



VOLUME I

Âmbito, Conclusões e Recomendações	1
II – Processo Orçamental.....	1
A) Âmbito da verificação.....	1
B) Conclusões e Recomendações	2
III – Execução do Orçamento da Receita	2
A) Âmbito da verificação.....	2
B) Conclusões e recomendações.....	3
IV – Execução do Orçamento da Despesa	8
A) Âmbito da Verificação.....	8
B) Conclusões e Recomendações	9
V – Investimentos do Plano	11
A) Âmbito de Verificação.....	11
B) Conclusões e Recomendações	12
VI – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos Directa ou Indirectamente pelo Estado.....	23
A) Âmbito da Verificação.....	23
B) Conclusões e Recomendações	26
VII – Dívida Pública.....	36
A) Âmbito da Verificação.....	36
B) Conclusões e Recomendações	37
VIII – Património Financeiro.....	39
A) Âmbito da Verificação.....	39
B) – Conclusões e Recomendações	40
IX – Operações de Tesouraria e Transferência de Fundos.....	44
A) Âmbito da verificação.....	44
B) Conclusões e Recomendações	44
X – Operações de Encerramento da Conta e Resultados da Execução Orçamental.....	45
A) Âmbito da Verificação.....	45
B) Conclusões e Recomendações:	46
XI - Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial (SPE)	47
A) Âmbito de Verificação.....	47
B) Conclusões e Recomendações	47
XII – Fluxos Financeiros com a União Europeia (UE)	48
A) Âmbito de Verificação.....	48
B) Conclusões e Recomendações	48

XIII – Segurança Social	56
A) Âmbito da Verificação.....	56
B) Conclusões e recomendações	57



ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da análise empreendida sobre a Conta Geral do Estado de 1997 salientam-se os principais aspectos do âmbito das verificações realizadas, bem como as correspondentes conclusões alcançadas e ainda as recomendações que o Tribunal entende oportuno explicitar, as quais decorrem directamente das suas apreciações.

A síntese apresentada segue uma numeração idêntica à dos capítulos do Relatório, analisando-se, separadamente, os subsectores Estado e Segurança Social, sendo as referências feitas neste Volume reportadas ao Relatório (volume II).

Não se integra aqui o Capítulo I – "Considerações Preambulares" por constituir um capítulo introdutório do Relatório.

SUBSECTOR ESTADO

II – PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Âmbito da verificação

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), bem como de determinadas disposições do decreto de execução orçamental.

Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta.

Por outro lado, é feita uma apreciação dessas alterações, tendo em conta as disposições legais aplicáveis (art.º 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997).

Essa apreciação está sistematizada da seguinte forma:

1. Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada, em resultado da abertura de créditos especiais pelo Governo, as quais aumentaram a previsão das receitas e despesas efectivas em 513,5 milhões de contos, não tendo sido alterado o défice orçamental estimado inicialmente.
2. Alterações que não modificaram o montante global da despesa orçamentada, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério (dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE e transferências previstas no n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento); em 1997, a dotação provisional cifrou-se em 167 milhões de contos e teve um grau de utilização de 99,99%.
3. Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério; em 1997, o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam a 5.795,9 milhões de contos, valor consideravelmente superior ao registado no ano anterior (934,2 milhões de contos).

4. Alterações de natureza funcional

B) Conclusões e Recomendações

Nos termos do art.º 5.º do D.L. n.º 71/95, de 15 de Abril, as relações referentes às alterações orçamentais são remetidas ao Tribunal até ao último dia do mês seguinte ao final do trimestre a que respeitam, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Esta dilação de tempo concedida pela lei conduz a que os Serviços de Apoio do Tribunal não disponham, de forma atempada, de elementos que possibilitem a harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta, sendo assim desejável, como vem sendo referido nos sucessivos Pareceres desde 1995, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no primeiro semestre do ano seguinte (cfr. ponto 2.3).

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da verificação

No que respeita à receita procedeu-se à conferência da execução orçamental através de análises efectuadas em cada uma das principais áreas intervenientes no processo de liquidação e cobrança, nomeadamente :

- ◆ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- ◆ Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA) da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI);
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR);
- ◆ Direcções Distritais de Finanças da DGCI;

Relativamente a esta última área inclui-se neste capítulo uma análise da actividade desenvolvida em matéria de Execuções Fiscais resultante de uma auditoria realizada em serviços locais da DGCI (repartições de finanças dos 3º e 8º bairros fiscais de Lisboa).

As restantes verificações compreendem a análise comparativa entre a informação constante das tabelas elaboradas pelos serviços previamente referidos e os registos efectuados nos correspondentes balancetes da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), de cuja agregação resultam os valores relativos à execução orçamental da Receita evidenciados na Conta Geral do Estado (CGE).

As receitas orçamentais registadas na CGE foram ainda objecto de comparação face aos elementos escriturados nas contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA, bem como aos correspondentes registos efectuados na Contabilidade do Tesouro (CT).



Na sequência da autonomização da área relativa à DGCI-IR, decorrente das alterações introduzidas com a aprovação das instruções do Ministro das Finanças, as respectivas tabelas foram, pela primeira vez, elaboradas, remetidas e objecto de tratamento, por parte dos serviços do Tribunal, em moldes similares aos previamente descritos para as restantes áreas e embora, neste caso, a acção tenha sido prejudicada pela falta de fiabilidade dos valores registados nas mesmas.

Na conjuntura actual, o objectivo do Tribunal de Contas é cada vez mais obter a informação sobre o apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE, por via electrónica, para poder sujeitar essa informação a tratamento informático.

Na prossecução deste objectivo foi possível, pela primeira vez, receber por aquela via, a informação constante dos diários da CT e a subsequente sujeição desse conjunto de dados a tratamento informático, graças aos progressos conseguidos na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos serviços de apoio do Tribunal.

Sobre esta matéria é também de referir que a informação relativa aos balancetes da DGO vem sendo prestada por meios informáticos desde a CGE de 1996, esperando o Tribunal de Contas que aquela informação possa de futuro ser remetida por via electrónica.

Em relação às tabelas, para a maior parte das entidades, ainda se verificou a necessidade de recurso a informação remetida em suporte papel devido às dificuldades verificadas na identificação dos respectivos meios informáticos.

As análises desenvolvidas no presente capítulo resultaram do desenvolvimento de acções de auditoria junto de serviços da DGCI envolvidos, quer na liquidação, quer na cobrança de receitas, seja esta voluntária ou coerciva, bem como do tratamento dos seguintes elementos :

- ◆ tabelas dos caixas e dos serviços administradores das diferentes receitas;
- ◆ contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA;
- ◆ balancetes da DGO respeitantes às várias áreas analisadas;
- ◆ diários da contabilidade do Tesouro relacionados com cada uma das áreas.

B) Conclusões e recomendações

1. Uma das maiores deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE resulta da incapacidade em registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores, reduzindo o movimento contabilístico ao mero registo das cobranças, efectuado pelos serviços de caixa o qual, por sua vez, é inconciliável, de forma sistemática e integral, com os dados constantes nos documentos cobrados (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);
2. Dado que os valores de cobrança apurados pelas entidades administradoras das receitas, em tabelas elaboradas com base nos documentos cobrados, divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados, o Tribunal de Contas **considera** tal contabilização desnecessária, por ineficiente, tanto mais que as entidades que efectuam a respectiva cobrança já dispõem de tabelas onde escrituram a cobrança de tais receitas; esta posição será obviamente revista se passar a ser

possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos (cfr. pontos 3.2.3 a 3.2.5);

3. O Tribunal **recomenda** que o modelo de contabilização das receitas passe a ser sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);
4. Através daquele sistema deverá ser obtido (em tempo útil) o apuramento da situação fiscal de cada contribuinte face a cada um dos impostos considerados (devendo, no mínimo, abranger IRS, IRC e IVA) e o registo dessa informação na CGE, devidamente conciliada e agregada, de modo a poderem ser conhecidos, analisados e criticados elementos fundamentais do comportamento dos contribuintes e da Administração Fiscal, como sejam, entre outros, os valores relativos às efectivas liquidações desses impostos, à evolução das receitas por cobrar (dívidas fiscais) e à caracterização dos principais devedores das mesmas; deverá ainda assegurar a imputação das receitas às áreas fiscais que as geram, em função do cadastro actualizado dos contribuintes domiciliados e bens tributáveis localizados nessas áreas, e a distinção entre receitas sujeitas a liquidação prévia dos serviços da administração tributária e recebimentos por conta de liquidações a efectuar posteriormente (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);
5. O Tribunal **recomenda** que a contabilidade do Tesouro deve ser organizada de forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas por estrutura e fluxo de fundos específicos, para as quais deve ser identificado um responsável financeiro próprio, de forma a ser possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);
6. As importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições pagos, as quantias destinadas às Regiões Autónomas e às Autarquias e as relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser deduzidas às receitas orçamentais lançadas na CGE, deduções que, mesmo se legalmente previstas, têm sido objecto de crítica por parte do Tribunal de Contas, na medida em que contrariam o disposto no art.º 5º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – LEOE), a qual tem sido considerada uma Lei reforçada (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);
7. O registo do pagamento dos reembolsos na CGE, continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal de Contas que tem defendido o seu registo pela emissão por parte dos serviços competentes para esse efeito, até porque o procedimento utilizado nada permite aferir da validade dos pagamentos nem apurar quanto aos reembolsos emitidos que se encontrem por pagar (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);
8. Continua a verificar-se divergência entre o valor dos reembolsos emitidos indicado pela DSCIVA e o da DGO, dada a diferença de critérios em que o mesmo se baseia. Porém, no caso do valor dos reembolsos pagos verifica-se mesmo assim, uma divergência de 2.162.782.926\$00, entre o montante inscrito na tabela da DSCIVA e o da CGE, ocorrência igualmente verificada no que respeita ao IR, no valor de 777.487.178\$00, apesar da informação de pagamento ter a mesma origem, ou seja, a DGT (cfr. pontos 3.2.2.2 e 3.2.4.4);
9. As instruções para contabilização das receitas na tabela da DGT tiveram como consequência a transferência de parte importante da cobrança de IR para a tabela específica do respectivo serviço



administrador (DGCI-IR); este serviço, apesar de não deter qualquer função de caixa, passou a contabilizar receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade que continuou a contabilizar, na própria tabela, as restantes receitas obtidas por essa função (cfr. pontos 3.2.3.1 e 3.2.4.1);

10. O atraso no apuramento dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados e um conjunto de deficiências que torna necessária a regularização de parte dos valores cobrados, tem provocado sistemáticas divergências entre a receita de IR classificada no momento da cobrança) e a determinada pelo tratamento dos documentos afectos a essa cobrança (cfr. pontos 3.2.3.1 e 3.2.4.4);
11. Verifica-se a existência de contas bancárias que não estão integradas na tesouraria do Estado e que são utilizadas por serviços administradores de receitas para depositar reembolsos cativados às entidades a reembolsar, para pagamento de receitas devidas por estas (cfr. ponto 3.2.5.1);
12. Manutenção de desvios nos saldos de receitas virtuais entre as tabelas das DDF e a CGE (cfr. ponto 3.2.5.2);
13. Divergência entre os valores da receita liquidada e anulada constantes da tabela da DGAIEC e os da CGE, devido ao facto da inscrição do valor das anulações negativas inscritas na tabela da DGAIEC serem escrituradas pela DGO em liquidações (cfr. ponto 3.2.1.1.3);
14. Divergência de 1.150.465.420\$29 entre o valor do saldo inicial na conta de “Receita aduaneiras sujeitas a liquidação” na contabilidade do tesouro e o que resulta da agregação dos saldos iniciais inscritos nas contas dos caixas da DGAIEC (cfr. ponto 3.2.1.2.1);
15. O Tribunal de Contas reitera o que sobre esta matéria tem vindo a dizer em anteriores Pareceres, **recomendando** à DGAIEC que proceda às diligências necessárias a fim de que o valor resultante da agregação dos saldos seja coincidente com o da contabilidade do tesouro (cfr. ponto 3.2.1.2.1);
16. Divergência de 145.773.129\$00 entre o valor dos reembolsos da conta “Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL)” registados nas contas dos caixas da DGAIEC e os constantes da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 3.2.1.2.1);
17. Lançamento pela DGT a crédito da conta “RASL” de duas importâncias no valor global de 5.197.852\$00, relativas a pedidos de movimentos escriturais por parte das caixas da alfândega de Alcântara-Norte (4.707.039\$00) e do Funchal (490.813\$00), quando de facto estas verbas deveriam ter sido creditadas na conta de “Fundo de estabilização aduaneiro (FEA)” (cfr. ponto 3.2.1.2.2);
18. Lançamento pela DGT a crédito da conta “Receitas da Região Autónoma da Madeira – (RAM)” da importância de 3.290.543\$00, relativa a pedidos de movimentos escriturais por parte da delegação aduaneira de Angra do Heroísmo, quando de facto esta verba deveria ter sido creditada na conta de “Receitas da Região Autónoma dos Açores – (RAA)” (cfr. ponto 3.2.1.2.2);
19. A tabela da DSCIVA continua, apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal de Contas em sede de Pareceres anteriores, a apresentar estrutura distinta da dos demais serviços cobradores/administradores da receita, para além de não registar o ciclo de processamento do imposto (liquidações e respectivas anulações e imposto por cobrar no início e final do ano) (cfr. ponto 3.2.2.2);

20. O Tribunal **recomenda** que, dada a utilização de terminologias e critérios contabilísticos diferenciados quer por parte daquele serviço quer da DGT, dificultando assim a conciliação de valores entre aqueles serviços, se proceda com a maior celeridade possível à respectiva uniformização (cfr. ponto 3.2.2.6);
21. Divergência de:
- ◇ 84.931.126\$00 entre o valor líquido dos depósitos escriturados pela DSCIVA e o certificado pela DGT (cfr. ponto 3.2.2.4);
 - ◇ 80.751.234\$00 entre o valor da receita cobrada na DSCIVA e o constante da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 3.2.2.4)
22. Diferenciação de critérios na contabilização do IR por parte da DGCI-IR, DDF, DGT e DGAIEC, nas respectivas tabelas, inviabilizando a conciliação e o confronto dos valores neles inscritos (cfr. ponto 3.2.4.3);
23. Existência de divergências entre os valores do IR inscritos na CGE e os que resultam da agregação dos valores constantes das tabelas da DGCI-IR, DGT, DDF's e DGAIEC, em todas as componentes da receita – liquidações, cobranças, anulações e reembolsos (cfr. ponto 3.2.4.4.);
24. O Tribunal de Contas **recomenda** que:
- ◇ sejam rapidamente estabelecidos com rigor procedimentos a seguir por aquelas entidades tendo em vista uma correcta actuação no domínio do apuramento da receita do IR;
 - ◇ todas as divergências e disfunções até agora apuradas no funcionamento da AF venham a ser tidas em conta na reforma fiscal já anunciada.
25. Os valores registados na tabela da DGCI-IR não são definitivos, encontrando-se em fase de recolha informática *duplicados de recibos* que, por diversos motivos não entraram no sistema informático e como tal não foram os correspondentes valores devidamente contabilizados, originando assim uma diferença de cerca de 91 milhões de contos entre o valor da receita inscrita na tabela deste serviço e os da CGE (cfr. ponto 3.2.4.4.);
26. Divergência de 23.874.817283\$00 entre o valor da receita cobrada bruta de IR escriturada na contabilidade do Tesouro e o constante da CGE (cfr. ponto 3.2.4.5.2);
27. Existência de lacunas graves na troca de informação e documentação entre a DGCI, DGT e DGO, com prejuízo para a fiabilidade dos valores escriturados (cfr. ponto 3.2.4.5.4);
28. Divergências de 463.914\$00 e 225.268\$00 entre os documentos remetidos à DGT pelas caixas das alfândegas, respectivamente, do aeroporto do Porto, relativamente às rubricas "INGA" e "FEA" e do aeroporto de Lisboa, relativamente a "RASL", e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do tesouro (cfr. ponto 3.2.1.2.2);
29. Através de análise efectuada aos dados estatísticos da Direcção-Geral dos Impostos sobre a actividade da área das execuções fiscais durante o ano de 1997, verificou-se um claro agravamento das dívidas de contribuições e impostos, traduzida pelo crescimento do número de processos executivos (14%) e da quantia devida (24%), que teve como resultado a acumulação de



mais 211 milhares de processos e de mais 200 milhões de contos; esta evolução ficou, essencialmente, a dever-se ao crescimento atingido pelas dívidas de IR (61%) e de IVA (17%) que no final do ano concentravam 83% das dívidas fiscais. Apenas 15% dos 1205 milhões de contos de dívidas fiscais transitadas do ano anterior (70%) e instauradas no próprio ano (30%) foram regularizados durante 1997 e destes, só 96 milhões de contos (8% da dívida potencial) foram cobrados. (cfr. ponto 3.2.6);

30. A principal função dos sectores de execuções fiscais consiste na instauração dos processos de execução fiscal que são da competência da respectiva repartição de finanças, bem como na realização de todos os actos respeitantes a esses processos, na citação dos executados e no controlo dos prazos, tendo em vista a extinção dos processos por pagamento da quantia exequenda e do acrescido ou por anulação da dívida ou do processo (cfr. ponto 3.2.6);
31. Encontrava-se também cometida aos sectores de execuções fiscais e com carácter prioritário na afectação dos meios, a constituição e acompanhamento dos processos decorrentes da adesão aos regimes especiais de regularização de dívidas previstos nos Decretos-Leis nº 225/94 e 124/96, com quase total incidência neste último e com clara predominância da modalidade de pagamento em prestações (cfr. ponto 3.2.6);
32. As deficiências dos sectores auditados, mormente, no que respeita à carência de recursos humanos e materiais, à inadequação da generalidade do equipamento informático, e à necessidade de formação, atrasaram e reduziram a tramitação processual das execuções fiscais com particular incidência nas fases de citação, da penhora e seguintes, daí resultando prejuízos na cobrança das dívidas e na extinção dos processos; esta situação traduziu-se no incumprimento de prazos legalmente previstos para o processo de execução fiscal e pela insuficiência ou omissão de peças processuais que demonstram a efectiva situação do processo (cfr. ponto 3.2.6);
33. O desempenho dos sectores de execuções fiscais encontra-se ainda fortemente restringido por factores externos, mas intrínsecos à administração fiscal, e que se traduzem :
 - ◇ pelo objectivo de maximizar o nível de resultados em termos de liquidação e de apuramento de dívidas para execução fiscal, sem adequar o fluxo dessas dívidas à capacidade de resposta dos serviços responsáveis pela execução das mesmas, considerando os insuficientes meios postos à disposição destes e que o processo executivo requer uma tramitação exigente e morosa, na maior parte dos casos (cfr. ponto 3.2.6);
 - ◇ pela aparente incapacidade em eliminar a instauração de processos executivos por dívidas inexistentes (por já terem sido cobradas ou resultarem de lapsos da administração tributária), através de controlo prévio para detecção e anulação de dívidas não efectivas antes da remessa das respectivas certidões de relaxe para os sectores de execuções fiscais, sobrecarregando estes com tramitação processual totalmente desnecessária e reduzindo ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela falta de recursos (cfr. ponto 3.2.6).
34. Para evitar que as dívidas em execução fiscal continuem a crescer e a acumular-se, o Tribunal **recomenda** o reforço e a renovação dos serviços afectos à área das execuções fiscais em recursos humanos e informáticos, complementados pelo desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida por esta área, como sejam :

- ◇ um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e dos que emitiram as certidões dessas dívidas (para assegurar que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas) (cfr. ponto 3.2.6);
- ◇ um sistema de informação global (e não apenas parcelar) a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresente dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e grau de (in)cobrançabilidade das dívidas pela (in)existência de património para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos (cfr. ponto 3.2.6);

35. O Tribunal **recomenda** ainda que os serviços intervenientes no processo de regularização das dívidas em execução fiscal tenham em conta o seguinte:

- ◇ como o sucesso na regularização das dívidas em execução fiscal é inversamente proporcional à dimensão do intervalo entre o final do prazo para cobrança voluntária dessas dívidas e a citação dos executados, devem ser observados os prazos legalmente determinados, mesmo os que forem apenas disciplinadores;
- ◇ para comprovar a citação pessoal do executado e a data em que esse acto se verificou não basta incluir no respectivo processo a cópia do aviso a enviar com a respectiva data de emissão;
- ◇ qualquer acto suspensivo do processo deve ser demonstrado e não apenas mencionado no mesmo;
- ◇ a anulação de uma dívida fiscal em execução fiscal deve ser demonstrada por nota de crédito ou título de anulação e não apenas comunicada pelo serviço administrador da receita devida;
- ◇ a inexistência de procedimento subsequente à citação, ao insucesso da tentativa de citação ou à falta de resposta à citação (inércia detectada com frequência nos processos para execução de dívidas de IVA e de CA que foram analisados) é uma falta grave pelo sentimento de impunidade que gera nos devedores e deve ser combatida pela detecção e revisão sistemática dos processos nessas condições.

IV –EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

A) Âmbito da Verificação

Relativamente à despesa, a verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa indicados pelos respectivos serviços processadores e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento, que têm expressão nos desenvolvimentos das despesas apresentados na Conta (volume II).

A despesa líquida em 1997 atingiu o valor total de 9.955,8 milhões de contos, a qual resulta da diferença entre a despesa autorizada ilíquida no valor total de 10.780,4 milhões de contos deduzida de 824,6 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, sendo 0,1% decorrentes de reposições retrotraídas nos termos do n.º 3 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto e 99,9% de reposições abatidas nos pagamentos realizados em 1997.



A despesa autorizada ilíquida e líquida, bem como as reposições abatidas nos pagamentos acima referidas, foram conferidas através dos mapas de despesa remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios, e mediante os balancetes das autorizações remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento, e outra informação enviada relativa às reposições retrotraídas.

A propósito das verbas registadas na Conta Geral do Estado como pagamentos efectuados (despesa "paga"), analisa-se um conjunto de aspectos que se prendem com a transparência das contas públicas, designadamente:

- ◆ a sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia;
- ◆ a sobrevalorização da despesa "paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte (integração de saldos através da abertura de créditos especiais);
- ◆ a subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria;
- ◆ a não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias.

Neste capítulo procede-se ainda à comparação entre a despesa prevista e a despesa "paga" e analisa-se a evolução da despesa em relação ao ano anterior.

B) Conclusões e Recomendações

1. A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações. Assim, em 1997, dos 2.193 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.585 (72,3%) não os remeteram no prazo estipulado na lei¹. Dos 1.292 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 272 (21,1%) apresentaram divergências de escrituração.

Assim, o Tribunal **continua a recomendar** aos serviços processadores de despesa:

- ◇ o cumprimento do prazo estabelecido para a remessa dos mapas de despesa;
- ◇ o cumprimento das normas aplicáveis ao registo contabilístico das operações relativas à despesa, e ao preenchimento dos mapas de despesa (cfr. ponto 4.1.1).

¹ Nos termos do parágrafo único do art.º 3.º do Decreto n.º 27.327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa **até 1 de Março do ano seguinte**.

2. *Sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.*

Dado que a CGE regista como "pagamentos efectuados" o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC¹ (e, acrescentando-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao Cap. 50 – "Investimentos do Plano" de todos os serviços, visto que este capítulo não está integrado no SIC), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor da diferença entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Os saldos, na posse dos referidos serviços, relativos às verbas orçamentais não utilizadas, só são repostos no ano seguinte, constituindo receita orçamental desse ano.

As verbas não utilizadas constituem sobrevalorização da despesa orçamental do ano, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos). Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **recomenda** o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos que estabelecem as normas de execução orçamental, determinando que os serviços "(...) só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades" (cfr. ponto 4.1.2. a)).

3. *Sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia, para integração nas dotações do ano seguinte*

Nos Programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujas dotações estão inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (cfr. n.º 10 do art.º 6.º da Lei do Orçamento para 1998). Em 1997, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/97, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior (1996), totalizaram 32,3 milhões de contos.

Nas requisições de verbas em excesso, em 1996, para reforço das correspondentes dotações do ano seguinte, têm também especial importância as dotações afectas à lei de programação militar, totalizando as verbas repostas em 1997 o valor de 25,7 milhões de contos.

Assim, incluindo também outras situações que representam 1,3 milhões de contos, as verbas repostas em 1997, totalizaram 59,3 milhões de contos, constituindo uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior (1996).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal já **recomendou** em anteriores Pareceres (cfr. ponto 4.1.2. b)).

¹ SIC – Sistema de Informação Contabilístico, previsto no art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.



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

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

Em resultado desse processo, a despesa orçamental de 1997 está subavaliada em 9,2 milhões de contos (cfr. pontos 4.1.2. c) e 6.6, relativo à auditoria realizada a estas despesas).

5. *Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias*

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem" não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, mais uma vez se **recomenda** que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a "Contas de Ordem", também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável (cfr. ponto 4.1.2 d)).

V – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) **Âmbito de Verificação**

A análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, visou dar cumprimento ao art.º 41º, n.º1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A análise global incidiu sobre vários aspectos do PIDDAC, nomeadamente o enquadramento constitucional e legal do orçamento, a execução financeira global e a expressão sectorial e regional da execução.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios das auditorias de gestão aos programas seleccionados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal, aprovados pela 2.ª Secção

Foram realizadas auditorias de gestão aos sistemas de planeamento, execução e controlo dos Programas designados no PIDDAC/97 por “*Modernização da Rede Fundamental*” e “*Modernização da Rede Complementar*”, com a finalidade essencial de apurar o grau de concretização dos objectivos físicos, financeiros, temporais e outros, definidos no PRN85 e nos PMLP que lhe deram corpo, no horizonte de 1986 a 1997.

O Plano Rodoviário Nacional (PRN), aprovado pelo DL n.º 380/85, de 26 de Setembro, definiu a classificação e as características técnicas das comunicações públicas rodoviárias, agrupou as estradas em duas redes distintas – Rede Nacional Fundamental e Rede Nacional Complementar – e teve como executor a JAE / Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território / Sector Transportes e Comunicações.

A estimativa global de investimentos do PRN 85, de acordo com os Planos de Médio e Longo Prazo (PMLP) para o período de execução 1987/95, projectava um montante global de 500 MC, a preços de 1987.

1. Programa “Modernização da Rede Fundamental”

Este Programa engloba 9 projectos de investimento correspondentes aos Itinerários Principais que compõem a Rede Fundamental. Esta é constituída pelas estradas que asseguram a ligação entre os principais centros urbanos, de influência supradistrital, e os principais portos, numa extensão aproximada de 2600 Km.

O programa consubstancia um dos vectores fundamentais do PRN 85 enquanto corporiza o objectivo estratégico de ligação dos principais centros urbanos e assegurara as ligações responsáveis por cerca de 60 % dos veículos-quilómetro da RRN. Cerca de 80% da sua extensão está integrada na GETI (Grandes Estradas de Tráfego Internacional), definida pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (cfr. ponto 5.3.1.).

2. Programa “Modernização da Rede Complementar”

Este Programa engloba 24 projectos de investimento, correspondentes aos Itinerários Complementares, e outras estradas, que constituem a Rede Complementar. Esta é formada pelas vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como pelas vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, numa extensão total aproximada de 7500 Km.

B) Conclusões e Recomendações

1. Análise global

Conclusões

1. O PIDDAC não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados, o que de algum modo não se adequa à sua natureza de instrumento de planeamento global e plurianual dos investimentos da Administração Pública (cfr. ponto 5.2.1.2).
2. Da análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – mapa de “pagamentos efectivos” anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art.º 12º, n.º 4, da LEOE, aplicável por força dos art.ºs 26º a 29º do mesmo diploma, designadamente nos aspectos seguintes (cfr. ponto 5.2.2.1):



- ◆ Fontes de financiamento;
 - ◆ Pagamentos efectivos ao nível de projecto;
 - ◆ Localização geográfica dos programas / projectos.
3. A CGE apenas reflecte pagamentos efectivos no caso dos serviços simples, pois, no caso dos serviços com autonomia, os valores registados são os requisitados e autorizados (cfr. ponto 5.2.3.1).
 4. Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada” (DGO) constantes da CGE, no montante de 460,716 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada pelos executores, no montante de 430,789 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 29,927 mil contos, ou seja, 6% do total “autorizado” e transferido pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) (cfr. ponto 5.2.3.1).
 5. Este valor deveria constituir, em princípio, o saldo a repor pelos serviços executores nos cofres do Estado. Porém, a relação de saldos de 1997 repostos, fornecida pela DGO, apresenta um total de 32,536 milhões de contos, não tendo sido apresentada justificação para esta divergência de 2,609 milhões de contos (cfr. ponto 5.2.3.1).
 6. Não estão instituídos fluxos de informação entre o Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e a DGO que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. O funcionamento destes dois serviços em interligação permitiria um controlo efectivo entre a execução orçamental designada na CGE por “pagamentos efectivos”, “pagamentos efectuados” ou ainda “despesa” e a “despesa efectivamente realizada” na óptica do DPP, reflectindo esta a execução real do OE e que não é espelhada na CGE (cfr. ponto 5.2.3.1).
 7. Não existe uniformidade na designação dos sectores do PIDDAC entre as Grandes Opções do Plano (GOP) para 1997 e a informação relativa à execução elaborada pelo DPP (cfr. ponto 5.2.3.1).

Recomendações

1. O PIDDAC deverá evidenciar a compatibilização deste instrumento com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.
2. Na elaboração da Conta Geral do Estado deverão ser respeitados os princípios constantes da LEOE (cf. art.ºs 12º, n.º 4, e 26º a 29º) relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.
3. A DGO e o DPP deverão providenciar pela implementação, de forma articulada, de procedimentos que garantam o cumprimento do disposto nos art.ºs 12º e 26º a 29º da LEOE, no que respeita à estrutura e conteúdo dos mapas anexos à CGE.
4. A DGO deverá implementar um sistema de controlo da execução orçamental que permita apurar a despesa efectivamente realizada e, conseqüentemente, o apuramento correcto dos saldos a repor pelos serviços.

2. Conclusões gerais sobre os Programas Auditados

Tendo por base os factos apurados e as deficiências observadas nas auditorias realizadas no âmbito do PIDDAC relativamente ao planeamento, execução e controlo dos programas e considerando os comentários das entidades auditadas, pormenorizadamente transcritos e analisados nos respectivos relatórios de auditoria, as principais conclusões extraídas foram as seguintes:

1. O DL n.º 380/85, de 26 de Setembro, que aprovou o PRN 85 com a natureza de plano estratégico, reconheceu que um dos factores estruturais mais importante para uma harmoniosa política do ordenamento do território é o modo de organização da rede de estradas;
2. O PMLP 1987/95, apresentado pela JAE, deu ao PRN 85 vigência temporal, mas não propôs, em simultâneo, um plano de financiamento que suportasse a programação aprovada.
3. Pela análise do PMLP 87/95 conclui-se que as preocupações, objectivos estratégicos e metas definidas nos documentos governamentais (GOP's e Programas de Governo) foram nele correctamente traduzidos e ainda que se avançou com a programação das acções necessárias à concretização dos objectivos definidos no quadro da execução do PRN85.
4. No entanto, essa programação não foi traduzida em planos anuais de actividades e não possuiu a tradução necessária em acções de organização interna, monitorização, acompanhamento e auto-controlo, essenciais para a flexibilidade entre o planeamento, a execução e o controlo.
5. Pese embora a existência e a consagração de princípios norteadores da gestão dos programas e o respeito pelos limites da classificação orçamental, permite-se demasiada flexibilidade às entidades executoras na concretização e gestão em cada programa. Esta flexibilidade pode conduzir, no limite, à desvirtualização da programação aprovada.
6. Embora os projectos dos programas possuíssem uma determinada programação (dotação inicial), verificaram-se durante a execução transferências inter e intra-projectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede do Orçamento de Estado.
7. A plurianualidade dos programas e dos projectos tem sido encarada mais como o registo de compromissos assumidos do que de uma previsão de despesas a realizar;
 - ♦ O Estado não se vincula a proceder/ executar aquela previsão / programação e não se responsabiliza pelo cumprimento da calendarização;
 - ♦ Esta situação, em que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, desvirtua o verdadeiro carácter de uma programação financeira.
8. O PIDDAC na vertente da execução é uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental) agravada pelas “retenções orçamentais” verificadas, em anos recentes, no âmbito do Cap.º 50 do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a importância da programação dos projectos;



9. A selecção dos programas e projectos a incluir em cada PIDDAC é executada essencialmente com base na aprovação de “plafonds” anuais, com uma quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites. As alterações frequentes na estrutura de programas e projectos ao longo da execução desvirtuam a lógica do planeamento, considerando que a apresentação de valores para os anos futuros assume apenas um carácter formal;
10. Em alguns Programas de Governo, bem como nalgumas GOP, apesar da constância e clareza das prioridades e dos grandes objectivos, observou-se descontinuidade na fixação de objectivos e metas quantificados.
11. Os QCA e os PDR expressaram de forma clara os objectivos estratégicos a prosseguir na vigência de cada um deles e particularizaram devidamente esses objectivos no tocante ao sistema de transportes e acessibilidades, quantificando as principais metas a atingir. Observou-se mesmo uma preocupação em monitorizar a sua concretização através de indicadores que permitem avaliar o grau de execução dessas metas.
12. A JAE soube traduzir de forma correcta essas preocupações, objectivos e metas para os seus próprios instrumentos de planeamento, os quais se consubstanciam nos PMLP.
13. Do processo de planeamento ressalta a insuficiência do sistema de informação no autocontrolo e no auto-reporte da execução das actividades, nomeadamente no que se refere à monitorização e o controlo da execução física, temporal e financeira das mesmas, revestindo-se a fiabilidade do planeamento de valor diminuto do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas.
14. Não foram legalmente aprovadas a criação e a regulamentação da rede municipal nem foram regulados os domínios do financiamento, da beneficiação e da conservação das vias a transferir para as AL. Também não foram estudados nem documentados os critérios e as prioridades da mudança de tutela da rede a transferir para as AL.
15. Entre 1985 e 1997, a JAE não elaborou planos de actividade anuais que evidenciassem a ligação destas aos PMP. Esta omissão contraria uma boa prática de gestão e revela, em simultâneo, a inexistência de metas anuais estratégicas e de actividade, devidamente validadas pela tutela. Por outro lado, ao não elaborar PA, actuou em desconformidade com o legalmente estabelecido (RCM n.º 101/78, de 23 de Junho, RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, e DL n.º 183/96, de 27 de Setembro).
16. Os indicadores do grau de concretização dos PMLP variaram em função da fonte de informação, existindo diferenças entre o número de Km que são concluídos e aqueles que são abertos ao tráfego em cada ano, ressaltando ainda que a evolução das aberturas ao tráfego não regista constância ou estabilidade.
17. No que respeita à construção ou conservação de estradas e à construção de pontes, surgem alguns denominadores comuns que indiciam ineficiências:
 - ◆ Abertura de concursos sem projecto de execução aprovado;
 - ◆ Concursos lançados em fase de ante-projecto;

- ◆ Inclusão no Caderno de Encargos de uma cláusula que dispensa o contrato escrito nos adicionais respeitantes a trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total do contrato;
 - ◆ Deficiência de estudos preliminares;
 - ◆ Insuficiência generalizada da componente geotécnica e de impacto ambiental dos projectos;
 - ◆ Ausência de rigor:
 - Nos projectos, por não considerarem as condições reais no terreno;
 - Na qualidade técnica de projectos ao nível da concepção e dimensionamento;
 - Na apreciação de âmbito técnico, essencial para a apreciação dos projectos;
 - Nas alterações de vulto a projectos aprovados.
 - ◆ Atrasos na conclusão dos processos de expropriação;
 - ◆ Consignações, em regra parciais, em consequência dos atrasos nas expropriações;
 - Recurso sistemático a trabalhos a mais por razões que se prendem em grande parte com a ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental), o lançamento da obra em fase de ante-projecto, deficiências no projecto posto a concurso ou alterações profundas do projecto na fase da sua execução;
 - Compensações entre trabalhos a mais e a menos de que resulta um saldo de valor nulo, o que indicia uma eventual “*bolsa de oportunidades*” de uma gestão de conveniência;
 - Prorrogações sucessivas do prazo de execução das empreitadas, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
 - Elaboração de MTMM e de autos de medição depois de recepcionada a obra;
 - Inclusão de trabalhos a mais que na realidade constituem obra nova;
 - Abertura, num caso, de um novo concurso para conclusão de obra só depois dos trabalhos a mais atingirem um montante superior a 100 % do valor inicial.
 - Uma média de desvios entre o valor da adjudicação e o custo final das obras analisadas de 77%, tendo 32% das 124 obras analisadas desvios superiores à média. Da comparação entre o valor da adjudicação e o custo final das obras incluídas na amostra concluiu-se que em apenas 3 casos este custo total final foi igual ao valor de adjudicação.
18. O acréscimo global da acessibilidade do território continental evoluiu de uma forma geral, entre 1985 e 1997, registando-se uma subida média global da *velocidade equivalente recta* de 5,6 Km/h, enquanto que a média distrital subiu 6,5 Km/h.
- ◆ No período 1985/88, a velocidade equivalente recta foi inferior a 1,5 km/h; no período 1989/93, coincidente com QCA I, subiu de 50,6 para 51,2 km/h, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8%; na vigência do QCA II, no período compreendido entre 1994 e 1997 (inclusive), registou-se um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994, uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País.



- ◆ Não obstante o objectivo expresso nos documentos governamentais de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, a prioridade de intervenção em termos territoriais foi exercida no litoral, coincidindo com as áreas mais densamente povoadas e com maior tráfego rodoviário.
 - ◆ Não obstante, as AMLP e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade ainda é superior e foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade.
19. O custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta observou em termos dos valores médios nacionais, entre 1985 e 1988, 6,5 MC por Km/hora (velocidade equivalente recta); entre 1989 e 1993, o custo unitário praticamente triplicou para 17,8 MC por Km/hora e, no período de 1994 a 1997, registou o seu valor mais baixo: 6 MC por Km/hora.
 20. Nenhum Governo ou órgão dirigente da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou a elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como a identificação de prioridades de intervenção.
 21. Da agregação dos indicadores relativos ao estado das estradas resulta que a evolução da qualidade global das rodovias, apesar do esforço financeiro efectuado ao longo do período, não foi significativa, designadamente, quando se observa o índice relativo ao bom estado das estradas que, em 1987, se situava nos 42% e, em 1997, em 47%.
 22. A JAE possui um importante volume de informação sobre a sua actividade de construção e melhoria da rede rodoviária nacional. No entanto, a informação encontra-se dispersa por vários departamentos, não é utilizada de forma coordenada para apoio ao planeamento e monitorização das actividades e ocasiona valores e indicadores díspares, consoante a fonte de informação utilizada, quer quanto à realização física e financeira dos programas quer no que se refere aos dados que permitem caracterizar o curso das obras.
 23. A análise dos relatórios de actividade e dos relatórios de execução/PIDDAC confirmou disfunções ao nível do sistema de informação e de reporte, dada a não harmonização dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC) com as notações utilizadas nos referidos relatórios, notando-se em simultâneo alguma falta de correspondência entre as estruturas e os critérios adoptados no tratamento da informação publicada.
 24. Por outro lado, a organização e o tipo da informação que é apresentada nos relatórios de execução do PIDDAC não são constantes ao longo do tempo, não são exaustivos e são omissos em relação a informações relevantes para o correcto acompanhamento e controlo da realização física das obras.
 25. Não foram identificados trabalhos direccionados ao autocontrolo de aspectos da gestão dos programas ou da gestão global da JAE.
 26. A análise das actas do Conselho Directivo e dos Despachos da Presidência da JAE evidenciou a necessidade de um trabalho de sistematização interna de procedimentos que conduza ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos, bem como a inexistência de um órgão ou departamento de autocontrolo que garanta o acompanhamento e o cumprimento dessas regras.

27. A não elaboração de planos de actividades possibilitou que cada relatório anual contivesse diversas estruturas de apresentação e adoptasse conteúdos e critérios diferenciados ao longo dos anos, não existindo uma bateria de indicadores comum ao longo do período em análise.
28. Da análise da execução do PIDDAC resultam indicadores de elevada variabilidade e amplitude temporal e financeira, os quais caracterizam uma programação / quantificação desajustada das unidades de obras e/ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e/ou de volume.
29. O DPP não procedeu de forma sistemática à monitorização e acompanhamento da execução do PIDDAC, considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvem maior dispêndio de recursos públicos, nem reportou, em fase de execução, os resultados alcançados.

3. Conclusões específicas

Programa "Modernização da Rede Fundamental"

1. Em termos globais, embora o PMLP tivesse o ano de 1995 como alvo da concretização do PRN 85, a taxa de execução atingiu nesse ano cerca de 50% da RF. Em 1997, essa mesma taxa alcançou 58%.
2. A cadência temporal e física de realização do PMLP foi de cerca de metade do projectado:
 - ◆ De 1987 a 1990, inclusive, foram construídos/ reabilitados cerca de 10 % da rede.
 - ◆ No ano de 1991, aquela taxa atingiu os 35%;
 - ◆ Em 1995 a mesma taxa atingiu 50,9%;
 - ◆ Após o termo do PMLP, os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representaram 7,9 % da execução da rede total projectada.
3. Por itinerário, o IP 5 destacou-se por ter atingido uma execução de 100 %. Ao invés, no IP 8 e no IP 9 nenhuma das obras programadas pelo PMLP foi concluída até 1995. O IP 1 e o IP 4 apresentam um grau de execução superior a 50%. No IP 2, IP 3, IP 6 e IP 7 foram executados menos de metade dos quilómetros programados no PMLP.
4. Em extensão, a contribuição de 1997 para o objectivo da conclusão do PRN, na vertente MRF, cifrou-se em apenas 3,1 %, tendo sido abertos ao tráfego 83 Km da RF de um total de 2613 Km, representando 6 troços e sendo 58 Km (69,9%) relativos a obra executada pela BRISA. No mesmo ano foi consignada uma obra (9,8 Km), tendo sido adjudicadas 8 concursadas e 11 empreitadas, numa extensão global, em termos de intervenções, de cerca de 108 Km.
5. A concessionária (BRISA) apenas interveio no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsável pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7 entre 1987 e 1995.



6. Relativamente ao papel das concessionárias na concretização do PRN85, no final do processo de concurso de troços ou áreas a concessionar, a rede outorgada atingirá 2.231 Km, ou seja, uma gestão por privados de cerca de 60% da Rede Fundamental.
7. À JAE, ou a outra estrutura que a substitua, competirá a gestão directa de cerca de 1.000 Km de IP.
8. A execução financeira, no que concerne ao *ratio* entre a despesa total e a dotação ajustada, atingiu em quase todos os anos índices de 100 %. O *ratio* entre a despesa efectiva e a dotação inicial, considerados os reforços do programa [1988, 1991, 1992 e 1996], teve variações superiores a 10 %.
9. A execução prevista por IP registou diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o efectivamente executado.
10. A execução financeira de 1997 traduziu-se numa quebra de investimento não só em relação ao montante global de investimento previsto mas também ao volume de investimento efectuado no ano anterior (cerca de -10 MC). As subvenções comunitárias destinadas ao programa MRF atingiram apenas cerca de 49% do total orçamentado.

Programa "Modernização da Rede Complementar"

1. Verificou-se total ausência de realização física até ao final do ano de 1997 nos IC 6, IC12 e IC14.
2. O grau de execução física da Rede Complementar, no final de 1997, era de 40% (994 Km dos 2510 Km).
3. Os desvios da execução física dos IC atingem relativamente ao programado valores superiores a 75%, nos períodos 1986/1990 e 1991/1994, e de 50%, no período 1994/1997.
4. Observaram-se desvios múltiplos na comparação global, qualitativa e quantitativa do executado com os objectivos previstos no PMLP 1987/1995:
 - ◆ Um desvio temporal resultante da definição de novo período para a execução da Rede (1994/1997);
 - ◆ Um desvio redutor da previsão de execução de 52% (1302 Km) da Rede (2504 Km), no PMP 1994/1997;
 - ◆ E um triplo desvio de execução; de mais de 80% relativamente aos objectivos traçados no PMLP 1987/1995; de cerca de 50% relativamente aos novos e reduzidos objectivos do PMP 1994/1997; e de execução global, no período 1987/1997, de cerca de 70% relativamente aos objectivos traçados no PMLP 1987/1995.
5. A partir de 1991 e até 1995, foram abertas ao tráfego 36 obras, das quais 15 em 1995. Destaca-se negativamente a significativa quebra no ritmo de obras abertas ao tráfego, nos anos de 1996 e 1997, em que foram abertas 8 obras.

6. Relativamente à data de lançamento (consignação) das obras inscritas no PIDDAC, verificaram-se atrasos significativos, com um máximo verificado de 76 meses no IC7- EENN 2-3 e 17-2, RECONST. RAIVA-CATRAIA DOS POÇOS;
7. Os principais atrasos na conclusão das obras situam-se entre os 34 meses, no caso do IC24- CONSTRUÇÃO PONTE DE VALENÇA E ACESSOS, e 69 meses, na obra do IC7- EENN 2-3 E 17-2, RECONST. RAIVA-CATRAIA DOS POÇOS;
8. Foram identificadas 7 obras cujos desvios nos custos, relativamente ao valor de adjudicação, foram superiores ao desvio padrão em relação à média, situando-se entre 175%, no caso da VARIANTE DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS (IC2), e 351%, no caso da EN 107 VARIANTE EN 105-EN13 (IC24);
9. Por projecto, verifica-se que, em média, os IC 4, IC 2 e IC 17 foram os IC onde o custo total das obras mais se afastou do valor de adjudicação, com valores superiores a 160%, 115% e 80%, respectivamente.

4. *Recomendações*

1. No contexto da matéria exposta nos relatórios de auditoria, sintetizada neste Parecer e sumariada nas conclusões que antecedem, tendo em vista contribuir para a melhoria das condições objectivas da gestão dos sistemas analisados e, por indução, fornecer pistas para o futuro baseadas na análise atenta dos factos do passado e nas disfunções observadas, foram as seguintes as principais recomendações feitas.
2. Atentas as importantes implicações da execução do PRN, seria frutuosa a existência, na JAE, de uma unidade funcional interna de monitorização e acompanhamento que procedesse de forma contínua à avaliação das medidas e das decisões tomadas e que efectuasse recomendações, alertas ou ainda auxiliasse as tomadas de decisão.
3. A natureza dinâmica e evolutiva do PRN obriga a que a sua base de dados (sócio-económicos, de tráfego, técnico-operacionais, de custos, da evolução tecnológica, etc.) e o acompanhamento da evolução dos indicadores e da própria definição dos critérios de recolha e tratamento da informação sejam permanentemente actualizados.
4. Os documentos plurianuais de planeamento a médio prazo deverão ser aprovados pelo Governo. Está a ser utilizado como principal documento de planeamento o PMP 1996 - 2000, que ainda não foi aprovado pelo mesmo. A definição de metas e objectivos deverá ser quantificada, temporal e financeiramente, pelo que deverá ser implementada a prática de elaborar Planos de Actividades superiormente aprovados.
5. Deverá ser estudado e implementado um sistema integrado e reflexivo de planeamento, programação, orçamentação, execução e controlo, coordenado com planos de pagamento e de tesouraria e construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão.
6. planeamento e controlo da execução física e financeira das obras deverá ser desenvolvido de uma forma integrada e devidamente suportado por um sistema de informação munido de um



conjunto de “indicadores de alarme” que permita uma actuação atempada sobre eventuais desvios.

7. Deverá ser construído um conjunto de indicadores e respectiva forma de actualização, que permita efectuar uma monitorização dos progressos registados na rede rodoviária nacional em termos de acessibilidade, sinistralidade, equidade e eficiência dos investimentos realizados.
8. A JAE deverá promover o estudo e a monitorização dos custos unitários da construção de estradas e recolher e tratar a informação respeitante à relação actividade/custo.
9. Os concursos não deverão ser lançados em fase de ante-projecto, dado que essa situação origina correcções de medições geradoras, nomeadamente, de trabalhos a mais e de ineficiências.
10. Deverão ser realizados os trabalhos de reconhecimento e prospecção geotécnica, e bem assim os estudos de impacto ambiental sempre que se justifique, indispensáveis para a caracterização dos terrenos e dos materiais de empréstimo, bem como para a detecção de zonas singulares que exijam soluções particulares.
11. Na medida em que é cometida ao projectista a responsabilidade de elaborar o projecto, deverá o mesmo ser responsabilizado pela sua qualidade.
12. É desejável que os projectos de infraestruturas que se situem na vizinhança de zonas urbanas estejam disponíveis na fase de concurso e neles estejam devidamente identificados os serviços afectados no processo de obra, os tipos de trabalho a que estão sujeitos e os respectivos custos.
13. Na fase de estudo prévio, deverá existir maior rigor na elaboração das estimativas e prazos de execução das empreitadas, a fim de não se verificarem, posteriormente, discrepâncias acentuadas entre o planeado, o lançado a concurso e o efectivamente realizado.
14. Deverá ser exigida maior qualidade nos aspectos geotécnicos e de drenagem, de forma a que todos os potenciais concorrentes conheçam os limites dentro dos quais podem desenvolver as suas capacidades técnicas de execução de obra.
15. Na fase preliminar dos processos (bem como na sua instrução), deverão constar os estudos obrigatórios para o tipo de concurso que se pretende lançar, entre outros, os estudos geotécnicos, o estudo de impacto ambiental, o parecer do Instituto da Água, estudos de tráfego, estudos topográficos e estudos de controle de tráfego quanto a cargas por eixo. Para tanto, deverá recorrer-se, se necessário, a consultoria externa à JAE, assim como efectivar a garantia de financiamento, designadamente no Orçamento de Estado, nos anos económicos nos quais se prevê execução financeira.
16. Importa imprimir maior celeridade nos procedimentos e uma programação atempada na área das expropriações dos terrenos necessários à construção de estradas e obras de arte, recorrendo-se, se necessário, à posse administrativa.
17. Deve ser incrementada a coordenação entre as diversas entidades intervenientes no processo de obra, a fim de se tornarem disponíveis todos os elementos.

18. Não deverá o dono da obra recorrer abusivamente à figura de “trabalhos a mais” para legitimar melhorias ao projecto ou qualidade de materiais a colocar na obra. O objecto da obra, e bem assim o dos trabalhos a mais, deverão respeitar a solução constante do respectivo Programa e Caderno de Encargos.
19. Os autos de suspensão de trabalhos só deverão ocorrer nos casos previstos na lei, não devendo a JAE utilizar retroactivamente o prazo de suspensão para efeitos de contagem do prazo de execução da empreitada.
20. A JAE deverá fazer coincidir a abertura ao tráfego com o auto de recepção provisória parcial ou total.
21. Deverão ser instituídos mecanismos de controlo, de modo a garantir que são seguidas as directrizes fundamentais que foram definidas na fase de projecto, o prazo estabelecido pelo dono da obra e os custos da mesma.
22. Sendo o DPP a entidade responsável pelo acompanhamento da execução do PIDDAC, deverá ser reforçado o seu papel de assistência e monitorização da execução dos programas e projectos, não na perspectiva de mero receptor de informação periódica, eminentemente financeira, papel que, em parte, a DGO já desenvolve, mas na de executor de análises a elementos reais e actualizados do desenvolvimento processual de cada um dos programas e respectivos projectos, de modo a incrementar-se, por essa via, a qualidade do PIDDAC e do sistema de informação para o planeamento estratégico.
23. Deverão ser clarificadas as funções do GCI no que concerne à elaboração de estudos e pareceres de âmbito sectorial, funções que na prática deixaram de ser exercidas.
24. Deverá ser definido com urgência o quadro legal relativo à desclassificação da rede prevista no PRN, nomeadamente na partilha das funções de gestão das redes municipais e regionais.

Se as recomendações expressas forem implementadas em toda a sua extensão e rigor, o Tribunal calcula que os ganhos globais, em termos de eficácia, representarão uma antecipação média de 16 meses na globalidade das obras.

Além disso, em matéria de eficiência, poder-se-iam atingir, em termos ideais, ganhos de 44% sobre os custos apurados na auditoria, ou dito de outro modo, em 102 milhões de contos (valor equivalente à execução financeira da Rede Fundamental e Complementar em 1997), seria possível obter um ganho de 44,4 milhões de contos.



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

A) Âmbito da Verificação

A análise efectuada aos apoios, concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea h) do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis, evidenciados na Conta, concedidos directa e indirectamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado, e também pelos fundos e serviços autónomos.

No âmbito da análise dos sistemas de apoios, este capítulo inclui as sínteses dos relatórios das seguintes auditorias efectuadas:

1. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura*

O programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", objecto de verificação no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, continua a ser executado sem que tenha sido definido um quadro regulamentar a estabelecer os objectivos, condições de acesso, critérios de selecção das candidaturas e natureza das despesas elegíveis, não tendo sido observada a **recomendação** formulada pelo Tribunal no referido Parecer.

Os apoios destinam-se a acções que possibilitam a redução dos efeitos da sazonalidade e da irregularidade da produção e comercialização das principais espécies, a regulação do mercado para a defesa do valor comercial do pescado, bem como contribuem para estimular a aquisição de espécies com dificuldades de colocação no mercado. Estas acções têm consistido, genericamente, na aquisição de equipamentos destinados à melhoria dos serviços de apoio das organizações de produtores (OP's), à utilização comum por parte dos produtores de um dado porto/comunidade piscatória, à melhoria das condições de acondicionamento do pescado, ou na realização de investimentos que possibilitem o desenvolvimento de circuitos de comercialização e/ou a implantação de estratégias de verticalização da actividade por parte das OP's.

Os apoios pagos no âmbito deste programa totalizaram 604.026 contos.

2. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários", pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres*

Este sistema de incentivos, criado pelo Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho e regulamentado pela RCM n.º 73/95, de 1 de Agosto, tem como finalidade apoiar projectos de investimento destinados a reduzir o impacto ambiental provocado pela actividade transportadora, nomeadamente reduzindo o número de veículos em circulação pelo aumento da sua eficiência e consequente diminuição dos percursos em vazio e limitando os níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas.

Em 1997, os apoios revestiram a forma de "*Transferências de Capital*", com dotação final de 3.867.300 contos, não tendo sido disponibilizada a importância de 1.500.000 contos correspondente à compensação em receita oriunda da UE, pelo que a taxa de execução orçamental correspondeu a 61,2%.

As verbas do OE/97 transferidas e registadas na Conta Geral do Estado como "*pagamentos efectuados*" foram de montante igual aos pagamentos realizados pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no valor de 2.367.300 contos, tendo beneficiado destes apoios 409 beneficiários a quem foram efectuados pagamentos no valor de 2.371.173 contos. A diferença, de 3.873 contos, decorre do saldo acumulado existente nas instituições de crédito devido a subsídios atribuídos e, ainda, não pagos aos beneficiários.

3. *Apoios concedidos no âmbito das "Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC", cofinanciados pelo FEOGA-Garantia e pagos pelo IFADAP*

As "medidas de acompanhamento (ou medidas complementares) da reforma da PAC" foram criadas pelos seguintes Regulamentos do Conselho, de 30 de Junho de 1992:

- ◇ Reg. (CEE) 2078/92 - relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural ("medidas agro-ambientais");
- ◇ Reg. (CEE) 2079/92 - institui um regime de "ajudas à reforma antecipada na agricultura (cessação da actividade agrícola)";
- ◇ Reg. (CEE) 2080/92 - institui um regime comunitário de "medidas florestais na agricultura".

A sua aplicação a Portugal foi aprovada por Decisões da Comissão Europeia, em Abril e Junho de 1994, com base em programas apresentados pelo Governo. A sua implementação foi progressiva a partir dessas datas, de acordo com a sucessiva legislação regulamentadora das referidas medidas e as circulares normativas dos órgãos gestores.

As ajudas são co-financiadas pelo FEOGA-Secção Garantia em 75% das despesas elegíveis, e pelo OE, em 25%, através do Programa do Cap. 50 "Medidas Complementares da Reforma da PAC". O co-financiamento do FEOGA-Garantia assume a forma de reembolso da despesa pública paga.

Em 1997, o total das ajudas pagas, no Continente, ascendeu a 19.740 milhares de contos, co-financiadas pelo FEOGA-Garantia (14.805 milhares de contos) e pelo Orçamento do Estado (4.935 milhares de contos), que também suportou as despesas com a gestão dessas medidas (202 milhares de contos) e as comissões do IFADAP (192 milhares de contos), pelo que o total da despesa orçamental se elevou a 5.329 milhares de contos.

Relativamente a estas ajudas e ao correspondente programa do PIDDAC, foram analisadas a execução orçamental e o financiamento pelo FEOGA-Garantia, bem como os sistemas de concessão e pagamento dessas ajudas e o controlo instituído.



4. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional", pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos*

O Programa "Apoio à Marinha de Comércio Nacional" integra cinco projectos. Embora sejam plurianuais, conforme consta no Mapa XI (PIDDAC), as normas de execução dos projectos são definidas anualmente por despachos do Ministro ou do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território. Estes despachos definem o âmbito, natureza e objectivos dos apoios, as condições de acesso e o valor de referência do incentivo.

Esses projectos têm, respectivamente, os seguintes objectivos:

- ◇ "Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional" - apoiar os armadores e os afretadores que embarquem praticantes (estagiários) de nacionalidade portuguesa, legalmente contratados, em navios de bandeira portuguesa, com o objectivo de os compensar pelos respectivos custos de embarque.
- ◇ "Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo" – promover a formação especializada no domínio das actividades marítimas e portuárias através da frequência de cursos de reconhecido mérito científico em instituições nacionais ou estrangeiras, por cidadãos nacionais que desenvolvam a sua actividade profissional no sector da marinha mercante ou em actividades afins, ou que possuam habilitações académicas adequadas.
- ◇ "Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional" – apoiar a aquisição por armadores nacionais de navios, com idade inferior a nove anos, a registar sob bandeira portuguesa no quadro do registo convencional.
- ◇ "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional" - subsidiar a aquisição, por armadores nacionais, de equipamentos, de instalação obrigatória ou facultativa, e a remodelação de navios.
- ◇ "Incentivos à Permanência em Registos Convencionais" - para o qual estava prevista uma verba de 30.000 contos, destinada a compensar e incentivar os armadores a manterem ou a inscreverem os navios em registo convencional, em bandeira portuguesa. No entanto, a respectiva regulamentação não foi aprovada, pelo que essa verba não foi utilizada.

Os apoios pagos no âmbito deste programa totalizaram 497.393 contos.

5. *"Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças" processadas por conta de "Saldos do Cap. 60 do OE/97", pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI)*

À semelhança de anos anteriores, o art.º 61.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autorizou que os saldos de diversas dotações do OE/97, do Cap. 60 do Ministério das Finanças "(...) poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1998".

A verificação realizada foi especificamente orientada para a análise da transferência desses saldos para a conta de operações de tesouraria denominada "Saldos do Cap. 60 do OE/97" e da utilização dessas verbas em 1998, pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.

Assim, no plano da análise da execução orçamental da despesa, as questões abordadas foram as seguintes:

- ◇ transferência do saldo de várias dotações do OE/97 para essa conta de operações de tesouraria; existência de razões de carácter excepcional justificativas dessa transferência; correspondência entre as verbas transferidas e os encargos (compromissos) transitados de 1997 a liquidar com essas verbas;
- ◇ utilização, em 1998, das verbas dessa conta de operações de tesouraria, nomeadamente se foram aplicadas na liquidação (pagamento) de encargos do ano anterior;
- ◇ efeitos dos procedimentos anteriores sobre a despesa, receita e défice da CGE/97.

6. *Benefícios fiscais*

No que concerne aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões constantes do relatório do Ministro das Finanças aquando da apresentação do OE para 1997, à Assembleia da República, bem como as estimativas e valores corrigidos apresentados na mesma sede em 1998 e 1999.

Avaliou-se do cumprimento do artº 17º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro e da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

Ainda na área da despesa fiscal realizou-se uma auditoria à DGCI no âmbito da concessão de benefícios fiscais ao abrigo dos nºs. 1 e 4 do artº 49-A do Estatuto dos benefícios fiscais (EBF), tendo-se procedido ao acompanhamento de processos analisados em anos anteriores e à análise de novos processos no âmbito dos referidos artigos.

B) Conclusões e Recomendações

1. Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

A nível de execução financeira do Programa, foi dado, de modo geral, cumprimento às recomendações emitidas em sede do Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1995, nomeadamente, a nível da segregação de funções relativas à recepção, análise e emissão de parecer sobre a concessão dos apoios e da organização dos processos relativos à atribuição e pagamento dos subsídios, sendo os documentos comprovativos da execução financeira constituídos por factura e recibo (cfr. ponto 6.2.3.1).

No entanto, não foi ainda definido um quadro regulamentar relativo aos objectivos do programa, critérios de atribuição dos apoios, natureza das despesas elegíveis e montantes dos subsídios a conceder, apesar de se ter verificado uma sistematização de procedimentos no tratamento e na apreciação das candidaturas, no apuramento do valor dos subsídios a conceder e, na verificação da execução dos projectos (cfr. ponto 6.2.3.1).

Da auditoria efectuada para o efeito extraem-se as seguintes conclusões e recomendações (cfr. ponto 6.2.3.2):



1. Na falta de um enquadramento legal específico, não parece justificar-se a atribuição de apoios à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos», com o objectivo de incentivar os produtores a observar as normas sanitárias em vigor, não obstante a finalidade pedagógica pretendida e de estar previsto que esta medida tenha aplicação limitada no tempo, uma vez que o cumprimento das normas reguladoras das condições do exercício de uma actividade deve ser assegurado por mecanismos próprios de controlo e fiscalização, pelo que **se recomenda** que, de futuro, não sejam atribuídos estes incentivos.
 2. Relativamente aos apoios concedidos à renovação das aquisições de equipamento para acondicionamento e manuseamento de pescado a bordo, não foi, por vezes, observado o termo do respectivo período de vida útil para efeitos fiscais. Assim, o Tribunal **recomenda** particular atenção a este aspecto nas situações em que os apoios se destinem à renovação de equipamentos cuja aquisição tenha também sido subsidiada numa fase anterior.
 3. Em alguns documentos comprovativos das despesas (facturas e recibos), ao contrário do regulamentado, não foi aposto o carimbo relativo ao co-financiamento desses investimentos por verbas do programa em apreço, pelo que **se recomenda** aos serviços a adopção do procedimento previsto.
 4. A Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura não dispunha, em relação às acções desenvolvidas por intermédio da Docapesca, de uma base de dados referente aos valores pagos, a título de apoio, por beneficiário, o que dificultou o seu apuramento, pelo que o Tribunal **recomenda** a sua elaboração para o efeito de acompanhamento e controlo.
2. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários", pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres*

Da auditoria efectuada constatou-se que, de um modo geral, foi dado cumprimento ao estabelecido nos regulamentos, havendo, no entanto, a referir:

1. Dos 42 processos seleccionados, apenas 30,7% da amostra, apresentavam relatórios de vistoria final, o que evidencia insuficiência do controlo interno do sistema de concessão dos incentivos, pelo que o Tribunal **recomenda** que seja dado cumprimento ao estipulado nos n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, e a alínea f) da cláusula 2ª do protocolo celebrado entre a Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) e as instituições de crédito (IC's), efectuando acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados e elaborando relatórios semestrais da actividade desenvolvida (cfr. ponto 6.3.2.3.1)
2. Sendo o prazo máximo para comprovação da realização do investimento de 90 dias, em conformidade com o disposto nos contratos celebrados entre as IC's e os beneficiários, verificou-se que 14 beneficiários ultrapassaram o prazo, em média 5 meses. Assim, o Tribunal **recomenda** à DGTT que promova, junto das instituições de crédito, as diligências adequadas para que seja cumprido o prazo estabelecido para a apresentação dos documentos justificativos do investimento (cfr. ponto 6.3.2.3.1).
3. Da amostra seleccionada, constatou-se que um beneficiário não procedeu à contabilização do subsídio recebido, no montante de 1.331 contos, violando o disposto no art.º 14º do Decreto-

Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e na cláusula 6ª do Contrato de Concessão do Incentivo, que determinam a obrigação de o beneficiário contabilizar o incentivo recebido.

O Tribunal **recomenda**, quer à DGTT, quer às IC'S, que junto dos beneficiários, procedam à verificação dos registos contabilísticos dos incentivos atribuídos (cfr. ponto 6.3.2.3.2).

4. Um beneficiário não tinha ainda apresentado até 31 de Maio de 1999 os justificativos da totalidade do investimento previsto, situação que a persistir constitui eventual infracção financeira e conseqüente obrigatoriedade de reposição do incentivo indevidamente recebido, **recomendado-se** que, futuramente em situações semelhantes, a DGTT providencie no sentido da sua imediata regularização (cfr. ponto 6.3.2.3.1).
3. *Apoios concedidos no âmbito das "Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC", co-financiados pelo FEOGA-Garantia e pagos pelo IFADAP*

1. Execução orçamental em 1997

- a) No OE e no orçamento privativo do IFADAP as verbas orçamentais para pagamento das ajudas têm a classificação económica 08 – "Transferências de capital". Em rigor, apenas as verbas orçamentais relativas a despesas de investimento das medidas florestais na agricultura poderão ser consideradas como destinando-se a financiar despesas de capital, pelo que a classificação adequada para as restantes verbas seria 04 - "Transferências correntes" ou 05 - "Subsídios", **recomendando-se** que de futuro, se corrija essa classificação (cfr. ponto 6.4.2.1).
- b) A CGE/97 regista como "pagamentos efectuados" a verba orçamental transferida para o IFADAP (6.238 milhares de contos), tendo o Instituto utilizado 5.329 milhares de contos, vindo a repor, em 1998, a verba não utilizada, para integração nas dotações orçamentais deste ano. Assim, neste programa, a despesa do OE/97 encontra-se sobreavaliada em 909 milhares de contos, verba que financiou o acréscimo da receita do OE/98. Dados os efeitos nas contas públicas, o mecanismo da integração de saldos deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal **tem recomendado** em anteriores Pareceres (cfr. ponto 6.4.2.1).
- c) A verba efectivamente utilizada pelo IFADAP corresponde a 25% das ajudas pagas no Continente (4.935 milhares de contos), a despesas de gestão das medidas (202 milhares de contos) e a comissões do IFADAP suportadas pelo OE (192 milhares de contos). Quer este montante das comissões do IFADAP, quer uma parte das despesas de gestão das "Medidas" (119 milhares de contos), estão registadas na "conta de gerência" do IFADAP como transferências para empresas privadas, serviços autónomos, administração local, instituições particulares ou famílias, o que não corresponde à realidade.

Assim, as despesas de gestão correspondem a despesas realizadas maioritariamente pela Direcções Regionais de Agricultura e outras entidades públicas sem autonomia financeira. Quanto às comissões do IFADAP suportadas pelo OE, classificadas também como "transferências para empresas privadas/serviços autónomos/(...)/famílias", essa verba não foi transferida para essas entidades. As comissões constituem receita própria do Instituto, para financiamento das suas próprias despesas. Assim, o Tribunal **recomenda** que seja revisto o procedimento até agora seguido – ao nível do Orçamento



do Estado e do orçamento privativo do IFADAP –, de integrar as comissões do IFADAP nas rubricas de "transferências" para outras entidades, referentes ao pagamento das ajudas, passando a figurar como valor dessas transferências apenas o efectivamente realizado, claramente separado das comissões suportadas pelo OE destinadas às despesas de funcionamento e de investimento do próprio Instituto (cfr. ponto 6.4.2.4).

- d) Relativamente a estas comissões cobradas pelo IFADAP, com base no Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura n.º A-8/95-XII, de 5/4/95, atendendo a que o Despacho Conjunto de 28/4/96 contém uma norma revogatória sobre essas comissões (n.º 4 deste Despacho) que oferece dúvidas, o Tribunal **recomenda** a clarificação da redacção da disposição em causa (cfr. ponto 6.4.2.3).
- e) Ainda relativamente à especificação das despesas na "conta de gerência", dado que a despesa co-financiada pelo FEOGA-Garantia das medidas de acompanhamento da reforma da PAC não se encontra discriminada (estando agregada a despesas financiadas pelo FEOGA-Orientação e outras fontes), além das recomendações anteriores, **considera-se necessária** uma melhor classificação destas despesas (cfr. ponto 6.4.2.4).

2. Concessão, controlo e pagamento das ajudas

Face à diversidade e complexidade destas medidas, referem-se, em seguida, apenas as conclusões e recomendações relativamente a aspectos susceptíveis de serem melhorados.

a) Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

Até 1997, inclusive, as áreas totais dos prédios eram geralmente comprovadas através de cadernetas prediais (abrangendo o sul do País) e de certidões de teor das Finanças (no norte do País) que, com frequência, não traduziam a área real. Assim, a partir de 1998, a confirmação das áreas através do "Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas em Portugal (parcelário)" criará condições mais favoráveis para que as áreas objecto de ajuda correspondam às áreas reais (cfr. ponto 6.4.4.1 a)).

De forma sistematizada, começaram a ser realizados, em 1996, controlos no local aos beneficiários destas ajudas (concedidas por um período de cinco anos). Em virtude da inexistência de dados sobre o controlo efectuado em 1994 e 1995 (por não existir, então, metodologia de controlo no local, nem modelo de relatório de controlo), e dadas as obrigações de controlo assumidas pelo Estado no programa apresentado à Comissão e as normas (bastante genéricas) sobre as correcções financeiras (sanções) relativas às verbas do FEOGA-Garantia, os serviços da Comissão (DG VI – Agricultura) comunicaram a intenção de proceder a uma correcção financeira forfetária (i. é, uma diminuição das verbas do FEOGA-Garantia a receber pelo INGA no apuramento de contas desses exercícios). Após o processo de conciliação, os serviços da Comissão, aceitando parcialmente os argumentos expostos pelo INGA e pelo IFADAP, comunicaram as correcções forfetárias de 200.574 contos (relativa ao exercício de 1994) e de 630.170 contos (relativa ao exercício de 1995). À data da auditoria, a correcção financeira relativa a 1994, aprovada por Decisão da Comissão de 6/05/98, tinha já sido deduzida nas verbas recebidas pelo INGA. Quanto à correcção financeira prevista relativamente a 1995, se não ocorrerem factos novos, como seja a necessária apresentação adicional pelo INGA e o IFADAP de justificações, que venham a ser aceites pela Comissão, sobre o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser suficiente relativamente às candidaturas

com pagamentos em 1995 e sobre a melhoria significativa do sistema de controlo, o mais provável é que essa correcção financeira venha também a ser aplicada no processo de apuramento de contas do exercício de 1995 (cfr. ponto 6.4.4.1 b)).

b) Medidas agro-ambientais – formação profissional

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, actual entidade gestora destas medidas, não efectua o controlo no local durante a realização das acções de sensibilização, dada a sua dispersão geográfica e curta duração (em regra, um dia). Nas acções de formação, um técnico da DGDR tem realizado visitas de acompanhamento a algumas dessas acções. Assim, atendendo à metodologia inicialmente definida para esse controlo pelas ex-Unidades de Gestão Regionais (presididas pelas Direcções Regionais de Agricultura), **recomenda-se** que o controlo dessas acções tenha a participação dessas Direcções Regionais (cfr. ponto 6.4.4.2 a)).

Relativamente às ajudas aos campos de demonstração, destaca-se a grande diferença entre estas ajudas e as correspondentes ajudas das medidas agro-ambientais, nomeadamente de protecção integrada e agricultura biológica. Essa diferença só é justificável pelos efeitos que tenha o campo de demonstração. **Será** por isso **necessária** uma avaliação dos resultados, em termos de efeitos de demonstração, dos campos existentes. **Parece** também **necessário**, para impedir a referida desigualdade entre os dois tipos de ajudas, quando o efeito de demonstração seja reduzido, que a legislação estabeleça condições de acesso mais estritas às ajudas aos campos de demonstração ou crie níveis de ajuda intermédias (cfr. ponto 6.4.4.2 b)).

c) Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola

A incorrecção das áreas constantes nas cadernetas prediais ou nas certidões de teor das Finanças foi antes referida, na alínea a). Assim, saliente-se a deliberação da Unidade de Gestão Nacional, de 7/11/97, "que nas regiões onde se encontra já elaborado e em vigor o parcelário, será obrigatória a sua utilização". Contudo, nem o formulário de candidatura, nem as circulares emitidas pela UGN até à data da auditoria referem essa exigência, **recomendando-se**, portanto, que essa decisão seja implementada. Note-se que se trata de ajudas por 15 anos, pelo que a incorrecção do valor da ajuda anual, resultante da incorrecção das áreas, é multiplicada por esse período (cfr. ponto 6.4.4.3).

d) Medidas florestais na agricultura

Em Julho de 1998, o IFADAP passou a utilizar uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações de florestação, à excepção da preparação do terreno. As tabelas de custos, e a sua uniformização tanto quanto possível, são necessárias para uma melhor determinação dos custos elegíveis, nomeadamente, quando as operações de florestação são realizadas pelo próprio promotor, através de mão-de-obra familiar e de meios de tracção próprios. No entanto, e atendendo a que a percentagem do subsídio ao investimento é elevada (90% ou 100% do investimento elegível), o que pode implicar uma menor preocupação quanto ao custo, para projectos de investimento de maior valor de beneficiários privados¹, havendo recurso à contratação de empresas especializadas na florestação (empregueiros florestais), parece necessário que os custos

¹ Os projectos de florestação de entidades públicas, nomeadamente das DRA's, seguirão as regras estabelecidas sobre concursos públicos.



propostos das operações sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma dessas empresas, permitindo maior concorrência e, eventualmente, custos inferiores aos das referidas tabelas. O Tribunal **recomenda** o acompanhamento das questões levantadas, pelos diferentes organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Tendo em conta o que foi antes referido sobre o parcelário, nas alíneas a) e c), e também para permitir o cruzamento das candidaturas das medidas florestais com as várias medidas financiadas pelo FEOGA-Garantia e a sua inclusão no Sistema Integrado de Controlo, o Tribunal **recomenda** a apresentação do parcelário na altura da candidatura, para confirmação das áreas objecto de ajuda. Note-se que, tratando-se de ajudas plurianuais, o erro na área arborizada é multiplicado quanto ao correspondente valor da ajuda, por 5 anos relativamente ao prémio de manutenção e por 20 anos (em regra) relativamente ao prémio por perda de rendimento (cfr. ponto 6.4.4.4).

4. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional", pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos*

Da análise efectuada sobre a execução orçamental, os processos de atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo, bem como da verificação realizada junto de alguns beneficiários, concluiu-se:

1. Execução orçamental do Programa e Projectos

Da dotação orçamental do Programa (1.100.000 contos) foram transferidos 513.000 contos para a ex-Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos (DGPNTM), verba registada na Conta como "pagamentos efectuados". Desta verba, a Direcção-Geral não utilizou 15.697 contos, valor que constitui uma sobrevalorização da despesa orçamental de 1997 e, em resultado da sua reposição, representou um acréscimo da receita orçamental de 1998 (de reposições não abatidas nos pagamentos).

As verbas transferidas para a DGPNTM e as verbas utilizadas pela Direcção-Geral, representam, respectivamente, 46,2% e 44,8% das dotações orçamentais do programa, o que evidencia um grau de execução relativamente baixo. De notar, contudo, que não foram introduzidas correcções aos valores orçamentados em função da execução do programa, por via das alterações orçamentais, tendo antes existido correcções "paralelas", decorrentes dos congelamentos não evidenciados na CGE, pelo que essas taxas de execução têm um reduzido significado (cfr. ponto 6.5.2.1).

Esses congelamentos de verbas, no final, totalizaram 597.000 contos (53,8% das dotações orçamentais do programa). Quanto aos efeitos dos congelamentos na execução do programa, verificou-se que todos os subsídios definitivamente aprovados e com encargos vencidos foram pagos por conta das dotações orçamentais de 1997, pelo que, no final, os congelamentos não afectaram a disponibilidade de verbas para a realização dos pagamentos dos subsídios atribuídos. Contudo, no projecto "Reapetrechamento da Frota", os congelamentos condicionaram a atribuição desses subsídios (cfr. ponto 6.5.2.2).

2. Atribuição, pagamento e controlo dos subsídios (por projecto)

Durante a auditoria foram analisados todos os processos relativos aos beneficiários que receberam apoios, tendo-se concluído o seguinte, por projecto:

a) "Subsídios ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional"

À data da auditoria (Fevereiro/99), o IMP não tinha ainda iniciado o controlo da duração total dos tempos de embarque dos praticantes. Existindo, desde 1997, o limite de um ano para a duração dos embarques subsidiados, **torna-se necessário** o controlo dos tempos de embarque acumulados, para os estágios que se iniciem num ano e se concluam no seguinte, dado que exceder essa duração significará o pagamento de subsídios por um valor superior ao legalmente permitido.

Em relação aos tempos de embarque objecto de pagamento de subsídios em 1997, verificou-se a determinação incorrecta dos tempos de embarque em 34 processos, tendo a ex-DGPNTM considerado um dia a menos (em 31 processos) ou dois dias a menos (em 3 processos) em relação aos tempos efectivos de embarque comprovados. A esses processos, pelo(s) dia(s) considerados a menos, correspondem subsídios totalizando 301.328\$00, **recomendando** o Tribunal aos Serviços do IMP que procedam à regularização das importâncias devidas, junto dos respectivos armadores (cfr. ponto 6.5.3.1).

b) Projecto "Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo"

O regulamento e o contrato de concessão de bolsas fixam prazos para a apresentação pelos bolseiros dos documentos comprovativos de despesas (designadamente de propinas e despesas de frequência dos cursos) e dos relatórios finais dos cursos. Contudo, relativamente às bolsas pagas em 1997 dos cursos de pós-graduação, à data da auditoria o IMP, num número significativo de casos (cerca de 50%) ainda não possuía esses documentos. Relativamente a estes cursos, essa situação foi entretanto regularizada.

Nos termos do regulamento, a DGPNTM (actualmente o IMP) deveriam ter exigido os respectivos documentos justificativos da despesa, bem como os relatórios finais, dentro dos prazos fixados, **recomendando-se** ao IMP que tome as medidas necessárias para esse controlo relativamente a bolsas concedidas noutros anos (cfr. ponto 6.5.3.2).

c) Projecto "Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional"

A verba para a concessão destes subsídios não foi a que constava das dotações do Orçamento do Estado e estava prevista no Mapa XI (PIDDAC) anexo ao mesmo Orçamento (700.000 contos), mas a "dotação disponível" (380.000 contos) na altura da concessão destes subsídios, isto é, a dotação orçamental deduzida do valor dos congelamentos.

À concessão destes apoios, candidataram-se projectos elegíveis para a aquisição de três navios, a que corresponderiam subsídios no montante de 650.000 contos, tendo sido atribuída apenas a referida "dotação disponível" que, no final do processo, se traduziu no apoio à aquisição de um único navio. Deste modo, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos (cfr. ponto 6.5.3.3).



d) Projecto "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional"

Relativamente à verificação física da realização dos investimentos, não estão definidos procedimentos relativos a um controlo sistemático.

De notar, contudo, que se o investimento apoiado respeita à aquisição de equipamentos obrigatórios para a navegação, os mesmos terão que constar do "certificado de equipamentos", isto é, tem necessariamente de ser verificada a sua instalação pela Inspeção de Navios e Segurança Marítima do IMP. Assim, para estes equipamentos obrigatórios, **parece necessário** que este serviço comunique ao serviço do IMP que coordena estes apoios (Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais) que verificou a instalação dos equipamentos apoiados.

Quanto aos equipamentos subsidiados de instalação facultativa, que não fazem parte do "certificado de equipamentos", e às obras de remodelação de navios, **recomenda-se** uma coordenação entre os dois serviços do IMP (Inspeção de Navios e Segurança Marítima e a Direcção de Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais), que permita a verificação física sistemática da realização dos investimentos subsidiados (cfr. ponto 6.5.3.4).

5. *"Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças" processadas por conta de "Saldos do Cap. 60 do OE/97", pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais*

1. Princípio da anualidade do Orçamento do Estado e excepção constituída pelo art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998

O art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo dotações orçamentais deste ano.

Dado o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, o carácter excepcional da norma que permite a transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, podendo afectar, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, essa transferência deverá seguir critérios mais estritos do que os aplicados pela DGT e pela DGAERI. Assim, o Tribunal **recomenda** que apenas sejam transferidas para a conta de operações de tesouraria, as verbas orçamentais necessárias para a liquidação dos respectivos encargos transitados, isto é, os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho (cfr. ponto 6.6.2).

2. Efeitos da transferência dos saldos sobre a CGE/97

Dado tratar-se de um processo continuado, para a análise dos efeitos da transferência de saldos sobre a CGE/97 (despesa, receita e défice orçamental de 1997), é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/96", quer os valores relativos à conta "Saldos do Cap. 60 do OE/97". Assim, em relação à execução do OE/97, verificou-se:

- ♦ a diminuição (subavaliação) da despesa orçamental em 9,2 milhões de contos;
- ♦ o aumento da receita orçamental em 4,3 milhões de contos;
- ♦ redução do défice orçamental em 13,5 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita de 1997, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/96 transferida para operações de tesouraria (24.103.025 contos) e a verba do OE/97 também transferida para operações de tesouraria (10.547.141 contos).

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/97 se deve exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para operações de tesouraria em 1996 (que financiou o OE/97) e o valor das verbas orçamentais transferido para operações de tesouraria em 1997 (que financia o OE/98), pelo que atenção especial deve ser dada a essa transferência dos saldos das dotações orçamentais, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável, e justificada por situações excepcionais (cfr. ponto 6.6.3).

3. Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas

Do total das verbas transferidas para operações de tesouraria (10.547 milhares de contos) foram utilizados pela DGT e pela DGAERI, em 1998, 5.924 milhares de contos (56,2% da verba transferida), tendo a restante, 4.623 milhares de contos (43,8% da verba da verba transferida), constituído receita do Estado de 1998, através de reposições não abatidas nos pagamentos. Os saldos de várias rubricas não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir que tais verbas orçamentais não estavam em condições de ser transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap. 60 do OE/97" (cfr. ponto 6.6.4).

Em relação aos pagamentos efectuados pela DGT e pela DGAERI (5.924 milhares de contos), concluiu-se que apenas 613 mil contos (10,3%) correspondem a encargos constituídos em 1997 e transitados para 1998.

Das restantes utilizações dessas verbas apurou-se que:

- ♦ 1.646 milhares de contos (27,8% das verbas utilizadas), correspondem a encargos vencidos já em 1998, pelo que o seu pagamento deveria ter sido suportado pelas correspondentes dotações do OE/98;
- ♦ 3.665 milhares de contos (61,9%) respeitam a transferências para o Fundo de Cooperação Económica (mediante operação escritural de saída da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap. 60 do OE/96" e entrada na conta de operações de tesouraria "ICP/FCE", a movimentar pelo Fundo), que não têm por base o valor dos encargos vencidos em 1997, visto que corresponde ao valor dos projectos entrados no Fundo em 1997 (ou anos anteriores) e aprovados entre 30/06/97 e 30/6/98, cujos encargos são por vezes plurianuais. Em particular o valor correspondente aos projectos aprovados já em 1998 (318 milhares de contos) não constitui encargo de 1997 (cfr. ponto 6.6.6)

6. Benefícios fiscais

1. No que respeita às previsões e estimativas da despesa fiscal insertas nos relatórios que acompanham os OE, a quantificação efectuada apenas cobre uma parcela da receita cessante; com efeito, não só não estão contemplados os benefícios correspondentes aos impostos



municipais e os referentes a alguns impostos estaduais como, também, em relação aos impostos considerados (IRC, IRS, IVA, IA e ISP), quer por motivo de algumas entidades beneficiárias não estarem sujeitas a obrigação declarativa quer por outras razões que tornam complexo o exercício da quantificação da despesa fiscal, o mesmo não foi efectuado, ou seja, à semelhança de anos anteriores, os valores apresentados da despesa fiscal para 1997 encontram-se subestimados (cfr. ponto 6.7.1);

2. O quadro legal que regulamenta os benefícios fiscais do art.º 49.º-A do EBF não sofreu alterações susceptíveis de influenciar a análise efectuada no âmbito do presente Parecer, muito embora a Lei n.º 87-B/98, de 21 de Dezembro (Lei do OE para 1999) viesse introduzir alterações importantes, tanto em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 como aos do n.º 4 do citado artigo, os termos, condições e procedimentos, em que tais benefícios podem ser concedidos carecem ainda de regulamentação por decreto-lei (cfr. ponto 6.7.2.3.2);
3. O Tribunal de Contas defende que a publicitação dos benefícios fiscais deverá ser não apenas em termos qualitativos mas também quantitativos, ou seja, com a indicação dos respectivos montantes, o que não tem vindo a ser efectuado. O Tribunal considera ainda, que a não publicação dos actos administrativos que concedem os benefícios fiscais poderá tornar os mesmos ineficazes, daí resultando que os benefícios atribuídos estão sujeitos a não poder ser utilizados (cfr. ponto 6.7.2.3.2.1);
4. São precários os valores que foi possível obter na DSBF, quanto à determinação da despesa fiscal efectiva, porquanto os mesmos não se encontram, regra geral, confirmados pela Inspeção Tributária; em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF não foi possível obter na DSBF os valores referentes a 1997 nem a confirmação dos referentes 1996 e quanto os do n.º 4 do mesmo artigo os valores referentes aos exercícios de 1993 a 1997 não estão também confirmados pela Inspeção Tributária (cfr. pontos 6.7.2.3.2.1 e 6.7.2.3.2.2);
5. Verificou-se a existência de deduções à colecta de IRC de importâncias superiores às legalmente permitidas;
6. O Tribunal de Contas **recomenda** à Direcção-Geral dos Impostos, que, nos casos evidenciados no presente Parecer em que os contribuintes na autoliquidação de IRC deduziram à colecta deste imposto importâncias superiores às legalmente permitidas, que após análise de cada situação em concreto, promova as liquidações adicionais ainda devidas nos termos da Lei (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2);
7. Várias empresas não cumpriram atempadamente a disposição contratual que as vincula a informarem a DSBF da utilização dos benefícios fiscais sem que pelo facto as mesmas tenham sido penalizadas (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2);
8. Não constam dos processos, cujo acompanhamento está atribuído à DGCI, os resultados das acções de fiscalização que eventualmente tenham sido efectuadas (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2), tal como não constam alguns dos relatórios de acompanhamento da competência das restantes entidades (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2).

VII – DÍVIDA PÚBLICA

A) Âmbito da Verificação

Neste capítulo analisa-se sucessivamente:

1. O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes interna, externa e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada - utilizações de empréstimos contraídos em anos anteriores, assunções de passivos, amortizações, destacando-se, neste âmbito, o elevado montante das amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações, cerca de 635 milhões de contos, e variações cambiais -, a verificação da submissão a fiscalização prévia das correspondentes obrigações gerais, bem como a observância das condições estabelecidas nos art.ºs 71.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", 72.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações" e 73.º - "Condições gerais dos empréstimos", da Lei do Orçamento, em particular o cabimento do acréscimo do endividamento directo no limite e sub-limites ali fixados.

No respeitante à dívida externa, analisa-se a evolução da estrutura da dívida por moedas de denominação dos empréstimos, bem como, de forma sumária, as operações realizadas no âmbito da gestão da dívida, designadamente os *swaps* previstos no art.º 75.º - "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, constatando-se um importante aumento do número de operações efectuadas.

A aplicação do produto dos empréstimos, constante em síntese do mapa V-1 da Conta, cujo conteúdo e forma de apresentação têm sido objecto de análise crítica ao longo de diversos Pareceres, deu lugar a um desenvolvido processo de verificação, tendo em conta as normas dos art.ºs 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 62.º - "Regularizações", da Lei do Orçamento.

2. A evolução dos encargos da dívida pública relativamente ao ano transacto, onde se procede a uma análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida", comporta um confronto dos valores das amortizações constantes do Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças, com os valores correspondentes do mapa V-2 – "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público".
3. A dívida garantida, compreendendo a variação das responsabilidades directas do Estado por avales prestados, discriminadas por sectores beneficiários, bem como das responsabilidades indirectas, decorrentes de avales prestados por fundos e serviços autónomos; a concessão de avales do Estado a operações financeiras internas e externas, tendo em conta, designadamente a sua conformidade com a legislação aplicável, analisando-se, neste âmbito, o novo "regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público", aprovado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

As operações e factores determinantes da evolução das responsabilidades no decurso do ano, nomeadamente a concessão de avales, as utilizações de empréstimos avalizados em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de avales, a assunção de passivos avalizados pelo Estado e as variações cambiais, bem como o confronto dos valores respectivos com os apurados no ano transacto, são objecto de



análise detalhada. Considerando o disposto no art.º 66.º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento dos avales concedidos no limite fixado, tendo-se concluído pela sua observância.

4. A dívida efectiva, compreendendo a dívida directa efectiva, considerando os títulos na posse do Estado, e a dívida efectiva total, entrando em conta com a dívida garantida.

Da análise efectuada, salienta-se, tal como no ano transacto, a redução do valor dos títulos na posse do Estado, consequência, principalmente, da amortização de certificados especiais de dívida pública na posse do Fundo de Regularização da Dívida Pública, sendo também de referir a amortização de títulos do empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças" na posse do Fundo de Renda Vitalícia.

B) Conclusões e Recomendações

1. Inscrição no Mapa V-2 – "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", do saldo em dívida de um empréstimo da RNIP – Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS, SA, no valor de 820 contos, que, tendo transitado para o Tesouro há vários anos, passando, portanto, a integrar a dívida pública, não foi inscrito, como deveria, quando dessa transição (cfr. ponto 7.1.2).
2. Não inclusão pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no mapa da dívida a seu cargo, do movimento da dívida de diversas entidades, no valor de 40,533 milhões de contos, assumida pelo Estado ao abrigo do art.º 61º - "Aquisição de activos e assunção de passivos", da Lei do Orçamento, **contrariando a recomendação** feita no Parecer sobre a CGE/96, no sentido de que tal procedimento fosse corrigido. Refira-se, porém, a inscrição do movimento da dívida da Região Autónoma da Madeira, no valor de 10,387 milhões de contos, assumida ao abrigo do mesmo artigo, amortizada integralmente no próprio ano, tal como a restante, o que evidencia uma divergência de critérios não esclarecida por aquele Instituto (cfr. ponto 7.1.3).
3. Verificando-se que permanecem há longo tempo (desde 1988) as deficiências assinaladas em anteriores Pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado "Aplicação do produto dos empréstimos", Mapa V-1, apesar das persistentes e **reiteradas recomendações** do Tribunal, considera-se inaceitável que não se tenha verificado até ao momento intervenção eficaz das entidades responsáveis, no sentido de ser dado efectivo cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, no art.º 27.º - "Estrutura da Conta Geral do Estado", nos termos do qual a Conta compreende um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, nos termos do art.º 26.º - "Princípios fundamentais" (cfr. ponto 7.4).
4. O valor das assunções de passivos e regularizações diversas autorizadas em 1997 ao abrigo dos art.ºs 61.º, 62.º e 72.º da Lei do Orçamento totalizou 52.968.408 contos, o que representa uma redução muito significativa relativamente aos montantes envolvidos em operações deste tipo em anos anteriores, e, por outro lado, um baixo grau de utilização do montante que o Governo ficou autorizado a utilizar pelo art.º 72.º da Lei do Orçamento, 180 milhões de contos, acrescidos do montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo correspondente da Lei do Orçamento para 1996, no total de 306,253 milhões de contos.

Daquele montante, 41,995 milhões de contos, destinaram-se a regularizações decorrentes da assunção de dívidas de empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos (TAP, SA, ex-CTM/CNN, Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA e Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA) e 10.387.264 contos da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira.

O remanescente, 586.047 contos, apenas pago no início de 1998, foi afecto às "regularizações" previstas no artigo 62.º (cfr. ponto 7.4.1.1.3.1).

5. Como se tem vindo a verificar desde há vários anos, com excepção dos encargos com a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, não foram inscritas no Orçamento do Estado dotações para fazer face a estas despesas, tendo as mesmas sido efectuadas, ilegalmente, mediante pagamentos por operações de tesouraria, violando, designadamente, o art.º 108.º da CRP, o art.º 18.º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado) e o art.º 2.º do Decreto-Lei nº 332/90, de 29 de Outubro.

Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor total dos pagamentos efectuados, 50,489 milhões de contos, compreendendo 41,995 milhões de contos referentes a operações autorizadas durante o ano e 8,494 milhões respeitantes a operações autorizadas em 1996.

Relativamente à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, os respectivos encargos foram pagos, regularmente, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, por via orçamental, utilizando a dotação para amortização de dívida pública inscrita no Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do orçamento do Ministério das Finanças.

Tratando-se de encargos de natureza semelhante aos demais, tal facto mais contribui para pôr em evidência a ilegalidade dos restantes pagamentos, efectuados como se estivessem em causa meras operações de tesouraria.

Nestas circunstâncias, o Tribunal **recomenda** que passem a ser inscritas no Orçamento do Estado (Mapas orçamentais respeitantes à despesa, referidos no artº 12.º da Lei nº 6/91) as dotações necessárias para fazer face a este tipo de encargos (cfr. ponto 7.4.1.1.3.1).

6. Relativamente à aplicação do produto dos empréstimos externos, destaca-se o baixo grau de utilização de um empréstimo contraído em 1989 junto do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento para financiamento do "Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes", cuja utilização terminou no ano em apreço, apesar da redução do montante de USD 90 milhões, contratado inicialmente, para USD 32,2 milhões, devido a cancelamentos efectuados em anos anteriores, situação que, nos termos contratuais, originou encargos com comissões de imobilização no valor de 149 milhares de contos (cfr. ponto 7.4.2.3).
7. Processamento das despesas decorrentes da comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no valor de 8,6 milhões de contos, suportada pelo Orçamento do Estado nos termos do art.º 12.º da Lei do Orçamento, através de dotações inscritas, indevidamente, no Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do orçamento do Ministério das Finanças, porquanto, na óptica do Orçamento do Estado, tais despesas não constituem encargos da dívida pública, configurando-se como transferências para as Regiões Autónomas, resultando da classificação adoptada o empolamento dos encargos com juros da dívida pública e, portanto, a sobreavaliação do saldo primário do OE, **recomendando-se** a correcção da classificação orçamental de tais despesas (cfr. ponto 7.5).



8. Para além do referido nos pontos anteriores, há ainda a assinalar **procedimentos irregulares** nas seguintes situações, salientado-se a mencionada na alínea d), pela gravidade do procedimento.
- Processamento indevido, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, do pagamento de horas extraordinárias no valor de 6,2 milhares de contos, pela rubrica de classificação económica 03.02.00 – "Outros encargos correntes da dívida" (cfr. ponto 7.5).
 - Não actualização pela Direcção-Geral do Tesouro das responsabilidades decorrentes dos avales concedidos no âmbito da Convenção de Lomé IV, em cerca de 16 milhares de contos, daí resultando a subavaliação, naquele montante, das responsabilidades do Estado evidenciadas na Conta, decorrentes da concessão de garantias (cfr. ponto 7.6.1.1).
 - Não inclusão pela Direcção-Geral do Tesouro, nos mapas relativos às responsabilidades indirectas, e, portanto no Mapa 11 anexo ao Relatório da Conta, do valor das responsabilidades que lhe foram indicadas pelo Fundo de Turismo, decorrentes de garantias prestadas, não tendo sido possível esclarecer os motivos de tal omissão (cfr. ponto 7.6.1.2).
 - Registo indevido de amortizações da totalidade do capital em dívida de 24 empréstimos contraídos pela Torralta junto de oito bancos, com aval do Estado, e consequente exclusão das respectivas responsabilidades, no valor de 466.000 contos, da Conta Geral do Estado, em face de meras "comunicações officiosas", sem que, à data, existisse qualquer documento comprovativo da realização daquelas amortizações, e apenas tendo sido possível àqueles Serviços obter, até ao momento, decorridos dois anos, declaração escrita por parte de dois dos bancos credores (cfr. ponto 7.6.3.1).
9. Através da verificação do cabimento dos avales concedidos no limite fixado pelo artigo 66.º da Lei do Orçamento, constatou-se, mais uma vez, a existência no final do ano de um avultado saldo por utilizar, no valor de 212 milhões de contos, situação resultante da sobreavaliação daquele limite, à semelhança do observado nos quatro últimos anos (cfr. ponto 7.6.3.2).

VIII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Para o efeito foi publicada a Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., em 17 de Janeiro de 1994, a qual vincula todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social¹, a remeter informações acerca dos activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, no ano em referência.

A informação obtida abarcou o património financeiro das seguintes entidades, cuja análise, em regra, se processa separadamente em dois grupos:

- Serviços do Ministério das Finanças com competências específicas na matéria: Direcção-Geral do Tesouro, Fundo de Regularização da Dívida Pública e Fundo de Renda Vitalícia;

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

- b) Outros departamentos públicos, fundos e serviços autónomos, que em 1997 abrangeram 78 organismos (74 em 1996).

A apreciação do património financeiro de todas estas entidades, contemplou, para além da análise da sua evolução global no decurso do ano económico de 1997, a análise de cada um dos tipos de activos detidos, ou seja, créditos decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano, acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. No âmbito da rubrica "outros activos financeiros" têm vindo a ser considerados títulos, tais como: fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, etc.

A análise levada a efeito envolve não só o apuramento do valor global da carteira no início e final do ano em análise, em termos de número e valor nominal dos activos na posse das entidades referidas, bem como, as variações anuais registadas na carteira de activos e os rendimentos proporcionados.

Relativamente aos organismos abrangidos na categoria de outros departamentos públicos, fundos e serviços autónomos procede-se ainda, à análise comparativa entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos serviços, em cumprimento do estabelecido na citada Resolução e os valores de receita e de despesa incluídos no mapa de "Discriminação das receitas e despesas por agrupamento económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997.

Neste capítulo analisam-se ainda as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do DL 453/88, de 13 de Dezembro (e diplomas complementares), e em particular as que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e do art.º 296.º da Constituição da República.

B) Conclusões e Recomendações

1. Aspectos a salientar em relação aos fundos e serviços autónomos:
 - a) À semelhança do registado nos anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado continua a existir um número significativo de Fundos e Serviços Autónomos a não dar cumprimento tempestivo ao estabelecido na Resolução n.º 10/93-2.ª S, de 17 de Janeiro de 1994 (cfr. ponto 8).
 - b) Das 78 entidades do Sector Público que declararam deter activos financeiros nas condições referidas na citada Resolução, cerca de 66% são detentoras de um só tipo de activo financeiro, na sua maioria representados por acções e quotas (cfr. ponto 8).
 - c) O património financeiro a cargo dos fundos e serviços autónomos tem tido, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, e registou, no período em apreço, o maior acréscimo de sempre no valor de 84.186.755 contos (+32,1%), o qual resultou, essencialmente, dos acréscimos ocorridos nas carteiras de títulos de dívida pública e dos



“outros activos”, cujos valores foram de, respectivamente, 56.366.175 contos e 18.594.083 contos. (cfr. ponto 8.1.2.).

- d) Conforme já foi constatado no Parecer anterior, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar divergências entre os valores de receita e de despesa relativos a activos financeiros constantes do mapa de fluxos financeiros/mapa da conta de gerência e os valores constantes dos mapas da Conta Geral do Estado com a “Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos” (cfr. ponto 8.3.1). No entanto, afigura-se que com a adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública este tipo de divergências possam ser ultrapassadas.
 - e) É de salientar que a análise levada a efeito abrangeu uma série de organismos com autonomia administrativa e financeira que não se encontram incluídos nos mapas constantes da Conta Geral do Estado relativos aos fundos e serviços autónomos o que contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91 (cfr. ponto 8.3.2).
 - f) Do universo dos fundos e serviços autónomos que foram objecto de análise, 7 organismos (a maioria dos quais tem como principal actividade a concessão de empréstimos), representavam no início do ano em apreço, 82,2% do valor nominal global, passando, no final do exercício a representar 83,9%. Por sua vez, o activo financeiro mais representativo continuava a ser, à semelhança do registado no início do ano em apreço, os créditos decorrentes de empréstimos concedidos, cujo valor total no final de 1997, contribuiu em cerca de 46%, para o respectivo valor nominal global (cfr. ponto 8.1.2).
2. Considerando existir intervenção da Direcção-Geral Do Tesouro e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais na gestão dos empréstimos externos concedidos pelo Estado Português, e que a informação enviada relativamente a 1997 não contemplava todos os empréstimos existentes, o Tribunal **recomenda** a estes serviços que tomem as providências de molde a sanar tais omissões (cfr. ponto 8.2.1.1.1).
 3. Não se registou, em 1997, qualquer evolução positiva relativamente às situações de mora derivadas de empréstimos concedidos pela Direcção-Geral do Tesouro, incluindo os derivados do repasse de fundos obtidos externamente pelo Estado, tendo-se até verificado um agravamento significativo das moras decorrentes de empréstimos expressos em dólares dos EUA, que duplicaram de valor, atingindo os 83 milhões de dólares no final do ano (cfr. ponto 8.2.1.1.5). Face à evolução da situação, o Tribunal de Contas continua a recomendar o seu acompanhamento futuro.
 4. Da acção de verificação realizada junto do Fundo de Turismo (cfr. ponto 8.2.1.2), foram retiradas as seguintes conclusões
 - a) As divergências registadas entre os valores de receita e de despesa apurados e os valores contabilizados no mapa de fluxos financeiros, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), resultavam do facto de a listagem enviada não incluir todos os tipos de empréstimos e da incorrecta contabilização do valor da despesa relativa à aquisição de títulos;

- b) No actual quadro legal e constitucional, o Governo não dispõe de competência expressa para definir, por via regulamentar, todo o regime dos financiamentos directos do Fundo, pelo que os Despachos Normativos n.º 469/94 e 15/98 são ilegais, em tudo o que ultrapasse a fixação de taxas de juros desses financiamentos.
 - c) É permitido à Comissão Administrativa do Fundo deliberar a celebração de protocolos com as instituições de crédito para prossecução das atribuições do Fundo em matéria de co-financiamento; contudo, os protocolos celebrados pelo Fundo com instituições bancárias, relativamente à parte onde se prevêem exercícios de funções por essas instituições da competência própria da Comissão Administrativa, são nulos por força do disposto no art.º 35º, n.º 1 e no art.º 29, n.º2 do Código do Procedimento Administrativo
5. Da acção de verificação realizada ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (cfr. ponto 8.2.1.2), foram retiradas as seguintes conclusões:
- a) O Instituto do Emprego e Formação Profissional detinha em carteira participações sociais na Fundação da Juventude e na Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação e ainda uma participação no Centro Tecnológico para Aproveitamento e Valorização das Rochas Ornamentais e Industriais, as quais nunca foram declaradas pelo Instituto.
 - b) Verificou-se que existia incompatibilidade entre a informação constante do mapa enviado ao abrigo da Resolução, e a informação constante do balancete (conta 26.8.4 “Subsídios reembolsáveis”), bem como que o valor apresentado para a dívida no início do ano em apreço não era compatível com o valor apresentado no final do anterior exercício.
 - c) O Instituto do Emprego e Formação Profissional **deve encetar** diligências no sentido de expurgar a contabilidade de saldos relativos a empréstimos concedidos pelo ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego e pelo próprio Instituto que se revelem manifestamente incobráveis;
 - d) O Instituto do Emprego e Formação Profissional **deverá proceder** às alterações na sua contabilidade directamente decorrentes do contrato de cessão de créditos sobre a Torralta de 9/7/97.
6. Face ao disposto no art.º 9 da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, constatou-se que, dentro de determinados pressupostos, a partir do ano 2014 ou antes, os meios financeiros transferidos pelo Banco Nacional Ultramarino para a Caixa Geral de Aposentações para cumprimento do Decreto-Lei n.º 227/96 já não cobrirão qualquer parcela dos encargos que a Caixa ficou obrigada a suportar relativamente aos pensionistas daquele Banco, passando a totalidade daqueles encargos a ser assegurada pelo Orçamento de Estado, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 2º daquele decreto-lei (cfr. ponto 8.2.2.2).
7. As alienações de acções pertencentes ao Estado efectuadas em 1997 envolveram títulos no valor nominal de 257,2 milhões de contos, e a sua venda gerou uma receita de cerca de 825,9 milhões de contos. Para além das receitas provenientes das reprivatizações realizadas directamente pela Direcção-Geral do Tesouro (Tabaqueira e Quimigal), no montante de 41,3 milhões de contos, para aquele elevado volume contribuiu, em quase 95%, a venda de acções à Partest– Participações do Estado (SGPS) S.A, que totalizou 783,7 milhões de contos (cfr. ponto 8.2.4.1.2.). Ora, relativamente a estas operações, entende o Tribunal de Contas, conforme orientação já expressa em anteriores pareceres, que:



- a) A Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não prevê outra forma de transmissão das partes sociais das empresas sujeitas ao seu regime para além da privatização propriamente dita, pelo que carece de fundamento legal a alienação pelo Estado à Partest, seja a que título for, de acções dessas empresas, como as que foram realizadas em 1997.
 - b) A Partest foi interveniente, em 1997, em vários processos de privatização de partes sociais de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, adquiridas ao Estado nos termos do ponto anterior, cujas receitas brutas só parcialmente tiveram expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado, ao contrário do preceituado no art.º 18.º daquela Lei. Nesta situação, como na do ponto anterior, o Tribunal **continua a recomendar** a rigorosa observância do quadro normativo da Lei n.º 11/90.
 - c) No que respeita ao exercício de 1997, os lucros da Partest, com base nos quais deverão ser pagos ao Estado 75,3 milhões de contos de dividendos, derivam essencialmente dos ganhos obtidos pela Partest nos processos de privatização em que participou, muito embora a receita assim arrecadada tenha uma natureza diferente, pois não se encontra consignada aos objectivos fixados na Constituição e na Lei n.º 11/90.
 - d) A cedência pelo Estado à Partest, a vários títulos, de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 e pertencentes ao Estado que foram posteriormente reprivatizadas por aquela empresa representou igualmente a subtracção das correspondentes despesas de privatização, de mais de 25,6 milhões de contos, ao regime legal das despesas públicas e ao controlo dos órgãos competentes do Estado, incluindo o Tribunal de Contas.
 - e) A venda pelo Estado à Partest, em 1997, de acções da EDP, da Brisa e da Portugal Telecom, cujo preço foi calculado tendo por base o preço dessas mesmas acções obtido na privatização posteriormente realizada, deduzido das despesas e encargos correspondentes que a Partest suportou, que se cifraram em 8,7 milhões de contos, constitui, na óptica da legislação orçamental, uma violação do princípio do orçamento bruto expressamente consignado no art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.
8. Para além de envolver a cedência de acções da EDP adquiridas à carteira de títulos do Estado, o valor pelo qual a Partest permutou com a Caixa Geral de Depósitos uma participação de 50,45% do capital social da Soporcel, embora calculado sobre as cotações à data da permuta, ultrapassa largamente o valor dessa participação resultante da avaliação recente da empresa, e dela resultou para a Caixa uma mais-valia de 30,2 milhões de contos, que reverte directamente para o Estado sob a forma de dividendos (cfr. ponto 8.2.4.1.2.).
 9. Foi sanada em 1997 a irregularidade apontada em anteriores Pareceres e decorrente da não formalização de vários aumentos de capital da INDEP subscritos e já realizados pelo Estado (cfr. ponto 8.2.4.1.3).
 10. Quanto à receita resultante do processo de reprivatizações, a mesma encontra-se, mais uma vez, sobreavaliada na Conta Geral do Estado, em consequência do procedimento adoptado para a restituição de receita relativa às reprivatizações da Portugal Telecom (4,6 milhões de contos), do BFE (1,5 milhões de contos) e da Tabaqueira (8 mil contos), que apenas tem reflexos na conta de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Tal procedimento **deverá ser corrigido** de modo a que a Conta reflecta com exactidão a receita obtida. Por outro lado, a utilização de receitas das privatizações para efectuar restituições às empresas constitui violação do art.º 296.º da

Constituição, do art.º 16.º da Lei n.º 11/90 e da alínea b) do n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 453/88 (cfr. ponto 8.4.2.1.).

IX – OPERAÇÕES DE TESOURARIA E TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS

A) Âmbito da verificação

O presente capítulo abrange a verificação dos movimentos processados através das seguintes contas de operações de tesouraria, previamente seleccionadas:

- ◆ Conta "Antecipação de receitas – al. a) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29/10", que na prática da Administração tem englobado todos os movimentos de fundos relativos aos adiantamentos concedidos pelo Estado em cada ano económico; nos termos do n.º 1 do art.º 7.º do referido Decreto-Lei n.º 332/90, estas operações devem ser regularizadas por via orçamental no ano económico em que tiveram lugar, razão por que a verificação abrange sempre a totalidade das operações realizadas.
- ◆ Conta "Tesouro Público – Conta Aplicação/Recursos Disponíveis", onde são registadas as aplicações de disponibilidades de tesouraria, nos termos do contrato celebrado entre o Estado e o Banco de Portugal em 28.07.95, evidenciado-se os rendimentos obtidos, convertidos em receita do Estado.
- ◆ Conta "Outros valores a regularizar", cuja análise, através de uma verificação por amostragem, teve por finalidade identificar a natureza das operações ali contabilizadas, tendo em conta os elevados montantes envolvidos, quer de entradas quer de saídas, que registaram um importante aumento de 1996 para 1997.

Finalmente, analisa-se o "Balanço de Tesouraria" constante do Relatório da Conta, evidenciando-se as contas do Tesouro agrupadas nas rubricas que integram o seu Activo e Passivo, e procedendo-se à apreciação da forma como o mesmo se encontra estruturado, que, pese embora as modificações introduzidas no sistema de contabilidade do Tesouro, designadamente no seu plano de contas, se mantém praticamente inalterada desde há muitos anos.

B) Conclusões e Recomendações

1. Não regularização de um crédito indevido respeitante à cobrança de impostos sobre o rendimento, no valor de 263.143.395\$00, efectuado em 1996, e posterior dedução daquela verba às receitas cobradas em 1997, daí resultando a sobreavaliação das receitas de 1996 e a subavaliação das de 1997, no referido montante (cfr. ponto 9.3).
2. Retenção indevida em operações de tesouraria, na conta "Mais valias", de um saldo no valor de cerca de 43,5 milhões de contos, que deveria ter sido contabilizado em receita do Estado, com violação da LEOE (art.ºs 5.º, 24.º e 26.º) **contrariando sucessivas recomendações** do Tribunal no sentido da não retenção de receitas em operações de tesouraria, devendo as mesmas ser inscritas em receita do Estado no ano em que são arrecadadas (cfr. ponto 9.4).



3. Considera-se que, dada a forma como se encontra estruturado, o "Balanço de Tesouraria" constante do Relatório da Conta, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento, se apresenta de reduzida utilidade, revelando falta de articulação com o plano de contas do Tesouro (cfr. ponto 9.4).

X – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA E RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo, no que respeita ao encerramento da Conta, consiste na análise das principais operações efectuadas com essa finalidade e destinadas à regularização da despesa e da receita orçamentais, a qual uma vez realizada, dá lugar ao apuramento dos saldos de encerramento evidenciados na Conta.

1. No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:
 - ◇ à transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Operações de Regularização de Escrita Orçamental;
 - ◇ ao registo das necessidades brutas de financiamento através da transferência de empréstimos contraídos pelo Estado – Dívida Pública – para receita orçamental não efectiva.

Foram ainda discriminados e analisados os saldos em "documentos" por classificação económica das receitas por cobrar e os saldos em "disponibilidades" afectos às caixas e contas bancárias do Tesouro, nomeadamente

- ◇ Caixas de serviços dependentes da DGAIEC (Caixas-DGA)
 - ◇ Caixas de serviços locais dependentes da DGCI (Caixas-TFP)
 - ◇ Caixa-IVA
 - ◇ Contas bancárias em moeda nacional receptoras
 - ◆ das Caixas-DGA
 - ◆ da Caixa-IVA
 - ◆ de IR
 - ◆ das Caixas-TFP
 - ◇ Contas bancárias centralizadoras dos fundos das contas receptoras das Caixas-TFP
 - ◇ Contas bancárias em moeda estrangeira
2. As operações, no que concerne à despesa, respeitam à retroacção de reposições não abatidas nos pagamentos, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, que constituíam receita do OE/98, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/97, diminuindo a despesa deste ano.

As informações da DGO e o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, referem genericamente a finalidade da retroacção dessas reposições:

"- Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas situações, autorizações inferiores aos pagamentos;

- Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos;

- Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada".

As reposições retrotraídas ascenderam a 1,059 milhões de contos (cfr. ponto 10.1.1 a)).

B) Conclusões e Recomendações:

1. A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada por operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que não constituindo rectificações de quantias indevidamente escrituradas (estornos), o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado o que o Tribunal considera ilegal; como já foi referido em anteriores Pareceres, a DGO não eliminou nem corrigiu o procedimento criticado, mas apenas o explicitou e evidenciou os efeitos da sua execução, dando-lhes maior transparência (cfr. 10.1.1 b));
2. A transferência dos saldos continua a não se restringir às receitas consignadas a organismos sujeitos ao regime de "Contas de Ordem", como prevê o n.º 6 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro; na CGE de 1997, apenas 47,8% dos 28,8 milhões de contos transferidos para OREO foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem", tendo as restantes importâncias sido transferidas das receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira que foram previamente escrituradas como receitas do Estado (cfr. 10.1.1 b));
3. O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas revela uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos e põe em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo), não devendo ser esquecido que a não permanência destes saldos na Receita Orçamental implica aumento do défice e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública) (cfr. 10.1.1 b));
4. A generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação da maioria das dívidas (receitas por cobrar), uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE(cfr. 10.1.2);
5. Apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, os valores das receitas por cobrar registados na CGE continuaram a apresentar divergências face aos saldos registados nas tabelas, voltando estas últimas a apresentar saldos de abertura do ano com divergências face



aos de encerramento do ano anterior, devido a alterações efectuadas depois de encerrada a CGE no âmbito da qual essas alterações deveriam ter lugar (cfr. 10.1.2)

XI - FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE)

A) Âmbito de Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo neste Parecer que o Tribunal faz pela primeira vez este tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89.

A análise circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, o Tribunal dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise do Tribunal no âmbito da emissão deste Parecer foi dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com o sector público empresarial.

Com efeito, embora a LEOE disponha que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as “transferências orçamentais para (...) as empresas públicas” (art.º 13º, n.º 2, alínea c)), essa informação não consta da previsão dos art.os 27º - “Estrutura da CGE” e 29º - “Anexos informativos” da mesma Lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre as transferências orçamentais para o sector público empresarial.

Neste contexto, e estando em preparação uma nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **recomenda** que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado incluir informação sistematizada sobre os fluxos financeiros com o SPE (cfr. ponto 11.1).

2. Relativamente aos fluxos financeiros do OE para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do SPE, no valor global de 89,4 milhões de contos, cerca de 30% (26,8 milhões de contos) foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos (Direcção-Geral do Tesouro e Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses), bem como à Direcção-Geral do Orçamento a quem cabe acompanhar a execução do OE, um maior cuidado na classificação das despesas, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 11.2.1.1).

Foram ainda detectadas outras incorrecções na classificação de determinadas despesas, tendo o Tribunal, no âmbito da audição dos responsáveis, **recomendado** um maior cuidado nessa classificação (cfr. pontos 11.2.1.2 e 11.3).

XII – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

A) Âmbito de Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea i) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo também neste Parecer que o Tribunal faz pela primeira vez esse tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89.

Neste capítulo procede-se à análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e a uma apreciação global dos fluxos oriundos da UE no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999. Este capítulo integra ainda a síntese dos relatórios das auditorias realizadas aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997) e do FEDER (1994-1997) e uma breve referência às acções de controlo realizadas em Portugal pelo Tribunal de Contas Europeu e acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita aos fluxos, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições para a União Europeia, ocorridas em 1997, bem como sobre as transferências e a aplicação dos diversos fundos estruturais e do Fundo de Coesão, desde o início do QCA II e até 1997, no âmbito da programação, aprovação e execução, e até 1998, no que respeita às transferências efectuadas para Portugal.

No tocante às auditorias realizadas acima referidas, pretendeu-se analisar e avaliar os sistemas de gestão e controlo instituídos nas entidades responsáveis pelos controlos de alto nível, 2º nível e 1º nível.

B) Conclusões e Recomendações

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

A análise dos Serviços de Apoio do Tribunal no âmbito da emissão deste Parecer foi dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Com efeito, embora a CRP e a LEOE disponham que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as “transferências financeiras entre o Portugal e o exterior com incidência no orçamento” e relatório sobre as “transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos” (disposição apenas da LEOE), essa informação não consta da previsão dos art.os 27º - “Estrutura da CGE” e 29º - “Anexos informativos” da mesma Lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Neste contexto, o Tribunal **recomenda** que essa lacuna seja colmatada, designadamente que a futura Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, em fase de preparação, disponha nesse sentido (cfr. ponto 12.1).



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

A Conta Geral do Estado evidencia transferências para a União Europeia no valor de 218 milhões de contos, isto é, + 6,9 milhões de contos do que o valor previsto pelo Governo na altura da apresentação da proposta de orçamento.

No entanto, verificou-se que das transferências ocorridas em 1997 para o orçamento da UE que foram objecto de análise (recursos próprios não tradicionais e outras contribuições), no valor de cerca de 183,8 milhões de contos, uma parte (14,7 milhões de contos) respeita a correcções comunicadas nesse ano pela Comissão Europeia aos montantes pagos por Portugal nos 9 anos anteriores (1988-1996) (cfr. ponto 12.2).

3. *Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal*

Conclusões

1. Durante o período de 1994-1997 foram efectuadas transferências da União Europeia (UE) para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no montante de 1 867 358 milhares de contos, representando cerca de 51,1% do total programado para o período 1994-1999 (cfr. ponto 12.3.2.2).
2. A percentagem anteriormente referida sobe para 68,9% ao entrar-se em consideração com as verbas transferidas durante o ano de 1998, no montante de 647 595,6 milhares de contos (cfr. ponto 12.3.2.2).
3. No que respeita aos Eixos Prioritários de Desenvolvimento e de acordo com a programação total da participação comunitária no âmbito do QCA II, o maior volume de fundos foi canalizado para o Eixo 2, seguido dos Eixos 4, 1 e 3, nas proporções, respectivamente, de 43%, 21%, 20% e 8% (cfr. ponto 12.3.2.3).
4. Para o período de vigência do QCA II (sem iniciativas comunitárias), o Eixo 2 é o que maior peso tem na estrutura do investimento total previsto, com 57%, seguido do Eixo 4 (19%), Eixo 1 (16%) e Eixo 3 (7%) (cfr. ponto 12.3.2.3).
5. No QCA II (sem iniciativas comunitárias) e no conjunto dos Eixos, o FEDER contribui com mais de metade (62%) do co-financiamento do QCA II, seguido do FSE, com 23%, do FEOGA-O, com 14%, e do IFOP, 1% (cfr. ponto 12.3.2.3).
6. Em termos de território nacional e no período de 1994-1997, os maiores índices de execução de despesa pública verificaram-se nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Norte, com, respectivamente, 35,9% e 26,8%, e os menores nas regiões Alentejo, com 5,6%, e Algarve, com 3,2% (cfr. ponto 12.3.2.4).
7. Em termos de capitação do investimento, os valores mais elevados registaram-se precisamente nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente com 413 e 420 contos per capita, regiões estas responsáveis por 6,3% e 6,0%, respectivamente, da despesa pública (cfr. ponto 12.3.2.4).

8. Em termos de montantes acumulados de aprovação, no período de 1994-1997, verifica-se que o FEDER apresenta a maior taxa (87,8%), seguido do FSE (73,2%), FEOGA-O (66,8%) e, por último, o IFOP (63,5%).

No FEOGA-O, o Programa Operacional (PO) “RA Madeira” e a Iniciativa Comunitária (IC) “LEADER II” apresentam taxas manifestamente baixas, respectivamente de 23,7% e 35%, verificando-se ainda a inexistência de aprovações no PEDIZA e nas IC “INTERREG-Transfronteiriço” “INTERREG- Seca” e “REGIS II”.

No IFOP, as taxas de execução das aprovações respeitantes ao PO “Região Autónoma da Madeira” (115%) e IC “Pescas” (11%) afastam-se de forma oposta da taxa global de aprovações do IFOP, sendo esta última manifestamente baixa (cfr. ponto 12.3.2.5 A).

9. Em termos de execução financeira da despesa pública comunitária acumulada, no período de 1994-1997, a taxa global de execução financeira do QCA II e do Fundo de Coesão é de 90,2%, face ao programado para o mesmo período, e de 54,7% para a totalidade do QCA II .

No primeiro daqueles períodos, o Fundo com a maior taxa de execução financeira foi o FEDER (93,4%), seguido do FSE, com 91,4%, do Fundo de Coesão, com 86,1%, do FEOGA-O, com 81,2% e, finalmente, do IFOP, com 64,1%.

O FEOGA-O apresenta a segunda taxa de execução mais baixa no período em questão, registando-se uma taxa de execução reduzida na IC “INTERREG-Transfronteiriça” (2,0%) e execuções nulas nas IC “INTERREG-Ordenamento e Seca” e “REGIS” e nos PO “PEDIZA” e “PPDR”.

Relativamente ao IFOP, verifica-se que as taxas de execução relativas aos PO “Modernização do Tecido Económico” (66,0%) e PO “Região Autónoma da Madeira” (70,5%) se encontram próximas da taxa de execução financeira global (cfr. ponto 12.3.2.5 B).

10. A execução financeira global da despesa pública comunitária no QCA II (com iniciativas comunitárias) e o Fundo de Coesão (FC), face ao programado, apresenta, no ano de 1997, uma taxa de 90,7%, a qual é superior às taxas dos anos de 1996 e 1995 (respectivamente, 86,8% e 88,4%).

No ano de 1997 e face ao ano anterior, a execução financeira da despesa pública comunitária por fundos foi superior, sendo o Fundo que melhor taxa de execução apresentou, face ao programado, o FEDER, com 99,4% (o que já se tinha verificado em termos de execução financeira acumulada), seguido do FEOGA-O com 91,7% (demonstrando uma recuperação significativa em relação ao ano anterior), o FSE, com 84,6%, e o IFOP, com 63,9%.

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução, em 1997, de 75,6%, ligeiramente superior à do ano transacto (72,9%) (cfr. ponto 12.3.2.6).

Recomendações

1. Relativamente ao FEOGA-O que, em termos acumulados de aprovações comunitárias até 1997, segundo dados da Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), a 31/12/97, registou uma taxa de 66,8%, relativamente afastada da taxa média global do QCA II (com iniciativas comunitárias) - 81,5% - deverão ser implementadas medidas que elevem o seu



nível de execução financeira de molde a que, até ao final do QCA II, se possa garantir o montante previsto.

2. Para tanto, seria desejável que nomeadamente em relação às IC “INTERREG-Transfronteiriça”, “INTERREG-Ordenamento e Seca”, “REGIS” e nos PO “PEDIZA” e “PPDR” se conseguissem níveis de execução financeira elevados, bem como relativamente ao PO “RA Madeira” e à IC “LEADER II”, cujos níveis de execução até 1997 são também relativamente baixos, especialmente nesta última IC (com uma taxa de execução financeira comunitária até 1997, face ao programado, de 14,8%).
3. Relativamente ao IFOP que, em termos acumulados, até 1997, apresenta uma taxa de aprovação de 63,5 % e uma taxa de execução financeira de 33,6%, face ao programado para a totalidade do QCA II, taxa esta que se considera manifestamente baixa à semelhança do que anteriormente se referiu para o FEOGA-O, preconiza-se que se acelere o ritmo de execução financeira nos programas e na IC “Pescas” por forma a garantir os montantes previstos.

4. *Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno do Fundo de Coesão*

Conclusões

1. No período de 1993 a 1998 foram aprovados 152 projectos e concluídos 54, encontrando-se ainda na Comissão Europeia (CE) para aprovação 22 projectos cujo valor de investimento excede largamente a quota disponível para Portugal, pelo que se prevê que apenas 1 projecto possa ser aprovado até final do período (cfr. ponto 12.3.3.2-B1).
2. Entre 1993 e 1998 foram aprovados compromissos num total de 2 456,061 MECU, o que representa cerca de 82% do total da quota prevista para Portugal no período 93/99. Uma análise, ano a ano, entre esta quota e os compromissos permite concluir que houve um bom aproveitamento daquela (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.1).
3. No que concerne à execução financeira, verificou-se que as despesas justificadas representam 73% do investimento aprovado. Uma análise por sectores permite ainda concluir que a área dos Transportes (ferrovias e rodovias) se encontrava, no final de 1998, muito próxima da sua conclusão (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.1)).
4. O equilíbrio dos investimentos entre Ambiente e Transportes, estabelecido no artº 10º, nº 2, do Regulamento (CE) 1164/94, encontra-se próximo da sua concretização, apresentando no período de 1993/98, 55% para Transportes e 45% para Ambiente (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.1).
5. A execução global do Fundo de Coesão, até final de 1998 e face ao programado para o período 1993/1999, permite constatar que o sector dos Transportes (rodovias, ferrovias e portos) é aquele cuja execução mais se aproxima do programado (83%); o sector do Ambiente executou 63% do programado para o mesmo período (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.2).
6. O investimento aprovado para o Continente e Regiões Autónomas no âmbito do Fundo de Coesão, distribuiu-se regionalmente da seguinte forma: Norte – 26,2%; Centro – 4,7%; LVT – 38,4%; Alentejo - 7,7%; Algarve – 8%; RAM – 6,7% e Multiregionais – 8,3%

Por sectores, concluiu-se que, no sector dos Transportes e Portos, a região de Lisboa e Vale do Tejo deteve o maior valor e que, apenas no sector do Ambiente, a região Norte obteve uma aprovação superior àquela.

A comparticipação prevista do FC, por regiões, apresenta-se da seguinte forma: Norte – 27,5%; Centro – 5,8%; LVT – 35,2%; Alentejo – 6%; Algarve – 9,5%; RAM – 6% e Multiregionais – 10%. Mantém-se, assim, a supremacia de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida da Região Norte (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.3)).

7. A introdução da variante n.º de habitantes por região leva-nos, no entanto, a conclusões diferentes:
 - ♦ A média nacional em termos de investimento/habitante é de aproximadamente 88 contos, encontrando-se as Regiões Norte e Centro abaixo desta média e a RAM e o Algarve, significativamente acima da mesma.
 - ♦ Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as regiões Norte e Centro (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.3).
8. A análise da contabilização das verbas do FC na DGDR permitiu constatar que apenas são espelhadas na conta de gerência desta entidade as verbas nacionais e comunitárias destinadas ao projecto “Assistência Técnica do FC” do qual é executora. As verbas oriundas da UE e destinadas aos restantes executores, muito embora sejam depositadas na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), movimentada por ordem da DGDR, não se encontram reflectidas na conta de gerência. A DGDR continua a considerar que as referidas verbas não devem constar do mapa da conta de gerência, não tendo dado seguimento à recomendação que lhe foi feita no relatório da conta de gerência de 1995 (cfr. ponto 12.3.3.2.-B3).
9. O manual do FC é omissivo quanto às acções a desenvolver e às metodologias a seguir, no âmbito do controlo de 1º nível, pelos diversos Interlocutores Sectoriais (IS), tendo cada Interlocutor adoptado os procedimentos que entendeu como ajustados (cfr. ponto 12.3.3.2.-B3).
10. A análise da síntese dos controlos realizados pelos diferentes níveis revela que, até final de 1998, foram auditados 77 projectos que representam um investimento actualizado de 536 980 035 contos, os quais correspondem a 51% do total dos projectos e 62 % do total do investimento aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se razoável (cfr. ponto 12.3.3.2.-B4).

Recomendações

1. Face às insuficiências detectadas no âmbito do controlo de 1º nível e à divergência dos procedimentos adoptados pelos IS, a legislação relativa a fiscalização e controlo deverá ser regulamentada no tocante ao exercício do controlo financeiro e físico, incluindo o controlo técnico dos projectos, designadamente quanto à delimitação do respectivo conteúdo.
2. Devem ser clarificados os tipos de acções a desenvolver por cada interveniente no controlo (fronteiras entre os diferentes níveis de controlo), bem como definidas técnicas e



metodologias de controlo que garantam o funcionamento de forma articulada e coordenada do sistema de controlo aos diferentes níveis.

3. Deverão ser evidenciadas, através de relatório ou de outro documento, todas as acções de controlo “in-loco” dos IS aos projectos ou outras, quer se trate de uma análise física ou financeira, devendo os mesmos ser dados a conhecer à DGDR.
4. Deverão ser enviados aos executores e a outras entidades nele especialmente interessadas todos os relatórios das auditorias realizadas.
5. Na insuficiência de recursos humanos, deve ser permitida ao IS a utilização de verbas da assistência técnica para contratar com empresas a realização de auditorias aos projectos ou equacionar a hipótese de recorrer às inspecções das respectivas tutelas, caso estas possuam os meios necessários.
6. A conta de gerência da DGDR deverá espelhar todas as verbas do Fundo de Coesão por ela movimentadas através da conta aberta na DGT.

5. *Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno do FEDER*

Conclusões

1. O montante de aprovações da comparticipação comunitária FEDER até 1997 (1 660 244 951 contos) representou 88% do total da comparticipação comunitária FEDER programada para a totalidade do QCA II (1 890 798 401 contos), o que indicia uma execução financeira até ao final de 1999 elevada (cfr. ponto 12.3.4.2 A2)
2. Na conta bancária – Conta FEDER – aberta na CGD, constituíram-se durante 1997 e 1998 saldos devedores que foram originados em transferências a favor das IO.

Conforme informação da DGDR, as quebras subjacentes à constituição destes saldos devedores foram provocadas por diferimentos de receita causados por atrasos nas transferências comunitárias, decorrentes do retardamento do processo de decisão de reprogramação por parte da Comissão Europeia (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

3. O valor dos juros gerados pela Conta FEDER, desde a sua abertura até 31/12/98, foi de cerca de 4 757 454 contos.

Destes juros só 930 500 contos foram objecto de inscrição, nos orçamentos e nas contas de gerência da DGDR de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 250 500, 310 000 e 370 000 contos, não tendo sido inscritos juros no total de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998.

A não contabilização de juros no valor de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998, é contrária ao princípio da plenitude orçamental consagrado no nº 1 do artº 3º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, que a conta deve espelhar (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

4. Os juros gerados pela Conta FEDER financiaram em 1996, 1997 e 1998 despesas relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), a projectos do QCA I (2 231 851 contos) e a

juros consequentes de saldos devedores constituídos na mesma conta (283 794 contos), num total de cerca de 3 446 145 contos.

Estas despesas, com excepção das relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), foram efectuadas sem base legal e sem se encontrarem orçamentadas, facto que contraria o disposto no nº 2 do artº 18 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

5. A DGDR não tem reflectido na sua conta de gerência as verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT para a DGDR, nem as transferências da DGDR para as diversas IO, procedimento que viola as Instruções do Tribunal de Contas aplicáveis (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).
6. A IGF, no exercício das suas funções de controlo de alto nível, delineou uma estratégia de implantação e operacionalização do Sistema Nacional de Controlo do QCA II. No âmbito da concretização dessa estratégia, a IGF detectou na 1ª e 2ª fases (ocorridas em 1995) alguns pontos fracos dos quais se salientam:
 - ♦ A ausência de competências dos organismos de 2º nível (DGDR e IGAT) para procederem a verificações cruzadas;
 - ♦ A falta dos recursos humanos necessários ao cumprimento capaz dessa atribuição nos mesmos organismos;
 - ♦ A necessidade de um diploma legal que defina um sistema de informação entre os diversos níveis de controlo e intervenientes no sistema de gestão do QCA II.

Embora a Inspeção-Geral das Finanças (IGF) tenha dado conhecimento destes factos ao Ministro das Finanças, bem como aos membros do Governo com responsabilidades de direcção ou tutela sobre os organismos intervenientes na gestão e controlo do QCA II, destes três pontos só o primeiro foi ultrapassado, em 1998, com a publicação do Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho, que alterou o Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril.

Esta situação é preocupante, tendo em atenção que o artº 3º do Regulamento nº 2064/97 estabelece níveis mínimos de controlo em todas as Intervenções Operacionais até à data de encerramento do QCA II (5% da despesa total elegível) que a não serem atingidos poderão inviabilizar pedidos de pagamento de saldos finais (cfr. ponto 12.3.4.2 B1.1).

7. O controlo de 2º nível exercido pela DGDR e Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT), pese embora a utilização de critérios de selecção determinados e a articulação integrada do planeamento do controlo com a IGF, é manifestamente reduzido, o que pode ser explicado pela escassez de recursos humanos nestas duas entidades (cfr. ponto 12.3.4.2 B2).
8. O sistema de controlo interno instituído na Intervenção Operacional (IO) Lisboa e Vale do Tejo (LVT), no que respeita ao processo de análise e aprovação de candidaturas seleccionadas, bem como à análise de pedidos de pagamento, está assente num Regulamento Interno e segundo procedimentos que permitem assegurar operações de registo em tempo útil, rapidez nas decisões e igualdade de tratamento (cfr. ponto 12.3.4.2 C1.1).
9. No que respeita ao controlo de 1º nível exercido pela IO LVT, verificou-se, relativamente ao Sub-Programa A (Junta Metropolitana de Lisboa), a concretização de acções de controlo a 32



projectos, o que corresponde a 47,8% do total dos projectos aprovados no âmbito deste Sub-Programa, e, no que respeita aos Sub-Programas B e C, a concretização de acções de controlo a 111 projectos, o que representa cerca de 32% do total dos projectos financiados por estes Sub-Programas (cfr. ponto 12.3.4.2 C1.2).

10. No âmbito do controlo de 1º nível exercido pela IO Ambiente, realizaram-se acções de controlo a 152 projectos, o que representa cerca de 60% do total dos projectos financiados pelas Medidas 1 e 3 geridas directamente pelo gestor (cfr. ponto 12.3.4.2 C2.2).
11. Relativamente ao Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores II (PEDRAA II) e na amostra seleccionada, feita a análise do tempo despendido entre a data da apresentação das listagens de despesas pelos promotores e a efectivação dos pagamentos, verificou-se um tempo médio de 115 dias, o que se considera um período muito alargado se levarmos em linha de conta os tempos médios de pagamento verificados na amostra relativa às outras duas IO objecto desta auditoria, Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo e IO Ambiente, que foram, respectivamente, 59 e 21 dias.

Embora a dimensão da amostra não permita, por si só, fazer extrapolações relativamente a esta morosidade, o referido sobre este assunto nas actas nºs 2 e 4 relativas, respectivamente, às reuniões da Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, de 06/05/98 e 24/07/98, indicia uma generalização dos atrasos dos reembolsos às autarquias desta Região (cfr. ponto 12.3.4.2 C3.1).

12. No que respeita ao controlo de 1º nível do PEDRAA II, verificou-se que o número de projectos controlados é manifestamente insuficiente face ao total dos projectos financiados pelo FEDER (2,5%) (cfr. ponto 12.3.4.2 C3.2).

Quanto ao controlo de 2º nível do PEDRAA II, no que respeita às competências atribuídas nesta matéria à Inspeção Administrativa Regional, não se encontraram evidências do exercício do mesmo (cfr. ponto 12.3.4.2 C3.2).

Recomendações

1. De futuro, a DGDR deverá escriturar integralmente na sua conta de gerência os juros gerados pela Conta FEDER.
2. Igualmente deverá a DGDR reflectir na sua conta de gerência as verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT para a DGDR, bem como as transferências desta para as diversas IO.
3. Os organismos responsáveis pelos diferentes níveis de controlo deverão ter em conta o estipulado no artº. 3º do Regulamento (CE) nº 2 064/97, de 15 de Outubro.
4. Deverá ser ponderada a publicação da Portaria prevista no nº 1 do artº. 43º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada a este diploma pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho.
5. Deverá igualmente ser ponderada a publicação da legislação específica prevista no nº 10 do artº. 41º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho.

6. Deverá ainda ser ponderado o reforço dos meios humanos afectos ao controlo de 2º nível, de molde a conseguir-se uma maior cobertura e eficiência deste.
7. Relativamente ao PEDRAA II, devem ser acelerados por parte da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública os reembolsos correspondentes aos pedidos de pagamento das Autarquias (promotores/beneficiários), de modo a evitar-se atrasos na execução física dos empreendimentos e potenciais problemas de tesouraria.
8. A Inspeção Administrativa Regional deve assegurar o exercício das funções de controlo de 2º nível ao PEDRAA II que lhe foram cometidas pela Resolução nº 73/94, de 19 de Maio, do Governo Regional.
9. Deverá ser ponderada a dinamização do controlo de 1º nível efectuado pelo DREPA ao PEDRAA II, eventualmente com recurso à contratação de recursos humanos ou à aquisição de serviços de auditoria externa.

Pesem embora todos os esforços realizados no quadro actual do Sistema Nacional de Controlo dos Fundos Comunitários, continua a justificar-se, no âmbito e em resultado das negociações da Agenda 2000 na Cimeira de Berlim, a definição de um conjunto de regras mínimas disciplinadoras da articulação e circulação da informação nos diferentes níveis de controlo, como suporte de controlo estrutural do próximo QCA.

SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XIII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

Na elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social (CSS), a análise temática e o controlo exercido centraram-se especialmente nos seguintes aspectos:

1. Enquadramento legislativo nos domínios orçamental, bem como composição da Conta, em termos de demonstrações financeiras e do processo de consolidação.
2. Análise da execução orçamental, incidindo sobre a situação e evolução das receitas e despesas, inclusive em termos de percentagem do PIB e de cotejo internacional, conforme decorre da CEO. A execução orçamental foi ainda abordada na óptica do financiamento do sistema de Segurança Social e dos regimes que o integram, com destaque para o papel do Estado “versus” regime geral, acção social, emprego, formação profissional e Rendimento Mínimo Garantido, bem como avaliação da natureza e grau de fidedignidade dos saldos de execução orçamental.
3. Exame do Balanço e DRL consolidados, por via do comportamento evidenciado pelas principais massas patrimoniais: Activo, Passivo e Situação Líquida; bem como das suas rubricas mais significativas, nomeadamente disponibilidades financeiras, créditos a curto, médio e longo prazos, imobilizações financeiras e reservas, antecedido por uma exploração mais detalhada do método de consolidação adoptado.



4. Avaliação da situação das dívidas de contribuintes, não deixando no entanto de se fazer referência à dívida imputada ao Estado pelo não cumprimento da actual LBSS, bem como à persistência de outras dívidas, que, mantendo-se no sistema, revelam situações institucionais de complexa resolução. Quanto às primeiras, procurou fazer-se a ponte com a auditoria específica sobre a matéria, oportunamente realizada pelos serviços do TC, bem como avaliar-se, tomando como base fundamental a CSS, mas à luz dos dados disponíveis e informações entretanto recolhidas, o impacto de curto prazo das principais medidas de combate à dívida, com destaque para os acordos de regularização firmados no contexto do denominado “Plano Mateus”.

No domínio dos patrimónios financeiro e imobiliário, mantém-se em evidência o papel fulcral do FEFSS que, apesar de não estar formalmente integrado no sistema de segurança social propriamente dito, é o actual repositório da maior parte dos respectivos investimentos financeiros e destinatário exclusivo do produto das alienações de bens imobiliários que tem sido prosseguida. Os activos desta natureza remanescentes no sistema foram abordados sob o ângulo da potencialidade que ainda encerram como origem de fundos para o FEFSS, no pressuposto da manutenção da referida política.

B) Conclusões e recomendações

1. Sistema de Segurança Social - Processo Orçamental

Apesar do referido em sucessivos Pareceres, não se têm registado alterações sensíveis no quadro que rege e nas práticas que caracterizam o funcionamento do sistema em termos orçamentais e de controlo, tendo-se avançado, apenas, no plano das intenções, pelo que:

1. Mantém-se o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, nomeadamente a divergência dos princípios subjacentes ao PCISS quando em confronto com a LEOE, não se cingindo o problema ao facto de certas características próprias da Segurança Social não se encontrarem protegidas em termos da legislação de nível superior das Finanças Públicas portuguesas, pois as normas particulares que regem o sector neste domínio não podem ficar alheias a eventuais ajustamentos, nomeadamente quando está em causa uma melhor gestão e transparência de processos, bem como um controlo mais apurado da aplicação dos dinheiros públicos (cfr. ponto 13.1.4);
2. Quanto ao modelo contabilístico do sistema não houve, até ao momento, qualquer alteração, em termos de adaptação ou evolução dos princípios contabilísticos que enformam o PCISS, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1988, pelo que se tem acentuado a sua desarmonia quando em confronto com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal (cfr. ponto 13.1.4).

Como factores que eventualmente poderão contribuir para a resolução destas questões continuam a evidenciar-se os efeitos potenciais das seguintes medidas legislativas:

- ◇ Publicação, a 2 de Junho, do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, do Ministro das Finanças, que visou criar as condições para reformular a actual LEOE;
- ◇ Publicação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), pressupondo a revogação, ou, pelo menos, adaptação, do PCISS.

Neste contexto, o Tribunal **recomenda que**:

- a) Quanto à contabilidade orçamental, se introduzam as adaptações necessárias no sentido de permitir uma orçamentação assente no cumprimento das regras de unidade e universalidade, propiciadoras de um acompanhamento sistemático e sucessivo, em obediência ao cumprimento das regras e princípios da gestão orçamental;
- b) Devem desdramatizar-se os compromissos, processamentos e pagamentos, por forma a viabilizar uma contabilidade de caixa em termos efectivos;
- c) Na Conta de Execução Orçamental o respectivo saldo seja real e efectivo e não convencionado como até aqui, dado que é calculado a partir de simples operações aritméticas efectuadas a partir dos valores de determinadas rubricas do balanço do ano anterior; mas, para isso, esta demonstração financeira teria de admitir a extensão do conceito de "gerência" ao registo das despesas;
- d) Em consonância com o estabelecido no POC e no POCP, o PCISS siga o princípio da especialização ou do acréscimo no que respeita às contribuições, que constituem, como se sabe, a maior parte dos proveitos do sistema, evitando-se, assim, que se elabore uma "Demonstração de Resultados Líquidos" concebida com base em princípios divergentes, no que respeita aos proveitos (contribuições) e custos, o que introduz uma distorção nos resultados evidenciados;
- e) Deve rever-se a contabilização do imobilizado, provisões, reservas, resultados, bem como a movimentação inerente às operações de consolidação.

2. O Orçamento e a Conta

1. Na LOE/97 e no que respeita especificamente à segurança social merecem destaque como inovação as disposições que se referem aos temas seguintes:
 - ◆ Previsão de uma dotação orçamental para o INOFOR (Instituto de Inovação para a Formação), implicando uma nova distribuição da proporção da taxa social única que se destina à política de emprego e formação profissional (art.º 6.º e art.º 24.º);
 - ◆ Quanto ao rendimento mínimo garantido, a entrada em funcionamento pleno, a partir do segundo semestre de 1997, implicou um incremento orçamental em relação ao ano transacto de 3,5 milhões de contos para 25,3 milhões de contos (art.º 27.º);
 - ◆ Afectação ao “*desenvolvimento da reforma da segurança social*”, de uma dotação orçamental específica de 100 mil contos (art.º 28.º);
 - ◆ Autorização legislativa conferida ao Governo para rever a situação perante o IRC dos rendimentos das aplicações financeiras do FEFSS e dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS, medida que vinha, na parte que respeita ao FEFSS, ao encontro de recomendação expressa do Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, em paralelismo com a isenção fiscal dos fundos de pensões de natureza privada, autorização que, no entanto, não foi concretizada (art.º 58.º);
 - ◆ Possibilidade de devolução às IPSS e SCML de parte do IVA suportado em relação à aquisição de bens e serviços (art.º 35.º);



- ◆ Admissibilidade da anulação dos créditos adquiridos ao IGFSS até ao valor de 1,5 milhões de contos (art. 60.º) (cfr. ponto 13.2.1).

Quanto ao rendimento das aplicações financeiras do FEFSS, **o Tribunal reitera a recomendação** de que, garantidos os mesmos requisitos, seja estabelecido um paralelismo com os fundos de pensões de natureza privada em matéria de isenção fiscal, **estendendo-a** aos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS.

2. Quanto aos mapas orçamentais, nota-se o seguinte:

- ◆ Nas transferências correntes (receitas), dadas as diversas lógicas de financiamento subjacentes, introduz-se a imputação da transferência do OE aos diversos subsistemas ou regimes a que se destina, valor que, no antecedente, surgia em bloco;
- ◆ Quanto às despesas correntes, regista-se o reflexo da extinção dos subsídios de nascimento, abono de família, de aleitação e de casamento, substituídos por uma única prestação social, integrada no grupo “Infância e Juventude”, e designada por “Abono de família e prestações familiares”, com diversos patamares em função do rendimento familiar evidenciado nas respectivas declarações fiscais (cfr. ponto 13.2.2).

3. O Decreto-Lei n.º 138/97, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/97, foi publicado aos 3 de Junho e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1997, tendo, como, aliás, nos anos anteriores, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito (cfr. ponto 13.2.3).

4. Com base no Despacho do Ministro das Finanças que deu origem à Declaração, oriunda do IGFSS, n.º 6/97, de 24 Julho de 1997 (publicada no DR n.º 199, I Série – B, De 29 de Agosto), foi realizada a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo como inscrição orçamental na receita o “saldo do ano anterior”, valor que não tem qualquer correspondência com o saldo da CEO do ano anterior, o que revela falta de consistência e rigor orçamentais. Por outro lado, mais uma vez se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas e publicadas, configurando-se, neste caso, uma infracção ao disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril (cfr. ponto 13.2.4).

5. Dando cumprimento a recomendação do TC, o IGFSS tinha apresentado, em 1996, autonomamente às demonstrações financeiras globais, as peças finais relativas às Caixas de Previdência designadas por não articuladas (que não integram o OSS nem seguem o PCISS); mas, no exercício ora em análise, sendo omitidas do relatório sintético e mapas anexos à CSS, figuram, apenas, no relatório analítico sobre a mesma Conta. Parece, porém, mais correcto o procedimento adoptado na CSS/96 (cfr. ponto 13.2.5).

3. *Execução Orçamental*

1. O total das receitas cobradas e transferências obtidas (onde pontificam as contribuições e as transferências do OE), no valor de 1.965,8 milhões de contos, excedeu o valor orçamentado em quase 46 milhões de contos, ou seja, com um excesso percentual de cerca de 2,4 %. Para este resultado contribuíram maioritariamente as receitas correntes, 120,6 milhões de contos,

- e, em proporção mínima, 3,5 milhões de contos, as transferências correntes, enquanto as receitas de capital e, especialmente, as transferências de capital se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 9,2 e (-) 69,0 milhões de contos (cfr. ponto 13.3.1.1).
2. O total das receitas do sistema registou uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos, respectivamente, de cerca de 137,1 milhões de contos e 7,5 %, em correlação estreita com a evolução nas receitas e transferências correntes, pese embora o decréscimo nas receitas e, particularmente, nas transferências de capital, dado o efeito de um menor volume de transferências com origem no Fundo Social Europeu (cfr. ponto 13.3.1.2).
 3. As despesas processadas, 1.920,7 milhões de contos, ficaram aquém do orçamentado em cerca de 99,8 milhões de contos, ou seja, um desvio de (-) 4,9 %, com o seguinte comportamento quanto às respectivas componentes, as quais apresentam um padrão de execução de certo modo semelhante ao exercício transacto:
 - ◆ As despesas correntes apresentaram uma execução de 98,2 %, com um desvio de cerca de (-) 30,0 milhões de contos;
 - ◆ As despesas e transferências de capital evidenciaram uma execução, respectivamente, de 55,8 % e 65,8 %, com desvios correspondentes, em valores absolutos, de (-) 11,5 e (-) 58,2 milhões de contos;
 - ◆ Quanto às transferências correntes, a respectiva execução corresponde praticamente aos valores orçamentados, aliás, como aconteceu em 1996 (cfr. ponto 13.3.2.1).
 4. De 1996 para 1997 as despesas processadas sofreram um acréscimo de 9,6 %, valor que superou o exercício transacto em quase 168 milhões de contos. O padrão de distribuição desta evolução por grandes grupos de despesas, que em 1996 apresentava uniformidade no crescimento, concentrou-se, em 1997, nas despesas e transferências correntes, ambas com acréscimos próximos dos 100 milhões de contos, o que explica o declínio nas despesas e transferências de capital (cfr. ponto 13.3.2.2).
 5. Ao abrigo da LBSS, alguns serviços da superestrutura administrativa da Segurança Social tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS por via de dotações orçamentais directamente imputadas, estando então incluídas no perímetro de consolidação. A partir de 1996 passaram a ser indirectamente financiados pelo PIDDAC, incluído nas dotações imputadas ao IGFSS, que em 1997 corresponderam a 569,3 milhares de contos, com uma realização global de 86,4 % (cfr. ponto 13.3.2.3.1).
 6. Dos 100 mil contos orçamentados para fins de “Reforma da Segurança Social” a execução orçamental foi de apenas 51,2 %, com as seguintes particularidades:
 - ◆ A Direcção Geral dos Regimes, com uma dotação de 20 mil contos, apenas concretizou 7,2%, facto para o qual não foi apresentada qualquer justificação;
 - ◆ Quanto ao Departamento de Estudos (31 mil contos) a realização de 31,9 % foi justificada pelo facto de se tratar de um serviço em fase de implementação. Note-se que os valores aplicados referem-se, em parte significativa (cerca de 8.000 contos), a iniciativas directamente ligadas ao rendimento mínimo garantido;



- ◆ A dotação mais importante (49 mil contos) e que apresenta o maior índice de utilização foi destinada à Inspeção Geral, aplicada predominantemente em despesas com pessoal, nomeadamente ajudas de custo. Questionado o serviço, as justificações avançadas e a cobertura legal que possa ser emprestada a este procedimento não prejudicam o comentário de que esta dotação deveria ser canalizada para despesas cuja inserção na “reforma da segurança social” fosse mais evidente;
 - ◆ Em contraste, as despesas realizadas em 1997 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 44,3 e 55,5 milhares de contos, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou, mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica “Administração” nas contas deste Instituto, quando estavam, quase por definição, directamente ligadas à reforma (cfr. ponto 13.3.2.3.2).
7. Verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 45,1 milhões de contos, valor próximo do de 1995, mas inferior a 1996 (75,8 milhões de contos). Para obter este resultado o contributo essencial vem do OE, devendo, no entanto, prevenir-se uma leitura apressada destes indicadores, dado serem uma resultante dos balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento (cfr. ponto 13.3.3).
 8. As contribuições continuam a ser a principal fonte de financiamento do sistema de segurança social, tendo em 1997 atingido o valor (efectivamente cobrado) de 1.372,7 milhões de contos, representando cerca de 91,9 % das receitas correntes e 69,8 % das receitas e transferências incluídas na CEO (cfr. ponto 13.3.4.1).
 9. As transferências do OE, via Ministério da tutela, em 1997, atingiram o valor de 365,0 milhões de contos, não esgotando, no entanto, o apoio do Estado ao sistema (cfr. ponto 13.3.4.1).
 10. Do lado da despesa e considerando-se o quinquénio 1993-1997, a evolução encontrada revelou uma relativa estabilização em termos de proporção, sobressaindo, obviamente, a participação das pensões, cuja posição oscilou entre os 56,1 %, em 1993, e os 59 %, em 1994, com tendência descendente a partir deste último ano (57,1 % em 1997, para um valor de 1.097,2 milhões de contos). Apresentam tendência para descida os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença, para estabilização os relativos ao abono de família e prestações familiares que lhe sucederam, bem como “Administração”, mas tendência de crescimento os respeitantes a “Acção social” e transferências correntes para formação profissional. As transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu, denotam irregularidade, ainda que com tendência para descida. Destaca-se, ainda, das séries apuradas, como excepção, o valor respeitante às transferências para o FEFSS, registadas em 1997 (cfr. ponto 13.3.4.1).
 11. As taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas da CSS no período 1993/97, suscitam as seguintes observações:
 - ◆ A taxa das receitas, 6,2 %, situou-se um pouco acima da das despesas, que foi de 5,8 %;
 - ◆ A taxa de crescimento das contribuições, 6,3 %, aproxima-se, dado o peso que representam no conjunto, do mesmo indicador quanto às receitas, enquanto que o apoio do OE cresceu de forma mais acentuada, isto é, 11,9 %;

- ◆ Quanto às prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as taxas das despesas em acção social (9,3 %) e as das transferências correntes destinadas a formação profissional (17,4 %);
 - ◆ Um pouco acima da média quanto às despesas, mas paralelamente às receitas totais e contribuições, situa-se a taxa relativa às pensões (6,2 %);
 - ◆ Abaixo da taxa média apresentam-se os subsídios de desemprego, de doença e as despesas de administração do sistema;
 - ◆ Quanto às transferências de capital para formação profissional oriundas do Fundo Social Europeu, cuja evolução denota extrema irregularidade, apresentam uma tendência clara para descida, pois a respectiva taxa de evolução média anual é de (-) 10,3 %, no período considerado (cfr. ponto 13.3.4.1)
12. Com referência ao PIB, verifica-se que as contribuições depois de terem perdido importância de 1990 para 1994, recuperaram nos últimos 4 anos, atingindo 7,7 % em 1997. As transferências do OE são as que maior incremento revelam: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1997. No tocante às despesas e transferências, é de registar o pequeno incremento nos últimos anos na rubrica “Pensões” (de 6 % em 1994 para 6,1 % em 1997), o decréscimo nos “Subsídios de desemprego” e a subida na “Acção Social”. Esta evolução permitiu que em 1997 as transferências para o FEFSS atingissem 0,6 % do PIB (cfr. ponto 13.3.4.1).
13. A CSS admite 6 regimes de segurança social e situações assimiláveis, a saber: regime geral (RG), regimes não contributivos e equiparados (RNCE), acção social (AS), Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), Rendimento Mínimo Garantido (RMG), DAFSE (FSE) e “diversos”, como grupo residual, cuja natureza, de modo geral, levaria a incluir as respectivas despesas na acção social. Para a cobertura das suas despesas os regimes definidos são abastecidos por quatro fontes de financiamento: receitas do próprio regime geral, Estado, exterior e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que em 1997, contribuíram para as receitas do sistema, respectivamente nas proporções de 76,3 %, 18,8 %, 3,9 % e 0,9 % (cfr. ponto 13.3.4.2).
14. O Fundo de Socorro Social foi englobado neste último conjunto, na medida em que, de um total de 3.218 milhares de contos de receita, 2.966 foram provenientes da SCML. Tratando-se de uma entidade com autonomia administrativa e financeira, constituída numa conjuntura diversa da actual, o seu enquadramento, modo e características de funcionamento, conduzem a que o Tribunal seja de opinião que a sua manutenção como fundo autónomo não se justifique, devendo integrar plenamente, de direito como já se observa de facto, o IGFSS (cfr. ponto 13.3.4.2.1).
15. Quando em cotejo com o PIB, o peso das contribuições para a segurança social, é mais reduzido no nosso País do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. Na maior parte desses países a maioria das contribuições cabe à entidade patronal, tendo, em Portugal, estas estabilizado, nos últimos 7 anos, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a evolução registada na média da UE, onde, apesar das situações díspares existentes, essas contribuições estabilizaram em 6,9 % do PIB entre 1990 e 1996 (cfr. ponto 13.3.4.2.1).
16. As transferências do OE (incluindo PIDDAC) distribuem-se por todos os regimes, incluindo uma pequena proporção para o regime geral, destinada à cobertura das despesas do regime



especial dos ferroviários (não contributivo, apesar de englobado no regime geral). A importância relativa destas transferências (incluindo PIDDAC) é, no entanto, extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e Acção Social, atingindo 100 % no primeiro caso, 89,9 % quanto ao RESSAA e 84,5 % quanto à acção social, indo, em grande parte, ao encontro do estabelecido na LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado. Neste particular, reitera-se a tese de que o RESSAA, sendo um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total por parte do Estado (cfr. ponto 13.3.4.2.2).

17. As transferências do exterior dizem respeito, na sua maior parte, a apoios à formação profissional oriundos do FSE (128,3 milhões de contos), seguindo-se as transferências da Comissão Europeia como compensação para os encargos com a isenção contributiva (10,4 milhões de contos) (cfr. ponto 13.3.4.2.2).
18. Os meios financeiros gerados pelo sistema atingiram cerca de 1.500 milhões de contos, apresentando os seguintes contornos, ao comparar-se 1996 e 1997:
 - ◆ A geração de fundos do regime geral cresceu cerca de 10,6 %, enquanto as despesas que lhe são imputadas aumentaram em 11,4 %;
 - ◆ Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social e DAFSE (FSE) registaram uma tendência descendente;
 - ◆ No entanto, o conjunto “diversos” evoluiu em sentido contrário, dado que as transferências para o INATEL passaram de 970 para 1922 milhares de contos;
 - ◆ Assim, apesar do relativo aumento das despesas do próprio regime, a conjugação da evolução positiva das receitas com o decréscimo dos apoios a outros regimes, permitiu o reforço, em 1997, do saldo do regime relativamente ao ano transacto (cfr. ponto 13.3.4.2.2).
19. Quanto às transferências provenientes da SCML (incluindo FSS), tendo atingido 18,6 milhões de contos, revestem-se de uma significativa importância no que respeita ao financiamento da Acção Social (cfr. ponto 13.3.4.2.2).
20. A estrutura de financiamento da acção social apresenta características muito semelhantes em 1996 e 1997, podendo notar-se que:
 - ◆ O financiamento do OE representou cerca de 84,5 % das despesas com acção social de 1997;
 - ◆ O apoio da SCML, que foi de 13,5 milhões de contos, representou 11,1 %;
 - ◆ Os investimentos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS e PIDDAC-FEDER, tendo sido superiores a 9 milhões de contos em 1997 (cfr. ponto 13.3.4.2.4).
21. Os valores apurados permitem referir que as políticas de apoio ao emprego e formação profissional representam quase 180 milhões de contos, ou seja, cerca de 9,3 % do total das despesas e transferências incluídas na CSS/97. As fontes externas, com destaque para o FSE, financiaram cerca de 54,9 % do total destas despesas, enquanto ao regime geral foram imputados cerca de 44,5 %, restando apenas uma pequena parcela de 0,6 % que incumbiu ao OE (cfr. ponto 13.3.4.2.5).

22. O RMG (Rendimento Mínimo Garantido) tem a particularidade de associar uma prestação pecuniária a objectivos de inserção social. O TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, na sequência de um primeiro trabalho de campo que decorreu nos meses de Junho e Julho de 1997, do qual se pode constatar que existiam, à época, estrangulamentos na implementação da medida no domínio dos meios humanos, execução física e financeira e nos aspectos gerais de funcionamento e controlo, sendo de realçar a utilização frequente de meios humanos e financeiros afectos ao regime geral, originando impactes negativos nas tarefas correntes e distorções orçamentais. O Tribunal **recomenda que** os custos inerentes ao funcionamento do RMG sejam rigorosamente imputados à respectiva dotação (cfr. ponto 13.3.4.2.6).
23. Como tem vindo a ser referido nos diversos Pareceres, incluindo o presente, a matéria relativa aos saldos de execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, é, indubitavelmente, um dos pontos fracos quanto ao modelo contabilístico do sector, aspecto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras e, também, no desenvolvimento analítico da Conta quanto aos regimes, a qual partiu em 1996 de um pressuposto irrealista quanto aos saldos iniciais, destacando-se no regime geral que o saldo final de 1996, 60,3 milhões de contos, não corresponde ao saldo inicial de 1997, 100 milhões de contos, enquanto no RMG o saldo de 1996, 3,1 milhões de contos não está explicitado como inicial em 1997, escamoteando-se a sua aplicação ou destino. Situações semelhantes surgem nos “regimes” FSE/DAFSE e “diversos”, factos que, indiciando e prefigurando, por um lado, violações da legislação orçamental, por outro, desvalorizam a análise do financiamento dos regimes inserida nas Contas desde 1996 (cfr. ponto 13.3.4.2.7).

4. *Balanço e Demonstração de Resultados*

1. Estas demonstrações financeiras resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de ajustamentos de regularização e consolidação, parte dos quais vertidos em verbetes de lançamento, os quais alteram o “agregado” obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação. Quanto a este conjunto de procedimentos, o Tribunal **recomenda**:
 - a) De acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites e de modo a evidenciar, de forma clara e objectiva, as operações de consolidação efectuadas e a permitir o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas, todos esses ajustamentos e correcções deverão ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. **É, até, recomendável** que seja elaborado um “Manual de Consolidação” integrando todos os procedimentos seguidos;
 - b) A manter-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, uns e outros evidenciados em adequados documentos de suporte nos termos antes referidos, os mesmos deveriam, ainda, ser matéria de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o “agregado” das contas parcelares, e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção (cfr. ponto 13.4.1).



2. Como vem sendo norma, de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, verifica-se que a alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação, diz respeito ao Passivo e Situação Líquida, na sua componente "Reservas", sendo explicada pela transferência do saldo da rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais", o qual reflecte a dívida de contribuintes, para "Reserva Geral de Sistema" no valor de cerca de 394,8 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui naquela "Reserva Geral do Sistema". Este facto é susceptível de prejudicar, conforme tem vindo a ser focado em anteriores Pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector, ao empolar o Activo e a Situação Líquida na proporção dos créditos sobre contribuintes eventualmente incobráveis (cfr. ponto 13.4).
3. O Activo Líquido apresenta, no final de 1997, o valor contabilístico de cerca de 722,2 milhões de contos, quando em 1995 era de 596,5 milhões de contos, tendo-se verificado um crescimento acentuado de 1995 para 1996 (104,2 milhões de contos), o qual foi apenas de 21,5 milhões de contos de 1996 para 1997 (3.1 %). O Passivo registou um decréscimo apreciável de 1995 para 1996, ou seja, cerca de (-) 93,0 milhões de contos, o mesmo tendo acontecido de 1996 para 1997, mas de forma moderada, (-) 11,3 milhões de contos ou (-) 8,7 %. Assim, como se pode inferir pela conjugação das variações no Activo e Passivo, a Situação Líquida, que tinha registado uma variação positiva significativa de 1995 para 1996 (197,5 milhões de contos), apresentou agora uma evolução menos acentuada, de apenas 32,8 milhões de contos, ou seja 5,8 % (cfr. pontos 13.4.2.1 a 13.4.2.3).
4. No conjunto do Activo predominam os "créditos a curto prazo", pois representavam (em termos líquidos), no final de 1997, 64,8 % do seu total, atingindo cerca de 467,9 milhões de contos num total de 722,2 milhões de contos. Seguem-se as disponibilidades e o imobilizado corpóreo, respectivamente com valores de 216,8 milhões de contos e 28,5 milhões de contos (líquido de amortizações), representando proporções do total do Activo Líquido, de 30,0 % e 3,9 %, enquanto as restantes rubricas representavam, apenas, 1,3% do total e o valor de cerca de 9,0 milhões de contos (cfr. ponto 13.4.2.4.1).
5. Verificou-se uma tendência para a estabilização das disponibilidades totais do sistema, em contraste com o período imediatamente antecedente, no qual se tinha registado um acréscimo superior a 110 milhões de contos. De qualquer modo, aumentaram cerca de 14,6 milhões de contos, ou seja, 7,2 %, apesar da transferência extraordinária de 100 milhões de contos efectuada em benefício do FEFSS. A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1997 cerca de 90,7% (87,4% em 1996).

No entanto, quanto ao saldo de "Caixa" a distribuição diverge do conjunto e das restantes rubricas, na medida em que a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor superior a 350.000 contos, facto que motivou um pedido de explicações. A informação em questão refere que os valores em causa estão, na sua esmagadora maioria, concentrados no Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, por valores próximos dos mesmos 350.000 contos, pelo que a resposta em questão não se afigura elucidativa. (cfr. ponto 13.4.3).
6. Evidencia-se, assim, a tendência, já verificada em anos anteriores, de um crescimento da Situação Líquida, a qual, de 1996 para 1997 aumentou cerca de 32,8 milhares de contos, movimento explicado pela conjugação do reforço da Reserva Geral do Sistema em cerca de

174 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos Resultados Líquidos, (-) 141,6 milhões de contos. Assim, os Resultados Líquidos ficaram aquém do demonstrado no período antecedente, passando de 177,1 milhões de contos para 35,5 milhões de contos, pois, apesar da duplicação dos Resultados Correntes do Exercício (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos), esta foi totalmente absorvida pela diminuição dos “Resultados do Exercício Anterior”, que, apresentando um saldo positivo em 1996, de 118,0 milhões de contos, evoluíram para uma situação negativa no exercício ora em apreço, ou seja (-) 79,8 milhões de contos. (cfr. ponto 13.4.2.3).

5. Dívidas à Segurança Social

1. Nos “créditos a curto prazo” predominam os créditos sobre contribuintes, mas existem outras situações que assumem uma relevância financeira que não pode deixar de merecer atenção, excluindo-se deste conjunto outra realidade presumivelmente significativa, a dívida “oculta” ou “potencial”, isto é, a que resulta da omissão, total ou parcial, das obrigações declarativas.

A CSS/97 evidencia que 83,3 % dos “créditos a curto prazo”, ou seja, 389,8 milhões de contos, eram dívidas de contribuintes, enquanto o restante, 78,1 milhões de contos, prefiguravam outras situações, tendo, estas últimas, de 1996 para 1997, aumentado em 13 %, enquanto a dívida de contribuições se reduziu em 1,4 % (cfr. pontos 13.4.4 e 13.5.2).

2. O sistema é ainda credor do Estado por força do incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, tema em relação ao qual existem diversas correntes de opinião. Segundo a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, o respectivo valor estimava-se, no final de 1997, em “cerca de 1.900 milhões de contos”. Dado o relativo cumprimento da referida Lei nos últimos anos a situação não se tem agravado significativamente (cfr. ponto 13.5.1).
3. Do lado do Passivo, o saldo credor de contribuintes perdeu cerca de 4 milhões de contos, quedando-se entre os 16 e os 17 milhões, o que parece denotar resultados no combate a uma situação que, na sua maioria, resulta da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, facto sucessivamente evidenciado em anteriores Pareceres (cfr. pontos 13.4.4 e 13.5.2.).
4. A auditoria do Tribunal de Contas, que conduziu ao Relatório n.º 28/98, de Outubro do mesmo ano, dirigida aos “Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições para a Segurança Social”, conduziu a múltiplas observações, conclusões e recomendações que são de extrema actualidade e que, aplicando-se ao período em causa, se sintetizam no corpo do Parecer, mas que se podem corporizar na ideia de que, apesar de se poder aceitar que se esteja ainda em período de transição neste domínio, os sinais recebidos não deixam de ser preocupantes quanto à eficácia das medidas adoptadas. De qualquer modo, relacionando o referido trabalho com a investigação levada a cabo posteriormente para efeitos de Parecer, e de acordo com os dados disponíveis, pode concluir-se de uma forma genérica que:
 - ♦ Verificou-se uma certa estabilização, com tendência para recuo, dos valores totais da dívida de contribuintes, neste último aspecto, em contraste com o crescimento do universo de contribuintes devedores, em grande parte como função da conjuntura, podendo constituir ou não uma realidade sustentada;
 - ♦ Registou-se uma alteração significativa no regime jurídico da dívida existente e, portanto, na respectiva classificação contabilística, tendo em atenção a maciça adesão dos



devedores de contribuições ao denominado “Plano Mateus”, na vertente acordos de regularização;

- ◆ De acordo com os valores apurados, este grau de adesão não se traduziu de forma significativa nas receitas correlativas efectivamente cobradas em 1997, o que, sendo necessariamente uma visão de muito curto prazo, implica acompanhamento e confirmação nos períodos subsequentes (cfr. ponto 13.5.2.1).
5. A evolução da dívida de contribuintes inscrita no Activo quanto ao quinquénio 1993/1997 permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 344 e os 397 milhões de contos, com o mínimo em 1993 e o máximo em 1996. A redução verificada de 1994 para 1995 resulta, essencialmente, do efeito da cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 180 milhões de contos (dos quais pouco foi recuperado), e não de um abaixamento sustentado pela maior eficácia do aparelho de cobrança (cfr. ponto 13.5.2.2).
 6. Quanto ao ano de 1997, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresenta como facto preponderante o acréscimo de saldo na rubrica “Contribuintes com acordo – Decreto-Lei n.º 124/96” (Plano Mateus) numa proporção superior a 100 milhões de contos, em detrimento da rubrica mais significativa deste conjunto, ou seja, “Contribuintes – Outros”. Só o futuro poderá aclarar em que medida esta alteração conduz a uma recuperação efectiva e sustentada da dívida (cfr. ponto 13.5.2.2).
 7. O número dos contribuintes devedores no final de 1997 computava-se em 200.413, o que significa uma viragem na tendência de permanente crescimento deste indicador, representando cerca de 37,8 % do total de contribuintes (com pelo menos um mês de contribuições em 1997), 530.233, percentagem que seguramente seria acrescida, se tomasse o universo anterior com exclusão do serviço doméstico, computado pelo IGFSS em 354.816 (cfr. ponto 13.5.2.3).
 8. O crescimento do rácio de cobrança entre as dívidas cobradas no ano relativamente às contribuições declaradas no próprio ano, passou de 91,5 % em 1993 para 95,3 % em 1997, demonstrando uma melhoria do desempenho do sistema, apesar de uma ligeira desaceleração registada entre 1994 e 1995 (cfr. ponto 13.5.2.4.1).
 9. No período entre 1993 e 1997 as cobranças de contribuições declaradas em anos anteriores variaram entre os 20 e 25 milhões de contos em cada ano, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, devido, respectivamente, ao efeito da cessão de créditos e do Plano Mateus. Transitaram por cobrar em cada ano entre 66 e 92 milhões de contos, sendo o primeiro valor de 1997 e o valor mais elevado de 1993, denotando-se uma certa tendência para o decréscimo. Conjugando as variáveis anteriores, pode concluir-se que a dívida de contribuintes cresceu anualmente pelo menos entre 20 milhões e 70 milhões de contos no período em causa, exceptuando-se 1995, que registou excepcionalmente uma regressão, dado o efeito cessão de créditos (cfr. ponto 13.5.2.4.2).
 10. O total de contribuintes devedores atingia 200.413, dos quais 104.609, ou seja 52,2 %, registavam dívidas acima de 100 mil escudos: Por sua vez, a 0,4 % dos contribuintes devedores podia ser atribuído, em 1997, cerca de um quarto da dívida total, tendo-se esta concentração acentuado entre 1996 e 1997. Dada a situação, tem toda a justificação, como, aliás, **tem sido recomendado** pelo Tribunal, que este grupo de devedores seja objecto de um acompanhamento permanente (cfr. ponto 13.5.4.3).

11. A dívida de contribuintes do SPA tem-se mantido, no último triénio, em cerca de 2,5 milhões de contos, continuando a revelar, em parte, a indisciplina financeira de alguns serviços públicos, nomeadamente nas áreas da Saúde e Autarquias Locais (cfr. ponto 13.5.2.4.4).
12. Tem-se registado uma tendência para o decréscimo dos juros de mora relativos a diplomas de acordo; este facto pode reflectir uma maior eficácia na recuperação de dívidas, mas é, seguramente, um sintoma das políticas de perdão de juros como alavanca quanto ao funcionamento das iniciativas legislativas que têm como objectivo a recuperação de créditos (cfr. ponto 13.5.2.5.1).
13. A arrecadação de dívida englobada em acordos foi em 1997 superior a 12 milhões de contos, nível que suplantou os valores percebidos em cada um dos 5 anos anteriores, dos quais cerca de 7,3 milhões podem ser imputados ao Plano Mateus (cfr. ponto 13.5.2.5.1).
14. Da cobrança coerciva por via de retenções apenas foram cobrados cerca de 820,2 milhares de contos, enquanto as execuções fiscais permitiram a recuperação de um valor bastante superior, ou seja, cerca de 15,7 milhões de contos em termos de capital e 1,2 milhões de contos em juros (cfr. ponto 13.5.2.5.2).
15. Nas “Outras dívidas”, cujo valor total no final de 1997 era de 78,1 milhões de contos, deve destacar-se o crédito, de natureza recorrente, sobre a Caixa de Previdência dos TLP, no valor de 17,7 milhões de contos, bem como o conjunto da rubrica “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar”, de tendência sempre crescente (cerca de 18 milhões de contos em 1997), apesar das sucessivas recomendações do Tribunal (cfr. ponto 13.5.3).
16. As rubricas “Outros devedores” e “Outros Credores”, que figuram no Balanço pelos valores, respectivamente, de 7,6 e 7,2 milhões de contos, são de carácter residual, espelhando por isso uma grande variedade de situações, algumas de singular antiguidade, que têm sido objecto de particular atenção em matéria de Parecer. Assim, foram efectuadas circularizações, destacando-se os seguintes casos:
 - ♦ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Tratam-se de encargos com pensionistas da ex-Caixa de Aposentações da Misericórdia de Lisboa, no valor a débito, de natureza crescente, em 31/12/97, 671,5 milhares de contos. Questionadas as entidades envolvidas, IGFSS, CNP, e SCML, esta última, não reconhecendo o débito, confirma a existência de um problema institucional que carece de ser resolvido pelas instâncias competentes;
 - ♦ Portugal Telecom – A CSS/97 releva, respectivamente a débito e a crédito, imputáveis à CPPTLP os valores de 684,2 e 579,5 milhares de contos, mas em Abril de 1998 foi efectuado um encontro de contas com os valores de 645,5 e 982,8 milhares de contos, pressupondo um saldo credor de 337,2 milhares de contos. Note-se que o valor reclamado pela CPPTLP com referência ao final de 1997 era de 845,7 milhares de contos.

Estas situações permitem formular sérias reservas quanto aos registos contabilísticos das rubricas ora em causa, tanto nos casos vertentes como na generalidade, **reiterando-se as recomendações** já expressas em outros Pareceres, isto é, que se definam com rigor os critérios de utilização destas contas e se regularizem as situações existentes (cfr. pontos 13.5.3.4 e 13.5.3.5).



6. *Património financeiro e imobiliário da Segurança Social*

1. O valor dos investimentos financeiros da segurança social que se faz corresponder, de forma simplista, ao valor do capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no final de 1997, atingiu o montante de 207,4 milhões de contos, em grande parte devido à transferência de 100 milhões de contos a seu favor operada no exercício (cfr. ponto 13.6.1).
2. Verifica-se que o valor apurado a favor do FEFSS é inferior ao valor inscrito na CEO/97 como receita de capital derivada da alienação de imóveis em cerca de 618,0 milhares de contos, o que contraria a LEO/97, ao consignar ao FEFSS a referida receita (cfr. Ponto 13.6.2).
3. Os bens imobiliários ainda detidos pelo sistema de segurança social propriamente dito, que constituem, caso se mantenha a política de alienação e transferência do respectivo produto líquido para o FEFSS, uma das bases potenciais para continuar a alimentar esse Fundo, tinham, em termos contabilísticos, a seguinte imagem:
 - ◆ No final de 1997, o respectivo valor de Balanço era de 23,2 milhões de contos, avaliados ao custo de aquisição, concentrando-se, em termos geográficos, no distrito de Lisboa, seguindo-se Setúbal e Porto;
 - ◆ Pode estimar-se que o respectivo valor de mercado, com base no rácio mínimo entre os valores de venda e custos de aquisição, quanto às alienações no período 1992/1997, seja próximo dos 240 milhões de contos;
 - ◆ Continua a observar-se que, dada a estrutura do PCISS, não transparece das demonstrações financeiras a proporção do valor dos imóveis incluídos na rubrica “Imobilizado Corpóreo” que constituem investimento financeiro, por contraponto aos que estão afectos ao funcionamento do sistema e que, portanto, não são susceptíveis de alienação.

Em conformidade, para que os Balanços da segurança social passem a reflectir, nesta matéria, uma imagem verdadeira e apropriada dos valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, o Tribunal **reitera as recomendações insertas no Parecer de 1996:**

- a) Que seja dada informação sobre o valor actual estimado dos bens imóveis titulados pelo sistema;
- b) O apuramento e inclusão nas contas da destrição entre os imóveis que se podem considerar como investimento financeiro e os que estão afectos ao funcionamento do sector (cfr. ponto 13.6.2).