



I – CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea d) do art.º 162º da Constituição (4ª revisão) compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a Lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas¹ e os demais elementos necessários à sua apreciação. E o artº 214º da Lei Fundamental diz que o Tribunal de Contas é o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe nomeadamente:

- ◆ Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social;
- ◆ Dar parecer sobre as contas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira².

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 1997 - remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1998, dentro do prazo previsto na Constituição e no nº 2 do artº 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro -, procurando-se dentro do calendário habitual ter em consideração o disposto no nº 3 do referido artº 24º da Lei nº 6/91, que estabelece o prazo de 30 de Junho para a Assembleia da República apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado incluindo a da Segurança Social.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, designadamente a da preparação do actual Parecer, os principais aspectos referidos nos anos anteriores quanto ao seu reflexo no funcionamento da Instituição, em particular os que se relacionam com a disponibilidade em recursos humanos, não conheceram evolução significativa, continuando a constituir séria preocupação para o Tribunal quanto ao exercício eficaz das suas competências.

No presente parecer, que acompanha a sua estrutura habitual, salienta-se de seguida, alguns dos aspectos relevantes dos seus diversos capítulos.

Relativamente ao exercício do controlo da receita, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº275-A/93, de 9 de Agosto, o Tribunal de Contas tem-se deparado cada ano com mais dificuldades, pelas alterações constantes introduzidas no sistema de cobrança e contabilização da mesma, sem que, sobre elas, o Ministério das Finanças tenha a preocupação de informar o Tribunal.

Estas alterações que, como é óbvio têm implicações nas tabelas de contabilização da receita, dos serviços cobradores/administradores e na CGE são comunicadas aos serviços do Ministério das Finanças por despacho interno, deparando-se o Tribunal com os seus efeitos apenas quando lhe é remetida a CGE.

A falta de informação, aliada às carências com que o TC se tem vindo a debater nos últimos anos em matéria de recursos humanos, dificulta o exercício das competências cometidas ao Tribunal de Contas nesta área, obrigando a alteração de metodologias de análise num horizonte temporal manifestamente

¹ Tal só poderá verificar-se quando a Conta Geral do Estado for do conhecimento do Tribunal numa data anterior a 31.12, como aliás está previsto na Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental recentemente apresentada pelo Governo na Assembleia da República

² Os Pareceres das Regiões Autónomas são preparados pelas respectivas Secções Regionais e aprovados por um colectivo especial do Tribunal de Contas, nos termos do artº 42º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto .

insuficiente; por estas e outras razões tem sido impossível ao Tribunal dar cumprimento ao determinado no art.º 36º da Lei n.º 98/97, de 9 de Agosto, sobre o acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.

No âmbito do orçamento da receita e tendo em vista o seu controlo por parte do Tribunal de Contas, foi previsto no Plano de Fiscalização de 1998, um conjunto de acções que, revestindo a forma de auditoria e/ou de análise interna tiveram como finalidade avaliar da:

- ◆ Conformidade dos valores inscritos na CGE;
- ◆ Consistência dos valores em todas as fases do ciclo da receita, mormente nas que respeitam à cobrança e aos reembolsos pagos;
- ◆ Eficácia da Administração Fiscal na cobrança de dívidas em execução fiscal.

Com vista à prossecução dos objectivos referidos foram desenvolvidas, entre outras, acções na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) no âmbito do imposto sobre o rendimento, com particular incidência no estudo do sistema de controlo interno das cobranças e da conciliação dos valores cobrados com os documentos que lhe servem de suporte.

Na mesma Direcção-Geral e prosseguindo os dois primeiros objectivos referidos, procedeu-se à análise da contabilidade do serviço de administração da receita do imposto sobre o valor acrescentado, bem como dos documentos relativos à conta da responsabilidade da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA).

Com o mesmo objectivo e utilizando idêntica metodologia se procedeu em relação aos impostos cobrados e administrados pela Direcção-Geral da Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Ciente da necessidade de dar continuidade aos trabalhos iniciados no âmbito do Parecer sobre a CGE de 1996 junto dos serviços da DGCI que têm a seu cargo a inspecção tributária, o Tribunal, através dos seus serviços de apoio levou a cabo uma auditoria a alguns dos serviços daquela Direcção-Geral à qual está atribuída todo o processo de cobrança coerciva de dívidas fiscais; tendo por base as liquidações não pagas durante os prazos de cobrança voluntária findos em 1997, foram seleccionados dois serviços locais e em cada um deles, as dez maiores dívidas relativas a imposto sobre o rendimento (IR), imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e contribuição autárquica (CA).

No campo da despesa, de acordo com o Plano de Fiscalização de 1998, foi previsto um conjunto de acções de controlo nesta área, dentro da preocupação de dar continuidade ao esforço que tem vindo a desenvolver-se no sentido do levantamento e acompanhamento do sistema da concessão de subsídios e outras formas de apoio, directo ou indirecto, por parte do Estado (artº 41º, nº 1, al. h) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

Algumas destas acções, conquanto tenham já sido objecto de análise em anos anteriores, a sua inclusão no presente Parecer visa averiguar, nalgumas delas, o grau de acatamento às recomendações então formuladas pelo Tribunal face a procedimentos incorrectos detectados, noutras a complementar análises de anos anteriores, tendo em conta a sua dimensão financeira e o grau de risco envolvido; em todas elas procura-se averiguar da eficácia dos apoios concedidos, para além dos tradicionais aspectos de legalidade e regularidade.



No presente Parecer foram realizadas auditorias aos seguintes sistemas de apoios: apoios concedidos pela Direcção Geral das Pescas e Aquicultura à "*Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca*"; pela Direcção Geral dos Transportes Terrestres à "*Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários*"; e, pela então Direcção Geral dos Portos, Navegação e Transportes Marítimos à "*Marinha de Comércio Nacional*". Dos sistemas de apoios concedidos indirectamente pelo Estado, através de fundos e serviços autónomos; foi realizada uma auditoria às "*Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC*", cofinanciadas pelo FEOGA-Garantia e por verbas do OE transferidas para o IFADAP que procede ao pagamento desses apoios aos beneficiários.

Enquadrados também nos apoios concedidos pelo Estado, os benefícios fiscais continuaram a ser objecto de controlo por parte do Tribunal, através do desenvolvimento de acções que visaram avaliar do cumprimento da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

Dando continuidade às acções desenvolvidas em sede dos Pareceres sobre as CGE de 1995 e 1996 realizou-se uma auditoria à Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais (DSBF) que abrangeu não só o acompanhamento dos processos de benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artº nº 49-A, nºs 1 e 4 do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), já analisados em anos anteriores, mas também a análise de novos processos no mesmo âmbito.

Ainda no domínio da despesa, para além dos habituais capítulos do "Processo Orçamental" e "Análise global da execução do orçamento da despesa", no Ministério das Finanças, no âmbito da Direcção Geral do Tesouro e da Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (nesta quanto aos processos transitados da DGT), foi desenvolvida uma acção de verificação orientada para a análise da transferência de saldos de rubricas do Capº 60 (despesas excepcionais) para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capº 60 do OE/97" e da utilização dessas verbas em 1998.

No âmbito dos investimentos do Plano (cf. artº 41º, al. e), da Lei nº 98/97), o presente Parecer inclui uma análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, e a síntese dos relatórios de auditoria aos programas "*Modernização da Rede Fundamental*" e "*Modernização da Rede Complementar*" dos quais é executor a Junta Autónoma de Estradas.

O âmbito das auditorias foi delimitado temporalmente pelo período de execução do Plano Rodoviário Nacional (1985-1997) e pelos planos de Médio e Longo Prazos da JAE (1987-1995) por se ter considerado ser este o período razoável à realização de uma auditoria de gestão direccionada à avaliação do sistema de planeamento e à avaliação da consecução dos objectivos definidos politicamente nos domínios dos resultados físicos e financeiros.

No capítulo da dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado (interna e externa) e dos encargos a ela associados, bem como da dívida garantida, designadamente a concessão de avales do Estado e a evolução das responsabilidades daí decorrentes, continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas situações contempladas nos artºs 61º e 62º da Lei do Orçamento, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação quer da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado quer da própria Constituição, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas.

Como se tem vindo a assinalar em Pareceres de anos precedentes, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado continua a não ser

acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver circunscreve-se a uma actividade de acompanhamento da evolução do seu património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei nº 11/90, de 5 de Abril e artº 4º da Lei nº 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade, que inicialmente se limitava aos activos geridos pelos Serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria (DGT, FRDP, FRV, IGCP) tem vindo a estender-se desde 1993 a outros fundos e serviços públicos, tendo por base a informação proporcionada por Instruções emitidas pelo Tribunal nos termos da sua Resolução nº 10/93 – 2º S, de 17 de Janeiro de 1994.

No presente relatório, a análise dos activos geridos por estes organismos, embora continue a não assegurar a cobertura exhaustiva do património financeiro do sector, conheceu novo alargamento, passando a abranger um conjunto de 78 entidades do sector público, contra 74 no ano de 1996. Em 1997, para além de prosseguir o acompanhamento das acções do ano anterior relacionadas com a execução dos contratos entre o Estado e a Lisnave, bem como a função que a Partest tem vindo a assumir nos processos de privatização, iniciou-se a análise do contrato que o Estado celebrou com a Torralta, em 9.7.1977, tendo-se constituído, por deliberação da 2ª Secção do Tribunal em sessão de 29.10.98, um grupo de trabalho "ad hoc" para acompanhamento da execução do processo de cedência dos créditos que o Fundo de Turismo e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) detinham sobre a Torralta. Enquadrando-se nesta finalidade, mas com uma perspectiva mais ampla no domínio do Património Financeiro, realizaram-se, no âmbito do presente Parecer, acções de verificação externa junto destes organismos (Fundo de Turismo e IEFP).

Quanto às operações de tesouraria, procedeu-se à verificação de todos os movimentos operados nas contas que têm sido objecto de verificação regular "Antecipação de receitas – alínea a) do artº 2º do Decreto-Lei nº 332/90" e "Tesouro Público – Conta Aplicações/Recursos Disponíveis", tendo-se procedido igualmente à análise da conta "Outros valores a regularizar", com a finalidade de conhecer a natureza dos movimentos envolvidos, bem como do "Balanço de Tesouraria" constante do Relatório da Conta e da forma como estão aí agrupadas as contas do Tesouro.

No que concerne às operações de encerramento da Conta, no âmbito da receita, procedeu-se, como tem vindo a ser habitual, à análise da transferência de saldos de receitas consignadas, ao apuramento dos saldos em documentos e em dinheiro, tendo-se para a análise destes, recorrido à contabilidade do tesouro, cujos diários têm vindo a ser remetidos ao Tribunal de Contas por correio electrónico e trabalhados pelos serviços do Tribunal informaticamente. Na área da despesa, procedeu-se à análise da retroacção de reposições efectuadas em 1998, ao ano de 1997.

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, no seu artº 41º, acrescentou à enumeração dos aspectos da Conta Geral do Estado sujeitos à apreciação do Tribunal as alíneas d) e i), contemplando respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e a dos fluxos financeiros com a União Europeia (UE). De acordo com o previsto no Plano de Fiscalização do Tribunal para 1998, nos Sectores de Auditoria envolvidos, apresenta-se no presente Parecer uma primeira análise desses fluxos, que será naturalmente objecto de aperfeiçoamentos futuros.

O capítulo relativo aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e uma análise global dos fluxos financeiros oriundos da UE no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999. A avaliação da execução financeira global do QCA só é perceptível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra (Plano de Desenvolvimento Regional – PDR, 1994-1999), razão por que foi este o período considerado para análise global dos referidos



fluxos. Este capítulo integra ainda a síntese dos relatórios de auditoria aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997) e do FEDER (1994-1997).

Quanto à elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social (CSS), optou-se, na linha metodológica anteriormente adoptada, por um aprofundamento da análise de certos aspectos relevantes emergentes dos temas de abordagem necessária, bem como, noutros casos, pela adequada reformulação tendente à melhor legibilidade do trabalho final, sem prejuízo, obviamente, da indispensável qualidade e do rigor técnico.

Assim, salienta-se, por um lado, o teste alargado efectuado, com base nas contas das diversas entidades, às operações de consolidação conducentes à CSS, com vista à melhor compreensão dos mecanismos envolvidos e à confirmação dos valores apresentados, bem como a análise evolutiva de casos paradigmáticos persistentemente incluídos na rubrica *Outros Devedores e Credores*; por outro lado, procurou-se articular os trabalhos específicos para a elaboração deste Parecer com, na parte aplicável, as acções externas direccionadas a áreas-chave ou de marcada relevância social, de que se destacam as auditorias realizadas no âmbito deste subsector, como sejam, por exemplo, as auditorias aos *Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições da Segurança Social* e ao *Rendimento Mínimo Garantido* (em curso), para além de outras realizadas a algumas instituições do sistema de segurança social.