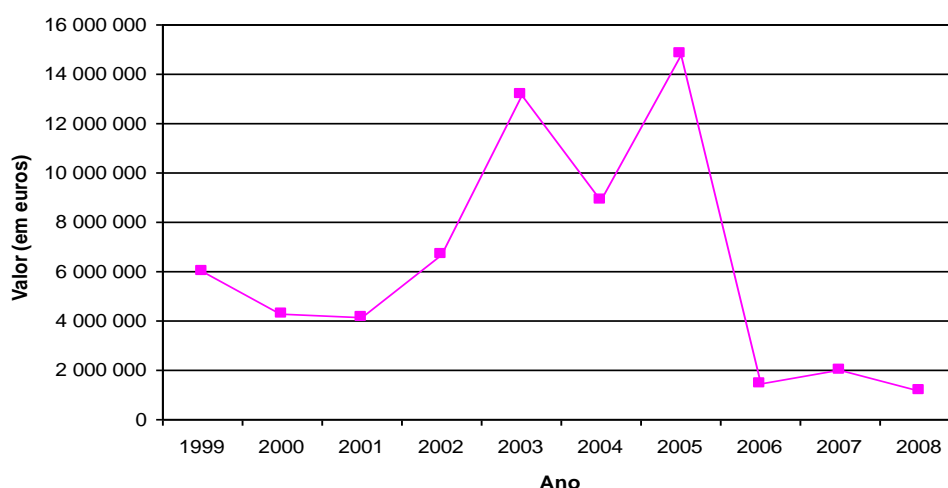
Rubrica de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos CGE
05.02.01 AO 00 – Subsídios/Sociedades financeiras/ Bancos e outras instituições financeiras	1 090 000,00	(a) 103 313,00	1 193 913,00	1 193 312,93
CGD				1 003 965,50
BPI				189 347,43

(a) Reforço de dotação com origem na “gestão flexível” autorizado por despacho do SETF de 25-09-08.

Os valores pagos correspondem a oito processos (seis da CGD e dois do BPI), de compensações de juros reclamadas em 2005, 2006 e 2007¹, que foram todos examinados na presente auditoria.

O gráfico seguinte ilustra a evolução dos valores pagos a título de compensação de juros no período de 1999 a 2008, evidenciando um pico de pagamentos nos anos 2003 e 2005 e uma diminuição substancial no último triénio, em que os valores se aproximaram dos dois milhões de euros. A evolução dos valores pagos depende, por um lado, da quantidade de processos reclamados pelas ICs, bem como do valor inicial das dívidas em causa e do período de contagem de juros. Tratando-se de processos de capitalização por um longo período, durante o qual se verificaram altas taxas de juro, tal conduz a elevados montantes, mesmo para valores reduzidos da dívida inicial.

Gráfico II.3 – Evolução do pagamento da compensação de juros (1999-2008)



¹ Às quais correspondia, em 2008 (dado a primeira prestação de reembolso se vencer no ano seguinte ao da reclamação), o pagamento pela DGTF, respectivamente, da terceira, da segunda e da primeira prestação.

A descida acentuada do valor dos pagamentos a partir de 2006 relaciona-se com a diminuição do número de novos contratos de dação em pagamento nos últimos anos, reflectindo a fase residual do processo, passados mais de vinte anos sobre o seu início. Contudo, a natureza da compensação de juros não permite assegurar o fim imediato de todo o processo nos próximos dois anos quando forem pagas as respectivas últimas prestações, podendo ser apresentadas novas reclamações, não se podendo prever os correspondentes encargos.

Nas auditorias anteriores foram detectadas deficiências de controlo destas despesas, designadamente:

- ◆ Não verificação de elementos fundamentais, como sejam, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado);
- ◆ Não uniformidade de procedimentos em matéria de apuramento do valor a pagar.

Estas situações foram objecto de especial atenção na presente auditoria, enunciando-se nos pontos seguintes o resultado da sua verificação.

2.2.2 – Cálculo da compensação de juros – taxas de juro

Como referido nas anteriores auditorias, o Despacho do Secretário de Estado do Tesouro, de 04-03-1987, estabeleceu para o cálculo da compensação de juros, a sua capitalização anual, à taxa de juro para as operações activas pelo prazo de um ano em vigor no início de cada período, sem quaisquer outros adicionais a título de mora ou encargos, conforme proposta do Banco de Portugal. No entanto, o Aviso n.º 5/88 do Ministério das Finanças, de 15 de Setembro, com excepção do crédito à habitação, suspendeu a aplicação da generalidade das taxas de juro para as operações activas, passando estas a ser livremente fixadas por cada IC.

Em 2004, a (então) DGT verificando os níveis relativamente elevados das compensações calculadas com base nas taxas definidas pelas IC's em comparação com os valores que se obteriam utilizando a taxa básica anual¹, encetou diligências junto do BPI e da CGD com vista à adopção de valores de referência para as taxas a aplicar no cálculo da compensação de juros que sucedessem à das operações activas a um ano.

O contacto com as IC's revelou que as taxas que haviam fixado tinham por base a taxa APB² a 180 dias, até Dezembro de 2000, altura em que esta taxa deixou de ser calculada e publicada, tendo a partir de então sido adoptada a Euribor a 180 dias. No caso do BPI, ao contrário da CGD, estas taxas foram acrescidas de um *spread* de um ponto percentual. No entanto, a CGD, para cada período posterior a 14-03-2001, vinha utilizando uma taxa, consideravelmente superior, de 13,7%.

De acordo com proposta aprovada por despacho do Ministro das Finanças de 07-03-2005, a DGT comunicou às IC's o entendimento de que as referidas taxas APB e Euribor, a 180 dias (sem qualquer *spread* ou arredondamento), eram aquelas que, com maior transparência, sucediam à taxa das

¹ De acordo com a informação técnica da DGT que materializa essa análise, esta é uma taxa nominal, equivalente à taxa anual média efectiva, ponderada pelos montantes das 12 últimas colocações de Bilhetes do Tesouro qualquer que seja o prazo. Da mesma informação constava um exemplo em que o valor obtido por aplicação desta taxa representava 44,9% do montante reclamado pela IC.

² Associação Portuguesa de Bancos.



operações activas a um ano, fixadas administrativamente até Setembro de 1988, procedendo, até final do ano em curso, à regularização dos pagamentos nesses termos.

O controlo pela DGT dos valores reclamados pelas IC's tem consistido, essencialmente, no confronto dos elementos dos contratos de dação com os planos de cálculo apresentados pelas IC's para justificar os montantes reclamados, bem como a verificação de não terem sido ultrapassados os limites quanto às taxas de juro, acima referidos. Assim, verificou-se que a DGTF corrigiu os planos de cálculo dos processos enviados pela CGD em 2005, substituindo a referida taxa de juro de 13,7% após 14/Março/2001 pela Euribor (a 180 dias), de acordo com o referido despacho de 07-03-2005 do Ministro das Finanças.

Relativamente aos processos que a CGD remeteu em 2006 e 2007, verificou-se que esta IC aplicou valores anualizados (a 365 dias) para a Euribor (a 180 dias). Procedimento idêntico quanto à anualização da Euribor, verificou-se em relação ao BPI, que, embora adoptando os valores correntes da Euribor (a 180 dias), efectuou o cálculo dos juros com base no ano comercial (360 dias). A DGTF não procedeu a qualquer uniformização de procedimentos relativamente às diferentes metodologias de cálculo, aceitando basicamente os valores assim obtidos, contrastando com a sua anterior intervenção, no que respeita a níveis de taxa de juro e períodos de contagem, nos processos remetidos em 2005 pela CGD.

Embora pouco significativas em valor, não se justificam diferenças de tratamento de situações objectivamente iguais, pelo que, se recomenda, não obstante o carácter residual do processo da compensação de juros, a definição clara de critérios e metodologias de cálculo a aplicar de forma objectiva e uniforme em todas as situações.

Na sua resposta, a DGTF tece a seguinte consideração:

“Relativamente à recomendação do TC no sentido de serem utilizados critérios e metodologias de cálculo a aplicar de forma objectiva e uniforme, é pertinente referir que a DGTF verificou que caso o Estado viesse a estabelecer para todas as operações de compensação de juros a base 360 dias, incorreria num aumento da despesa, relativamente aos casos em que foi utilizada a base de 365, proposta pelas IC aquando da apresentação do pedido de compensação de juros.”

Cabe referir que a relativa disparidade de situações apresentada pelas IC's recomenda a definição, pela DGTF, dos referidos critérios e metodologias de cálculo, sem prejuízo, naturalmente, da procura da solução mais vantajosa para o Estado, no seguimento, aliás, da iniciativa que desenvolveu no sentido da substituição das taxas praticadas pela Euribor, sem *spreads* ou arredondamentos, como se referiu.

De acordo com a informação disponível, analisam-se em seguida os aspectos, relativos aos processos examinados em que foram calculados e pagos montantes superiores aos que seriam devidos a título de juros de compensação, e consequentemente, juros de regularização, decorrentes de lapsos ou erros nos cálculos.

Nesta situação encontram-se dois processos da CGD em que se verifica haver lugar à reposição de um total de € 85.023,50 em resultado de erros de natureza diversa no cálculo dos montantes reclamados. No ponto seguinte analisam-se outras situações suscitadas pela informação adicional existente nos respectivos processos e que permitiram extrair conclusões para além das questões envolvidas nos cálculos (abrangendo um dos processos, CGD-15398, examinado neste ponto apenas quanto aos cálculos).

◆ Processo CGD-15398

Certamente por lapso, foi aceite a compensação de juros reclamada pela IC (€ 898.174,01), que corresponde ao “capital acumulado” (= capital inicial em dívida + juros compensatórios), quando o valor do capital inicial em dívida (€ 10.694,98) não deveria ter sido considerado no cômputo dos juros compensatórios. No quadro seguinte evidencia-se o valor pago a mais em resultado deste lapso, o qual deverá ser reposto, atendendo ainda aos correspondentes juros de regularização.

Quadro II.10 – Processo CGD-15398 – Importância a repor

(em euros)

Compensação de juros (montante reclamado pela IC e aceite pela DGT) € 898 174,01 (A)	Juros de regularização (pago)			Importâncias pagas (E)=(A)+(D)
	Montante em dívida (B)	Taxa de juro de referência (data) (C)	Juro pago (D)=(B)x(C)	
(1 ^a prestação) 299 391,34	898 174,01	2,50% (01-04-2006)	22 454,35	321 845,69
(2 ^a prestação) 299 391,34	598 782,67	3,75% (01-04-2007)	22 454,35	321 845,69
Total pago de juros de compensação e regularização (1)				643 691,37
Compensação de juros (montante devido) € 887 479,03 (*) (A)	Juros de regularização (devido)			Importâncias devidas (E)=(A)+(D)
	Montante em dívida (B)	Taxa de juro de referência (data) (C)	Juro pago (D)=(B)x(C)	
(1 ^a prestação) 295 826,34	887 479,03	2,50% (01-04-2006)	22 186,98	318 013,32
(2 ^a prestação) 295 826,34	591 652,69	3,75% (01-04-2007)	22 186,98	318 013,32
Total devido de juros de compensação e regularização (2)				636 026,63
Importância a repor [(1)-(2)]				7 664,74

(*) Deduzido o capital inicial de € 10.694,98..

No pagamento, em 2009, da última prestação, deverá ter-se em atenção o montante corrigido para os juros compensatórios (€ 887.479,03) de modo a obter-se o devido valor respectivo (€ 295.826,34).

No ponto seguinte suscitam-se outras questões relativamente ao processo supra e que podem implicar que o montante a repor seja superior, quando consideradas essas questões adicionais.

◆ Processo CGD-3102

O plano de cálculo da IC apresenta taxas de juro superiores à APB a 6 meses para os sucessivos períodos de capitalização anual entre 30-09-92 e 30-09-98; a partir de 30-09-98, a IC considerou a taxa de 13,7% até 30-09-2000, após o que introduziu dois períodos de capitalização subanual: de 30-09-2000 a 14-03-2001, utilizando a taxa de 13,7%, e de 14-03-2001 a 30-09-2001, aplicando a Euribor a 180 dias (anualizada para 365 dias); a partir de 30-09-2001, foi retomada a capitalização em termos anuais. Ao contrário do verificado noutros processos, a DGTF não rectificou os valores indicados para as taxas de juro, que excediam os limites fixados.

O quadro seguinte evidencia os montantes pagos a título de juros compensatórios e de regularização, e os valores correspondentes obtidos da alteração das taxas de juro caso tivessem sido aplicadas as taxas de juro APB a 6 meses (nos sucessivos períodos de capitalização anual de 30-09-1992 a 30-09-2000, e desta data até 14-03-2001, altura a partir da qual a IC passou a considerar a taxa Euribor a 180 dias, de valor inferior).



Quadro II.11 – Processo CGD-3102 – Importância a repor

(em euros)

Compensação de juros (montante reclamado pela IC e aceite pela DGT) € 937 792,62 (*) (A)	Juros da regularização			Importância paga (E)=(A)+(D)
	Montante em dívida (B)	Taxa de juro de referência (data) (C)	Juro pago (D)=(A)X(C)	
(1ª prestação) 312 597,54	937 792,62	2,50% (01-04-2006)	23 444,82	336 042,36
(2ª prestação) 312 597,54	625 195,08	3,75% (01-04-2007)	23 444,82	336 042,36
Juros de compensação e regularização pagos (1)				672 084,71
Compensação de juros (montante devido) € 829 850,16 (**) (A)	Juros da regularização			Importância devida (E)=(A)+(D)
	Montante em dívida (B)	Taxa de juro de referência (data) (C)	Juro devido (D)=(A)X(C)	
(1ª prestação) 276 616,72	829 850,16	2,50% (01-04-2006)	20 746,25	297 362,97
(2ª prestação) 276 616,72	553 233,44	3,75% (01-04-2007)	20 746,25	297 362,97
Juros de compensação e regularização devidos (2)				594 725,95
Importância a repor [(1)-(2)]				77 358,76

(*) Segundo as taxas de juro empregues pela IC.

(**) Aplicando as taxas de juro APB a 6 meses.

Verifica-se, assim, com base nas correcções referidas, haver lugar à reposição de € 77.358,76 relativamente a este processo. No pagamento da última prestação, em 2009, deverá também ter-se em atenção a correcção do valor dos juros compensatórios.

Na sua resposta, relativamente a este processo, a DGTF afirmou que “(...) será efectuada a correcção proposta e correspondente reposição, relativamente ao processo CGD-3102”.

2.2.3 – Controlo dos elementos fundamentais dos valores reclamados

Como referido em anteriores auditorias, designadamente em sede do Parecer sobre a CGE/1999, que mais uma vez se transcreve: “(...) a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que é inaceitável.”.

Esta situação permanece praticamente inalterada relativamente aos processos examinados, nomeadamente no que se refere à confirmação da data da inexigibilidade dos juros. Observa-se que um processo mais recente, CGD-17336, adiante referido, evidencia ter a DGTF solicitado essa documentação, reproduzindo-se a resposta da IC, de 12-11-2008, como exemplo das dificuldades de obtenção da informação relevante:

“O caso referido é um crédito do ex-Banco Nacional Ultramarino (BNU) incorporado em 2001, por fusão na Caixa Geral de Depósitos.

O BNU tinha uma prática descentralizada relativamente a estes créditos. Assim estes títulos (Letras e Livranças) ficavam arquivadas nas respectivas Agências, não tendo sido possível, depois de tantos anos, localizá-los. Entretanto enviamos cópia da reunião de conciliação com todos credores, os herdeiros da

*devedora e na presença dos membros da comissão mista de análise, realizada na Direcção-Geral da Junta de Crédito Público, em 1992/10/30".*¹

Apenas os contratos de dação conduzidos pelo BPI permitem algum nível de aproximação, ao indicar as datas de vencimento das letras e livranças que titulam as dívidas dos mutuários², sendo, por sua vez, os contratos apresentados pela CGD completamente omissos neste aspecto. De referir que os planos de cálculo que justificam os valores reclamados por esta IC apenas indicam uma data para a inexigibilidade dos juros ao mutuário, na maioria das situações respeitante a mais que um título de dívida (letra e/ou livrança).

Como referido na anterior auditoria, no caso de dívidas tituladas por letras ou livranças e no pressuposto de que o valor em dívida indicado no contrato de dação se refere ao valor nominal da letra ou livrança a ser pago na data do seu vencimento, esse valor incluirá já os juros que o devedor deverá pagar até essa data, pelo que não haverá lugar ao cálculo de juros compensatórios desde uma data anterior³. Nestes casos, a IC, ao cobrar ao mutuário o valor nominal do documento que titula a dívida está também a cobrar juros desde a data de emissão do documento até ao seu vencimento (em data posterior à da inexigibilidade prevista na Portaria). Logo, se a compensação de juros for calculada a partir da data de inexigibilidade, utilizando o valor nominal dos títulos, a IC será duplamente remunerada entre a data de inexigibilidade e a data de vencimento do título. A diferença é amplificada por se tratar de um longo período de capitalização, a taxas de juro elevadas.

Como foi então também referido, nestas situações, admitindo a impossibilidade de determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria⁴, o mais correcto é considerar o cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, ou, o que é o mesmo, deduzindo os juros até à data do vencimento da letra ou livrança, como procede o BPI, sendo a IC “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu. Para o efeito mantém-se a recomendação no sentido de a instituição de crédito apresentar esses títulos, para efeitos de reclamação das bonificações.

Relativamente ao processo CGD-17336, a IC alegou a impossibilidade de localizar os títulos em causa, tendo remetido, além do adicional ao contrato de dação em pagamento, celebrado com os herdeiros do devedor, em 31-05-2007, após a atribuição definitiva dos títulos de indemnização⁵, a acta da reunião de conciliação, de 30-10-92, e respectivos mapas anexos. Noutro processo, CGD-15398, da mesma instituição de crédito, embora não constasse do processo examinado a respectiva acta da reunião de conciliação (realizada em 24-09-92) os elementos do contrato de dação em pagamento são suficientes para preencher algumas das lacunas.

¹ As reuniões de conciliação encontram-se reguladas pelo Despacho Normativo n.º 14/85, de 30-03-85. Relativamente a este processo, o conteúdo da citada acta, bem como o adicional ao contrato de dação em pagamento, suscitaram as questões adiante analisadas.

² Sendo os juros reclamados ao Estado após essas datas.

³ Veja-se o caso de A, que deve a B €5.000,00. Para titular esta dívida, que será paga a 180 dias, é emitida uma letra, aceite por A, no montante de € 5.172,60 (inclui juros de 7% ao ano, calculados proporcionalmente para o período). B, que 20 dias depois precisa de dinheiro, apresenta a letra numa IC, para desconto, conseguindo negociar uma taxa de juro de 8% ao ano. Assim, a IC pagar-lhe-á € 5.001,1 (valor obtido pela taxa equivalente de 3,43% para os 160 dias restantes) e obterá como remuneração do capital o juro até ao vencimento da letra. Nestas circunstâncias a IC desconhece o valor da dívida inicial e o montante de juros incluídos no valor da letra a uma determinada data, sabendo apenas que lhe deverá ser paga na data do vencimento o valor nominal da letra.

⁴ Caso esse valor possa ser determinado, então os juros compensatórios devem ser calculados a partir da data em que deixam de ser exigíveis ao mutuário e a este deverá apenas ser cobrado esse valor e o respectivo rendimento dos títulos de indemnização.

⁵ Observa-se que, em 22-02-94, após a dação havia sido celebrado um contrato de dação.



No quadro seguinte sintetizam-se os elementos mais relevantes dos dois processos, fazendo-se uma análise do primeiro, uma vez que relativamente ao segundo as questões são idênticas.

Quadro II.12 – Processo CGD – compensações de juros a recalculer

		(1.º Processo) CGD-17336		(2.º Processo) CGD-15398	
		Em escudos	Em euros	Em escudos	Em euros
(1)	Montante inicial da dívida titulada por letras/ livranças Data da dívida ou data de vencimento das letras e livranças	996 000\$00 Indeterminadas	4 968,03	2 144 150\$00 Indeterminadas	10 694,98
(2)	Montante em dívida determinado na reunião de conciliação Data a que se reportava o montante Data da reunião de conciliação	1 185 029\$00 30-09-79 30-10-92	5 910,90	2 793 000\$00 Indeterminada 24-09-92	13 931,43
(3)	Recebimento pelo BNU aquando da atribuição da indemnização provisória Em dinheiro Data do recebimento do dinheiro Em títulos Data do recebimento dos títulos Data do contrato de dação	655 029\$00 145 029\$00 30-10-92 510 000\$00 Indeterminada 22-02-94	3 267,27	1 703 000\$00 Indeterminado Indeterminado Indeterminado Indeterminada -	8 494,53
(4)	Recebimento pela CGD após a atribuição definitiva para liquidação do remanescente da dívida Data do aditamento ao contrato de dação ou do contrato de dação	530 000\$00 31-05-2007 (aditamento)	2 643,63	1 090 000\$00 6-03-2006 (contrato de dação)	5 436,90
(5)	Dados essenciais que foram considerados no cálculo, pela IC e pela DGT				
(a)	Valor inicial da dívida	996 000\$00	4 968,03	2 144 150\$00	10 694,98
(b)	Data de início da contagem dos juros a pagar pelo Estado	14-03-75		14-03-75	
(c)	Dedução da importância recebida em (3)	Não		Não	
(d)	Juros reclamados ao Estado	85 887 593\$46	428 405,51	180 067 721\$87	(*) 898 174,01
(e) = (d)	Juros aceites pala DGTF	85 887 593\$46	428 405,51	180 067 721\$87	(*) 898 174,01

(*) Conforme foi referido no ponto anterior, não foi deduzido o valor inicial em dívida (€ 10.694,98).

O primeiro aspecto a salientar, além da inexistência dos títulos (letras e livranças) em causa é que se desconhece a data a que se reporta a dívida. Assim, foi considerado, pela IC, o montante inicial da dívida que constava da acta da reunião de conciliação (€ 4.968,03), na qual não era indicada a data a que mesma se reportava, tendo sido considerada pela IC e aceite pela DGTF a data de 14-03-75, indicada na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, para as “restantes dívidas”, quando nos termos do mesmo diploma, por se tratar de indemnizações devidas ao abrigo da legislação sobre reforma agrária, deveria ser “a data da nacionalização ou expropriação”. Em rigor o montante da dívida inicial apontado na reunião de conciliação, de € 4.968,03, deveria estar reportado a esta data.

Note-se que tratando-se de um período de capitalização de mais de 30 anos, em que as taxas de juro foram altas durante um largo período, uma pequena diferença no montante inicial da dívida ou na data a que a mesma se reporta é grandemente amplificada no final do período¹.

¹ Neste caso, a uma dívida inicial de € 4.968,08, a compensação de juros reclamada ao Estado foi de € 428.405,51, um factor de multiplicação de 86. Ou seja, uma diferença inicial de € 1 representa actualmente uma diferença de € 86.

Observa-se que, desconhecendo-se um elemento essencial para a determinação do montante da compensação de juros e não havendo justificação para o emprego da data de 14-03-75, seria mais correcto o emprego dos elementos relevantes constantes da mesma acta ou seja – a dívida, inicial, de € 4.968,03 (presumivelmente à data da nacionalização ou expropriação), correspondia a dívida de € 5.910,90, à data de 30-09-79.

Trata-se de uma diferença muito significativa em relação ao considerado nos cálculos dos quais resultou a compensação de juros reclamada e atribuída, uma vez que na data mais próxima anterior (14-03-79) já estava a ser considerada uma dívida de € 7.754,68, sobre a qual recaiu um processo de capitalização de juros durante 29 anos.

Neste processo observa-se, também, que a instituição de crédito recebeu do devedor, aquando da atribuição da indemnização provisória, o montante de € 3.267,27, que não se encontram reflectidos nos cálculos da compensação de juros a pagar pelo Estado. Observa-se também que, neste processo, em 22-02-94, foi celebrado um contrato de dação em pagamento, devendo a DGTF assegurar-se de que, na sequência do mesmo não foram reclamadas compensações de juros, ou seja, de que não existe duplicação relativamente às compensações agora atribuídas. De notar que, tendo sido solicitado aos serviços da DGT confirmação nesse sentido, tal não foi possível, dada a inexistência de uma relação que identifique, em cada ano, os pagamentos efectuados, os correspondentes contrato de dação e outros elementos relevantes.

Relativamente ao segundo processo, para além da situação reportada no ponto anterior, as questões suscitadas são de natureza idêntica, caso não sejam apresentados os títulos (letras e livranças) em causa:

- ◆ Desconhece-se a data a que se reporta a dívida (€ 10.694,98), tendo sido considerado pela IC a data de 14-03-75, quando deveria ter sido considerada a dívida à “data da nacionalização ou expropriação”, por também se tratar de indemnizações devidas no âmbito da reforma agrária.
- ◆ Na ausência desse elemento, fundamental para o cálculo do montante devido da compensação, deve ser considerada a dívida de € 13.931,43 à data indicada na acta da respectiva reunião de conciliação (a qual não constava do processo);
- ◆ Deverá ser considerada nos cálculos da compensação a pagar pelo Estado a importância, a deduzir, de € 8.494,53, paga pelo devedor por altura da atribuição da indemnização provisória.

Na sua resposta, a DGTF refere o seguinte:

“Quanto às recomendações reproduzidas a propósito da Compensação de Juros, importa referir que a DGTF, à semelhança do já efectuado noutros processos e com vista a dar cumprimento às recomendações do TC, irá solicitar à IC as letras e livranças que titulavam a dívida do contrato de dação identificado. (...)

Nesta matéria importa referir que a DGTF, na ausência da informação sobre a data da nacionalização ou expropriação, tem vindo a assumir para todos os processos de compensação, a data da inexigibilidade dos juros fixada nos termos da Portaria n.º 885/82, de 20/09.”

O Tribunal realça a importância da DGTF procurar esclarecer as questões relacionadas com os processos analisados neste ponto. Na eventualidade da informação disponibilizada não permitir aferir com rigor da correcção dos montantes solicitados e pagos, deverá a DGTF, com base nos elementos existentes, proceder ao cálculo das importâncias devidas de acordo com as observações expendidas e solicitar a reposição das verbas pagas em excesso.



2.3 – Assunção de passivos e de responsabilidades

A execução orçamental das dotações inscritas no Capítulo 60, Divisão 01, Subdivisão 06 – “Comissões e outros encargos”, com excepção das rubricas do Agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços¹, encontra-se evidenciada no quadro seguinte, ascendendo os pagamentos a € 102,6 milhões.

Quadro II.13 – Execução orçamental

(em euros)

Classificação económica	Dotação Inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos efectuados (CGE)
04 01 01 A - Despesas com processos de extinção (Jornal “O Século”)	20 000 000,00	- 7 925 187,00	12 074 813,00	14 381,30
04 02 01 - Encargos de descolonização - Pensões (Millennium bcp) (*)	1 470 000,00	0,00	1 470 000,00	857 764,91
04 03 05 - Encargos no âmbito do QCA II - IFAP	11 000 000,00	0,00	11 000 000,00	11 000 000,00
04 03 05 - Encargos de dívida pública – IGCP	6 000 000,00	- 2 400 000,00	3 600 000,00	1 118 371,14
04 06 00 - Encargos de descolonização - IGFSS	24 000 000,00	0,00	24 000 000,00	19 609 211,00
06 02 03 - Assunção de passivos e de responsabilidades (*)	65 000 000,00	5 500 000,00	70 500 000,00	70 005 700,56
Total Geral	127 470 000,00	- 4 825 187,00	122 644 813,00	102 605 428,91

(*) Pagamentos efectuados ao abrigo do artigo 98.º da LOE/ 2008.

Cl. Ec. 04.01.01 A – Transferências correntes/ Sociedades ou quase-sociedades não financeiras/ Públicas – Despesas com processos de extinção

Cl. Ec. 04.02.01 – Transferências correntes/ Sociedades financeiras/ Bancos e outras instituições financeiras.

Cl. Ec. 04.03.05 – Transferências correntes/ Administração central/ Serviços e fundos autónomos.

Cl. Ec. 04.06.00 – Transferências correntes/ Segurança Social.

Cl. Ec. 06.02.03 – Outras despesas correntes/ Diversas /Outras.

Destacam-se os pagamentos realizados ao abrigo do artigo 98.º da LOE/2008 por conta da rubrica de classificação económica 06.02.03 – Outras despesas correntes/Diversas, que representam 68,2% do total dos pagamentos.

Para além das situações abrangidas por esta disposição, foram ainda analisadas outras despesas, incluídas na Subdivisão 06 – “Comissões e outros encargos” que, em anos anteriores, vinham sendo pagas a título de “*regularização de situações decorrentes de situações do passado*”², à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro (OET)³.

¹ Abrange o pagamento de “encargos com administração de créditos”, “comissões e encargos com recuperação de créditos”, “taxas de bolsa, interbolsa e corretagem”, “encargos com a administração de garantias”, e “CTT-serviço de pagamento de subsídios”.

² Ao abrigo de normas anualmente inscritas nas respectivas LOE, tendo cessado esse mecanismo em 2008.

³ Conforme se referiu no ponto 2.2.5, também passaram a ser processados orçamentalmente todas as bonificações de juros, por conta de dotações inscritas na Subdivisão 01 – “Bonificação de juros”. Em 2007, as pagas à margem do Orçamento do Estado haviam ascendido a € 158,9 milhões.

2.3.1 – Assunção de passivos e de responsabilidades ao abrigo do artigo 98.º da LOE/2008

Através do artigo 98.º da LOE/2008 ficou o Governo autorizado:

- “ a) *A adquirir créditos de empresas públicas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro;*
- b) *A assumir passivos e responsabilidades ou adquirir créditos sobre empresas públicas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou no âmbito de processos de liquidação”;*
- c) *A liquidar o saldo resultante da compensação dos débitos e créditos existentes, até 31 de Dezembro de 2007, decorrentes das relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas, até ao montante de € 7 500 000, no âmbito da gestão flexível.”.*

O financiamento das operações realizadas ao abrigo das citadas alíneas foi assegurado através de dotação inscrita no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública¹.

Assim, ao abrigo da citada lei, a DGTF efectuou as seguintes pagamentos, por conta da rubrica de classificação económica 06.02.03 – “*Outras despesas correntes/ Diversas/ Outras*”, inscrita na Subdivisão 06 – “*Comissões e outros encargos*”:

Quadro II.14 – Assunção de passivos e de responsabilidades - Artigo 98.º da LOE/2008:

(em euros)

Execução por entidade	Montante	%
GESTNAVE, SA (em liquidação)	45 445 646,97	64,1
Bragança Polis, SA (em liquidação)	1 742 996,11	2,5
Casa da Música/Porto 2001	22 817 057,48	32,2
Millenium bcp	857 764,91	1,2
Total	70 863 465,47	100

As operações em apreço ascenderam a cerca de € 70,9 milhões e foram todas assumidas/regularizadas ao abrigo da alínea b) do artigo 98.º da LOE/2008, não tendo sido utilizadas as alíneas a) e c) do mesmo artigo. No entanto, nem todas se enquadram em tal artigo e alínea utilizada, como é o caso das despesas regularizadas ao Millenium bcp.

Há já largos anos que tais despesas são regularizadas pela DGTF àquela entidade, tendo sido para o efeito inscrita anualmente norma nas respectivas leis do Orçamento do Estado dando cobertura legal aos pagamentos, os quais foram efectuados até 2006 através do mecanismo de “*regularização de situações do passado*” embora fossem despesas de carácter anual e contínuo. Em 2007, estes encargos foram suportados mediante dotação orçamental inscrita no Capítulo 60, a título de “*encargos de descolonização-pensões*”, conforme previsto na respectiva LOE². Em 2008, a despesa em causa foi paga ao abrigo da alínea b) do artigo 98.º da LOE/2008, na qual a despesa não se enquadra³.

As restantes situações enquadram-se no referido artigo e correspondem à regularização de compromissos de sociedades de capitais públicos, que em 2008 se encontravam (ainda) em liquidação.

¹ LOE/2008, artigo 99.º.

² LOE/2007, artigo 139.º, n.º 2.

³ Ver ponto 2.2.1.4 – Millenium bcp.



Os processos de liquidação em causa tiveram início há já alguns anos tendo, no caso da Gestnave¹ e da Casa da Música², sido assumido pelo Estado passivos e responsabilidades ao abrigo de normas inscritas nas LOE dos últimos anos. No que respeita à Bragança Polis, embora tenha entrado em liquidação no final de 2004³, só no ano em apreço houve a assunção de responsabilidades ao abrigo do citado artigo da LOE.

No quadro seguinte, relativamente aos encargos regularizados em 2008 por conta das referidas dotações inscritas na Subdivisão 06 – “Comissões e outros encargos”, dá-se conta da sua evolução no último triénio, quer para as abrangidas pelo mencionado artigo 98.º da LOE, quer para as restantes situações analisadas. Relativamente a 2006 e 2007, os pagamentos foram realizados ao abrigo das respectivas LOE, à margem do Orçamento (com excepção do pagamento referente ao Millenium bcp em 2007).

Quadro II.15 – Evolução dos encargos analisados

(em euros)

Entidade	2006	2007	2008
1. Aquisição de activos e assunção de passivos e responsabilidades (artigo 98.º)	148 194 894,95	58 776 843,89	70 005 700,56
Gestnave - Serviços Industriais (em liquidação)	98 848 894,95	43 146 000,00	45 445 646,97
Bragança Polis (em liquidação)	-	-	1 742 996,11
Casa da Música/Porto 2001 (em liquidação)	49 346 000,00	15 630 843,89	22 817 057,48
2. Regularização de responsabilidades	32 016 773,07	27 014 075,27	32 599 728,35
Millenium bcp (*)	2 152 630,79	1 760 600,91	857 764,91
IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	-	-	11 000 000,00
IGCP - Instituto de Gestão do Crédito Público	6 955 557,28	3 922 652,36	1 118 371,14
IGFSS	22 908 585,00	21 330 822,00	19 609 211,00
Jornal "O Século"	-	-	14 381,30
Total (1)+(2)	180 211 668,02	85 790 919,16	102 605 428,91

(*) Em 2008, o pagamento efectuado foi, indevidamente, enquadrado no artigo 98.º da LOE.

Procede-se de seguida ao exame dos referidos encargos.

2.3.1.1 – GESTNAVE

Na sequência do desequilíbrio económico-financeiro da GESTNAVE, Prestação de Serviços Industriais, SA (GESTNAVE), iniciou-se, em 2003⁴, o processo conducente à dissolução e consequente liquidação da empresa, tendo a sua actividade cessado em 31 de Dezembro de 2007. No decurso do processo de liquidação, incluindo o ano em análise, o Estado tem assegurado o défice de exploração, o pagamento das contribuições periódicas para o Fundo de Pensões⁵, o serviço da dívida dos empréstimos contraídos por esta sociedade que têm a garantia do Estado bem como as indemnizações pagas aos trabalhadores abrangidos pelo Plano de Revogação dos Contratos por Mútuo Acordo.

¹ Ver ponto 2.3.1.1.

² Ver ponto 2.3.1.3.

³ Ver ponto 2.3.1.2.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2003, de 28 de Fevereiro.

⁵ A posição contratual da GESTNAVE junto do fundo de pensões foi cedida à sua participada ENI – Gestão de Planos Sociais, SA, da qual o Estado é accionista.

Em 2008 foram pagos os seguintes montantes, por conta do capítulo 60 do Orçamento, todos autorizados por despacho do SETF:

- ◆ € 26.884.500,00, equivalente a três prestações para o Fundo de Pensões, de € 8.961.500 cada, em 8 de Fevereiro, em 6 de Maio e em 26 de Junho;
- ◆ € 10.211.146,97, com data-valor de 9 de Maio, relativo ao passivo bancário junto da CGD¹;
- ◆ € 8.350.000, com data-valor de 22 de Fevereiro de 2008, do qual € 1,5 milhões relativo a financiamento do défice do orçamento de tesouraria para exploração da GESTNAVE em 2008 e o restante, € 6,85 milhões, para pagamento das indemnizações por cessação dos contratos de trabalho.

A despesa analisada, e que totalizou € 45.445.646,97, constitui a assunção pelo Estado de encargos que se foram vencendo no próprio ano, de modo a permitir que a GESTNAVE pudesse cumprir os seus compromissos financeiros e encerrar o processo de liquidação. Nos termos da informação fornecida pela DGTF, o encerramento da liquidação ocorreu em 31 de Maio de 2008. Contudo, ainda poderão existir despesas por pagar, uma vez que existem processos judiciais pendentes, interpostos por trabalhadores da GESTNAVE.

2.3.1.2 – Bragança Polis

A Bragança Polis, em liquidação, foi constituída no ano 2000, como sociedade anónima, cujo capital social foi subscrito em 60% pelo Estado e 40% pelo Município de Bragança. Nos termos do diploma da sua criação², o capital social desta sociedade (€ 5.896.000), seria realizado no acto da sua constituição em 10%, na proporção prevista para as participações dos accionistas, sendo os restantes 90% realizados em seis prestações iguais e com periodicidade semestral.

Em 22 de Novembro de 2000, em Assembleia Geral, foi deliberado o aumento do capital social para € 6,3 milhões. Esta decisão foi posteriormente anulada, na Assembleia Geral de 6 de Julho de 2001, em virtude de, naquela data, o capital social da sociedade ainda não estar integralmente realizado.

A Bragança Polis tinha como objecto a *“gestão e coordenação do investimento a realizar na zona de intervenção de Bragança, no quadro do Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (...), bem como o desenvolvimento de acções estruturantes em matéria de valorização e requalificação ambiental e urbana, dinamização de actividades turísticas, culturais e desportivas e outras intervenções que contribuam para o desenvolvimento económico e social.”*

Os estatutos desta sociedade anónima³ estabeleciam que a sua duração estava *“condicionada à realização completa do seu objecto contratual, não podendo prolongar-se para além de 30 de Junho de 2004”*⁴. Esta duração não foi, no entanto, cumprida, tendo posteriormente sido prorrogada para 31 de Dezembro do mesmo ano. Em Dezembro de 2004, por Despacho Conjunto⁵ dos Secretários de Estado

¹ Contrato celebrado pela GESTNAVE e CGD em 13 de Maio de 1998, pelo prazo de 10 anos, ao qual foi concedida a garantia pessoal do Estado. Ficou estabelecido que o capital seria amortizado no final do prazo (em 14 de Maio de 2008).

² Pelo Decreto-Lei n.º 275/2000, de 9 de Novembro.

³ Os Estatutos da Sociedade Bragança Polis, constam, em anexo, do diploma da sua criação.

⁴ Conforme artigo 3.º dos Estatutos.

⁵ Despacho Conjunto de 29 de Dezembro de 2004.



do Tesouro e das Finanças e do Desenvolvimento Regional, foi formalizada a dissolução da sociedade com efeitos reportados a 31 de Dezembro de 2004, entrando em liquidação.

No que respeita aos valores regularizados há que referir que os atrasos verificados na aprovação das candidaturas a fundos comunitários, bem como na realização do capital social, conduziram a dificuldades de tesouraria inviabilizando, em tempo útil, o cumprimento das obrigações contratuais para com os empreiteiros. De forma a evitar o agravamento dos custos por atrasos nos pagamentos, aquela sociedade celebrou em Outubro de 2003, após concurso, um contrato de financiamento através da abertura de crédito por conta corrente, junto do Banco Santander. Este contrato foi substituído por um novo contrato em 17 de Março de 2005.

O empréstimo concedido, através de uma conta corrente aberta, era movimentado a débito e a crédito na conta de depósitos à ordem, sendo os juros contabilizados diariamente sobre o saldo em dívida e pagos trimestralmente. Em caso de incumprimento, seriam devidos juros moratórios, calculados à taxa de 4% sobre o respectivo valor em dívida. O contrato previa, também, o pagamento de uma comissão de 1% ao ano, sobre o montante disponibilizado pela IC e não utilizado efectivamente, sendo ainda da responsabilidade da sociedade Bragança Polis o pagamento de eventuais despesas judiciais.

Devido às dificuldades da Bragança Polis em obter um entendimento entre os accionistas que permitisse a regularização do passivo junto daquela IC, e perante a continuada situação de incumprimento, a IC moveu uma acção executiva que levou à penhora de fundos comunitários.

Sendo determinante, para a conclusão do processo de liquidação da Sociedade, a regularização do passivo bancário, bem como da dívida a fornecedores no valor correspondente às penhoras efectuadas para regularização da dívida ao Banco, foi deliberado em Assembleia Geral, realizada em 8 de Setembro de 2008, que os accionistas assumiriam as referidas responsabilidades na proporção do capital social por cada um detido.

Assim, o valor assumido pelo Estado corresponde a 60% dos seguintes valores: capital em dívida ao Banco Santander (€ 2.214.929,98); juros calculados até 30 de Setembro de 2008 (€ 37.138,01); imposto de selo (€ 1.786,51); despesas judiciais (€ 19.248,28); e dívidas a fornecedores (€ 631.890,74).

Em 31 de Outubro de 2008, após despacho autorizador do SETF, a DGTF transferiu para a sociedade Bragança Polis, SA (em liquidação) a quantia de € 1.742.996,11, em resultado da assunção pelo Estado de responsabilidades daquela sociedade. A operação realizou-se ao abrigo da LOE/2008¹ e por recurso a dotação orçamental inscrita para o efeito no Capítulo 60.

¹ Alínea b) do artigo 98.º e artigo 99.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

2.3.1.3 – Casa da Música

No ano em análise, a sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA (Casa da Música), que esteve sujeita a um longo processo de liquidação¹, continuou a funcionar para proceder à transmissão dos direitos e deveres existentes. Na Assembleia Geral de 21 de Fevereiro de 2008, os accionistas tomaram conhecimento de uma reserva proferida na certificação legal das contas, por parte do Fiscal Único da sociedade, em virtude de auditorias realizadas que apontavam para a possibilidade de devolução de fundos comunitários dadas as irregularidades detectadas. Foi por isso que deliberaram, por unanimidade, *“a aprovação do Projecto de Partilha constante do Relatório Final de Liquidação, transmitindo-se para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, a totalidade do remanescente da liquidação, incluindo o activo superveniente, assumindo o accionista Estado as obrigações da Sociedade emergentes dos processos judiciais em curso e das eventuais responsabilidades que se venham a concretizar no âmbito da reserva proferida na Certificação Legal das Contas”*.

O encerramento da liquidação da Sociedade foi registado em 26 de Junho de 2008 e com a sua extinção foram transferidos para o Estado os direitos e as obrigações dos processos judiciais pendentes bem como, por escritura pública, a propriedade relativa a vários imóveis.

Entretanto, com a conclusão das auditorias realizadas aos projectos da extinta Casa da Música/Porto 2001, SA, co-financiados por fundos comunitários², foram detectadas irregularidades que levaram a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), no final de Agosto de 2008, a solicitar à DGTF a devolução da quantia referente ao FEDER de € 14.955.300,91. Posteriormente, depois de feitas as devidas correcções ao saldo líquido final dos fluxos financeiros entre a CCDR e a extinta Casa da Música/Porto 2001, SA, a CCDR notificou a DGTF do valor final, o qual ascendeu a € 23.183.866,32.

Deste modo, na sequência dos compromissos assumidos, e tendo em conta o Despacho do SETF³, bem como a Informação da DGTF⁴, foi feito o pagamento da quantia acima indicada com data-valor de 05 de Dezembro⁵.

Contudo, e ainda no ano de 2008, a CCDR-Norte verificou que tinha de repor o montante de € 366.808,84, operação que ocorreu em 18 de Dezembro do mesmo ano. Assim, no final, o montante assumido pelo Estado quanto à matéria em análise foi de € 22.817.057,48.

Nos termos da Lei⁶, o accionista Estado não tinha que ter assumido os montantes que fossem para além dos constantes das contas aprovadas, como aconteceu nesta situação. Contudo, reconhece-se que os interesses do Estado foram acautelados pois, de outro modo estaria a dificultar-se ou mesmo a impedir a atribuição de fundos comunitários. Neste sentido, o Despacho do SETF refere que *“deverá ser a DGTF a regularizar a totalidade do montante, tendo em conta que as acções que resultaram na necessidade de devolução dos fundos comunitários, apesar de não conhecidas à data da partilha, têm uma*

¹ A Casa da Música/Porto 2001, SA continuou a funcionar a par da Fundação da Casa da Música instituída em 2006, para gerir o projecto. A assembleia-geral extraordinária, realizada em 21 de Dezembro de 2004, deliberou a dissolução da sociedade com efeitos a 31 de Dezembro de 2004 e fixou em um ano o prazo para a sua liquidação. Entretanto, este prazo foi, sucessivamente, prorrogado. Em 21 de Fevereiro de 2008 foi deliberada a aprovação do Relatório e Contas Finais de Liquidação, à data de 30 de Novembro de 2007, e do projecto de partilha apresentado pelo Administrador Liquidatário.

² No âmbito do Programa Operacional Norte (PO Norte).

³ Despacho n.º 1033/08-SETF, de 28 de Novembro de 2008.

⁴ Informação da DGTF n.º 2306/08, de 03 de Dezembro.

⁵ Ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 98.º da LOE/2008.

⁶ Artigo 163.º do Código das Sociedades Comerciais.



mesma origem que as restantes no desrespeito por procedimentos de contratação pública anteriores à deliberação de liquidação da sociedade Casa da Música/Porto 2001, S.A., (...), é a única alternativa viável para permitir o reaproveitamento dos montantes objecto de pedido de devolução pela CE, garantindo-se por esta via o desenvolvimento de novos projectos em Portugal”.

Assim, numa obra em que a derrapagem financeira dos custos face às previsões iniciais foi enorme¹, o Estado assumiu ainda o pagamento de mais € 22,8 milhões.

2.3.1.4 – Millenium bcp

O Millenium (BCP) tornou-se em 2000 representante legal do ex-Banco Português do Atlântico e do ex-Banco Mello, em virtude destes terem sido incorporados naquele. Desde então, o BCP solicita à DGTF, periodicamente, a regularização de encargos decorrentes da descolonização, anteriormente suportados por aquelas entidades e referentes a encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola.

Como se relatou em sede de Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, a DGTF² diligenciou durante vários anos, no sentido de transferir para o Ministério de Trabalho e da Solidariedade Social estas responsabilidades, uma vez que, por se tratar do reembolso de despesas do próprio ano e de carácter continuado, não se enquadravam no mecanismo de “regularização de responsabilidades do passado”, previsto anualmente nas respectivas LOE. No entanto, até 2006, estes encargos foram pagos por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento.

Em 2007, estes encargos foram suportados, conforme previsto na LOE/2007, artigo 139.º, por conta de dotação orçamental inscrita no Capítulo 60, na Subdivisão 06 – “Comissões e outros encargos” e Actividade 866 – “Protecção Social de Base”. Relativamente ao ano de 2008, a respectiva LOE é omissa no que respeita ao enquadramento legal desta despesa.

Em Fevereiro de 2008, o Millenium bcp reclamou o reembolso de € 857.764,91 relativos a encargos suportados no período de Outubro de 2007 e Fevereiro de 2008. A DGTF, considerando não existirem as condições necessárias para proceder ao pagamento, elaborou e colocou à consideração superior uma informação³ onde expunha as razões pelas quais não poderia realizar o pagamento, alegando que, embora dispusesse de inscrição orçamental na dotação do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” do Ministério das Finanças e da Administração Pública, não se verificava o “requisito da legalidade”⁴ salientando ainda que⁵ “...a autorização da despesa orçamental está sujeita à verificação cumulativa dos requisitos: (i) Conformidade legal, (ii) Regularidade financeira; (iii) Economia, eficiência e eficácia, correspondendo a conformidade legal à prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa”. A mesma informação mencionava ainda que a Lei de Enquadramento Orçamental⁶, em conformidade com o RAFE, estabelece “como princípios de execução orçamental da despesa a obrigatoriedade da verificação cumulativa dos referidos requisitos” concluindo que “a inscrição orçamental não é condição suficiente para a realização da despesa.”

¹ De 230%, conforme o Relatório de Auditoria n.º 37/2008, da 2ª Secção.

² Então DGT.

³ Informação n.º 791/08, de 23 de Julho.

⁴ Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Dezembro.

⁵ Citando o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Dezembro.

⁶ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

A DGTF propunha, assim, para resolução desta questão, a *“inserção de norma específica na LOE para 2009 que estabeleça esta obrigação do Estado ou, em alternativa, a preparação de diploma autónomo...”*.

Não obstante os problemas apontados pela DGTF, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), em 8 de Novembro de 2008, ordenou o pagamento por despacho¹ exarado sobre a mesma informação da DGTF, referindo: *“Visto. Proceda-se ao pagamento nos termos do OE/2008 (art.98.ºb).”*

Após ter conhecimento, a DGTF elaborou uma informação, onde colocava à consideração superior o pagamento em causa e onde referia que a disposição legal indicada no despacho do SETF *“não parece ser passível de enquadramento da despesa em apreço na medida em que a sua regularização não consiste numa assunção de responsabilidades «no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou no âmbito de processos de liquidação»”,* acrescentando que até 2007 a regularização desta despesa baseou-se em norma específica, reforçando assim o entendimento da DGTF dada a *“...coexistência temporal, nesse período, da norma relativa à aquisição de activos e assunção de passivos e responsabilidades.”*

Desta forma, a despesa foi paga pela DGTF, após despacho do Director-Geral citando o despacho do SETF referido anteriormente. O pagamento realizou-se através de dotação orçamental inscrita para o efeito no Capítulo 60, Divisão 01, Subdivisão 06, classificação económica 04.02.01, Actividade 166 – *“ Protecção Social de Base”*.

Se, tal como a DGTF vinha defendendo em anos anteriores, as normas constantes das respectivas LOE é que permitiam a regularização destes encargos e eram a única base legal válida, então teremos que concluir que em 2008, não existindo a norma na LOE, a despesa carecia de base legal².

De facto, a subsistência dos direitos reconhecidos pelo Despacho Normativo n.º 185/79 face à legislação posteriormente publicada, designadamente o Decreto-Lei n.º 288/95, não é isento de dúvidas, pois este diploma, se em princípio revogaria aquele Despacho, na verdade não contempla a situação em apreço – a dos ex-empregados dos Banco Comercial de Angola e do Banco de Angola, que auferem reformas pagas actualmente pelo BCP.

No que respeita ao enquadramento desta despesa na alínea b) do artigo 98.º da LOE/2008 tal não parece possível, por não se tratar de *“(...) assumir passivos e responsabilidades ou adquirir créditos sobre empresas públicas e estabelecimento fabris das Forças Armadas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou no âmbito de processos de liquidação.”*

O Ministro das Finanças, em sede de contraditório, veio dizer que *“Urge clarificar que a alínea b) do artigo 98.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2008) comporta duas situações distintas: (i) a assunção de passivos e responsabilidades; (ii) a aquisição de créditos sobre empresas públicas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou no âmbito de processos de liquidação.”* Acrescenta, ainda que *“Por seu turno, a regularização de responsabilidades decorrentes de obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir encontra guarida na primeira parte a alínea b) do artigo 98.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, ao passo que a regularização de responsabilidades decorrentes de obrigações assumidas por empresas públicas encontra guarida na segunda parte do referido preceito.”*

¹ Despacho n.º 921/08-SETF, de 8 de Novembro.

² Em 1997, a DGT, por Parecer do seu Gabinete de Apoio Jurídico, de 21 de Fevereiro, conclui que o Decreto-Lei n.º 288/95, de 30 de Outubro, não concretizava o estipulado no n.º 4 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 3 de Agosto, e que estes encargos teriam de ser assumidos pelo Ministério das Finanças. Na sequência deste parecer, a DGT voltou a proceder ao pagamento destas despesas, o qual tinha sido suspenso com a publicação do citado decreto-lei.



A interpretação dada pelo Ministro das Finanças, não parece ser a mais adequada à letra da lei, sob pena de a primeira parte da alínea b) constituir uma espécie de “cheque em branco”, como nunca fora previsto anteriormente, devendo assim a expressão “assumir passivos e responsabilidades” considerar-se também reportada às empresas públicas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas. Aliás, no caso do BCP, e também nos outros dois casos citados pelo Ministro das Finanças, não existem planos estratégicos de reestruturação ou saneamento financeiro ou processo de liquidação, como exige a segunda parte da alínea b), e que se verificaram nas outras situações liquidadas ao abrigo da mesma alínea b) (GESTNAVE, Casa da Música e Bragança Polis).

Nota-se, ainda, ainda que, contrariamente ao que é sugerido pelo Ministro das Finanças, na sua resposta, não foi invocado o artigo 98.º no pagamento das “(...) responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas (...)”, nem na “(...) satisfação de necessidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes (...)” (IGFSS) nem as “(...) responsabilidades respeitantes à devolução dos montantes cobrados pelo então IFADAP, a título remuneratório pelos serviços prestados, no âmbito do QCA II”.

2.3.2 – Outras situações analisadas

Conforme se destacou nos quadros anteriores, por conta de dotações inscritas na Subdivisão 06 – “Comissões e outros encargos” foram também regularizadas diversas responsabilidades que se analisam em seguida.

2.3.2.1 – IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

Na sequência do Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu de 5 de Outubro de 2006, que condenou o Estado Português por ter permitido a cobrança indevida de taxas a beneficiários de fundos comunitários pelo ex-IFADAP, e da notificação da Comissão Europeia para o Estado Português cumprir o referido acórdão, bem como da notificação dos eventuais beneficiários¹, foi decidido proceder, urgentemente, aos pagamentos em falta.

Para poder proceder à devolução das taxas indevidamente cobradas, o IFAP solicitou à DGTF a transferência dos montantes, que se realizaram através de verbas inscritas para o efeito no Capítulo 60, por conta da rubrica de classificação económica 04.03.05 – “Transferências correntes/Serviços e fundos autónomos”, no valor global de € 11.000.000².

¹ Por publicação em Diário da República - Aviso n.º 23277-A/2007, de 28 de Novembro.

² Em 20 de Fevereiro foi solicitada a transferência de € 1.833.333,00, que ocorreu em 7 de Abril de 2008. Em 9 de Abril de 2008 foi pedida a transferência de € 5.166.667,00 (depois de autorizado o pedido de antecipação de 6 duodécimos) a qual foi paga em 30 de Abril de 2008. Em 2 de Maio de 2008 foi feito o pedido de transferência de € 2.749.999,00, de seguida alterado para € 1.601.852,00, por ser este o valor disponível. O montante foi pago em 11 de Junho de 2008. Em 1 de Julho de 2008 foi feito o pedido de transferência de € 685.185,00 o qual foi pago em 11 de Julho de 2008. Em 31 de Julho de 2008 foi feito o pedido de transferência (antecipação autorizada pelo SEAO) de € 1.712.963,00 o qual foi pago em 14 de Agosto de 2008.

2.3.2.2 – IGCP (juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)

Conforme foi referido em anteriores Pareceres sobre a CGE, de forma a serem compensados dos prejuízos decorrentes do processo das nacionalizações e da reforma agrária, os ex-titulares de bens nacionalizados ou expropriados têm direito a serem indemnizados¹, estando as regras para o cálculo das indemnizações definidas em diploma próprio². Desta forma, em 2008 foram efectuadas emissões e amortizações do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, resultantes do recálculo dos valores definitivos daquelas indemnizações.

Para efeito de pagamento de responsabilidades com juros vencidos foi inscrita verba no Capítulo 60, Divisão 01, Subdivisão 06, Classificação Económica “04.03.05 B0 00 – IGCP – Encargos da Dívida Pública”. Deste modo, após solicitação do IGCP e depois de devidamente autorizada, a DGTF procedeu, em Agosto e Dezembro, respectivamente, ao pagamento das quantias de € 1.091.793,28 e € 26.577,86, perfazendo o montante total € 1.118.371,14 de juros vencidos.

De referir que o valor pago em Agosto, na sua maior parte (€ 835.642,43) respeita à execução de sentença judicial, transitada em julgado³, de processo relativo à ex-Casa Bancária Manuel Mendes Godinho & Filhos, que obrigou ao recálculo dos juros a pagar⁴. O pagamento foi autorizado através de Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

2.3.2.3 – IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como foi relatado nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, o Decreto-Lei n.º 335/90⁵, veio colmatar as lacunas de protecção social decorrentes do facto de existirem beneficiários que, tendo realizado os descontos obrigatórios para as caixas de previdência das ex-colónias portuguesas, se viram privados dos seus direitos, por força do processo de descolonização. Nos termos do artigo 8.º⁶ daquele diploma, o financiamento destas prestações são suportadas pela DGTF através do Capítulo 60 do Ministério da Finanças e da Administração Pública.

Desta forma, no ano em apreço o IGFSS solicitou à DGTF vários reembolsos no valor global de € 19.609.211,00, correspondente a encargos suportados com prestações atribuídas entre Dezembro de 2007 e Novembro de 2008⁷.

De acordo com informações apuradas pelos Serviços de Apoio do Tribunal no âmbito das acções anualmente desenvolvidas junto da DGTF, entre 1993 e Dezembro de 2008, aquela direcção-geral já reembolsou o IGFSS no valor global de € 478.266.111, relativamente a prestações concedidas no período compreendido entre Janeiro de 1991 e Novembro de 2008.

¹ Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro.

² Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro.

³ Acórdão do STA.

⁴ Processo n.º 45.497/99-A.

⁵ DL n.º 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 45/93, de 20 de Fevereiro.

⁶ Alterado pelo artigo 139.º, n.º 1, da LOE/2007.

⁷ Foram realizados pela DGTF seis pagamentos entre Junho e Dezembro de 2008, no valor global solicitado.



2.3.2.4 – Jornal “O Século”

Na sequência de acção intentada contra a extinta empresa pública do jornal “O Século” (Século), por antigo funcionário, foi aquela empresa condenada a pagar uma indemnização, por despedimento ilícito, no valor de € 14.381,30¹. Como a referida indemnização não foi paga de imediato², o trabalhador intentou acção executiva que culminou com a penhora de um prédio em S. Pedro do Estoril (a Colónia Balnear Infantil “O Século”)³.

De forma a resolver a situação, e perante o grande risco de o prédio ser alvo de venda judicial, foi proposto e assinado o acordo entre as partes, com a indicação de nada mais ficar por pagar. O saldo remanescente recebido pelo Estado da empresa extinta, aquando do fecho de contas, não era suficiente para pagar o montante em causa pelo que este foi totalmente pago pelo Estado no âmbito das despesas por processos de extinção. No entanto a despesa foi incorrectamente classificada na rubrica 04.01.01– “Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades/Públicas” e não na rubrica 04.08.02 – . “Transferências correntes/Famílias” como devia por o beneficiário ser um particular.

2.3.3 – Circuito de conferência, autorização e pagamento

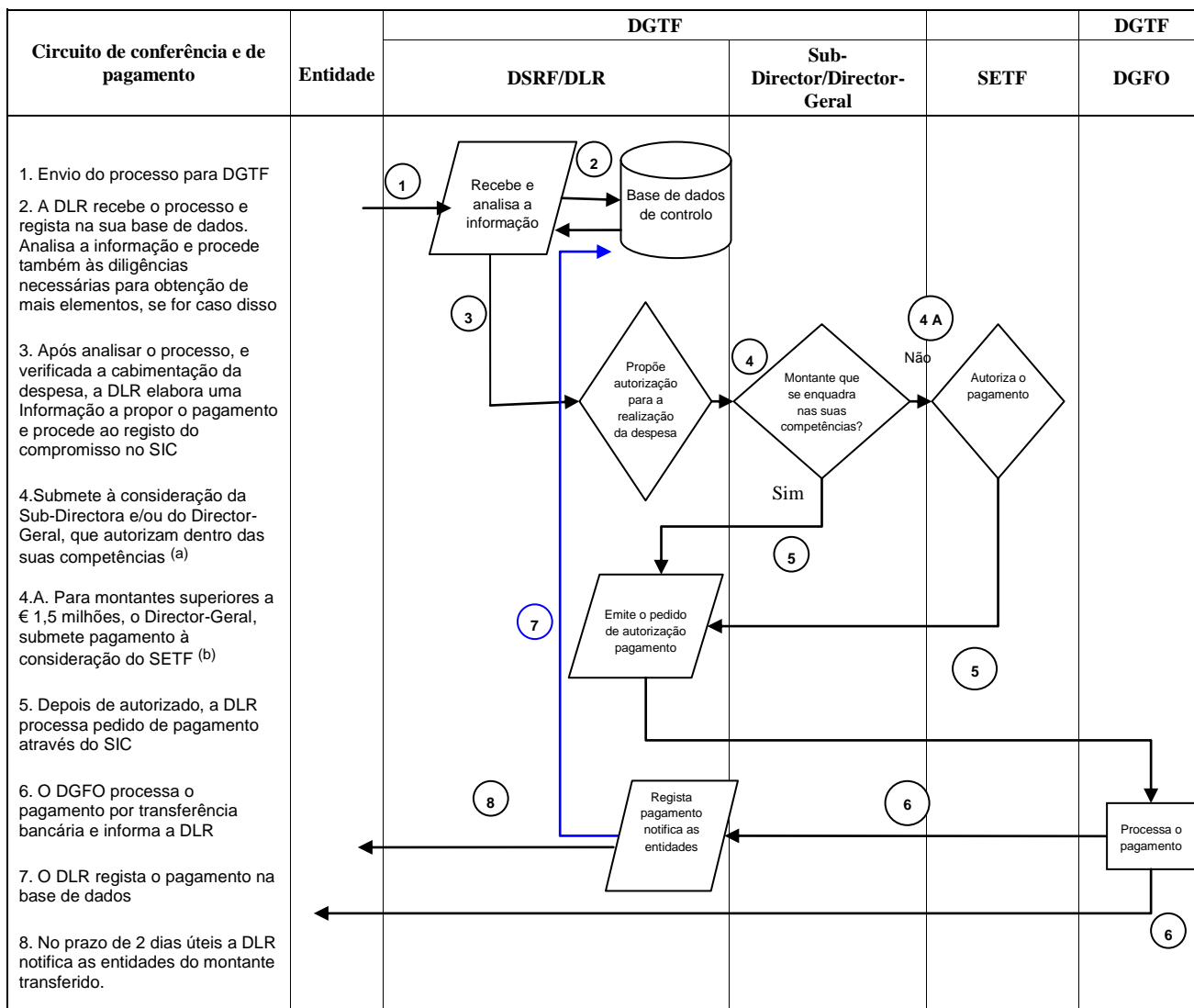
No decorrer da acção foi efectuado o levantamento do circuito de conferência, autorização e pagamento das operações relativas à “Aquisição de activos e assunção de passivos e responsabilidades”, previstas anualmente na Lei do Orçamento de Estado, em virtude do mesmo ter sido alterado no decurso do ano em análise.

¹ A acção correu termos junto do Tribunal de Trabalho. A sentença, decretada em 9 de Abril de 2001, há muito tempo que transitou em julgado.

² Foi colocada a questão da entidade empregadora correcta.

³ Prédio que, na altura, ainda não estava devidamente registado a favor do Estado, havendo grande risco de o mesmo ser alvo de venda judicial para pagamento da indemnização em causa.

Fluxograma II.3 – Circuito de conferência, autorização e pagamento de responsabilidades assumidas e/ou regularizadas ao abrigo da respectiva LOE



a) Pelo Despacho de Delegação de Competências n.º 25.141/2007, republicado no DR de 4 de Novembro de 2008, o Director-Geral pode autorizar despesa até € 1.500.000.

b) Pelo Despacho n.º 19.634/2007, publicado no DR de 30 de Agosto de 2007 (Delegação de competências no SETF).

2.3.4 – REN – Rede Eléctrica Nacional

Pelo seu montante (€ 466,2 milhões) e por se tratar também da regularização de encargos de anos anteriores, foi igualmente objecto de exame o pagamento à REN, em 2008, a título de “redução do défice tarifário”.

A respectiva dotação não se encontrava prevista no Orçamento do Estado, aprovado pela Assembleia da República, tendo sido constituída, pelo Governo, através da abertura de um crédito especial, na receita, com a classificação económica “Outras receitas de capital” e, na despesa, no Capítulo 60, Divisão 01/ Subdivisão 02 – “Subsídios e Indemnizações Compensatórias”, com a classificação



económica 05.01.01 I – “Subsídios/ Sociedades ou quase sociedades não Financeiras/ Públicas – REN- Redução do défice tarifário”.

Uma vez que a Lei de enquadramento orçamental confere um carácter excepcional à consignação de receitas, deve ser utilizada apenas quando indispensável, considerando-se assim que, mais correctamente, a dotação orçamental em causa, de elevado montante, devia ter sido aprovada pela Assembleia da República, através do Orçamento do Estado ou de lei de revisão do Orçamento.

No tocante à verba que constituiu receita para a abertura do crédito especial, refira-se que se trata da afectação de parte da verba paga pela EDP–Gestão da Produção de Energia, S.A a título de valor de equilíbrio económico-financeiro¹, decorrente da transmissão dos direitos de utilização do domínio hídrico a favor das empresas titulares dos centros electroprodutores². O valor de equilíbrio económico-financeiro foi fixado em € 759 milhões³ tendo esta quantia sido depositada pela EDP, em 11-04-2008, em conta de operações específicas do Tesouro.

Nos termos da lei⁴, “o valor de equilíbrio económico-financeiro (...) destina-se a beneficiar os consumidores de energia eléctrica através da redução do défice tarifário, da estabilização das tarifas e de outras medidas de política energética”. Assim, com base nesta disposição legal, foi afectada⁵ uma parcela do valor de equilíbrio económico-financeiro recebido da EDP, no montante de € 466.240.177, para pagamento à REN – Rede Eléctrica Nacional, SA⁶, destinado a amortizar integralmente o saldo do défice tarifário, em 31 de Dezembro de 2007⁷, que lhe era devido como entidade concessionária da rede nacional de transporte de electricidade, o qual beneficiou os consumidores de energia eléctrica⁸.

O pagamento à REN ocorreu por adiantamento efectuado pelo IGCP⁹, por operações específicas do Tesouro através da rubrica “Antecipação de fundos, art.º 3.º do DL n.º 191/99”. A regularização por despesa orçamental, autorizada em Maio de 2008¹⁰, só ocorreu em Julho desse ano.

¹ Conforme n.º 6 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio. Nos termos do n.º 1 do artigo 92.º, “O valor de equilíbrio económico-financeiro de cada centro electroprodutor corresponde à diferença entre o valor de mercado da sua exploração desde o termo previsto no respectivo contrato de aquisição de energia, celebrado ao abrigo dos Decretos-Lei n.os 182/95 e 183/95, de 27 de Julho, até ao termo da concessão de utilização do domínio hídrico fixado nos termos do número 4.º do artigo 91.º e o valor residual previsto no contrato de aquisição de energia relevante, utilizando, para o efeito, as taxas de desconto apropriadas para os fluxos financeiros de cada um daqueles valores”.

² Conforme o disposto nos artigos 91.º e 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.

³ Pelo Despacho n.º 16892/2007, 15 de Junho, do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministro da Economia e Inovação, publicado no DR n.º 148, 2ª série, 2 de Agosto de 2007.

⁴ N.º 3 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

⁵ Conforme determinado no Despacho n.º 11171/2008, do Ministro da Economia e Inovação, publicado no DR n.º 76, 2ª série, de 17 de Abril de 2008.

⁶ Entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de Electricidade.

⁷ Nos termos do Comunicado feito pela REN ao público e ao mercado, “Este défice tarifário resultou das limitações que se aplicaram à recuperação tarifária pela empresa dos montantes de remuneração dos terrenos dos centros electroprodutores entre 1999 e 2003 e do preço de venda de energia a clientes finais em baixa tensão, em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas”.

⁸ Razão que fundamenta a consignação de parte da receita obtida da EDP, conforme previsto na alínea f) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei de enquadramento do Orçamento do Estado.

⁹ No dia 14 de Abril de 2008, conforme autorização contida no Despacho n.º 304/08-SETF, proferido na sequência do Despacho n.º 234/08, do Ministro de Estado e das Finanças, ambos de 14 de Abril de 2008.

¹⁰ Despacho n.º 443/08-SETF, de 23 de Maio de 2008.

2.5 – Saldos do Capítulo 60

2.5.1 – Saldos transitados, execução orçamental e impacto no défice

À semelhança de anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2008¹ veio permitir que “*Os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica «Transferências correntes», «Subsídios», «Activos financeiros» e «Outras despesas correntes» inscritas no Orçamento do Estado para 2008, no capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública*” pudessem ser utilizados “*em despesas cujo pagamento seja realizável até 15 de Fevereiro de 2009, desde que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro de 2008 e seja nessa data conhecida ou estimável a quantia necessária para o seu cumprimento.*”

Para o efeito, tais verbas seriam depositadas “*(...) em conta especial destinada ao pagamento das respectivas despesas, devendo tal conta ser encerrada até 15 de Fevereiro de 2009*”.

Ao abrigo destas disposições, foi criada a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008”, para a qual foram transferidas verbas do Orçamento do Estado de 2008, utilizadas para o pagamento de despesas, até 15-02-2009, revertendo as verbas não utilizadas para a receita do Estado de 2009, através de reposições não abatidas nos pagamentos. O Tribunal tem vindo, periodicamente, a acompanhar e a apreciar esta matéria, que não se encontra prevista na Lei de enquadramento orçamental e contraria o princípio da anualidade consagrado no seu artigo 4.º, embora reconheça haver algumas melhorias neste domínio.

2.5.1.1 – Transferência dos saldos e execução financeira

A transferência dos saldos de diversas dotações orçamentais, proposta pela DGTF, foi autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 29-12-2008. Como evidencia o quadro seguinte, foi transferido para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” um total de € 92.609.227,93, referente a rubricas do agrupamento 05 – *Subsídios*, inscritas nas Subdivisões 01 – “Bonificação de juros” e 02 – “Subsídios e indemnizações compensatórias” (€ 66.709.292,93, correspondendo a 15,4% da respectiva execução orçamental), bem como do agrupamento 09 – *Activos financeiros*, inscritas na subdivisão de classificação orgânica com a mesma designação (€ 25.899.935,00, isto é, 17,5% da execução orçamental correspondente).

De referir que no final de 2008, as dotações do Capítulo 60, para as classificações económicas abrangidas pela mencionada disposição da Lei do Orçamento, apresentavam saldos disponíveis (dotações finais deduzidas de pagamentos²) no montante global de € 323.077.926,43, pelo que a verba efectivamente transferida para a mencionada conta de operações específicas do Tesouro representou 28,7% desse montante.

¹ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, art.º 106.º, n.º 1.

² Não se verificavam cativos ou congelamentos.



Quadro II.16 – “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”

(em euros)

Rubricas com a classificação económica referida no art.º 106.º, com saldos transitados	Pagamentos registados na CGE	Dos quais, transferências para “Saldo do Cap. 60 do OE/2008”		Pagamentos por “Saldo do Cap. 60 do OE/2008”	Verbas não utilizadas (repostas)	
	(em valor)	(em valor)	(em %)	(em valor)	(em valor)	(em %)
Subdivisão 01 – Bonificação de juros	218 130 481,00	39 582 885,31	18,1	20 019 915,93	19 562 969,38	49,4
05.02.01 A – Habitação DL 349/98	218 130 481,00	39 582 885,31	18,1	20 019 915,93	19 562 969,38	49,4
Subdivisão 02 – Subsídios e indemnizações compensatórias	215 810 446,18	27 126 407,62	12,6	26 418 841,45	707 566,17	2,6
05.01.01 D – Transportes rodoviários – Sector Público	71 505 733,00	702 726,15	1,0	702 726,15	-	-
05.01.01 E – Transportes ferroviários – Sector Público	111 851 436,00	1 435 687,69	1,3	1 435 687,69	-	-
05.01.01 F – Transportes aéreos – Sector Público	20 853 086,00	18 606 430,28	89,2	17 914 277,44	692 152,84	3,7
05.01.03 A – Transportes rodoviários – Sector Privado	9 884 024,02	4 949 024,02	50,1	4 949 024,02	-	-
05.01.03 C – Transportes aéreos – Sector Privado	716 167,16	432 539,48	60,4	417 126,15	15 413,33	3,6
05.01.03 D – Comunicações	1 000 000,00	1 000 000,00	100,0	1 000 000,00	-	-
Subdivisão 05 – Activos Financeiros	147 943 818,65	25 899 935,00	17,5	25 813 205,20	86 729,80	0,3
09.06.08 – Empréstimos m/l prazo Adm. Local – Continente	27 084 590,74	2 219 935,00	8,2	2 219 935,00	-	-
09.06.09 – Empréstimos m/l prazo Adm. Local – Reg. Autónomas	4 180 000,00	180 000,00	4,3	180 000,00	-	-
09.07.02 B – Dotações de capital/Soc. não financeiras públicas	109 379 227,91	16 200 000,00	14,8	16 200 000,00	-	-
09.0902 – Execução de garantias/Entidades nacionais públicas	7 300 000,00	7 300 000,00	100,0	7 213 270,20	86 729,80	1,2
Total	581 884 745,83	92 609 227,93	15,9	72 251 962,58	20 357 265,35	22,0

Como se evidencia no quadro, as verbas transferidas para “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008” e não utilizadas ascenderam a € 20.357.265 (22,0% das verbas transferidas), montante que, em termos relativos, se aproxima do que se havia verificado em 2008 relativamente às verbas não utilizadas de “Saldo do Capítulo 60 do OE/2007”¹. Neste âmbito, destaca-se o subsídio à bonificação de juros à habitação ao abrigo do Decreto-Lei n.º 349/98, cujo montante não utilizado (€ 19.562.969), constituindo quase metade da respectiva verba transferida (49,4%), representou também 96,1% do montante total não utilizado, conforme se desenvolve adiante.

O montante total não utilizado (€ 20.357.265,35) foi repostado, como receita do OE/2009, como reposições não abatidas nos pagamentos.

2.5.1.2 – Efeitos sobre a CGE/2008 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60”

Na análise dos efeitos na execução orçamental de 2008, para além dos dados do quadro anterior (relativos à constituição e utilização da conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”) é necessário ter em consideração as verbas transferidas do OE/2007 para a conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2007” (€ 72.161.780,43) e respectiva utilização em 2008 (€ 57.747.819,23), de que resultou a reposição de € 14.413.961,20 como receita orçamental deste ano. Assim, o efeito em 2008 deste processo continuado está reflectido no quadro seguinte:

¹ Relativamente aos saldos das dotações do OE/2007, a DGT havia transferido para operações específicas do Tesouro € 72.161.780, ascendendo as verbas não utilizadas em 2008 a € 14.413.961 (20,0%).

Quadro II.17 – Efeito sobre a CGE/2008 da transição e utilização de saldos

(em euros)

	Despesa (D)	Receita (R)	Saldo (R-D)
Utilização, em 2008, das verbas de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2007" ⁽¹⁾	-57 747 819,23		57 747 819,23
Reposição, como receita do OE/2008 das verbas não utilizadas de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2007"		14 413 961,20	14 413 961,20
Transferência dos saldos das dotações do OE/2008 para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2008" ⁽²⁾	92 609 227,93		-92 609 227,93
Total	34 861 408,70	14 413 961,20	-20 447 447,50

(1) Pagamentos efectuados pela conta de operações específicas do Tesouro que, sem esse recurso, teriam de ser suportados pelo OE/2008.

(2) Como se evidenciou no quadro anterior, esta transferência foi registada como despesa do OE/2008.

Assim, na execução orçamental de 2008, verificou-se:

- ◆ O aumento (sobreavaliação) da despesa do OE/2008 em € 34.861.408,70 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” e o valor que o OE/2008 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE/2007”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2008 em € 14.413.961,20 (reposição como receita do OE/2008 da verba não utilizada de “Saldos do Capítulo 60 do OE/2007”);
- ◆ O aumento do défice do OE/2008 em € 20.447.447,50, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2008, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2007 (€ 72.161.780,43) e do OE/2008 (€ 92.609.227,93) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/2008 se pode determinar exclusivamente pela diferença entre o valor das verbas orçamentais transferido para a conta de operações específicas do Tesouro em 2008 (que financia o OE/2009) e o valor das verbas orçamentais transferido para a conta de operações específicas do Tesouro em 2007 (que financiou o OE/2008).

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro, devendo ser reduzida ao mínimo indispensável e sempre devidamente justificada por situações excepcionais

Observa-se que o efeito sobre a CGE pode ser conhecido através dos montantes totais de entradas e saídas de fundos das contas de “Saldos do Capítulo 60 do OE/(ano)”. Para além disso, estas contas, de operações específicas do Tesouro, por serem constituídas a título excepcional, com verbas do Orçamento do Estado, devem estar devidamente evidenciadas no Mapa XXVI – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado da Conta Geral do Estado. Tal não se verifica naquele mapa da CGE/2008, o que não se compreende, estando os referidos montantes da conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” englobados numa conta de operações específicas do Tesouro da DGTF, designada “Direcção-Geral do Tesouro e Finanças/DSGR”. Nesse mapa encontra-se discriminada, à semelhança de anos anteriores, a conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2007”.

Nos pontos seguintes são examinadas as operações objecto de pagamento por conta de “Saldos do Capítulo 60 do OE/98”, designadamente quanto aos factores que conduziram a que cerca de metade das verbas transferidas não tenha sido utilizada.



2.5.2 – Bonificação de juros

No final de 2008 o saldo existente da alínea de classificação económica 05.02.01 A – *Habituação*, Decreto-Lei n.º 249/98 (€ 39.582.885) foi integralmente transferido para a conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, pelo que, no final, a execução orçamental (ou seja, os “pagamentos efectuados” evidenciados na CGE/ 2008) é igual à dotação final da rubrica. Do montante transferido, em 2009, foi utilizado apenas € 20.019.916 (50,6%), sendo o restante repostado como receita do Estado. Assim, a despesa desta rubrica evidenciada na CGE/2008 está sobreavalia em € 19.562.969.

Questionados quanto a este erro de previsão, os responsáveis pela Divisão de Bonificações e Incentivos esclareceram que as instituições de crédito não conseguiram reclamar o pagamento de todo o valor transferido, referindo que nos contactos informais previamente mantidos com estas entidades, tinha sido criada a expectativa que aquele montante viesse a ser reclamado, o que não aconteceu. Como foi antes referido, as instituições de crédito, em grau diverso, têm apresentado dificuldade em solucionar os erros da informação dos contratos submetida ao SCH, o que poderá, efectivamente, justificar a inexistência de validação que permitisse efectuar o pagamento do montante em causa até 15-02-2009.

2.5.3 – Subsídios e indemnizações compensatórias

Tal como em anos anteriores, o Orçamento do Estado para 2008 contemplou uma dotação para indemnizações compensatórias a atribuir a empresas que prestam serviço público. A sua distribuição foi fixada por Resolução do Conselho de Ministros¹, que destinou um total de €406.546.484,29 aos sectores da cultura, comunicação social, transportes públicos, telecomunicações, e produção do *Diário da República Electrónico*.

Deste total, o quadro seguinte evidencia apenas as situações em que ocorreu transferência de verbas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, destacando as respectivas dotações, verbas transferidas, pagamentos (em 2009) e saldos de verbas não utilizadas (repostas).

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 165/2008, de 27 de Outubro, nos termos do disposto no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (estabelece normas de execução do OE/2008).

Quadro II.18 – Dotações, verbas transitadas para “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008” e pagamentos aos beneficiários

(em euros)

Classificação económica, actividade e beneficiários	Indemnizações autorizadas pela RCM n.º 165/2008	Verbas transitadas para “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”	Verbas pagas (em 2009)	Verbas não utilizadas (repostas)
<i>05.01.01 D – Transportes rodoviários/Sector Público</i>	71 505 733,00	702 726,15	702 726,15	-
(...)	70 803 006,85	-	-	-
STCP (sistema intermodal andante)	702 726,15	702 726,15	702 726,15	-
<i>05.01.01 E – Transportes ferroviários/Sector Público</i>	111 851 436,00	1 435 687,69	1 435 687,69	-
(...)	110 415 748,31	-	-	-
CP (sistema intermodal andante)	97 100,13	97 100,13	97 100,13	-
Metro do Porto, SA (idem)	1 338 587,56	1 338 587,56	1 338 587,56	-
<i>05.01.01 F – Transportes aéreos/Sector Público</i>	20 853 086,00	18 606 430,28	17 914 277,44	692 152,84
SATA – Internacional, SA	9 522 848,00	7 672 446,10	7 672 446,10	-
SATA – Air Açores, SA	1 000 000,00	692 152,84	-	692 152,84
TAP	10 330 238,00	10 241 831,34	10 241 831,34	-
<i>05.01.03 A – Transportes rodoviários/Sector Privado</i>	4 952 507,92	4 949 024,02	4 949 024,02	-
J. Espírito Santo & Irmãos, Lda.	1 020,95	1 579,55	1 579,55	-
Maia Transportes, SA	429,34	562,69	562,69	-
Resende – Actividades Turísticas, SA	14 588,86	19 179,46	19 179,46	-
Valpi Bus, SA	1 468,77	1 721,82	1 721,82	-
Rodoviária de Lisboa, SA	2 083 066,65	2 083 605,30	2 083 605,30	-
Transportes Sul do Tejo, SA	1 379 496,30	1 430 268,00	1 430 268,00	-
Vimeca, SA	1 442 075,25	1 381 706,55	1 381 706,55	-
Scotturb, Lda.	30 361,80	30 400,65	30 400,65	-
<i>05.01.03 C – Transportes aéreos/Sector Privado</i>	716 167,16	432 539,48	417 126,15	15 413,33
Aerocondor, SA	270 640,16	951,60	-	951,60
Aeronorte, SA	417 126,15	417 126,15	417 126,15	-
Portugália, SA	28 400,85	14 461,73	-	14 461,73
<i>05.01.03 D – Comunicações</i>	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	-
Portugal Telecom, SA	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	-
Total	210 878 930,08	27 126 407,62	26 418 841,45	707 566,17

De notar que, com excepção da rubrica de classificação económica *05.01.03 A – Transportes rodoviários/Sector Privado*, as indemnizações autorizadas pela RCM n.º 165/2008 coincidem com os pagamentos registados na CGE/2008, tendo parte dos respectivos valores sido transferidos para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, conforme também evidencia o primeiro quadro deste ponto (“Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”). Relativamente à referida rubrica de classificação económica, a diferença entre o montante dos pagamentos registados na CGE/2008 (€ 9.884.024,02) e a verba autorizada pela RCM n.º 165/2008 (€ 4.952.507,92) decorre da atribuição de outros subsídios, em contexto diverso ao da compensação pela prestação de serviço público por operadores privados; neste âmbito, os pagamentos efectuados (€ 4.949.024,02) corresponderam à verba transferida para a conta de operações específicas do Tesouro.

A transferência de verbas para a conta de operações específicas do Tesouro em apreço, no caso dos sectores dos transportes aéreos e das telecomunicações, teve subjacente o facto de o valor devido (a pagar) estar sujeito a confirmação, sendo, nestas situações, as verbas libertadas parcelarmente após a certificação dos respectivos valores por entidades designadas para o efeito, transferindo-se os eventuais saldos das respectivas dotações para aquela conta quando se verifique não ser possível efectuar o pagamento das últimas parcelas no próprio ano.

No caso dos transportes rodoviário e ferroviário, a transferência das dotações respectivas para a referida conta de operações específicas do Tesouro foi justificada pela circunstância dos acordos com



os beneficiários terem sido formalizados em Dezembro de 2008, sendo então ainda necessário submetê-los à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

2.5.3.1 – Indemnizações compensatórias a empresas de transporte aéreo

O pagamento de indemnizações compensatórias a transportadoras aéreas decorre da imposição ou contratação de obrigações de serviço público e pode ser consubstanciada em *subsídio ao preço do bilhete* ou em *compensação financeira*, conforme prevê o Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, que regula as obrigações de serviço público e as ajudas do Estado aplicadas e prestadas no âmbito dos serviços aéreos regulares entre o continente e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, entre estas, no interior de cada região autónoma, ou para qualquer outra região periférica ou em desenvolvimento do território nacional, bem como em ligações aéreas de fraca densidade de tráfego.

O *subsídio ao preço do bilhete* consiste no pagamento de parte percentual do preço de venda dos bilhetes relativamente a determinadas categorias de passageiros¹. A *compensação financeira*, por seu lado, não pode exceder o défice de exploração dos serviços objecto da concessão, devidamente apurado pelas entidades fiscalizadoras, dentro do limite máximo dos valores constantes da proposta da transportadora concessionária apresentada a concurso².

A fiscalização do cumprimento das obrigações de serviço público por parte das transportadoras, no âmbito técnico, de qualidade e de segurança, está cometida ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), competindo à Inspecção-Geral de Finanças (IGF) a fiscalização das operações económicas, financeiras e fiscais praticadas pelas transportadoras, estabelecimentos e agências de venda, pronunciando-se sobre os montantes devidos.

Relativamente ao sector público, os valores certificados pela IGF (de subsídio ao preço dos bilhetes) superaram as verbas transitadas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008” afectas às transportadoras TAP e SATA Internacional, esgotando os correspondentes montantes (€ 10.241.831,34 e € 7.672.446,10, respectivamente). A verba transitada afecta à SATA–Air Açores, a ser paga a título de adiantamento da compensação financeira contratada, não foi utilizada por, no início de Fevereiro de 2009, o Tribunal de Contas ter devolvido à tutela o contrato submetido a “visto”.

No que respeita ao sector privado, apenas em relação à transportadora Aeronorte se encontravam reunidas as condições para o pagamento da verba respectiva, a título de adiantamento da compensação financeira contratada, conforme comunicação à DGTF efectuada pela IGF, com base em informação prestada pelo INAC.

¹ Definidas no referido decreto-lei, abrangendo genericamente os residentes nas zonas e regiões mencionadas e situações equiparadas.

² Para efeitos do cálculo do défice serão tidos em conta os custos e proveitos da exploração efectivos do serviço, excluindo custos financeiros, bem como uma remuneração razoável do investimento, a fixar no programa do concurso. O concurso para atribuição poderá determinar níveis máximos de compensação ou outra forma de cálculo, mas sempre em conformidade com as regras referidas acima.

2.5.3.2 – Indemnizações compensatórias a empresas de transporte ferroviário e rodoviário

Como já referido, a transferência das verbas afectas aos operadores destes meios de transporte para a conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” decorreu da circunstância dos acordos terem sido assinados no fim do ano, estando ainda sujeitos a “visto” do Tribunal de Contas.

As verbas afectas a cada operador corresponderam à soma das compensações financeiras parcelares atribuídas com a assinatura de diversos acordos, em 23 de Dezembro de 2008. Um dos acordos teve por fim a compensação aos operadores privados de transporte rodoviário das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto pela não actualização dos preços dos designados “passes sociais” no 2.º semestre do ano. Os dois outros, sob a forma de adendas a acordos assinados separadamente em 2006 com os operadores de cada área metropolitana, discriminaram as compensações devidas pela disponibilização dos passes sociais, com base nos respectivos critérios de cálculo; neste âmbito, aos operadores da Área Metropolitana de Lisboa¹ foram pagas as compensações devidas de Janeiro a Maio de 2008², e aos da Área Metropolitana do Porto³, os montantes devidos de 2006 a 2008.

2.5.3.3 – Indemnizações compensatórias ao sector das telecomunicações

O apoio ao sector tem por fim, de acordo com o art.º 21.º das “Bases da concessão do serviço público de telecomunicações”⁴, compensar o concessionário das margens de exploração eventualmente negativas decorrentes do cumprimento de obrigações estabelecidas no contrato de concessão quanto à prestação dos serviços de telex, telegráfico, teledifusão e móvel marítimo, atendendo à sua especial natureza.

Decorre do mesmo artigo que o concessionário apresenta ao ICP-ANACOM as demonstrações dos resultados daqueles serviços que, após auditoria por entidade independente por si designada, as submete à Inspeção-Geral de Finanças.

A utilização do montante € 1.000.000,00 fixado na RCM n.º 165/2008 a favor da Portugal Telecom teve subjacente a validação provisória da IGF, com base em análise preliminar do exercício financeiro de 2004, que considerou prudente fixar provisoriamente uma margem de exploração negativa de € 1.332.647,50, correspondente a metade do valor negativo reportado (€ 2.665.295,00), apurando-se posteriormente o montante definitivo, após a análise do resultado da auditoria efectuada por entidade independente.

2.5.4 – Activos financeiros

Os pagamentos relativos a activos financeiros efectuados através da conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” estão identificados no quadro seguinte, no qual se explicita a sua finalidade e a justificação para ser efectuado ao abrigo desta conta (despesas cujo pagamento seja realizável até 15-02-2009).

¹ Rodoviária de Lisboa, Transportes Sul do Tejo, Vimeca e Scotturb.

² O respectivo acordo discriminou, por operador, os montantes devidos de Janeiro a Maio e de Junho a Dezembro/2008.

³ Que constituem o denominado “sistema intermodal andante”, abrangendo os operadores de transporte ferroviário e rodoviário: CP, Metro do Porto, STCP, J. Espírito Santo & Irmãos, Maia Transportes, Resende e Valpi Bus.

⁴ Publicadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 31/2003, de 17 de Fevereiro (alterou as bases da concessão).



Quadro II.19 – Activos financeiros pagos pela conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008”

(em euros)

Finalidade	Justificação para a transição	Entidade recebedora	Montante transferido para saldos	Montante pago	Saldo (a repor)
Programa Pagar a Tempo e Horas: financiamentos aprovados ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro	Os contratos aguardavam o “visto” do Tribunal de Contas	Município de Évora	1 253 112	1 253 112	–
		Município da Póvoa de Lanhoso	419 298	419 298	–
		Município de Santo Tirso	360 000	360 000	–
		Município de Viseu	187 525	187 525	–
		Município da Ponta do Sol	180 000	180 000	–
		Subtotal	2 399 935	2 399 935	–
Realização do capital social da sociedade Arsenal do Alfeite, SA	Pendente da publicação do decreto-lei de constituição da sociedade	Arsenal do Alfeite, SA	16 200 000	16 200 000	–
Em execução da garantia concedida ao empréstimo contraído pela Casa do Douro	Pendente do encerramento das negociações com a CGD	Caixa Geral de Depósitos	7 300 000	7 213 270	86 730
Total			25 899 935	25 813 205	86 730

2.5.4.1 – Programa “Pagar a Tempo e Horas”

Este programa, lançado em 2008¹, tem por objectivo reduzir significativamente o prazo de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticado por entidades públicas, abrangendo serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, Regiões Autónomas, municípios e empresas públicas, ainda que através de diferentes regras e mecanismos.

No que refere aos municípios², o programa prevê o recurso a financiamento de médio/longo prazo para o pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores. Este financiamento é composto por um empréstimo a conceder por uma instituição de crédito, correspondendo a 60% do total (pelo prazo máximo de cinco anos) e outro a conceder pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, correspondendo a 40% do total (pelo dobro do prazo do contrato com a instituição de crédito).

Em matéria de elegibilidade, este programa estabelece que são excluídos os municípios que ultrapassem o limite do endividamento líquido ou estejam em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, aferidos nos termos estabelecidos pela Lei das Finanças Locais.

¹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.

² Também abrange as Regiões Autónomas. Contudo, os pagamentos efectuados pela conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” não envolveram estas entidades.

O financiamento global a atribuir tem por limite máximo o menor dos seguintes valores:

- ◆ Dívida a fornecedores (rubrica 22 do POCAL) registada no final do 1.º semestre de 2007, de acordo com a comunicação à Direcção-Geral das Autarquias Locais ocorrida no 3.º trimestre de 2007¹;

- ◆ Montante (F) apurado pela fórmula seguinte: $F = DF - \sum_{t=3}^t A \times \frac{40}{365}$, onde:

DF Dívida de curto prazo a fornecedores a 30-09-2007, comunicada à Direcção-Geral das Autarquias Locais;

$\sum_{t=3}^t A$ Aquisições de bens e serviços efectuadas pelo município ao longo dos quatro trimestres terminados em 30 de Setembro de 2007.

O empréstimo concedido pelo Estado, durante a primeira metade do seu prazo (que corresponde ao período de vigência do empréstimo bancário), beneficia de carência de capital e taxa de juro zero. Após esta fase, inicia-se o período de amortização, em prestações semestrais, postecipadas e sucessivas, à taxa de juro EURIBOR a seis meses, em vigor à data de início de cada período de contagem de juros. Com o objectivo de incentivar o cumprimento da efectiva redução do prazo de pagamento aos fornecedores, esta taxa será:

- ◆ Reduzida em 0,2 p.p. por cada ano da primeira metade do período de financiamento em que tenha sido superado o objectivo de prazos de pagamento²;
- ◆ Agravada em 0,2 p.p. por cada ano do financiamento em que aquele objectivo não tenha sido cumprido;
- ◆ Agravada em 0,1 p.p. por cada ano da primeira metade do período de financiamento em que o prazo médio de pagamento tenha aumentado em relação ao ano anterior.

Observa-se que estas regras criam um estímulo financeiro ao cumprimento do objectivo do Programa, contudo, os efeitos desse cumprimento só terão impacto nos pagamentos a efectuar na segunda fase do empréstimo, em regra, cinco anos e meio após a contratação³, o que poderá limitar a sua eficácia.

O processo de decisão, contratação e pagamento dos empréstimos é o descrito no fluxograma seguinte. Na prática, alguns dos procedimentos descritos como sequenciais decorrem em simultâneo, permitindo uma maior celeridade no processo, sem diminuir as suas garantias de legalidade⁴

¹ Cfr. n.º 4 do artigo 128.º da Lei n.º 67 -A/2007, de 31 de Dezembro.

² De acordo com a seguinte tabela:

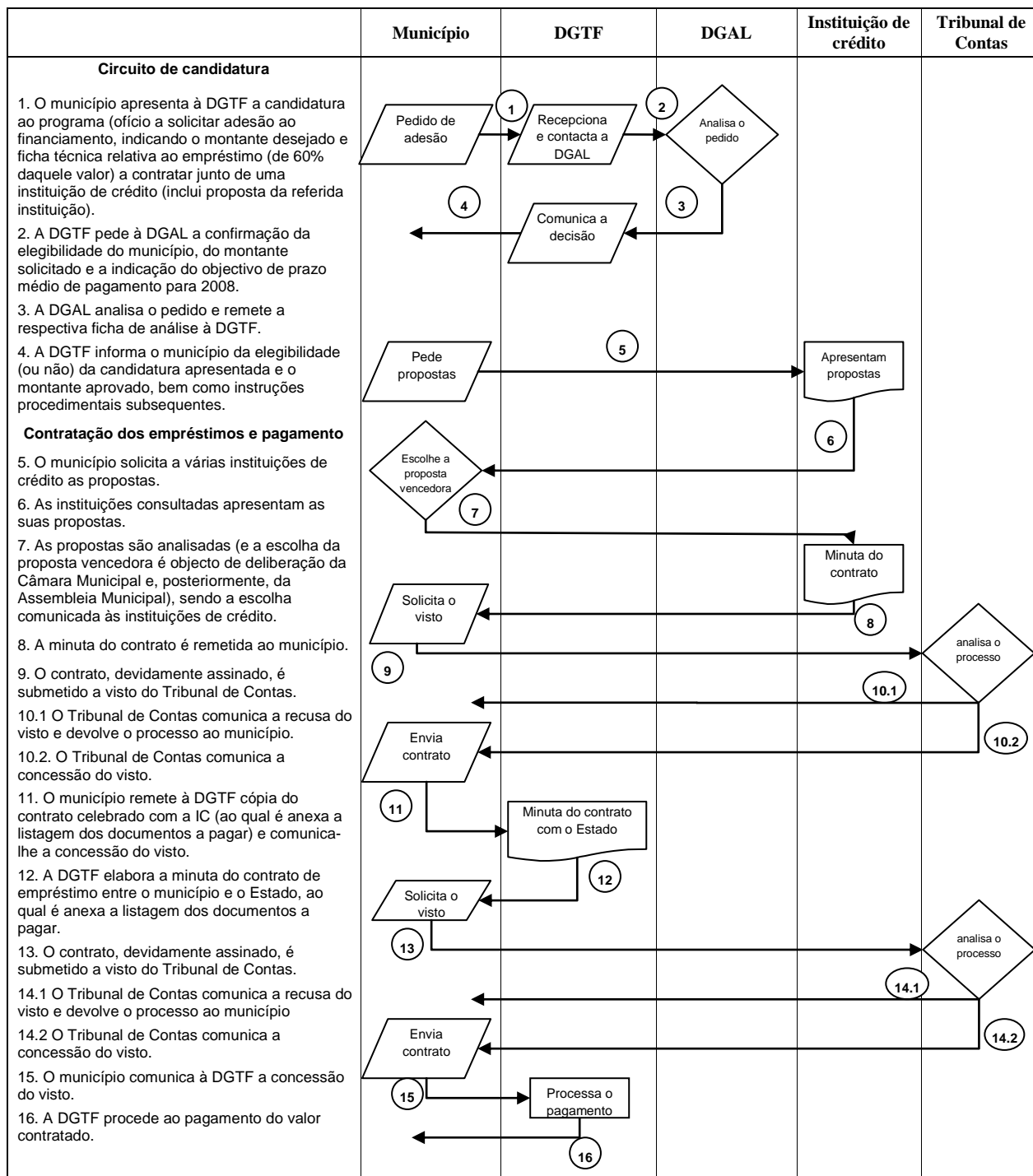
	Superação	Cumprimento	Incumprimento
PMP do ano anterior inferior a 45	PMP < 30 d	30 d ≤ PMP < 40 d	PMP ≥ 40 d
PMP do ano anterior superior ou igual a 45	Redução do PMP superiora 25 %	Redução do PMP no intervalo (15 % a 25 %)	Aumento do PMP ou redução inferior a 15 %

³ Atendendo às condições favoráveis de concessão dos créditos, os municípios, geralmente, solicitam que os empréstimos tenham a duração máxima permitida pelo programa: cinco anos para o financiamento bancário e o dobro para o financiamento do Estado; a este prazo acresce meio ano, uma vez que as prestações são semestrais e postecipadas.

⁴ Por exemplo, a minuta do contrato entre o Estado e o município (ponto 12 do fluxograma) foi remetida aos municípios poucos dias após a aprovação do financiamento, não aguardando o “visto” do Tribunal de Contas ao contrato entre o município e a instituição de crédito.



Fluxograma II.4 – Programa pagar a tempo e horas – Municípios



Nos cinco processos analisados não foram detectadas anomalias, sendo os pagamentos efectuados pela conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”, no prazo previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2008.

2.5.4.2 – Arsenal do Alfeite

O decreto-lei que criou e aprovou os estatutos da sociedade Arsenal do Alfeite, SA, foi aprovado em Conselho de Ministros de 23-12-2008. Contudo, o referido diploma só foi publicado em Fevereiro de 2009¹. Este diploma estabeleceu o capital social da empresa em € 32,4 milhões, a subscrever e realizar pelo Estado, devendo a primeira parcela (€ 16,2 milhões) ser realizada até 10-02-2009. O correspondente pagamento foi efectuado em 13-02-2009, pela conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008”.

2.5.4.3 – Casa do Douro/Caixa Geral de Depósitos

Em 1997, foi concedida a garantia do Estado² a um empréstimo de € 85.045.041 à Casa do Douro, concedido por um sindicato bancário liderado pela Caixa Geral de Depósitos, consistindo a contra-garantia num penhor mercantil do Estado sobre os vinhos daquela entidade³.

Em execução da garantia, por incumprimento reiterado da Casa do Douro, até ao final de 2007, o Estado Português pagou àquele sindicato € 44.181.123⁴, estando em dívida o montante de € 45.706.746. Àquela data, a dívida da Casa do Douro ao Estado ascendia já a € 53.589.080, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro II.20 – Dívida da Casa do Douro ao Estado a 31-12-2007

(em euros)

Data de pagamento	Reembolso de Capital	Reembolso de Juros	Juros de mora à data do pagamento	Pagamentos ao sindicato bancário	Juros de mora (de pagamento até 31-12-2007)	Total
30-10-2003	12 028 091	6 365 715	977 250	19 371 055	3 823 140	23 194 195
31-12-2004	4 811 236	727 147		5 538 383	870 493	6 408 877
21-10-2005	2 405 618	712 211		3 117 829	382 030	3 499 860
27-12-2005	2 405 618	542 234		2 947 852	349 504	3 297 355
05-07-2006	2 405 618	689 720		3 095 339	277 192	3 372 530
03-01-2007	2 405 618	862 365		3 267 983	203 466	3 471 448
30-04-2007	2 405 618	976 104		3 381 723	146 862	3 528 584
30-10-2007	2 405 618	1 055 341		3 460 960	39 683	3 500 642
Subtotal	31 273 037	11 930 837	977 250	44 181 123	6 092 369	50 273 492
Comissões de garantia não pagas, relativas a contratos anteriores a 1997						1 879 318
Comissões de garantia do contrato de 1997						1 436 269
Dívida total da Casa do Douro						53 589 080

Em 17-01-2008, foi solicitada ao Procurador-Geral da República, a interposição de uma acção executiva, para penhora e adjudicação dos vinhos ao Estado, para ressarcimento dos valores em dívida.

Perspectivando-se, em 2008, novo incumprimento no pagamento do serviço da dívida, por parte da Casa do Douro e, considerando que a avaliação parcial dos bens dados em garantia (embora facilmente divisíveis) envolveria dificuldades, a DGTF colocou à consideração superior a possibilidade do Estado

¹ Decreto-Lei n.º 33/2009, de 5 de Fevereiro.

² Despacho n.º 1229/97 – SETF.

³ Correspondendo a 8.618.432 litros de colheitas entre 1934 e 1994, a que foi atribuído o valor de € 92.435.021.

⁴ Relativo ao incumprimento de prestações desde o ano 2001.



assumir a totalidade da dívida, para que, no âmbito do processo judicial, pudesse reclamar a posse da totalidade dos vinhos penhorados. Esta proposta colheu despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças¹.

De acordo com os procedimentos autorizados, o Estado não se substituiu à Casa do Douro nos pagamentos contratuais estabelecidos, sendo o empréstimo declarado totalmente vencido e o seu pagamento solicitado ao Estado (€ 48.456.111²). A DGTF conduziu um processo negocial com a CGD, para fasear o pagamento da dívida, que culminou na celebração, a 31-12-2008, de um contrato de pagamento da dívida, vencendo-se na data da assinatura o montante de € 7.213.270³. Este pagamento foi autorizado nesse mesmo dia e efectuado a 05-01-2009, pela conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008”.

¹ Despacho n.º 507/08 – SETF.

² Capital em dívida, acrescido dos juros vencidos (€ 2.548.472) e dos juros de mora (€ 200.893).

³ Correspondendo ao capital e juros vencidos em 2008 e não pagos, acrescidos dos juros de mora.

III – EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto no art.º 2.º e n.º 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor de € 1.716,40, que corresponde ao mínimo previsto.



IV – DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido:
 - 1 – Ao Presidente da Assembleia da República e à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - 2 – Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - 3 – Ao Director-Geral do Tesouro e Finanças.
- b) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
- c) Tomar em conta o presente relatório na preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.
- d) Fixar os emolumentos em 1.716,40 euros.
- e) Fixar o prazo de 6 meses para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informar o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório, especialmente sobre aquelas que envolvem o esclarecimento/regularização das importâncias pagas indevidamente e os seus resultados quantificados, ou apresentar justificação, em caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Remeta-se cópia deste relatório ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto, nos termos do artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Lisboa, 12 de Novembro de 2009.

O CONSELHEIRO RELATOR



(José Manuel Monteiro da Silva)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(José Luís Pinto Almeida)

FUI PRESENTE.





V – FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação académica
Equipa de Auditoria:		
Manuel Rodrigues	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Economia
Cristina Mendes	Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe	Licenciatura em Economia
Zaida Sousa	Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe	Licenciatura em Gestão
Fátima Cortes	Técnico Superior	Licenciatura em Direito

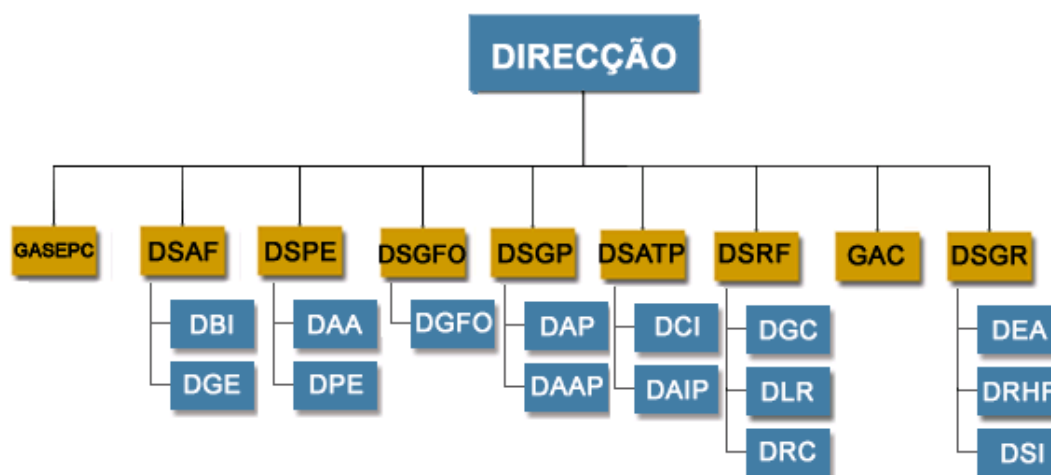
Coordenação:	António Marta e Francisco Moledo
Coordenação Geral:	Leonor Côrte-Real Amaral

ANEXO I – LEGISLAÇÃO E ORGANOGRAMA

Anexo: Quadro 1 – Legislação relevante no âmbito da acção

Matéria	Legislação
Lei orgânica da DGTF	Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março.
Estrutura Nuclear da DGTF	Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho.
Unidades Orgânicas Flexíveis da DGTF	Despacho n.º 8/2007; Despacho n.º 15/2007; Despacho n.º 26152/2007; Despacho n.º 13176/2008.
Bonificação de juros à habitação própria	Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro; Alterações (Declaração rectificação n.º 22-L/98; Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril; Decreto-Lei n.º 1-A/2000, de 22 de Janeiro; Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro – altera e republica Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro; Decreto-Lei n.º 231/2002, de 2 de Novembro) Fim (Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro); Cálculo bonificações: Portaria n.º 1177/2000, de 15 de Dezembro; Dados – bancos: Decreto-Lei n.º 279/2003, de 8 de Novembro; Despacho Normativo n.º 25/2004, de 7 de Maio; Informação estatística divulgada pela DGTF: Relatório n.º 30/2008 (2.º Semestre de 2007); Relatório n.º 31/2008 (1.º Semestre de 2008); Rectificação n.º 1730/2008 (Rectificação dos relatórios).
Taxa de referência para o cálculo de bonificações	Decreto-Lei n.º 359/89, de 18 de Outubro; Portaria n.º 502/2003, de 26 de Junho: fixa TRCB a partir de 01-07-2003; Aviso n.º 18099/2008 – 2.º Semestre 2008; Medidas especiais de apoio a desempregados: Portaria n.º 384/2009, de 9 de Abril.
Compensação de juros	Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto; Valor das indemnizações: Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro; Direito a indemnizações: Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro; Alterações: Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro; Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto; Pagamento de dívidas e inexigibilidade de juros: Portaria n.º 43/81, de 15 de Janeiro, substituída pela Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro.

Anexo: Ilustração 1 – Organograma da DGTF





Anexo: Quadro 2 – Legenda do organograma e competência genérica dos serviços

Estrutura Nuclear	Competência Genérica	Divisões
GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões (equipa multidisciplinar)	Acompanhamento técnico das questões mais relevantes do sector empresarial do Estado, das parcerias público-privadas e das concessões.	
DSAF – Direcção de Serviços de Apoios Financeiros	Efectivação e acompanhamento de operações de apoio financeiro a entidades, actividades ou programas.	DBI – Divisão de Bonificações e Incentivos DGE – Divisão de Garantias e Empréstimos
DSPE – Direcção de Serviços de Participações do Estado	Acompanhamento e reporte sobre a situação das entidades em que o Estado intervenha como tutela financeira, accionista ou concedente e a efectivação das operações associadas a essa intervenção.	DAA – Divisão de Análise e Acompanhamento DPE – Divisão do Património Empresarial
DSGFO – Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental	Controlo da emissão e da circulação de moeda metálica, gestão financeira de patrimónios autónomos e coordenação orçamental e de projectos especiais.	DGFO – Divisão de Gestão Financeira e Orçamental
DSGP – Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial	Gestão dos bens imóveis do Estado, optimizando e racionalizando a sua utilização, quer para instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como intervenção, nos termos da lei, em todos os actos de administração, aquisição ou alienação de bens.	DAP – Divisão de Administração Patrimonial DAAP – Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial
DSATP – Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial	Elaboração e actualização do cadastro e inventário dos bens do Estado, apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas.	DCI – Divisão de Cadastro e Inventário DAIP – Divisão de Avaliações e Inspeções Patrimoniais
DSRF – Direcção de Serviços de Regularizações Financeiras	Administração dos processos relativos a liquidações de entidades do sector público administrativo e empresarial, bem como efectivação de responsabilidades relativas a entidades do sector público administrativo e empresarial extintas ou outras previstas na lei e recuperação dos créditos do Estado.	DGC – Divisão de Gestão de Créditos DLR – Divisão de Liquidações e Regularizações DRC – Divisão de Recuperações de Créditos
GAC – Gabinete de Apoio e Coordenação	Realização de estudos, preparação de documentos de natureza estratégica de âmbito geral, bem como acompanhamento das matérias de interesse comum aos serviços da DGTF, assegurando para o efeito a coordenação entre as diferentes áreas que se mostre necessária.	
DSGR – Direcção de Serviços de Gestão de Recursos	Gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, apoio no âmbito da gestão das actividades e divulgação de informação e da imagem da DGTF.	DEA – Divisão de Expediente e Arquivo DRHF – Divisão de Recursos Humanos e Financeiros DSI – Divisão de Sistemas de Informação

ANEXO II – LEGISLAÇÃO E DESPACHOS SOBRE A COMPENSAÇÃO DE JUROS

Extracto do Relatório de Auditoria sobre os "Apoios concedidos directamente pelo Estado através da DGT – Despesas processada por conta do Capítulo 60 - "Despesas Excepcionais" (ano de 1995)"

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

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

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

A Portaria n.º 885/80, de 20 de Setembro, veio determinar que, uma vez proposto pelo mutuário o pagamento total de tais dívidas ¹ através de dação em pagamento dos títulos de indemnização, só serão exigíveis pela IC ao mutuário o capital e os juros e mora e os remuneratórios ou compensatórios até:

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

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

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

O disposto na Portaria n.º 885/82² só é aplicável aos titulares do direito à indemnização desde que estes tenham efectuado a proposta de oferta dos títulos em dação à entidade credora no prazo de 60 dias a contar da publicação da Portaria n.º 885/82, se o não houverem feito antes, ou, quando razões

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

² A parte não coberta dessa dívida é da responsabilidade do devedor.



legais ou processuais tenham determinado a suspensão, no prazo de 60 dias a contar da data em que os títulos a mobilizar foram colocados à disposição dos seus titulares.

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

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

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

Art.1º - O Estado obriga-se a compensar integralmente as instituições de crédito dos juros não exigíveis por força da aplicação da Portaria n.º 885/85, de 20 de Setembro.

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

Art.3º - 1 - A regularização das compensações apuradas nos termos do art. 2º deverá efectuar-se em três prestações anuais iguais, vencendo-se a primeira um ano após a data de atribuição.
2 - Sobre os montantes das compensações atribuídas e não regularizadas incidirão juros [da regularização] calculados à taxa básica de desconto do Banco de Portugal em vigor no primeiro dia de cada período anual de contagem de juro, sendo liquidados nas datas correspondentes ao vencimento das compensações.

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

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

Em 16/8/86, pelo Despacho n.º 1.150/86-X, o Secretário de Estado do Tesouro, "considerando que se aproxima o prazo para a regularização da primeira prestação das compensações a atribuir ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/85, sem que estejam ainda definidos os critérios do seu cálculo", determinou, nomeadamente:

- "a) A DGT procederá ao pagamento das compensações reclamadas pelas instituições de crédito na data reclamada;
- b) O montante a pagar nesta primeira prestação deverá ser considerado provisório;

- c) O banco de Portugal promoverá, de acordo com as instituições de crédito e a DGT, a definição dos critérios a adoptar no cálculo das compensações, devendo submetê-las a despacho do Senhor Ministro das Finanças (...)."

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

- I - As instituições de crédito deverão ser compensadas pelo Estado pelos juros relativos ao período decorrido entre a data a partir da qual foi, legalmente, determinada a sua não exigibilidade aos devedores (24/4/74, 14/3/75 ou a data da ocupação efectiva) e a da celebração do contrato de dação em cumprimento [compensação de juros não exigíveis];
- II - Relativamente à parte da dívida que tenha ficado por regularizar (de acordo com os n.ºs 5 b) e 8º da Portaria n.º 885/82, de 20/9) o Estado deverá compensar as instituições de crédito pelos juros devidos à data do seu total pagamento, que deve ter ocorrido nos sessenta dias subsequentes ao recebimento dos títulos de indemnização definitivos [compensação de juros suspensos, agora também não exigíveis];
- III - Relativamente aos títulos de indemnização recebidos ao abrigo da Portaria n.º 885/82 e com referência ao período decorrido entre as datas de celebração dos contratos de dação em cumprimento e a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto, as instituições de crédito deverão ser compensadas pelo Estado pela diferença entre as taxas de juro dos títulos recebidos e a taxa de desconto do Banco de Portugal [Obs: Não teve aplicação como se analisa adiante];
- IV - Os juros [da compensação de juros] a que se referem os anteriores n.ºs I, II e III serão calculados anualmente; sobre os seus montantes passarão a incidir juros, contados também anualmente, à taxa em vigor no início de cada período para as operações a um ano. Não serão considerados quaisquer outros adicionais a título de mora ou encargos ².

Note-se que o diferencial, a que se refere o n.º III do despacho, para os contratos celebrados antes de 17 de Agosto de 1995, entre as taxas de remuneração dos títulos recebidos em dação e a taxa de desconto do Banco de Portugal, no período entre a data de celebração desses contratos e essa data de entrada em vigor do Decreto-Lei, não foram pagas pela DGT, porque não havia fundamento legal, dada a redacção do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 332/85, que determina que, para esses contratos, a data

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

² Assim, para o cálculo da bonificação de juros, é aceite a capitalização anual de juros, à taxa de juro para operações activas pelo prazo de um ano, sem quaisquer outros adicionais, conforme a proposta do Banco de Portugal. Apesar disso, uma instituição de crédito e a Associação Portuguesa de Bancos reclamaram taxas de juro mais elevadas, o que não foi aceite pelo Ministério das Finanças, através da aplicação de sobretaxa de mora, a crescer, em alternativa, à taxa de juro que seria aplicada à operação se o crédito tivesse sido renovado ou à taxa de juro máxima permitida para as operações de crédito activas de prazo igual àquele por que durar a mora (taxas superiores às das operações a um ano). Esta reclamação tem subjacente o conceito de mora do devedor, a quem o Estado se substituiria no pagamento se a isso o obrigasse o disposto no artº 1º do Decreto-Lei nº 332/85. No entanto, se a intenção do legislador fosse a de que o Estado se substituisse ao devedor no pagamento dos juros por este devidos no caso de não ter sido declarada a sua não exigibilidade, isto é, ficasse subrogado nos direitos e deveres dos devedor original, podê-lo-ia ter feito facilmente na legislação, em vez de criar a figura da compensação de juros, a pagar após confirmação "em termos a definir por despacho", termos em que se inclui a determinação da taxa de juro para o cálculo da compensação de juros, omissa na legislação. Assim, o artº 1º do Decreto-Lei será entendido apenas como a declaração de que o Estado pagará integralmente as compensações, o que não vinha acontecendo, confirmadas nos termos previsto no artº 2º.



Tribunal de Contas

✍

da atribuição das compensações é a da entrada em vigor desse Decreto-Lei (e, portanto, só a partir desta data vencerão juros à taxa básica de desconto do Banco de Portugal, pelo valor não regularizado). Esse entendimento, face às reclamações dos bancos, foi confirmado por despachos do Secretário de Estado do Tesouro, nomeadamente pelos despachos n.ºs 2069/90-SET, de 5/11/91, e 555/93-XII, de 12/10/93.

ANEXO III – COMPARAÇÃO DO CONTROLO EFECTUADO SOBRE OS PEDIDOS DE BONIFICAÇÃO DE JUROS EM SUPORTE PAPEL OU ATRAVÉS DO SCH

Extracto do Relatório de Auditoria n.º 26/2006 – 2.ª S., sobre os apoios financeiros do Estado pagos pela Direcção-Geral do Tesouro (ano 2005)

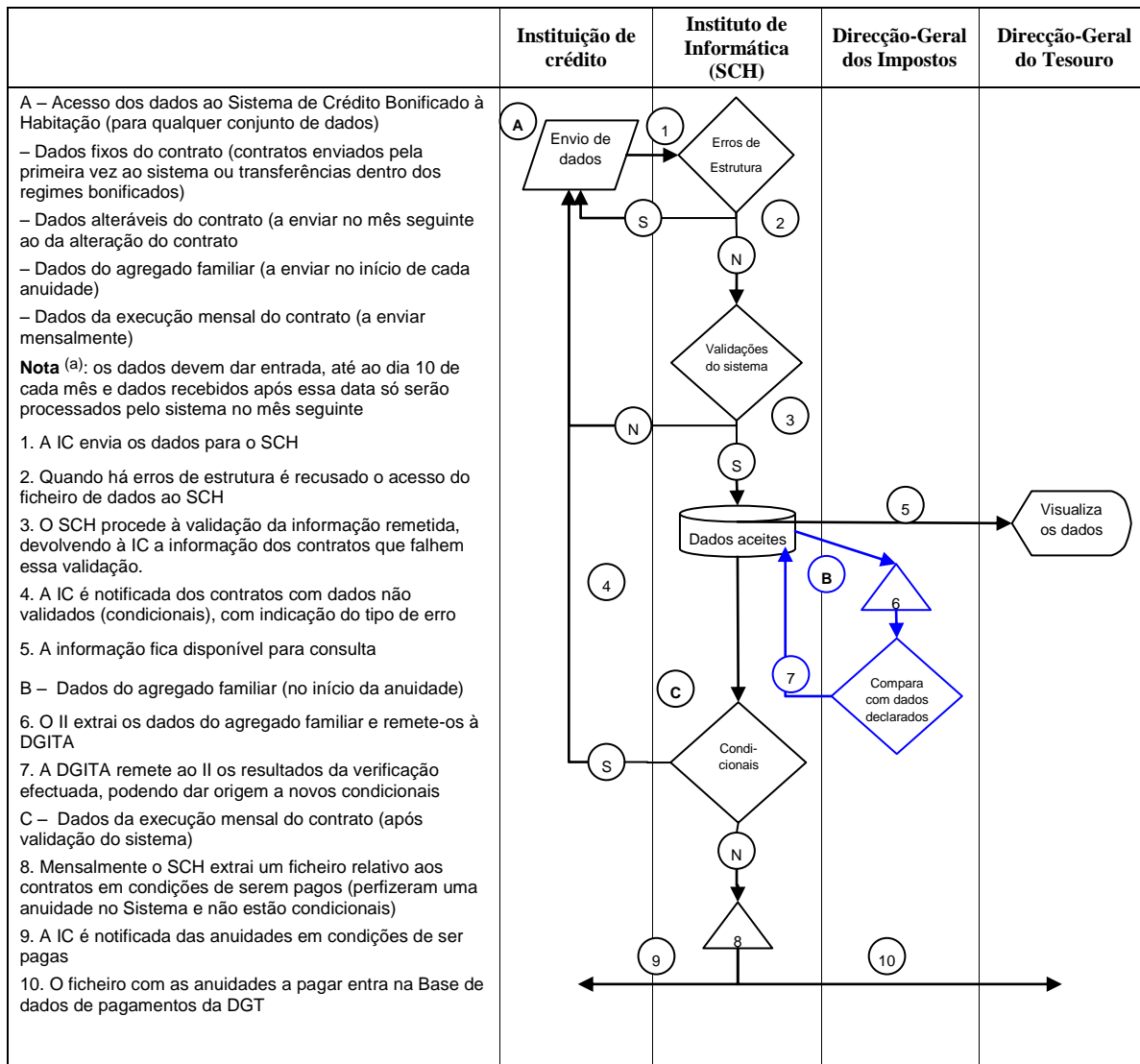
Verificação	Pedidos em suporte papel	Pedidos via SCH
Âmbito	Testes aleatórios. Risco de contratos com anomalias não serem detectados. A detecção de anomalias num contrato implica a devolução de toda a listagem para correcção e substituição.	Análise integral do universo: o SCH testa todos os contratos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



ANEXO IV – FLUXOGRAMA DO PROCESSAMENTO DE INFORMAÇÃO PELO SCH

(aplicável às anuidades que tiveram início após 01-08-2007 e aos contratos transferidos até 01-06-2007)

Extracto do Relatório de Auditoria n.º 26/2006 – 2.ª S., sobre os apoios financeiros do Estado pagos pela Direcção-Geral do Tesouro (ano 2005)



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

ANEXO V – MODELO PARA ESTIMAR ENCARGOS COM BONIFICAÇÕES

Pressupostos

No presente modelo não puderam ser considerados os impactos de alterações introduzidas pelo Governo, no regulamento do regime de crédito bonificado à habitação¹.

As variáveis consideradas determinantes na evolução dos encargos com bonificações estão identificadas no quadro seguinte.

Anexo: Quadro 3 – Principais factores que influenciam o valor dos encargos com bonificações

Factores mais determinantes	Informação disponível sobre a evolução destes elementos
Número de contratos com direito a bonificação	Este número apresenta uma relação inversa com o rendimento bruto das famílias, cuja variação é, em grande parte, determinada pelo PIB (a). Para estimar os valores futuros deste agregado recorreu-se à estimativa mais recente conhecida, do Fundo Monetário Internacional (de Abril/2009).
Taxa de referência para o cálculo de bonificações (TRCB)	A TRCB, está definida como correspondendo à taxa EURIBOR a seis meses, divulgada no primeiro dia útil do mês anterior ao início de cada semestre, acrescida de um diferencial de 0,5 pontos percentuais. No actual enquadramento do mercado internacional interbancário, as previsões apontam para a descida deste indexante, em linha com a expectativa de novos cortes no valor à taxa mínima de proposta aplicável às operações principais de refinanciamento pelo Banco Central Europeu.
Redução anual da taxa de bonificação	A taxa anual de bonificação, que é reduzida em 2 pontos percentuais em cada ano (ignorou-se o agravamento dessa redução para os mutuários com empréstimos por períodos superiores a 30 anos, por se admitir que não são significativos).

(a) A correlação entre as duas variáveis (número de contratos e PIB), entre 2005 e 2008, é de -0,934. Estatisticamente, sendo o seu valor absoluto superior a 0,9, é considerada uma correlação muito forte. O sinal negativo determina que se trata de uma relação inversa: se o rendimento aumenta, o número de contratos com direito a bonificação diminui.

Estimativa

O problema da estimativa dos encargos com bonificações vencidas, no período 2009–2011, foi dividido em duas partes:

- ◆ A estimativa da variação do número de contratos com direito a bonificação, em função da variação do PIB – considerou-se o valor médio do PIB dos dois anos anteriores (média móvel), uma vez que para atribuir a classe de bonificação de um ano n , em função do rendimento global do agregado familiar apurado em sede de IRS, é considerada a declaração de IRS entregue nesse ano (relativa aos rendimentos do ano anterior, $n-1$), se tiver sido liquidada²; se tal ainda não tiver acontecido, é considerada a declaração entregue no ano anterior (referente aos rendimentos de $n-2$);
- ◆ A estimativa da variação do valor médio da bonificação por contrato, em função da TRCB, eliminando previamente o efeito da redução anual da taxa de bonificação, para isolar o efeito TRCB – considerou-se a média da TRCB do ano anterior, dado que são as taxas em vigor no

¹ Introduzidas pela Portaria n.º 384/2009, de 9 de Abril, estas medidas implicam, para os agregados familiares em que um dos mutuários esteja desempregado, aceder à classe de bonificação mais favorável imediatamente anterior e ter uma TRCB mais favorável (1,5 pontos percentuais acima da taxa EURIBOR a seis meses, divulgada no primeiro dia útil do mês anterior ao início de cada semestre; para a generalidade dos mutuários este acréscimo é de 0,5 pontos percentuais). Ainda que existam estimativas para a taxa de desemprego (entre 7,7% e 9,1% de 2009 a 2011, de acordo com as previsões da Comissão, em Janeiro de 2009), não se dispõe de informação fiável sobre a distribuição dos contratos por classe de bonificação, o que impede a modelização do impacto das medidas anunciadas.

² Considerou-se que, em média, as declarações são liquidadas a meio do ano.



momento da revisão da taxa de juro pela instituição de crédito que servem de base ao cálculo da bonificação (e não as da data de vencimento da anuidade).

Foi estimado, primeiro, o número de contratos com direito a bonificação e, em seguida, o respectivo valor médio, correspondendo o seu produto às bonificações vincendas no período 2009–2011, que constam do Quadro II.7.

Foi utilizado um modelo de projecção linear, do tipo $Y = aX + b$, sendo os parâmetros “a” e “b” estimados pelo método dos mínimos quadrados, conforme se ilustra nos quadros seguintes.

Estimativa do número de contratos com direito a bonificação

Observe-se que, estando o número de contratos com direito a bonificação dependente do rendimento das famílias e, desse modo, fortemente dependente da evolução do PIB, o qual teve um acentuado abrandamento no seu crescimento, em 2008, e uma quebra significativa prevista para 2009, que se pode prolongar em 2010, não era adequado um modelo de ajustamento temporal, uma vez que as condições que justificaram a anterior evolução temporal se alteraram.

Assim as estimativas da evolução do número de contratos com direito a bonificação dependem das estimativas da evolução do PIB, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Anexo: Quadro 4 – Estimativa do número de contratos com direito a bonificação no período 2009-2011

Variáveis/estimativas		Dados utilizados para estimar os parâmetros				Evolução dos contratos, em função da evolução prevista para o rendimento		
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Variável X - Média do PIB dos dois anos anteriores (em milhões de euros) (a)	(1)	125 615	127 135	128 585	130 712	131 961	129 253	126 231
Variável Y - N.º de contratos (estimado) para o período já decorrido – Cfr. Quadro II.6	(2)	551 374	484 803	397 886	377 257			
Parâmetro "a"								-35,366
Parâmetro "b"								4 980 095,58
N.º de contratos estimado, com base no modelo	(3) = a * (2) + b	537 592	483 820	432 564	357 344	313 142	408 937	515 796
Erro do modelo	(4) = (3) – (2)	-13 782	-983	34 678	-19 913			
Erro do modelo em %	(5) = (4) / (2)	-2,5%	-0,2%	8,7%	-5,3%			

(a) Os valores indicados para 2010 e 2011 tiveram por base a taxa de crescimento do PIB prevista pelo Fundo Monetário Internacional: - 4.1% em 2009 e - 0.5% em 2010.

Embora os valores do quadro tenham sido arredondados (ao milhão de euros) os parâmetros indicados foram determinados antes desse arredondamento.

Analisando os resultados do quadro anterior para os anos 2005 a 2008, constata-se que o modelo produz resultados bastante próximos para os valores de 2005 e 2006, atingindo, em 2007 e 2008, taxas de erro de -8,7% e de 5,3%. Este resultado é consistente, uma vez que nestes anos se fez sentir o impacto das alterações introduzidas na forma de apuramento do rendimento do agregado familiar.

Observa-se que a incerteza que rodeia o presente enquadramento macro-económico tem-se traduzido numa sistemática revisão da evolução prevista para os principais indicadores económicos. Concretamente, no que refere ao PIB, atente-se no quadro seguinte, evidenciando que as previsões para a sua evolução têm sido, sucessivamente, revistas em baixa.

Anexo: Quadro 5 – Previsões para a evolução do PIB

(Em percentagem)

Ano	OCDE	Governo: PEC	Comissão Europeia	Universidade Católica	Banco de Portugal	Fundo Monetário Internacional
	Dez-08/Jan-09	Jan-09	Jan-09	Mar-09	Abr-09	Abr-09
2009	-0,2	-0,8	-1,6	-3,2	-3,5	-4,1
2010	0,6	0,5	-0,2	-0,5	(não consta)	-0,5

A utilização das previsões do FMI, de Abril de 2009, deveu-se ao facto de serem as mais recentes, apresentando valores, quer para 2009, quer para 2010. Naturalmente, futuras revisões ao valor do PIB implicam alterações no número de contratos previsto pelo modelo. Uma diminuição de 1% na média do PIB dos dois anos anteriores implicará um aumento de cerca de 45.700 contratos.

Estimativa do valor médio da bonificação

Uma vez que o valor médio das bonificações dos contratos depende da taxa de referência para o cálculo das bonificações (TRCB), que tem sofrido grandes oscilações que se prevê que continuem, também não se recorreu a um ajustamento temporal para estimar o valor médio das bonificações nos anos 2009–2011. Considerou-se antes um modelo em que aquele valor depende da TRCB ajustada isto é, eliminando o efeito, para cada contrato, da redução anual em 2 p.p. da TRCB. Os resultados constam do quadro seguinte:

Anexo: Quadro 6 – Estimativa do valor médio da bonificação no período 2009-2011

Variáveis/estimativas	Dados utilizados para estimar os parâmetros				Evolução da bonificação média, em função da evolução prevista para a TRCB		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Número de ordem atribuído ao respectivo ano (1)	0	1	2	3	4	5	6
Valor médio por contrato – cf. Quadro II.6 (2)	509	492	550	563			
“Variável Y” - Valor médio, por contrato, eliminando o efeito da redução anual da taxa de bonificação (3) = (2) * (1 + 0,02 * (1))	509	502	572	597			
“Variável X” - TRCB média do ano anterior (a) (5)	3,697	3,662	4,341	4,490	5,352	3,164	2,250
Parâmetro “a”							108,250
Parâmetro “b”							106,778
Valor estimado (6) = a * (5) + b	507	503	577	593	686	449	350
Valor médio, por contrato, estimado introduzindo o efeito da redução anual da taxa de bonificação (7) = (6) * (1 - 0,02 * (1))	507	493	554	557	631	404	308
Erro do modelo (8) = (7) – (3)	-2	1	4	-6			
Erro do modelo em % (9) = (8) / (2)	-0,5%	0,2%	0,7%	-1,0%			

(a) Para a TRCB média de 2009 e de 2010 considerou-se para o segundo semestre de 2009 e primeiro semestre de 2010 o valor de 2%, que subiria para 2,5% no segundo semestre de 2010, em linha com a expectativa de recuperação da actividade económica nesse ano.



A correlação entre o “valor médio, por contrato, eliminando o efeito da redução anual da taxa de bonificação” e a “TRCB média do ano anterior”, entre 2005 e 2008 é muito grande (atinge 0,997); em consequência, quando reintroduzimos o efeito da redução anual da taxa de bonificação, a taxa de erro da estimativa é bastante reduzida (desvio máximo de 1%, em valor absoluto). Assim, as dúvidas quanto à qualidade de previsão do modelo assentam, essencialmente, nos valores previstos para a TRCB em 2009 e 2010. Note-se que o aumento de 1% da TRCB implica uma subida de cerca de € 97,4 na bonificação média¹.

¹ Este resultado não é, directamente, aplicável às alterações legislativas introduzidas pelo Governo, porque não tem em consideração a mudança da classe de bonificação quando os titulares do empréstimo se encontram em situação de desemprego.

ANEXO VI – “GRELHA CONSENSUALIZADA”

Anexo: quadro 7 – Grelha consensualizada entre a DGTF e a IGF

Tipo de informação	Base legal	Solução
Financiamento de garagem como fracção autónoma no regime bonificado.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86; ■ Alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º, na redacção inicial do Decreto-Lei n.º 349/98, reforçado no n.º 4 do artigo 8.º do mesmo diploma, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99; ■ Ponto i) da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 349/98, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 320/2000. 	Não sanável.
Empréstimo intercalar de valor superior a 20% do valor de aquisição de habitação no regime jovem bonificado.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86; ■ N.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 349/98; 	Sanável, caso não haja incorporação de quaisquer juros. Caso contrário deverá reduzir-se o montante do empréstimo (definitivo) bonificado em conformidade com a regra dos citados 20%.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 349/98, com a nova redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 320/2000. 	Sanável, caso não exista incorporação de juros no empréstimo final.
Empréstimo intercalar concedido ao abrigo do regime normal bonificado.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86; ■ N.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 349/98. 	Sanável, caso não haja incorporação de quaisquer juros no empréstimo final.
Financiamento de aquisição, obras ou aquisição mais obras superiores aos valores de avaliação ou da escritura de compra e venda.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86; ■ N.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 349/98. 	Sanável, caso seja possível a redução do valor do empréstimo para 100% ou 90% do valor da avaliação efectuada pela instituição de crédito, ou da escritura de compra e venda, conforme se tara de um empréstimo jovem bonificado ou regime normal.
Permuta entre imóveis.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98. 	Sanável apenas nos casos em que o valor da habitação adquirida não exceda os valores fixados, nem o valor do empréstimo ultrapasse a diferença entre o valor dos bens permutados acrescido do capital em dívida respeitante ao imóvel permutado.
Aquisição de prédio misto.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86; ■ Alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º na redacção inicial do Decreto-Lei n.º 349/98, reforçado no n.º 4 do artigo 8.º do mesmo diploma, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99; ■ Ponto i) da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 349/98, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 320/2000. 	Sanável, caso o montante correspondente à aquisição da parte rústica do prédio misto seja excluído do regime bonificado.
Prazo do empréstimo das obras ultrapassa o prazo para o termo do 1.º empréstimo.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98. 	Sanável, face à nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 320/2000 ao n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98.
Valor da habitação, obras ou aquisição mais obras, superior ao valor máximo para as classes de rendimentos.	<ul style="list-style-type: none"> ■ N.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98; ■ Tabela I da Portaria n.º 963/98. 	Não sanável.



Tipo de informação	Base legal	Solução
Financiamento e disponibilização simultânea de empréstimo para aquisição e obras.	<ul style="list-style-type: none">N.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 349/98.	Sanável, se for retirada a parte do empréstimo para obras.
Obras de beneficiação em habitações cuja conclusão de construção ocorreu depois de 1951 (RGEU).	<ul style="list-style-type: none">N.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 349/98;Ponto iii) da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 349/98, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 320/2000.	Não sanável.
Valor das obras de conservação ou beneficiação superior ao limite máximo estabelecido.	<ul style="list-style-type: none">N.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98;Alínea a) do n.º 1 da Portaria regulamentadora Tabela I.	Não sanável.
Falta de avaliação das obras pela IC, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137/98.	<ul style="list-style-type: none">N.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86.	Não sanável para empréstimos para obras isoladas. Sanável para empréstimos de aquisição e obras, desde que o financiamento seja reduzido para 90% ou 100% do valor declarado da aquisição na escritura.
Transferências de empréstimos por valor superior ao capital em dívida e/ou por prazo superior ao remanescente do empréstimo concedido na anterior IC.	<ul style="list-style-type: none">Decreto-Lei n.º 328-B/86.	Sanável desde que: O montante do empréstimo seja reduzido ao valor do capital em dívida constante da declaração de dívida emitida pela anterior IC; Seja considerado o prazo remanescente do empréstimo; A taxa de bonificação aplicada tenha em consideração o prazo já decorrido na anterior IC.
Falta de elementos essenciais à aprovação e contratação, designadamente: Declaração de IRS; Nota de liquidação; Declaração de composição do agregado familiar; Declaração de dívida nos empréstimos transferidos de outra IC.		Não sanável.
Data de aprovação da operação para efeito da aplicação do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 349/98.	<ul style="list-style-type: none">Artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 349/98.	Data de aprovação após a completa instrução do pedido de empréstimo.
Valor da habitação dos imóveis construídos.	<ul style="list-style-type: none">Decreto-Lei n.º 349/98.	Sanável, desde que o valor da avaliação se limite a edifício a construir.
Solicitação de empréstimo após a entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 30 de Maio.	<ul style="list-style-type: none">Lei n.º 16-A/2002, de 30 de Maio.	Não sanável.
Taxa de esforço superior ao limite legal.	<ul style="list-style-type: none">N.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 349/98.	Sanável, se for reduzida a taxa de juro do empréstimo.
Incorrecto enquadramento nas classes de bonificação.	<ul style="list-style-type: none">Portaria regulamentadora.	Sanável, caso os restantes requisitos de inserção nas classes tenham sido cumpridos e seja corrigido o enquadramento na classe.

ANEXO VII – RESPOSTA DO GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

16. OUT 09 02361

Sua referência
Of. 14413

Sua Comunicação
25-09-2009

Nossa referência
Ent. 7649/09 Proc. 02.01

Assunto: Auditoria às despesas do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública - 2008

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de tecer, em aditamento aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as considerações que se seguem, apresentadas a esse Tribunal a propósito do Relato de Auditoria às Despesas do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública 2008.

No relato em epígrafe, o Tribunal de Contas faz referência, no âmbito do último item do ponto 1.2.3, à assunção de passivos e de responsabilidades, designadamente um pagamento ao Millenium BCP no valor de 857.764,91 euros.


Urge clarificar que a alínea *b*) do artigo 98.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2008) comporta duas situações distintas: (i) a assunção de passivos e responsabilidades; (ii) a aquisição de créditos sobre empresas públicas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou no âmbito de processos de liquidação.

Sublinhe-se ainda que o artigo 98.º tem necessariamente de ser lido, de acordo com todas as regras de interpretação jurídica, em conjugação com as dotações orçamentais contempladas no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública. A este propósito, observe-se o disposto no artigo 99.º da mesma Lei que estabelece que o financiamento das operações referidas no artigo 98.º é assegurado por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do MFAP.

Assim, a regularização das situações respeitantes:

- a) às responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, bem como da determinação de indemnizações devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitantes a juros de anos anteriores;
- b) à satisfação de necessidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subseqüentes; e

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt


Filipa Bandeira de Melo
Chefe do Gabinete
em Substituição



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

- c) às responsabilidades do IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas respeitantes à devolução dos montantes cobrados pelo então IFADAP, a título remuneratório pelos serviços prestados, no âmbito do QCA II;

encontram subsunção na primeira parte da alínea b) do artigo 98.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008 e no mapa do Capítulo 60 do MFAP.

Se assim não se entendesse, a inscrição orçamental na dotação do mapa Capítulo 60 do MFAP, na linha de despesa "Encargos de descolonização-pensões", não apresentaria qualquer sentido útil, não se podendo, por outro lado, olvidar que os mapas orçamentais apresentam força de lei, integrando o articulado da lei do Orçamento do Estado (v. artigo 31.º, n.º 1, a), da Lei de Enquadramento Orçamental).

Por seu turno, a regularização de responsabilidades decorrentes de obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir encontra igualmente guardada na primeira parte a alínea b) do artigo 98.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, ao passo que a regularização de responsabilidades decorrentes de obrigações assumidas por empresas públicas encontra guardada na segunda parte do referido preceito.

Por conseguinte, o Despacho n.º 921/08-SETF, de 08/11/08, do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, encontra acolhimento na alínea b) do artigo 98.º e no artigo 99.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008 e no mapa do Capítulo 60 do MFAP.

Com os melhores cumprimentos.

pel' O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

C/c: Gab. SETF

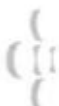
Filipe Bandeira de Melo
Chefe do Gabinete
em Substituição

DGTC 19 10 09 18160

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt



ANEXO VIII – RESPOSTA DA DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS



Ofício nº 13 211 de 16.10.09

Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 14412
Data: 25 de Setembro de 2009

N/Ref. GAC/2009
Data:

Assunto: **“Auditoria às despesas do capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública”**

Exma. Senhora,

Em referência ao assunto em epigrafe e após análise do Relato de Auditoria acima identificado, tecem-se os seguintes comentários:

1. Relativamente às recomendações produzidas no âmbito da Bonificação de juros à Habitação própria permanente, concretamente no que se refere ao domicílio fiscal, o Tribunal alerta para o facto de não ter sido acolhida anterior recomendação no sentido de que a legislação sobre bonificações de juros deveria estabelecer a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal e, não tendo, deverem apresentar o motivo justificativo (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).

O não acolhimento desta recomendação deve-se ao facto de a mesma envolver alterações cuja implementação e controlo ultrapassam as competências da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) uma vez que, como o próprio Tribunal reconhece, devem incidir sobre o regime legal em vigor que não estabelece qualquer restrição nesse domínio. Devemos alertar, no entanto, que tal medida iria afectar em primeira linha os actuais beneficiários de bonificação, já que o regime geral bonificado se encontra fechado a novas adesões, devendo ser ponderado em que medida a alteração das regras será compatível com expectativas ou eventuais direitos adquiridos pelos beneficiários neste âmbito.

2. Em matéria de Bonificação de juros à Habitação própria permanente, recomenda, ainda, o Tribunal que a fim de evitar o arrastamento, por tempo indeterminado, da regularização dos erros detectados pelas auditorias da Inspeccção-Geral de Finanças às bonificações pagas no âmbito do crédito à habitação bonificado deverá ser fixado um período de tempo para as Instituições de Crédito (IC) corrigirem as anomalias, devendo ser estudadas várias opções tendentes à respectiva agilização, sugerindo, também, que as auditorias sejam alargadas às IC com menor peso no crédito à habitação bonificado.

A este propósito é de salientar que a DGTF tem vindo a dialogar com as IC que foram objecto de auditoria, no sentido de serem encontradas soluções que permitam resolver de forma mais célere os problemas detectados pelas auditorias, tendo sempre presentes as dificuldades inerentes ao processo, resultantes da dispersão legislativa que conduziu a práticas que foram sendo aceites como boas ao longo dos anos.



Esta especificidade e a complexidade de que se reveste a regularização de anomalias, torna difícil a fixação de um prazo para o efeito, o qual estará sempre dependente da capacidade de resposta por parte das entidades envolvidas.

No que respeita à recomendação no sentido de alargamento das auditorias às demais IC, com menor volume de crédito, deverá a mesma ser ponderada pela Inspeção-Geral de Finanças.

3. Relativamente à determinação da classe de bonificação, o Tribunal entende que as alterações às declarações de rendimentos deverão ser sempre consideradas para efeitos de determinação da classe de bonificação, independentemente do momento em que a correcção à declaração inicial ocorra.

A este respeito saliente-se a especial intervenção da Direcção-Geral dos Impostos nesta matéria, bem como a possibilidade de uma declaração anual poder ser alterada mais do que uma vez durante os 4 anos seguintes à sua apresentação, pelo que a relevação de eventuais rectificações provocaria maior sobrecarga no Sistema de Crédito à Habitação e maior complexidade na gestão dos contratos por parte das IC.

Por outro lado, o Tribunal questiona o facto de, para efeitos de atribuição da classe de bonificação, no caso dos trabalhadores independentes, não serem deduzidas as despesas relativas ao exercício da actividade, assunto relativamente ao qual importa esclarecer que a DGTF desencadeou já diligências tendo em vista a preparação de eventual alteração legislativa que permita que às receitas dos trabalhadores por conta própria, sejam abatidos os custos com a sua actividade, por forma a, na medida do possível, assegurar um tratamento uniforme aos titulares das diferentes categorias de rendimentos.

4. O Tribunal questiona o facto de a DGTF, para compensar as IC pelo pagamento da bonificação de juros apenas no final da anuidade, quando as datas do respectivo vencimento são mensais, acrescer ao pagamento da bonificação mensal outros juros, referindo que a legislação do crédito não prevê este acréscimo de juros pagos pelo Estado.

O pagamento de juros a que o TC faz referência resulta do facto de apesar das prestações dos empréstimos e, conseqüentemente, as bonificações serem mensais, o Estado, por razões que se prendem com os seus procedimentos internos, apenas efectua o pagamento no final de cada anuidade. Tal prática é a aplicável sempre que exista uma discrepância temporal entre a obrigação e o respectivo pagamento.

5. Quanto às Recomendações produzidas a propósito da Compensação de Juros, importa referir que a DGTF, à semelhança do já efectuado noutros processos e com vista a dar cumprimento às recomendações do TC, irá solicitar à IC as letras e livranças que titulavam a dívida do contrato de dação identificado. De igual modo, será efectuada a correcção proposta e correspondente reposição, relativamente ao Procº CGD-3102.

Nesta matéria importa referir que a DGTF, na ausência da informação sobre a data da nacionalização ou expropriação, tem vindo a assumir para todos os processos de compensação, a data da inexigibilidade dos juros fixada nos termos da Portaria nº 885/82, de 20/09.

Relativamente à recomendação do TC no sentido de serem utilizados critérios e metodologias de cálculo a aplicar de forma objectiva e uniforme, é pertinente referir que a DGTF verificou que caso o Estado viesse a estabelecer para todas as operações de compensação de juros a base 360 dias, incorreria num aumento da despesa, relativamente



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

aos casos em que foi utilizada a base de 365, proposta pelas IC aquando da apresentação do pedido de compensação de juros.

Por último, refira-se que esta Direcção-Geral continua empenhada em promover o acolhimento das Recomendações desse Tribunal cuja implementação depende da actuação dos seus Serviços.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

DGTC 19 10 09 18162



Tribunal de Contas
Direcção-Geral

EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.05)

Departamento de Auditoria I

Proc.º n.º 41/09 – AUDIT
Relatório n.º *41/09-2.ª S*

Entidades fiscalizada:	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças			
Entidade devedora:	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Regime jurídico:	AA	<input checked="" type="checkbox"/>
			AAF	<input type="checkbox"/>

Unid: euros

Descrição	Base de Cálculo			Valor
	Custo Standard (a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99			
Acções na área da residência oficial	88,29	544		48 029,76
1% s/ Receitas Próprias				
1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				48 029,76
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar				1 716,40

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ª S.

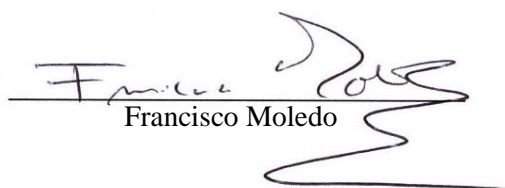
CONSULTORES EXTERNOS

(Lei n.º 98/97 – art.º 56)

Prestação de serviços	
Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

Os Coordenadores da Equipa de Auditoria


António Marta


Francisco Moledo