



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

6.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

6.1.1 – Enquadramento

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 1997, o montante de 209,2 milhões de contos.

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem as rubricas do agrupamento económico 05 – "Subsídios" (a "empresas" e "instituições de crédito") e também algumas rubricas dos agrupamentos económicos 04 – "Transferências correntes" (para "instituições particulares" e "famílias/particulares") e 08 – "Transferências de capital" (para "empresas", "instituições particulares" e "famílias/particulares")¹.

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional (excluindo os apoios ao sector público administrativo e as "transferências para o exterior"):

¹ De acordo com o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" (Ministério das Finanças, 1988):

- Nas "Transferências", correntes ou de capital, contabilizam-se as importâncias entregues a organismos ou entidades, para financiar as suas despesas, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador;
- Embora com a natureza de transferências correntes, essa publicação considera que os subsídios têm características especiais, sob o aspecto económico, pelo que recomenda uma identificação à parte daquelas. Assim, "(...) consideram-se "Subsídios" os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para empresas públicas, equiparadas ou participadas, destinados ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção". Aquela publicação dá como exemplos, os apoios financeiros à C.P. as compensações financeiras a empresas de transporte público de passageiros, as indemnizações compensatórias às empresas de comunicação social, as bonificações de juros e outras subvenções com objectivos análogos.

O classificador criou apenas rubricas para "Subsídios" a empresas, públicas ou não, e, inversamente, em "Transferências Correntes" não foram criadas rubricas de transferências para empresas. Note-se também que, por essa definição de "Subsídios", não existem subsídios "de capital", isto é, destinados a financiar despesas de capital realizadas pelos beneficiários, pelo que tais apoios se incluem em "Transferências de Capital".

Relativamente a "Transferências (correntes e de capital) para Instituições Particulares", registam as transferências para instituições particulares que exercem a sua actividade nas áreas da solidariedade social, educação, cultura ou outras, as transferências para fundações públicas (como a Fundação das Descobertas e a Fundação de S. Carlos) e as transferências para organizações económicas que não têm a forma de sociedades comerciais (por exemplo, as cooperativas).



Apoios directos do Estado – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas ^(*)	37 513 217		23 998 019	61 511 236	29,4
Empresas privadas	1 717 561		4 226 544	5 944 105	2,9
Instituições monetárias públicas ^(*)	51 880 466		-	51 880 466	24,8
Empresas individuais	30 355		-	30 355	...
Instituições Particulares		69 542 940	6 881 316	76 424 256	36,5
Famílias/Particulares		13 348 636	59 795	13 408 431	6,4
Total	91 141 599	82 891 576	35 165 674	209 198 849	100
(%)	(43,6)	(39,6)	(16,8)	(100)	

^(*) públicas, equiparadas ou participadas

Como se verifica pelo quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram 91,1 milhões de contos (43,6% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Desses "Subsídios", 51,9 milhões de contos, correspondem a "instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas" e referem-se a bonificações de juros (51,6 milhões de contos) e compensação de juros (0,3 milhões de contos). Atendendo a que, das bonificações, 50,9 milhões de contos se referem a bonificações de juros de empréstimos para aquisição e remodelação de habitação própria, conclui-se que os beneficiários finais desses subsídios são, essencialmente, as "famílias/particulares". Por outro lado, exprimindo essa classificação económica a natureza das instituições de crédito receptoras (e não os beneficiários finais), refira-se que essas bonificações de juros são pagas também a instituições de crédito privadas, pelo que é incorrecta a classificação da totalidade dessa despesa orçamental como "subsídios a instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas".

Em relação aos restantes valores do quadro acima, e antes de uma breve caracterização, indica-se no quadro seguinte, a atribuição desses apoios, por Ministério, agrupando as diferentes rubricas de classificação económica.

Como se observa nesse quadro, o Ministério das Finanças concentra 97,2% dos "Subsídios" (88,6 milhões de contos) e que respeitam às referidas bonificações e compensações de juros, e a 36,7 milhões de contos relativos de apoios a "empresas públicas" dos sectores da comunicação social, transportes, construção naval e siderurgia e carvão. Estes apoios foram pagos pela Direcção-Geral do Tesouro, através das dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais".

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 1,7% (1,5 milhões de contos), que resultam essencialmente dos apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social no âmbito do porte pago a "empresas públicas, equiparadas ou participadas" (776



milhares de contos) e de apoios à comunicação social – "empresas privadas" (493 milhares de contos)



Apoios directos do Estado - por Ministérios

(em contos)

Ministérios	05 – "Subsídios"		04 – "Transferências Correntes"		08 – "Transferências de Capital"		Total	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	1 516 062	1,7	4 874 661	5,9	793 566	2,3	7 184 289	3,4
Defesa Nacional	146 290	0,2	2 016 361	2,4	-	-	2 162 651	1,0
Negócios Estrangeiros	-	-	410 582	0,5	-	-	410 582	0,2
Finanças	88 568 920	97,2	9 019 361	10,9	-	-	97 588 281	46,6
Administração Interna	-	-	2 485 024	3,0	262 199	0,7	2 747 223	1,3
MEPAT	-	-	204 739	0,2	32 113 271	91,3	32 318 010	15,4
Justiça	-	-	776 173	0,9	-	-	776 173	0,4
Economia	-	-	536 189	0,6	-	-	536 189	0,3
Agricultura	790 317	0,9	1 030 860	1,2	473 002	1,3	2 294 179	1,1
Educação	-	-	56 823 285	68,6	284 107	0,8	57 107 392	27,3
Saúde	-	-	7 600	...	-	-	7 600	...
Qualificação e Emprego	-	-	96 320	0,1	-	-	96 320	...
Solidariedade e Seg. Social	-	-	388 529	0,5	-	-	388 529	0,2
Ambiente	-	-	582 416	0,7	19 844	0,1	602 260	0,3
Cultura	91 510	0,1	3 614 719	4,4	1 219 685	3,5	4 925 914	2,4
Ciência e Tecnologia	28 500	0,0	24 757	...	-	-	53 257	...
Total	91 141 599	100,0	82 891 576	100,0	35 165 674	100,0	209 198 849	100,0

Em "Subsídios" a "empresas privadas" destacam-se também os apoios pagos pelo orçamento do Ministério da Agricultura, pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito de dois programas: "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" e "Desenvolvimento da Aquicultura" e que totalizam 749 milhares de contos. Em "Transferências de capital para empresas privadas", o programa desta Direcção-Geral "Racionalização da exploração pesqueira" regista o montante de 313 milhares de contos.

Relativamente a "Transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 91,3% do valor total respeitam ao MEPAT (32,1 milhões de contos), correspondendo 23,9 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 3,8 milhões de contos de "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais do Gabinete Coordenador dos Investimentos e da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos aos sectores dos transportes. Neste Ministério e com a classificação económica "transferências de capital para empresas privadas", também a ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos concedeu apoios no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional".

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito".



Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito

(em contos)

A – Empresas públicas		61 511 236	C – Empresas Privadas		5 944 105
05 – "Subsídios"		37 513 217	05 – "Subsídios"		1 717 561
Ministério das Finanças			Ministério da Agricultura		
Comunicação social	12 750 000		Melhoria. Qualidade Prod. Pesca	568 800	
Transportes aéreos	7 850 000		Desenvolvimento da Aquicultura	180 560	
Transportes rodoviários	6 738 900		Outros	11 601	760 961
Transportes ferroviários	5 800 000		Encargos Gerais da Nação		
Construção naval	1 558 712	a)	Apoios à Comunicação Social	494 350	
Transportes marítimos e fluviais	1 050 000		Recuperação Património Histórico	80 600	
Siderurgia e Carvão	926 255	36 673 867	Outros	100 762	675 712
Encargos Gerais da Nação			Ministério da Defesa		
Porte pago	776 000		Lei de programação militar	146 290	146 290
Outros	63 350	839 350	Ministério da Cultura		
08 – "Transferências de capital"			Promoção do livro	54 240	
MEPAT			Instituto de Artes Cénicas	37 270	91 510
Rede ferroviária	20 975 560		M. Ciência e Tecnologia		
Metro do Porto	1 050 000			28 500	28 500
Metro de Lisboa	540 500		Ministério das Finanças		
Metros de Superfície	135 000		Construção naval	14 588	14 588
Transp. Públic. - áreas metropoli.	762 000		08 – "Transferências de capital"		
Estudo/desenv. sist. transportes	94 227		MEPAT		
Outros apoios a EP's-transportes	34 232		Melhor. Ambi. Transp. Púb. Rodov.	2 367 300	
Aeroporto de Porto Santo	260 000		Outros apoios – Transp. Terrestres	842 196	
Museu Ferroviário	50 000	23 901 519	Apoio Marinha de Comérc. Nacion.	375 000	
Ministério da Cultura			Estudo/Desenv. Sist. de Transportes	120 279	
"Mosaico"– Desenv. Bases Dados	62 500		Transp. Públicos - áreas metropolit.	80 000	3 784 775
Promoção do Livro	20 000	82 500	Ministério da Agricultura		
Ministério da Agricultura			Racional. da Exploraç. Pesqueira	312 740	
Melhoria Valoriz. Prod. Pesca	14 000	14 000	Outros	102 329	415 069
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.			Ministério da Cultura		
05 - "Subsídios"		51 880 466	D - Empresas Individuais		30 355
Ministério das Finanças			05 – "Subsídios"		
Bonificação de juros	51 565 122	b)	Ministério da Agricultura		
Compensação de juros	315 344	51 880 466	Viabilização de empresas leiteiras		
TOTAL (Empresas Públicas e Inst. de Crédito)			TOTAL (Empresas Privadas e Individuais)		
113 391 702			974 460		

a) Inclui 778.884 contos, resultante da transferência do saldo da dotação orçamental para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97" (Cfr. ponto 6.6);

b) Inclui 428.393 contos resultante da transferência para a conta de operações de tesouraria referida em (a).



Relativamente às "Transferências", correntes e de capital, para "instituições particulares" e famílias/particulares", resumem-se no quadro seguinte os valores mais importantes, constantes da Conta:

Apoios directos do Estado – a "instituições particulares" e a "famílias/particulares"

04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"
Ministério da Educação	
56,8 milhões de contos, dos quais 52,4 milhões de contos despendidos pelas Direcções Regionais (nomeadamente com o apoio sócio-educativo) e pelos Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário	284,1 milhares contos: - Deptº Ens. Sec (Ensino Profissional): 209 mil contos - Deptº de Prospectivas e Planeamento (Tecnologia de Informação na Escola): 75 mil contos, dos quais 57 mil contos para "famílias/particulares"
Ministério das Finanças	
9,0 milhões de contos, dos quais 8,7 milhões de contos relativos ao Incentivo ao Arrendamento Jovem	
Encargos Gerais da Nação	
4,9 milhões de contos, dos quais 4,2 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude e 0,5 milhões de contos relativos ao "Projecto Vida"	793,3 milhares de contos, de apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude, essencialmente através de programas inscritos no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano"
Ministério da Cultura	
3,6 milhões de contos, dos quais 1.460 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação das Descobertas, 1.115 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação de S. Carlos e 338 milhares de contos de apoios concedidos pelo Instituto de Artes Cénicas	1,1 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto das Artes Cénicas por vários programas do Cap.º 50 (780 milhares de contos), e a transferências para a Fundação das Descobertas (282 milhares de contos)
MEPAT	
	4,4 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios atribuídos pela D.G. de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano através de dois programas do Cap.º 50: - Equipamento Urbano de Utilização Colectiva (2.865 milhares de contos) e - Equipamento Religioso (1.549 milhares de contos)
Ministério da Administração Interna:	
2,5 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos Governos Cívicos	262 milhares de contos (Idem)
Ministério da Defesa Nacional	
2,0 milhões de contos, dos quais 753 milhares de contos respeitantes a transferências para a Cruz Vermelha Portuguesa, 356 milhares de contos identificados como despesas de Investigação&Desenvolvimento e 330 milhares de contos relativos a transferências para as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	



No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (FSA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta², os apoios pagos em 1997 totalizaram 447,5 milhões de contos, como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais³.

Apoios concedidos pelos Fundos e Serviços Autónomos – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas ^(*)	3 234 571		9 158 938	12 393 509	2,8
Empresas privadas	59 162 571		138 473 086	197 635 657	44,2
Instituições monetárias públicas ^(*)	41 793			41 793	...
Outras instituições de crédito	26 049			26 049	...
Empresas de seguro públicas ^(*)	6 723			6 723	...
Empresas individuais	70 186 787		4 091 892	74 278 679	16,6
Instituições Particulares		50 114 818	22 939 710	73 054 528	16,3
Famílias/Particulares		34 943 713	55 149 821	90 093 534	20,1
Total	132 658 494	85 058 531	229 813 447	447 497 700	100,0
(%)	(29,6)	(19,0)	(51,4)	(100)	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

Fonte: Vol. I da Conta, Mapa II-12 – "Despesas globais dos FSA segundo a classificação económica"

Os apoios concedidos pelos FSA foram financiados por:

- ◆ verbas orçamentais (inscritas no Orçamento do Estado como "Transferências", correntes ou de capital, para os respectivos FSAs);
- ◆ verbas do Orçamento da Segurança Social – em especial no que se refere aos apoios concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- ◆ verbas comunitárias – nomeadamente dos Fundos Estruturais e do FEOGA-Garantia;
- ◆ e, relativamente aos apoios atribuídos por alguns FSA, verbas com origem nas suas receitas próprias.

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada FSA, de acordo com o resumo da sua "contas de gerência", anexo à Conta. Refira-se que, dada a forma como nesses mapas são agregadas as rubricas de classificação económica, não foi possível individualizar:

- ◆ no agrupamento económico 04 – "Transferências correntes", as verbas referentes ao subagrupamento económico 04.04 – "Transferências correntes para o exterior" e que totaliza 7.700.372 contos;

² Mapas de "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997 – Subsector Fundos e Serviços Autónomos".

³ Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 654.966.789 contos, de pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.



- ◆ no agrupamento económico 08 – "Transferências de capital", o agrupamento económico 08.07 – "Transferências de capital para o exterior" e que representa 57.268 contos.

Apoios concedidos por Fundos e Serviços Autónomos (inclui "transferências para o exterior")

(em contos)

Serviços e Fundos Autónomos	05 – "Subsídios"		04-"Transf. Correntes"		08-"Transf. de Capital"		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação			7 915 763	8,5	962 099	0,4	8 877 862	1,9
Instituto do Desporto – INDESP			7 892 570	8,5	962 099	0,4	8 854 669	1,9
Outros			23 193	...			23 193	...
Defesa Nacional			884 299	1,0			884 299	0,2
Inst. Acção Social das F.A.			556 912	0,6			556 912	0,1
Oficinas Gerais Fardam. e Equipa.			326 513	0,4			326 513	0,1
Outros			874	...			874	...
Min. Negócios Estrangeiros			1 621 764	1,7			1 621 764	0,4
Instituto Camões			1 033 451	1,1			1 033 451	0,2
Fundo p/ as Relações Internacion.			588 313	0,6			588 313	0,1
Finanças	329 481	0,2	2 830	...			332 311	0,1
Fundo p/ a Reconstru. do Chiado	329 481	0,2					329 481	0,1
Comissão Merca. Valor. Mobiliári.			2 830	...			2 830	...
Administração Interna			6 241 244	6,7	2 072 792	0,9	8 314 036	1,8
Serviço Nacional de Bombeiros			5 811 749	6,3	2 072 792	0,9	7 884 541	1,7
Serviços Sociais da GNR			296 769	0,3			296 769	0,1
Serviços Sociais da PSP			129 270	0,1			129 270	...
Outros			3 456	...			3 456	...
MEPAT	3 205 463	2,4	860 124	0,9	5 980 946	2,6	10 046 533	2,2
DGDR					3 653 303	1,6	3 653 303	0,8
CCR do Algarve					731	...	731	...
Instituto Nacional de Habitação	705 463	0,5					705 463	0,2
Administração do Porto de Lisboa	2 500 000	1,9	254 299	0,3			2 754 299	0,6
IGAPHE			5 145	...	2 326 912	1,0	2 332 057	0,5
Outras Admin. e Juntas Portuárias			339 731	0,4			339 731	0,1
Junta Autónoma de Estradas			94 636	0,1			94 636	...
Lab. Nac. de Engenharia Civil			65 017	0,1			65 017	...
Outros			101 296	0,1			101 296	...
Justiça			819 389	0,9			819 389	0,2
Instituto de Reinserção Social			463 763	0,5			463 763	0,1
Cofre Geral dos Tribunais			317 022	0,3			317 022	0,1
Outros			38 604	...			38 604	...
Economia	6 031 620	4,5	4 715 386	5,1	101 258 238	44,1	112 005 244	24,6
IAPMEI	263 112	0,2			92 896 415	40,4	93 159 527	20,5
ICEP	5 013 281	3,8	4 151 685	4,5	2 132 958	0,9	11 297 924	2,5
Fundo Turismo	754 739	0,6			6 207 751	2,7	6 962 490	1,5
INETI	488	0,0	464 380	0,5	21 114	...	485 982	0,1
Outros			99 321	0,1			99 321	...



Tribunal de Contas

Agricultura	120 569 958	90,9	13 155 880	14,2	102 977 902	44,8	236 703 740	52,0
IFADAP	3 666 933	2,8	12 646 736	13,6	92 107 926	40,1	108 421 595	23,8
INGA	116 903 025	88,1			10 869 976	4,7	127 773 001	28,1
INIA			367 082	0,4			367 082	0,1
Inst. da Vinha e do Vinho			138 839	0,1			138 839	...
Inst. do Vinho do Porto			3 223	...			3 223	...
Educação	140	...	9 426 092	10,2	40 287	...	9 466 519	2,1
Serv. Acção Social Ens. Superior			5 913 760	6,4	21 934	...	5 935 694	1,3
Estabel. Ensino Superior	140	...	3 445 303	3,7	18 353	...	3 463 796	0,8
Outros			67 029	0,1			67 029	...
Saúde			8 557 459	9,2	157	...	8 557 616	1,9
Inst. Gest. Inf. Financ. M. Saúde			8 430 000	9,1			8 430 000	1,9
Instituto Nac. Emergência Médica			127 459	0,1	157	...	127 616	...
Qualificação e Emprego	4 464		23 290 747	25,1	15 226 920	6,6	38 522 131	8,5
Inst. Emprego e Formaç. Profissio.			21 681 931	23,4	14 995 852	6,5	36 677 783	8,1
Centros de Formação	4 464		1 608 816	1,7	231 068	0,1	1 844 348	0,4
Solidariedade e Seg. Social			5 174	...			5 174	...
Ambiente								
Inst. Conservação da Natureza			159 110	0,2			159 110	...
Cultura	1 529 650	1,2	2 561 069	2,8	688 421	0,3	4 779 140	1,0
Fundo de Fomento Cultural	37 140	...	2 055 902	2,2			2 093 042	0,5
Delegações Regionais da Cultura			156 194	0,2	41 760	0,0	197 954	...
Inst. Port. Patri. Arquit. e Arqueol.			272 523	0,3	486 083	0,2	758 606	0,2
Inst. Port. Arte Cinema. e Audiovi.	1 492 510	1,1	71 950	0,1	160 578	0,1	1 725 038	0,4
Cinemateca – Museu do Cinema			4 500	0,0			4 500	...
Ciência e Tecnologia	987 718	0,7	12 542 573	13,5	662 953	0,3	14 193 244	3,1
Junta Nac. Invest. Cient. e Tecno.	385 501	0,3	5 900 598	6,4	476 773	0,2	6 762 872	1,5
Instituto Tecnológico e Nuclear			29 298	0,0	413	...	29 711	...
Fundação p/ Ciência e Tecnologia	602 217	0,5	6 574 677	7,1	185 767	0,1	7 362 661	1,6
Inst. Inv. Cient. e Tropical			38 000	...			38 000	...
Total (inclui "Transf./Exterior")	132 658 494	100	92 758 903	100	229 870 715	100	455 288 112	100
"Transferências para o Exterior"			- 7 700 372		- 57 268		- 7 757 640	
Total	132 658 494		85 058 531		229 813 447		447 530 472	

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios financiados ou co-financiados pela União Europeia, os apoios estão concentrados nos FSA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (236,7 milhões de contos, representando 52,0% do total dos apoios) e pelo Ministério da Economia (112,0 milhões de contos, i. é, 24,6% dos apoios). O INGA (127,8 milhões de contos), o IFADAP (108,4 milhões de contos), o IAPMEI (93,1 milhões de contos), o IEFP (36,7 milhões de contos) e o ICEP (11,3 milhões de contos), constituem os fundos e serviços autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 82,9% desses apoios (377,3 milhões de contos).

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos FSA, o total eleva-se a 656,7 milhões de contos, com a seguinte distribuição:



Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos FSA – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	40 747 789		33 156 956	73 904 745	11,2
Empresas privadas	60 880 132		142 699 630	203 579 762	31,0
Instituições monetárias públicas (*)	51 922 258			51 922 258	7,9
Outras instituições de crédito	26 049			26 049	...
Empresas de seguro públicas (*)	6 723			6 723	...
Empresas individuais	70 217 142		4 091 892	74 309 034	11,3
Instituições Particulares		119 657 758	29 821 026	149 478 784	22,8
Famílias/Particulares		48 292 349	55 209 616	103 501 965	15,8
Total	223 800 093	167 950 107	264 979 120	656 729 320	100
(%)	(34,1)	(25,6)	(40,3)	(100)	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

6.1.2 – Âmbito da verificação

No âmbito da análise dos apoios concedidos directamente pelo Estado ou através de fundos e serviços autónomos, foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- ◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito do programa "Apoio à Melhoria, Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", estando as respectivas dotações inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", sob as classificações económicas 05.01.02 – "Subsídios" e 08.01.02 – "Transferências de capital", para empresas privadas;
- ◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no âmbito do programa "Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários", cujas dotações estão também inscritas no Cap.º 50, com a classificação económica 08.01.02 – "Transferências de capital para empresas privadas";
- ◆ Apoios concedidos no âmbito das "Medidas de Acompanhamento (Complementares) da Reforma da PAC", co-financiados pelo FEOGA-Garantia e pagos pelo IFADAP. As dotações orçamentais para o co-financiamento desses apoios têm no Cap.º 50 a Cl. Ec. 04.01.03 e 08.02.03, respectivamente, "Transferências correntes" e "Transferências de capital" para o Instituto;
- ◆ Apoios concedidos pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional". No Cap.º 50 esses apoios têm a classificação económica 04.02.01 – "Transferências correntes para Instituições Particulares"; 04.03.01 – "Transferências correntes para Famílias/Particulares" e 08.01.02 – "Transferências de capital para empresas privadas".

Foram também objecto de verificação as "Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de "Saldo do Cap.º 60 do OE/97"", pela Direcção-Geral do Tesouro e



pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, tendo a acção sido especificamente orientada para a análise da transferência dos saldos das dotações orçamentais para essa conta de operações de tesouraria e a utilização dessas verbas em 1998.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os seguintes critérios: expressão financeira, risco inerente à concessão dos apoios aos diversos sectores da actividade económica, extensão da análise a domínios ainda não verificados e análise do grau de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal.

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do seu controlo.

Foram ainda objecto de verificação os apoios concedidos (benefícios fiscais) no âmbito da modernização e internacionalização de empresas.

Os resultados dessas auditorias, bem como extractos das respostas das entidades auditadas⁴ constam dos pontos seguintes.

6.2 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito do programa "Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca"

6.2.1 – Enquadramento

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, tem vindo a ser executado sem que tenha sido definido um quadro regulamentar que estabeleça os seus objectivos, condições de acesso, critério de selecção das candidaturas, natureza das despesas elegíveis e montantes dos apoios, contrariamente à recomendação emitida em sede do referido parecer.

Não obstante a experiência acumulada na sua gestão e o conhecimento do seu âmbito de aplicação pelas entidades beneficiárias, fruto da facilidade de circulação da informação num sector constituído por um número relativamente pequeno e estável de entidades promotoras, possam, de algum modo, atenuar as desvantagens decorrentes da inexistência de regulamento, não pode deixar de ser novamente expressa a recomendação do Tribunal no sentido da DGPA proceder à elaboração de um quadro regulamentar que defina a natureza e os objectivos do programa, as condições de acesso dos promotores e os critérios a observar na atribuição dos apoios, a natureza das despesas elegíveis e os montantes dos apoios a conceder.

Em sede de audição de responsáveis, a DGPA referiu que "*... já concluiu a elaboração do regulamento em falta, devendo o mesmo seguir para publicação nos próximos dias (...)*"

⁴ As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.



Os apoios têm sido destinados a acções que possibilitem 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 o estímulo à 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), a 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.

6.2.2 – Análise da execução

6.2.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

As dotações orçamentais, em 1997, do programa "Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca" constam do quadro seguinte:

Execução orçamental do programa evidenciada na Conta Geral do Estado

(em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final (A)	Pagamentos efectuados (B)	Taxa de execução (B/A)
		Reforços	Anulações			
05.01.02 – Subsídios/Empresas privadas	200 000	a) 368 800		568 800	568 800	100,0%
08.01.01 – Transf. de capital/Empr. públicas, equipar. ou participadas		b) 14 000	-	14 000	14 000	100,0%
08.01.02 – Transf. de capital/ Empresas privadas	300 000	c) 30 000	d) 280 000 e) 14 000	36 000	36 000	100,0%
Total	500 000	412 800	294 000	618 800	618 800	100,0%

- a) Reforço autorizado por despachos de 13/10/97 da Subdirectora-Geral do Orçamento (por subdelegação da Secretária do Estado do Orçamento), de 29/09/97 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, e de 01/09/97 do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (Alterações orçamentais da competência do Governo), com contrapartida em anulações de 280.000 contos na rubrica de cl. ec. 08.01.02 do mesmo programa, de 70.000 contos no programa "Divulgação e Promoção dos Produtos da Pesca" e de 18.800 contos no programa "Racionalização da Exploração Agrícola".
- b) Reforço autorizado por despacho de 31/10/97 do Director-Geral das Pescas e Aquicultura, nos termos do n.º 4 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, com contrapartida em anulação na verba de cl. ec. 08.01.02 do mesmo programa.
- c) Reforço autorizado por despachos de 31/10/97 da Subdirectora-Geral do Orçamento (por subdelegação da Secretária de Estado do Orçamento), de 20/10/97 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional (por delegação do Ministro) e de 07/10/97 do Secretário de Estado das Pescas e Aquicultura (por delegação do Ministro), com contrapartida em anulação no programa "Desenvolvimento da Aquicultura", nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.
- d) Anulação por contrapartida do reforço de 280.000 contos referido em a).
- e) Anulação por contrapartida do reforço referido em b).

Nos pagamentos efectuados através da rubrica de classificação económica 05.01.02, no valor de 567.037 contos, estão incluídos 97.936 contos, relativos a compromissos assumidos



durante a execução orçamental de 1996, cujo pagamento foi autorizado por despacho de 04/05/97 da Secretária de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto (Pagamento de encargos de anos findos).

O quadro seguinte evidencia a execução orçamental e financeira do programa na DGPA:



Execução orçamental e financeira na DGPA

(em contos)

Rubricas de cl. ec.	Dotação final	Requisição de fundos	Pagamentos efectuados	Grau de execução
05.01.02 – Subsídios/Empresas privadas	568 800	568 800	567 037	99,69%
08.01.01 – Transf. de capital/Empr. públicas, equipar. ou participadas	14 000	14 000	13 883	99,16%
08.01.02 – Transf. de capital/ Empresas privadas	36 000	36 000	23 106	64,18%
Total	618 800	618 800	604 026	97,61%

O saldo resultante da diferença entre a verba requisitada e os pagamentos finais aos beneficiários, no valor de 14.774 contos, foi reposto nos cofres do Estado.

Neste programa não incidiu a retenção de 6% da respectiva dotação referente à cláusula de reserva de convergência prevista no art.º 5.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1997), tendo sido registada uma taxa de execução de 97,6%, e observada uma evolução distinta no comportamento das principais rubricas, 99,7% nos subsídios e apenas 64,2% nas transferências de capital para entidades privadas.

Através da rubrica de classificação económica relativa a «subsídios» foram pagos apoios correspondentes às seguintes acções:

- ◆ Incentivos à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos»;
- ◆ Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores aderentes de OP's do cerco e industriais de conservas;
- ◆ Incentivos à concessão de crédito, pela Docapesca, nas aquisições de pescado em lota por OP's ou por industriais de conservas.

A rubrica relativa a «despesas de capital» correspondeu aos apoios à realização de investimentos:

- ◆ pela Docapesca, em equipamentos destinados a utilização comum por parte das OP's;
- ◆ pelas OP's, em equipamentos destinados à melhoria dos seus serviços de apoio e/ou em equipamentos destinados ao exercício da actividade produtiva pelos respectivos associados.

As acções englobadas na rubrica relativa a subsídios, à excepção dos "Incentivos à depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos", foram desenvolvidas por intermédio da Docapesca.

O quadro seguinte apresenta a relação dos pagamentos efectuados por rubrica de classificação económica pelas acções correspondentes:



Execução financeira por acção

(em contos)

Rubricas de cl. econ.	Acções	Pagamentos efectuados
05.01.02	Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores e industriais conserveiros.	553.514
	Concessão de crédito na aquisição de pescado em lota por OP's e industriais conserveiros.	11.900
	Incentivos à depuração de moluscos bivalves.	1.623
	Subtotal	567.037
08.01.01	Equipamentos destinados a utilização comum das OP's.	13.883
	Subtotal	13.883
08.01.02	Equipamentos destinados a utilização a bordo e à melhoria dos serviços de apoio das OP's.	23.106
	Subtotal	23.106
	Total	604.026

6.2.3 – Resultados da verificação

6.2.3.1 – Relativamente às recomendações emitidas em sede do Parecer sobre a CGE do ano de 1995

De um modo geral, foi dado cumprimento às recomendações emitidas em sede do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, sendo de referir, em particular, as seguintes:

- ◆ As funções relativas à recepção, análise e emissão de parecer sobre a atribuição dos apoios encontram-se afectas a dois departamentos (DITM e DEPE), deixando de se colocar, portanto, a questão relativa à sua centralização em apenas uma pessoa (o Subdirector-Geral).
- ◆ Nos pedidos de apoio passou a ser aposto carimbo com número e data de entrada.
- ◆ Os processos relativos à atribuição e pagamento dos subsídios passaram a encontrar-se bem organizados, sendo os documentos de suporte à despesa, comprovativos da execução financeira dos projectos, apresentados pelos beneficiários, constituídos por factura e recibo.
- ◆ Apenas, como referido anteriormente, não foi ainda implementado um quadro regulamentar que defina os objectivos do programa, os critérios a observar na atribuição dos apoios, a natureza das despesas elegíveis e os montantes dos apoios. Todavia, a DGPA, nas suas alegações, informou que já se encontra concluída a sua elaboração e que este será objecto de publicação em breve.



6.2.3.2 – Relativamente às acções objecto de apoio

◆ "Incentivos à depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos"

A Portaria n.º 552/95, de 8 de Junho, estabeleceu as normas sanitárias que regem a produção e colocação no mercado de moluscos bivalves vivos, prevendo, se necessário, a depuração em estações aprovadas para o efeito e o acondicionamento em embalagens fechadas e seladas desde o centro de expedição até à entrega ao consumidor ou ao retalhista.

Segundo informação/proposta da DGPA, a maior parte das produções são provenientes de zonas que apresentam índices elevados de contaminação microbiana, pelo que foi aprovada, por despacho de 26/11/97 do Secretário de Estado das Pescas, a acção "Incentivos à depuração de moluscos bivalves vivos", com o objectivo de sensibilizar e incentivar os produtores a depurar os bivalves.

Os incentivos consistiram em 75% do custo da depuração e em 50% do custo da embalagem, tendo em consideração os seguintes preços máximos:

- ◆ Depuração – 60\$00/kg;
- ◆ Embalagem – 115\$00/Unidade.

Relativamente a esta acção, é de referir que, na falta de um enquadramento legal específico, não se justifica a continuação da atribuição destes apoios com o objectivo de incentivar os agentes económicos a observar um conjunto de normas que se destinam a regular as condições do exercício da sua actividade, apesar da finalidade pedagógica pretendida, face às dificuldades sentidas no seu cumprimento, e de estar previsto que a sua aplicação seja limitada no tempo. A observação das referidas normas deve ser assegurada por mecanismos próprios de controlo e fiscalização, pelo que, no caso vertente, se recomenda para o futuro a não atribuição de incentivos à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos».

◆ Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores aderentes de OP's do cerco e industriais de conservas

Esta acção tem por objectivo assegurar o escoamento da produção e o abastecimento de uma matéria-prima de qualidade à indústria conserveira, permitindo, simultaneamente, reduzir a incerteza decorrente de frequentes oscilações verificadas nas quantidades e nos preços, em benefício de ambas as partes.

Os incentivos à celebração dos contratos são constituídos pelos designados «incentivos específicos e fundamentais». Os incentivos específicos consistem no reembolso, aos armadores, do valor do gelo adquirido para acondicionamento da sardinha a bordo (desde que seja comprovada a sua utilização para esse fim) e na concessão, ao



industrial, de um montante de apoio por quilo de sardinha⁵. Os incentivos fundamentais, por sua vez, consistem no reembolso das tarifas de armador e de comprador, e na concessão de crédito gratuito a 90 dias, ao comprador. Ao crédito concedido foi aplicada a taxa de juro de 1,25/mês, estabelecida pela Docapesca. Relativamente ao ano de 1997, a atribuição destes incentivos foi aprovada por despacho de 12/02/97 do Secretário de Estado das Pescas, "*... pelo motivo de se tratar de apoios destinados, objectivamente, à melhoria progressiva da qualidade dos produtos da pesca, com a consequente valorização.*"

A atribuição dos incentivos está condicionada à existência prévia de um contrato entre uma OP do cerco, ou um armador aderente de uma OP do cerco, e um industrial de conservas, e que tenha merecido parecer favorável da DGPA. Os contratos fazem referência às embarcações que a OP representa, ao preço/kg, ao seu período de vigência, às quantidades mínimas de sardinha que o industrial se compromete a adquirir e ao grau de frescura pretendido (nomeadamente, graus A ou Extra), estando previsto que este não ficará "*... obrigado a adquirir sardinha de grau de frescura inferior ...*", e que a OP "*... promoverá iniciativas e acções de sensibilização no sentido de fomentar a melhoria da qualidade e um melhor acondicionamento do pescado a bordo e na descarga, por forma a assegurar uma maior valorização da sardinha que vai ser objecto de transformação, viabilizando assim produções de maior qualidade ...*".

De referir que a partir de 1998 deixaram de ser concedidos incentivos ao fornecimento de sardinha de grau de frescura B e à utilização de gelo a bordo, uma vez que se considerou que os produtores já se encontram relativamente sensibilizados para a importância, e consequente vantagem económica, inerente ao fornecimento de uma matéria-prima de qualidade, e também, com o objectivo de elevar os padrões a observar pelos agentes económicos.

No final de cada mês, as delegações da Docapesca comunicam aos beneficiários os valores referentes aos incentivos específicos e fundamentais que lhes são devidos e solicitam o envio de recibo, no seu valor, a favor da DGPA. Em seguida, a Docapesca solicita a transferência do valor global dos incentivos remetendo em anexo o conjunto dos recibos emitidos pelos beneficiários.

A DGPA não tem organizada uma base de dados que permita o apuramento dos valores pagos, a título de apoio, por beneficiário, tendo sido necessário recorrer à Docapesca por forma a ser seleccionada, no âmbito da auditoria, a amostra para verificação da correcção destes valores, pelo que se recomenda àquela Direcção-Geral a elaboração dessas bases de dados relativas aos valores pagos por beneficiário no âmbito das acções desenvolvidas por intermédio da Docapesca.

⁵ Este apoio varia consoante a categoria de frescura da sardinha e os períodos de captura, ou seja:

- Categoria B: de Fevereiro a Maio e de Outubro a Dezembro – 15\$/kg;
de Junho a Setembro – 20\$/kg;
- Categoria A ou Extra: (desde que devidamente acondicionada a bordo em caixas e com recurso à utilização de gelo ou outro processo de refrigeração a bordo): de Fevereiro a Maio e de Outubro a Dezembro – 19\$/kg;
de Junho a Setembro – 24\$/kg.



O Tribunal de Contas continuará a acompanhar o processo de alteração procedimental, considerando que a DGPA, em sede de audição de responsáveis, informou estar "... em curso a reformulação de todo o seu sistema informático ..." através do levantamento das suas necessidades por uma empresa da especialidade tendo em vista "... compatibilizar toda a sua informação e suprir as deficiências existentes."

- ◆ Incentivos à concessão de crédito, pela Docapesca, nas aquisições de pescado em lota por OP's ou por industriais de conservas

O apoio ao crédito nas aquisições de pescado em lota é unicamente concedido a industriais de conservas e a organizações de produtores. Esta acção tem por objectivo viabilizar a adopção de estratégias de verticalização da actividade e aumentar o valor acrescentado dos produtos. Relativamente ao ano de 1997, a sua atribuição foi autorizada pelo despacho de 12/02/97 do Secretário de Estado das Pescas.

Ao crédito concedido é aplicada a taxa de juro de 1,25%/mês. As entidades que pretendam beneficiar do incentivo terão, no início de cada ano, de dirigir um pedido escrito à Docapesca indicando o montante da sua previsão mensal de compras a crédito, apresentar garantias bancárias suficientes e não se encontrarem em situação de débitos em atraso à Docapesca.

No final de cada mês, as delegações da Docapesca comunicam a cada beneficiário o montante dos encargos debitados (correspondente aos juros apurados) e solicitam a emissão de recibo, no valor dos juros, a favor da DGPA. Em seguida, a Docapesca solicita à DGPA o pagamento do valor total dos incentivos, remetendo em anexo os recibos dos beneficiários.

A Docapesca, em sede de exercício do contraditório, referiu, relativamente às acções desenvolvidas por seu intermédio, que "... se verifica a conformidade dos dados por nós fornecidos ou facultados para consulta, tendo em vista a auditoria promovida por esse Tribunal no âmbito da execução orçamental da despesa relativa ao programa denominado "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização da Pesca"."

- ◆ Apoios relativos a despesas de capital

Os apoios relativos a despesas de capital consistem na comparticipação, na base de 75%, dos valores considerados elegíveis para os investimentos, líquidos do valor relativo ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) recuperável pelo beneficiário nos termos das alíneas e) e f) do n.º 1 do art.º 14 do Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro⁶.

O processo de comparticipação tem início com a apresentação de um pedido de concessão de apoio ao Director-Geral das Pescas e Aquicultura, acompanhado de

⁶ "1 – Estão isentas do imposto:

- e) As transmissões de bens de abastecimento postos a bordo das embarcações de salvamento, assistência marítima e pesca costeira, com excepção, em relação a estas últimas, das provisões a bordo;
- f) As transmissões, transformações, reparações, operações de manutenção, construção, frete e aluguer de embarcações afectas às actividades a que se referem as alíneas d) e e), assim como as transmissões, aluguer e reparação e conservação dos objectos, incluindo o equipamento de pesca, incorporados nas referidas embarcações ou que sejam utilizados para a sua exploração."



orçamento de um fornecedor. Este pedido é então encaminhado para o Departamento da Indústria Transformadora e dos Mercados para emissão de parecer, sendo, em função da natureza do investimento, objecto de análise pela Divisão de Mercados ou pela Divisão da Indústria Transformadora. No caso de parecer favorável à atribuição de apoio, o processo é submetido ao Departamento de Economia Pesqueira e Estatística (DEPE) para informação, a prestar pela Divisão de Planeamento, quanto à disponibilidade de verba para fazer face aos encargos relativos à comparticipação do investimento. A decisão sobre a concessão do apoio compete ao Secretário de Estado das Pescas, sob proposta do Director-Geral, na sequência da informação relativa à cobertura orçamental dos encargos com o projecto.

A DGPA comunica ao promotor a decisão sobre a aprovação do subsídio, especificando o montante respectivo e o do investimento elegível subjacente, e informa das condições a observar para o seu pagamento. De acordo com a opção do promotor, o subsídio poderá ser pago após a conclusão do investimento, ou em alternativa, mediante a apresentação de uma garantia bancária ou seguro-caução, no seu valor, a favor do Conselho Administrativo da DGPA. Quer o adiantamento do apoio quer o seu pagamento após a conclusão do investimento carecem da apresentação, pelo promotor, de declaração da Segurança Social comprovativa de situação contributiva regularizada e de recibo, no seu valor, a favor da DGPA. A liquidação do apoio é autorizada, sob proposta do DEPE, pelo Subdirector-Geral, por delegação de competência do Director-Geral.

É de referir que se verificou um pagamento indevido, no valor de 107 contos, em resultado de não ter sido reajustado o valor do subsídio a pagar relativamente a uma situação de um investimento que foi executado por um valor inferior ao correspondente orçamento elegível. A situação foi prontamente regularizada mediante a reposição da verba pelo beneficiário.

◆ Apoios concedidos à Docapesca

Os investimentos da Docapesca respeitaram à aquisição de equipamentos destinados a utilização comum por parte das OP's por forma a serem melhoradas as condições de apoio à produção e comercialização de pescado fresco em algumas delegações e postos de venda, nomeadamente, câmaras frigoríficas de conservação de pescado fresco (Nazaré, Póvoa do Varzim, Armação de Pêra, Arrifana), fábricas de gelo (Armação de Pêra, Arrifana), equipamento de ensacamento de bivalves e de refrigeração de água (Olhão), e a instalação de um pontão flutuante (Matosinhos).

Os apoios totalizaram 13.883 contos e foram pagos mediante a entrega de garantias bancárias no valor dos subsídios. À data da presente auditoria apenas havia sido remetida a documentação de despesa relativa aos projectos executados nos portos de Matosinhos, Nazaré e Póvoa do Varzim, a qual ainda não tinha sido objecto de análise pela DGPA, devendo esta proceder, também, à realização das respectivas vistorias para efeito de libertação das garantias bancárias.



◆ Apoios concedidos aos produtores

Foram apoiados 11 projectos de investimento, no valor total de 23.106 contos, realizados por diversas OP's ou por produtores a título individual, na qualidade de membros das OP's. Os investimentos consistiram na aquisição de caixas de plástico para acondicionamento de pescado a bordo, contentores térmicos para transporte de gelo ou pescado, e equipamento informático.

O nível dos investimentos efectuados e, por conseguinte, os apoios concedidos, registaram uma descida acentuada em relação às previsões iniciais e aos níveis verificados em anos anteriores, o que, segundo referido, se prende, por um lado, com a conjuntura actualmente vivida no sector, e, por outro, com os níveis já atingidos nas dotações de equipamento das várias OP's.

Verificou-se que algumas facturas e recibos foram devolvidos sem aposição de carimbo relativo ao co-financiamento dos investimentos por verbas do programa em apreço, pelo que se recomenda a sua aposição nos documentos de despesa apresentados pelos beneficiários.

A DGPA, nas suas alegações, informou ter já dado indicação no sentido de os referidos documentos serem carimbados em todas as situações.

De acordo com a DGPA, os produtores vêm revelando maior receptividade aos aspectos ligados às condições higieno-sanitárias de acondicionamento e manuseamento do pescado, devido, naturalmente, à percepção da sua valorização acrescida. Deste modo, têm sido renovados com alguma regularidade os pedidos de apoio à aquisição de caixas de plástico. Apesar de na sua apreciação ter, por vezes, sido considerado que *"... as condições de utilização das caixas conduzem à necessidade periódica de substituição das mesmas ..."*, a decisão relativa à concessão de apoios destinados à substituição de equipamentos subsidiados numa fase anterior deveria, em todas as circunstâncias, observar o termo do respectivo período de vida útil considerado para efeitos fiscais.

Face ao exposto, recomenda-se que na decisão de atribuição de apoios destinados à renovação de equipamentos, cuja aquisição inicial tenha sido subsidiada numa fase anterior, seja, em todas as circunstâncias, observado o termo do respectivo período de vida útil considerado para efeitos fiscais, em particular, no que se refere àqueles apoios a conceder à aquisição de caixas de plástico, utilizadas no acondicionamento e manuseamento de pescado.

Relativamente a este aspecto, a DGPA, em sede de audição de responsáveis, considerou que *"... a vossa observação é pertinente, tendo já sido o assunto ponderado em reuniões desta Direcção-Geral. Pensa-se estabelecer para efeitos de apoio, um número de caixas que ficará dependente, em princípio, do TAB das embarcações, e, afectar a cada caixa uma duração de 3 anos. (...)"*



6.3 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no âmbito do Programa "Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários"

6.3.1 – Enquadramento

O programa "Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários" tem vindo a ser inscrito em PIDDAC-Apoios desde 1994 e integra apenas um projecto, com a mesma designação, tendo por objectivo apoiar projectos de investimento destinados a reduzir o impacte ambiental provocado pela actividade transportadora, nomeadamente reduzindo o número de veículos em circulação pelo aumento da sua eficiência e conseqüente diminuição dos percursos em vazio e limitando os níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas.

Este Sistema de Incentivos à Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários (SIMIAT) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 181/95 e regulamentado pela RCM n.º 73/95, de respectivamente, 26 de Julho e 1 de Agosto.

No âmbito deste sistema são consideradas aplicações relevantes:

- a) "Para efeitos do cálculo do incentivo, a conceder às empresas transportadoras como resultado de projectos de transferência de serviços de transporte celebrados com empresas de outros sectores de actividade, possuidoras de frotas próprias, que abandonem o recurso a essas frotas", as seguintes despesas:
 - ◇ Elaboração de estudos técnico-económicos directamente ligados à realização do projecto de transferência, incluindo estudos jurídicos, estudos de mercado, de reconversão de pessoal, de racionalização da frota integrada e dos sistemas de informação a desenvolver;
 - ◇ Execução de sistemas de gestão da qualidade e processo de certificação;
 - ◇ Reforço da capacidade de gestão das empresas transformadoras, visando uma utilização mais eficiente dos meios envolvidos no projecto de transferência, nomeadamente assistência técnica em matéria de gestão e organização, bem como a modernização tecnológica, incluindo equipamento e programas informáticos e de telecomunicações.
- b) "Para efeitos do cálculo do incentivo a conceder às empresas transportadoras em projectos visando directamente a redução dos níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas", as seguintes despesas:
 - ◇ Elaboração de estudos de natureza ambiental visando a racionalização de frotas, bem como de estudos de mercado e de desenvolvimento de sistemas de informação com a mesma natureza;
 - ◇ Assistência técnica em matéria de gestão e organização, bem como modernização tecnológica, incluindo equipamento e programas informáticos e de telecomunicações directamente ligados à protecção do meio ambiente;
 - ◇ Aquisição de veículos automóveis de mercadorias de peso bruto igual ou superior a 3,5 t, cujos motores estejam equipados com dispositivos que permitam limitar as emissões de



ruídos e gases poluentes para níveis a definir em RCM, na parte correspondente ao custo suplementar daqueles dispositivos e sua instalação;

- ◇ Aquisição e instalação de dispositivos limitadores de velocidade, com exclusão dos que forem introduzidos em veículos afectos ao transporte internacional matriculados após 31 de Dezembro de 1992, ou após 31 de Dezembro de 1993, para os restantes veículos.

O incentivo a conceder resultou:

- a) De uma subvenção financeira a fundo perdido, determinada pela atribuição de um prémio ao abate de veículos de mercadorias em consequência do processo de transferência, nos termos definidos na RCM;
- b) e da aplicação de uma percentagem de 50% às despesas elegíveis⁷.

A despesa orçamental objecto da acção de verificação foi processada por conta deste programa/projecto, cabendo referir que a gestão do sistema de incentivos foi assegurada por uma comissão de selecção das candidaturas, constituída por um representante da DGTT, que preside, um representante da DGA e um representante da DGDR. Intervieram ainda as instituições de crédito, designadas para o efeito, nos termos de protocolos celebrados com a DGTT.

Os processos de candidatura foram apresentados pelas empresas promotoras dos projectos nas instituições de crédito que, para o efeito, tivessem celebrado protocolo⁸, nos termos do n.º 2 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho.

⁷ Com excepção de:

- veículos até 19 t de peso bruto, cujo subsídio foi fixado em 1.200 contos;
- veículos de peso bruto superior, cujo subsídio foi fixado em 2.000 contos.

⁸ Foram celebrados protocolos com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), Banco Espírito Santo (BES) e Banco Internacional do Funchal, SA (BANIF), com o objectivo de definir a forma e as condições da intervenção das IC's na execução do SIMIAT.



Os processos foram instruídos e analisados por estas instituições, hierarquizados, de acordo com os critérios fixados pela RCM n.º 73/95, de 1 de Agosto, e remetidos à DGTT que os apreciou em conjunto com a comissão de selecção⁹, que submeteu as listas das candidaturas elegíveis à homologação dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Ambiente.

Além da instrução técnica dos projectos, competia às instituições de crédito enviar à DGTT os resultados desta instrução e respectivo parecer, no prazo máximo de 30 dias, contado a partir da data da apresentação dos últimos elementos considerados necessários à instrução, celebrar contratos¹⁰ com os beneficiários, efectuar o pagamento dos incentivos, acompanhar e fiscalizar a execução dos investimentos bem como a utilização dos incentivos concedidos.

Competia ainda às instituições de crédito, elaborar relatórios finais dos investimentos concluídos, remeter mensalmente listagens dos pagamentos efectuados e os respectivos documentos justificativos de despesa, elaborar relatórios semestrais sobre as actividades desenvolvidas no âmbito da fiscalização e acompanhamento das empresas beneficiárias.

Relativamente às obrigações dos promotores¹¹, deviam comprovar a efectiva aplicação das verbas atribuídas, no prazo máximo de 90 dias a contar da data do recebimento do incentivo. A verificação do cumprimento das obrigações efectuar-se-ia mediante deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado.

Os contratos estabelecidos entre as instituições de crédito e os promotores podiam ser rescindidos se, por factos imputáveis a estes, não fossem cumpridos, nos prazos, os objectivos e obrigações estabelecidos nos contratos, e ainda se os promotores prestassem falsas declarações sobre a sua situação.

6.3.2 – Análise da Execução

6.3.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

No ano de 1997, a dotação inscrita no Cap.º 50 do orçamento do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Div. 15 – Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, Subdiv. 01 – Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários, evidenciou a seguinte execução orçamental:

⁹ O n.º 1 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 181/95 define: "A gestão do presente Sistema de Incentivos será assegurada por uma comissão de selecção de candidaturas, constituída por um representante da Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT), que presidirá, um representante da Direcção-Geral do Ambiente (DGA) e um representante da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)". Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 181/95 "Compete à comissão de selecção submeter à decisão do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território e dos Ministros responsáveis pelas áreas dos transportes e do ambiente a lista dos projectos seleccionados".

¹⁰ Nestes contratos ficam consignados os objectivos do investimento, os montantes envolvidos, as obrigações do promotor, as situações de rescisão e ainda, os termos de acompanhamento e fiscalização na execução do investimento. As minutas dos contratos são homologadas previamente pelo Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território.

¹¹ De acordo com o definido na cláusula 5.ª da minuta de contrato de concessão de incentivos, homologada em 22/04/96 pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.



Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

Cap. 50º/Div.15/Subdiv. 01

08.01.02 - Transferências de capital/Empresas privadas

(em contos)

Rubrica de Cl. Económica	Dotação Inicial (1)	Alterações Orçamentais		Dotação Final (4)=(1)+(2)-(3)	Pagamentos Efectuados (CGE) = (DGTT) (5)	Taxa de Execução (%)
		Reforços (2)	Anulações (3)			
08.01.02Y-Participação Portuguesa	2 250 000	a) 117 300	-	2 367 300	2 367 300	100,0
08.01.02Z-Compensação em receita CEE	1 500 000	-	-	1 500 000	0	0
Total	3 750 000	117 300	-	3 867 300	2 367 300	61,2

a) Alteração autorizada por despachos do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, em 15/10/97 e, da Subdirectora-Geral do Orçamento, em 04/11/97, por subdelegação do Secretário de Estado do Orçamento, cuja dotação foi transferida do Programa "Metros de Superfície".

Da análise da execução orçamental e financeira evidenciada no mapa em epígrafe constatou-se que:

- ◆ Os apoios no âmbito do Programa em apreço, processados como "*Transferências de Capital*", embora tivessem uma dotação final de 3.867.300 contos, não foram disponibilizados em 1.500.000 contos.
- ◆ As verbas do OE/97 transferidas e registadas na Conta Geral do Estado como "*pagamentos efectuados*" foram iguais aos pagamentos realizados pela DGTT.
- ◆ A taxa de execução do Programa, corresponde a 61,2%, justificada pela não disponibilização das verbas orçamentadas, correspondentes à compensação em receita CEE (1.500.000 contos).

6.3.2.2 – Execução financeira do SIMIAT

De acordo com o relatório da actividade desenvolvida respeitante ao 2.º semestre de 1996 do SIMIAT verificou-se que, ao contrário do previsto, não foi disponibilizada qualquer quantia proveniente da União Europeia. No ano de 1995 não se efectuaram pagamentos, uma vez que as candidaturas do referido ano apenas foram aprovadas em Maio de 1996.

Relativamente ao ano de 1996 foram pagos incentivos, no montante de 2.266.000 contos, a 477 promotores, correspondendo a uma taxa de execução de 85%.



Apesar de não existirem relatórios da actividade desenvolvida, quer pela DGTT, quer pelas IC's, da análise efectuada aos elementos¹² disponíveis, verificou-se que, no ano de 1997, dos 609 promotores aprovados, foram pagos incentivos a 409, no montante de 2.371.173 contos, que envolveram incentivos aprovados no montante de 2.404.085 contos, correspondendo a uma taxa de execução de 98,6%.

Relativamente às taxas de execução orçamental e execução financeira do projecto, o responsável da DGTT referiu:

"A expressão "taxa de execução" utilizada em vários pontos (...) não está associada a uma definição exacta e, de acordo com os textos em que está inserida, constata-se que correspondem a conceitos distintos, consoante os casos".

A análise da resposta da DGTT merece os seguintes comentários:

- ◆ A taxa de execução, mencionada no ponto 6.3.2.1, diz respeito à taxa de execução orçamental (61,2%), sendo, esta, a razão entre os "*Pagamentos efectuados pela Conta Geral Estado*" e a "*Dotação final*", respeitante às rubricas de classificação económica, em análise.
- ◆ A taxa de execução referenciada neste ponto, corresponde à taxa de execução financeira do Programa em análise (98,6%), sendo a relação entre o incentivo "*pago*" e o "*aprovado*".

O quadro seguinte evidencia o montante transferido pela DGTT para cada uma das instituições de crédito bem como os pagamentos efectuados aos promotores até final de 1997:

¹²Listas das candidaturas admitidas em Out/96 e Abr/97, homologadas respectivamente em 31/12/96 e 31/07/97, e elementos fornecidos pela DSAO/RC/ORÇ (Direcção de Serviços de Administração e Organização/Repartição Contabilidade/Orçamento).



(em contos)

Instituições de Crédito	Transferências efectuadas pela DGTT p/ as IC'S	Pagamentos efectuados pelas IC'S aos Promotores
Candidaturas – Outubro/96		
C.G.D.	62 406	56 406
B.E.S.	323 593	355 167
BANIF	28 649	10 002
Subtotal	a) 414 648	421 575
Candidaturas – Abril/97		
C.G.D.	270 368	246 712
B.E.S.	1 604 108	1 315 749
BANIF	82 049	71 123
Subtotal	b) 1 956 525	1 633 584
Total	2 371 173	2 055 159

a) Autorizado por despacho do Director-Geral da DGTT, em 26/03/97.

b) Refere-se a várias transferências, autorizadas por despachos do Director-Geral da DGTT, em 9/9/97; 13/10/97 e 17/10/97.

É de salientar que os extractos de conta corrente do SIMIAT, enviados à DGTT, provenientes das contas abertas nas instituições de crédito, apresentam um saldo positivo, devido a subsídios atribuídos e não pagos aos promotores. Segundo esclarecimento da DGTT, esta situação deveu-se ao facto de os promotores se absterem de solicitar o pagamento da verba atribuída, ficando esta cativa, não podendo ser utilizada para outros candidatos, enquanto o promotor não se pronunciar definitivamente.

Verificou-se alguma dificuldade no fornecimento de elementos solicitados¹³ à DSTRM/DAA, nomeadamente o valor do saldo acumulado em 31/12/97, por cada instituição de crédito, que certamente foram consequência de insuficiente informação disponível (conferência e verificação documental periódica para testar a informação existente) designadamente sobre o controlo interno realizado por esta Direcção.

Assim, com base em elementos fornecidos pela Repartição de Contabilidade/Orçamento procedeu-se ao apuramento dos respectivos saldos, como se pode verificar no quadro seguinte:

¹³Solicitação não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade.



(em escudos)

Instituições de Crédito	Saldo Acumulado (31/12/97)
CGD	29 664 369
BES	a) 256 785 000
BANIF	29 573 000
Total	316 022 369

a) A instituição de crédito BES, na sua resposta, observou existir uma discrepância de 9.278 contos no saldo, situação considerada no presente quadro.

Na sua resposta, o responsável da DGTT alegou que:

"As referências a "elementos solicitados à DSTRM/DAA", com a indicação de "não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade", não têm em devida conta as competências existente entre os serviços da DGTT, sendo que os "elementos" em causa, efectivamente só estão disponíveis na referida Repartição".

Ora, relativamente à questão dos elementos solicitados só estarem disponíveis na Repartição de Contabilidade, constatou-se à data da auditoria da análise aos processos que, os elementos fornecidos pela referida Repartição deram entrada na DSTRM/DAA, unidade coordenadora de todo o processo de atribuição dos subsídios em apreço.

Apesar de existirem elementos para o apuramento do saldo acumulado em 31/12/97, por cada instituição de crédito, a DGTT não procedeu ao seu cálculo, tendo tal apuramento sido efectuado pela equipa técnica da DGTC, no decurso da auditoria.



6.3.2.3. – Resultados da Verificação

6.3.2.3.1. – Análise do processo de concessão dos apoios

No âmbito do programa em apreço, dado o elevado número de candidaturas aprovadas, procedeu-se à selecção de uma amostra, levando em consideração os pagamentos de valores mais elevados, alguns de valores médios e outros de menores valores, havendo a preocupação de abranger todas as instituições de crédito intervenientes (entidades pagadoras) – CGD, BES e BANIF.

Assim, dos 409 promotores beneficiários foram seleccionados 42, que em termos de financiamento receberam 351.941 contos de incentivo, ou seja, 14,9% do total da dotação orçamental (2.367.300 contos). A concretização da amostra evidencia-se no quadro seguinte:



(em contos)

Designação da Empresa	Instituição	Investimento	Incentivo	
	Crédito	Total	Atribuído	Pago
CANDIDATURAS DE OUTUBRO 96				
POVOATIR – Transportes Internacionais, Ld. ^a	CGD	34 829	6 214	6 214
Transportes Domingues Querido, Ld. ^a	CGD	28 639	4 532	4 532
TRANSPORTAUTO, Ld. ^a	BES	59 051	15 276	15 276
C. Batista, Ld. ^a	CGD	15 347	2 373	2 373
Monteiro & Filhos, Ld. ^a	BES	43 455	6 728	6 728
Pinto & Mendes, Ld. ^a	BES	9 244	1 318	1 318
Transportes Centrais S. João das Lampas, Ld. ^a	CGD	88 800	12 000	12 000
Transportes Vitorianos de Setúbal, Ld. ^a	BANIF	67 500	10 000	10 000
TIA – Transportadora Ideal de Alverca, Ld. ^a	BANIF	13 600	2 000	2 000
Transportes Gaitinhas & Filha, Ld. ^a	BANIF	39 655	3 200	3 200
Subtotal		400 120	63 641	63 641
CANDIDATURAS DE ABRIL 97				
TRANSNETO – Camionagem de Carga, Ld. ^a	BES	16 205	2 853	2 852
TJA – Transportes J. Amaral, Ld. ^a ,	BES	142 100	26 210	24 660
Transportadora Ideal de Envendos, Ld. ^a	BES	136 408	23 480	23 480
CISTERVAGOS – Transportes, Ld. ^a	CGD	28 469	4 408	4 408
Transportes Gonçalves & Figueiredo, Ld. ^a	BES	20 793	3 646	3 646
Transportes Machado & Brites, Ld. ^a	BES	179 448	28 464	28 464
Transportes José Jacinto Afonso, Ld. ^a	CGD	19 781	2 640	2 640
JET Portugal – Transp. Expresso Internac., Ld. ^a	BES	91 334	27 107	27 107
Manuel Ferreira Rama, Ld. ^a	CGD	25 508	2 755	2 755
JOCATE – Transportes e Equipamentos, Ld. ^a	CGD	16 538	2 869	2 869
Transportes Morgadinha, Ld. ^a	BES	14 912	2 206	2 206
Sociedade de Transportes Poiarense, Ld. ^a	CGD	38 257	6 539	6 538
Transportadora da Graça, Ld. ^a	CGD	28 675	4 338	4 338
TRANSPINHEIRO – Transportes de Pinheiro, Ld. ^a	CGD	15 700	2 100	2 100
Transportes Paixão & Lopes, Ld. ^a	CGD	5 826	1 602	1 331
CCC – Transportes Urbanos, Ld. ^a	BANIF	65 063	20 334	20 334
Transportes Rodov. Mercad. Repolho & Rodrigues	CGD	57 842	9 162	9 162
RETEF – Rede Expresso de Transp. de Frio, Ld. ^a	CGD	51 827	7 501	7 501
Gomes & Paredes, Ld. ^a	CGD	30 759	5 142	5 142
António Pereira Gouveia, Ld. ^a	BANIF	73 292	8 375	8 375
DISCOMPOR – Distrib. Combustíveis Portug., Ld. ^a	BES	46 918	6 996	6 996
Joaquim Messias Rodrigues Simões & C ^a Ld. ^a	BES	153 743	22 402	22 402
Transportes José Carvalho Paiva, Ld. ^a	BANIF	68 316	17 745	17 068
Transportes Bizarro Duarte, Ld. ^a	CGD	35 651	5 176	5 176
Transportes Mercadorias Valente & Aguiar, Ld. ^a	CGD	17 141	2 220	2 220
Félix & Gomes, Ld. ^a	BANIF	15 750	7 875	7 875
Figueiras & Saraiva, Transportes Ld. ^a	BANIF	9 492	1 296	a)1 296
Transportes Vitorianos de Setúbal, Ld. ^a	BANIF	132 038	16 175	16 175
Jorge & Avelino, Ld. ^a	BANIF	76 197	10 248	3 134
Transportes Broliveira, Ld. ^a	BES	34 300	5 650	a)5650
Cassiano, Ld. ^a	BES	16 681	2 078	2 078
Pinto dos Reis & Rodrigues, Ld. ^a	BES	16 644	8 322	a)8322
Subtotal		1 681 608	297 914	288 300
Total		2 081 728	361 555	351 941

a) Os Mapas Mensais de Pagamento, não foram remetidos pelas instituições de crédito à DGGT.



Da análise aos processos de atribuição e concessão dos incentivos, pode-se referir, que de um modo geral, foi dado cumprimento ao estabelecido nos regulamentos, havendo contudo a observar o seguinte:

- ◆ Relativamente aos promotores "*Figueiras & Saraiva, Transportes, Ld.^{am}*", "*Transportes Broliveira, Ld.^{am}*", e "*Pinto dos Reis & Rodrigues, Ld.^{am}*", as instituições de crédito, BES e BANIF, não remeteram as listagens mensais dos pagamentos efectuados, tendo remetido à DGTT os relatórios finais da realização do investimento e os respectivos documentos justificativos de despesa, em momento posterior à realização da auditoria, os quais foram apresentados na DGTC, já na fase de conclusão do relato de auditoria, em Outubro de 1998.
- ◆ Verificou-se que, dos 42 processos seleccionados, apenas 30¹⁴ apresentavam relatórios de vistoria final, ou seja, 71% da amostra, o que evidenciou insuficiência do controlo interno do sistema de concessão dos incentivos.

Na sua resposta, a DGTT referiu:

"Quando (...), se alude às demoras das instituições de crédito em disponibilizarem os relatórios finais, não se tem em conta que a lei não estabelece prazo limite para tal formalidade".

Efectivamente sobre esta formalidade, existe uma lacuna na Lei, que deveria ser colmatada com o estabelecimento de um prazo limite, para a apresentação dos relatórios finais, ou mediante normas internas da DGTT, de forma a que possa assegurar com oportunidade a função de controlo interno que lhe compete.

E, ainda:

"(...), são utilizadas as expressões "relatórios finais de realização do investimento" e "Relatórios de Vistoria Final", como se fossem peças de conteúdo distinto, tratando-se, contudo, do mesmo documento".

Ora, as acções de verificação controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados consubstanciaram-se em "*Relatórios Finais*".

Acontece que, alguns relatórios, apenas referem a realização do investimento acompanhados dos respectivos documentos de despesa, outros porém, além das peças anteriores, evidenciam a realização de verificação física ao investimento – "*vistoria*".

Verificou-se que, cada uma das instituições de crédito tem designação diferente para "*Relatório Final*", sendo o regulamento omissivo para tal formalidade; assim:

¹⁴Dos quais 6 relatórios foram enviados à DGTC, em 14/10/98 e 1 relatório em 27/10/98, já na fase de conclusão do relato de auditoria.



- ◆ CGD – Relatório de Vistoria (Final);
- ◆ BANIF – Relatório Final do Projecto de Investimento;
- ◆ BES – Relatório Final de Conclusão de Projecto.

Por sua vez, a CGD referiu que:

"Os Relatórios finais de vistoria são todos enviados à DGTT, acompanhados da respectiva documentação comprovativa da despesa de investimento realizada. Apenas razões a que a Caixa é alheia poderão estar na origem da falta dos relatórios nos processos de candidaturas que eventualmente tenham sido recepcionados pela Caixa. Em todo o caso, manifestamos, inteira disponibilidade para facultar, a todo o tempo, cópia dos documentos que se mostrem necessários."

Numa fase posterior de audição, em sede do exercício do contraditório, a DGTT informou terem sido enviados pelas IC's os relatórios de vistoria final que se encontravam em falta¹⁵, exceptuando o referente ao promotor "*Jorge & Avelino, Ld.*" e que segundo aquela comunicação se encontrava, à data, em vias de regularização.

- ◆ 14 ultrapassaram o prazo máximo de 90¹⁶ dias para comprovação da realização do investimento, contrariando o disposto na cláusula 5.^a do Contrato celebrado entre as IC's e os promotores. O prazo médio de apresentação dos documentos justificativos do investimento foi de 5 meses.

Sobre o assunto, a DGTT alega que:

"Não é exacto que a legislação preveja, para os bancos ou para a DGTT, "a obrigatoriedade de deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado" o que está previsto, sim, é que lhes compete efectuar "acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico", as quais deverão ser asseguradas aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis".

Conforme o estipulado no n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, compete às instituições de crédito e à DGTT "*efectuar as acções de verificação e controlo físico financeiro e contabilístico dos investimentos realizados*". Nos termos da alínea f) da cláusula 2.^a do Protocolo Celebrado entre a DGTT e as instituições de crédito, ficam as IC's obrigadas a "*efectuar, durante*

¹⁵Situações já confirmadas e analisadas junto da DGTT, pela equipa técnica da DGTC.

¹⁶Entre a data do pagamento do incentivo e data de apresentação dos documentos.



o período de execução dos projectos, acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados".

Da interpretação do n.º 2 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, nada se conclui que as acções suprarreferenciadas possam ser realizadas aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis.

- ◆ Com base na informação daqueles relatórios construiu-se o seguinte quadro:

Execução dos projectos

(em contos)

N.º Projectos da Amostra				Projectos Concluídos				
				Previsto			Realizado	
Descrição	Concluídos	Não Concluídos ^{a)}	Total	Invest. Total	Investimento Elegível	Incentivo Atribuído	Invest. Realizado	Incentivo Pago
Cand. Out/96	10	-	10	400 120	392 398	63 641	460 774	63 641
Cand. Abr/97	31	1	32	1 605 412	1 580 296	287 666	1 484 494	281 520
Total	41	1	42	2 005 532	1 972 694	351 307	1 945 268	345 161

^{a)} Considera-se projectos não concluídos aqueles que não apresentaram relatório final de conclusão do projecto.

- ◇ Este quadro evidencia a execução do programa, em termos da amostra seleccionada, quer a nível de investimento realizado, 98,6% do previsto elegível, quer a nível do incentivo pago, 98,3% do atribuído.
- ◇ As diferenças encontradas entre o incentivo atribuído e o pago deveram-se principalmente a diferenças do preço de aquisição dos equipamentos e, mais raramente a alterações ao projecto que implicaram um investimento inferior.
- ◆ O promotor "António Pereira Gouveia, Ld.^ª" não apresentou justificativos da totalidade do investimento previsto o que deveria ter dado origem a reposição de parte do incentivo recebido, tendo a DGTT, numa fase complementar de esclarecimentos, em sede do exercício do contraditório, informado que foi solicitado ao BANIF a regularização do relatório de vistoria final com os respectivos documentos justificativos do investimento realizado, a qual permitirá apurar a necessidade de eventuais reposições, cuja regularização, deverá ocorrer com a maior brevidade possível.

6.3.2.3.2 – Verificação física e financeira do investimento junto dos beneficiários

Por forma a avaliar a eficácia dos subsídios atribuídos junto das entidades beneficiárias, procedeu-se à verificação física e financeira do investimento nas seguintes empresas:



Transportes Gaitinha & Filha, Ld.^a, JET-Portugal Transportes Expresso Internacional, Ld.^a e Transportes Paixão & Lopes, Ld.^a, salientando-se ter havido procedimentos distintos na sua contabilização. Assim:

- ◆ As duas primeiras empresas contabilizaram o subsídio recebido como um proveito diferido – subsídios para investimento, procedimento correcto, face ao disposto nos dispositivos legais e regulamentares.
- ◆ A empresa Transportes Paixão & Lopes, Ld.^a quando recebeu o subsídio, no montante de 1.331 contos não procedeu à sua contabilização, violando o disposto no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e na cláusula 6.^a do Contrato de Concessão do Incentivo.

Quanto à análise da eficácia da aplicação do subsídio, foi confirmado no decurso da auditoria que a aquisição de:

- ◆ Equipamento informático permite potencializar ajuste na gestão de encomendas, a possibilidade de ligação informática diária com outras delegações da empresa e obter uma análise global do País em termos da actividade da frota, actuando diariamente sobre os problemas de recolhas e entregas das encomendas e, bem assim na resolução imediata dos mesmos.
- ◆ Equipamento telecomunicações permite, além de uma comunicação de dados mais eficiente, a realização de chamadas directas de e para os vários departamentos da empresa, envio e recepção de dados, de clientes ou para outras entidades.
- ◆ Material de transporte permite a substituição/aquisição de viaturas por viaturas com maior capacidade de transporte, melhor consumo/peso e diferente motorização com vista à protecção do meio ambiente.

6.4 – Apoios concedidos no âmbito das Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC

6.4.1 – Enquadramento

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 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.º 50 "Medidas Complementares da Reforma da PAC". O co-financiamento do FEOGA-Garantia assume a forma de reembolsos da despesa pública paga.

São as seguintes as principais entidades intervenientes na execução dessas medidas, competindo-lhes, resumidamente:

- ◆ IFADAP – entidade gestora das medidas agro-ambientais (excepto de formação profissional) e das medidas florestais na agricultura, e entidade contratante e pagadora de todas as ajudas (verbas orçamentais e do FEOGA-Garantia), competindo-lhe também assegurar a realização do controlo dessas medidas;
- ◆ Direcções Regionais de Agricultura (DRA's) – competindo-lhes a aprovação das candidaturas das medidas agro-ambientais (excepto a formação-profissional). Presidem às Unidades de Gestão Regionais (UGR's) das medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola. Compete-lhes também a realização das acções de controlo e acompanhamento das medidas agro-ambientais, da cessação da actividade e parcialmente das medidas florestais;
- ◆ Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGDR) – entidade gestora da formação profissional das medidas agro-ambientais, competindo-lhe o seu controlo. Preside também à Unidade de Gestão Nacional (UGN) das medidas de ajuda à cessação da actividade;
- ◆ Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) – entidade nacional interlocutora do FEOGA-Garantia, competindo-lhe a coordenação relativa à prestação de contas das verbas do FEOGA-Garantia despendidas pelo IFADAP e o reembolso ao IFADAP dessas verbas.

6.4.2 – Execução financeira em 1997

6.4.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

As dotações orçamentais para financiamento nacional das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, no Continente ¹⁷, foram inscritas no Cap.º 50 - "Investimentos do Plano" no Programa "GM – Medidas Complementares da Reforma da PAC". Essas dotações e a execução orçamental constam do quadro seguinte:

¹⁷ As medidas de acompanhamento da reforma da PAC abrangem também as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, segundo legislação própria. O co-financiamento nacional compete aos respectivos Orçamentos Regionais, sendo o IFADAP também a entidade pagadora das ajudas.



Execução orçamental do Programa do Cap.º 50 "GM - Medidas Complementares da Reforma da PAC"

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	Orçamento Inicial	Orçamento Final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
04.01.03 – Transferências Correntes/Serv. Autónomos-IFADAP	363 590	363 590	363 590
08.02.03 – Transferências de Capital/Serv. Autónomos-IFADAP	5 212 910	a) 6 488 323	5 874 908
Total	5 576 500	6 851 913	6 238 498

a) Resultante do reforço da dotação através da abertura de crédito especial, por integração do saldo da dotação do ano anterior, no valor de 1.275.413 contos.

Em relação à classificação económica da despesa 08 – "Transferências de capital", das verbas transferidas para o IFADAP para pagamento das ajudas (e igualmente inscritas na despesa do orçamento privativo do IFADAP com a mesma classificação económica), refira-se que as ajudas das medidas de acompanhamento da reforma da PAC em regra não se destinam a financiar despesas de capital por parte das unidades receptoras (os beneficiários). Em rigor, apenas as verbas orçamentais para o financiamento das despesas de investimento das medidas florestais na agricultura poderão ser consideradas transferências de capital, pelo que a classificação adequada para as restantes verbas seria 04 – "Transferências correntes" ou 05 – "Subsídios", recomendando-se a correspondente alteração da classificação.

Na sua resposta, em anexo, o IFADAP refere:

"Embora se reconheça que a recomendação do Tribunal de Contas, no sentido da alteração da classificação das despesas de grande parte das verbas despendidas nas Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC "Transferências de capital" para "Transferências correntes" é pertinente relativamente a algumas das medidas, há razões operacionais que determinam a prática seguida pelo Instituto.

Com efeito, desde o arranque do Programa "Medidas Complementares da Reforma PAC", que a dotação orçamental foi classificada na sua quase totalidade como despesa de capital, dado que uma parte das despesas eram destinadas a financiar, directa ou indirectamente, ajudas ao investimento.

Acresce o facto de se tratarem de medidas co-financiadas pela CE, em que a contrapartida nacional é assegurada pelo Capítulo 50 do OE – Investimento do Plano, considerando-se, assim, adequada a classificação da maioria das verbas em despesas de capital.

Em despesas correntes, foram incluídas apenas as verbas necessárias para liquidação dos consumos correntes englobados nas despesas de acompanhamento do



Programa efectuadas pelos diversos organismos do MADRP e as ajudas ao abrigo do Reg. (CEE) 2079/92 (Cessação da actividade).

Em todo o caso, o IFADAP estará disponível para alterar a classificação económica das despesas do Programa no próximo OE, uma vez que o PIDDAC/99 já se encontra em execução e já foram requisitadas e recebidas verbas pela classificação económica utilizada em anos anteriores".

Concordando embora com a conclusão do Tribunal, o IFADAP argumenta que as verbas orçamentais para o co-financiamento das ajudas vêm inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", pelo que considera adequada a classificação da maioria das verbas em "despesas de capital", estando as despesas com o acompanhamento (gestão) das medidas classificadas como "despesas correntes".

É um facto que as subdivisões do Cap.º 50 correspondentes aos programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujo serviço executor seja, como é o caso do IFADAP, um serviço com autonomia administrativa e financeira, têm em regra duas rubricas, cuja leitura habitual é:

- ◆ "Transferências correntes para o serviço autónomo" – verbas para despesas com a gestão do programa;
- ◆ "Transferências de capital para o serviço autónomo" – verbas para pagamento dos apoios (em regra apoios ao investimento).

Para os programas de apoio ao investimento, a classificação económica "transferências de capital" corresponderá a despesas de capital por parte das unidades receptoras. Contudo, no programa em análise, tal não sucede relativamente a grande parte das verbas com essa classificação económica. Além disso, nada impede que sejam criadas alíneas àquelas duas rubricas que especifiquem melhor a finalidade económica das diferentes verbas.

Quanto aos "pagamentos efectuados" do Programa do Cap.º 50 -"Investimentos do Plano", a CGE/97 regista o valor de 6.238.498 contos, isto é, as verbas requisitadas pelo IFADAP e transferidas para o Instituto. No entanto, o IFADAP veio a repor o saldo da verba requisitada e não utilizada dessas dotações (para integração nas dotações do Programa do OE/98), pelo que o valor efectivamente utilizado pelo IFADAP em 1997 consta do quadro seguinte:

Verbas orçamentais transferidas para o IFADAP e utilização dessas verbas

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	"Pagamentos efectuados"	Pagamentos efectuados	Diferença (Verbas
------------------------------------	-------------------------	-----------------------	-------------------



	(CGE)	(IFADAP)	repostas)
04.01.03 – Transferências Correntes/Serv. Autónomos-IFADAP	363 590	82 220	281 370
08.02.03 – Transferências de Capital/Serv. Autónomos-IFADAP	5 874 908	5 247 076	627 832
Total	6 238 498	5 329 296	909 202

A CGE/97 regista, assim, como "pagamentos efectuados", neste Programa do Cap.º 50, mais 909.202 contos do que as verbas orçamentais efectivamente utilizadas pelo IFADAP no âmbito do Programa.

Em termos de efeitos orçamentais, esta questão vem sendo referida em sucessivos Pareceres sobre a CGE. Assim, dado que, em cada ano, a CGE regista como "pagamentos efectuados" o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC¹⁸ (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao Cap.º – 50 "Investimentos do Plano", não integrado no SIC, de todos os serviços), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor do saldo entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Para cada serviço, o saldo entre as verbas orçamentais recebidas e os pagamentos efectuados por conta das correspondentes dotações, deverá ser repostado no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, constituindo receita orçamental desse ano (através de guias de reposição não abatidas).

Relativamente ao Programa em análise, a despesa orçamental do OE/97 encontra-se sobreavaliada em 909.202 contos, valor que financiou o acréscimo da receita orçamental de 1998¹⁹.

Note-se que, nos Programas com co-financiamento comunitário inscritos no Cap.º 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 (relativamente aos saldos do OE/97 a autorização consta do n.º 10 do art.º 6.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998)).

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

¹⁸ SIC – Sistema de Informação Contabilístico (veja-se art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – novo regime de administração financeira do Estado).

¹⁹ Em termos de efeitos sobre o défice da CGE de cada ano, dado tratar-se de um procedimento continuado, à despesa sobreavaliada de cada ano, é necessário deduzir a receita orçamental que provém de idêntica sobreavaliação da despesa do ano anterior e que é transferida para receita orçamental do ano. Assim, considerando o efeito do Programa sobre o défice da CGE/97, à sobrevalorização da despesa do OE/97 em 909.202 contos, correspondeu uma sobrevalorização da receita do OE/97 em 1.275.413 contos (resultante da integração do saldo da dotação do OE/96, já referida). Para o conjunto dos programas do Cap.º 50 de que o IFADAP é entidade pagadora, refira-se que o Instituto repôs em 1997 (constituindo receita do OE/97) o montante de 18,7 milhões de contos, para a abertura de créditos especiais por integração de saldos, tendo repostado em 1998 o montante de 20,2 milhões de contos, para a abertura de tais créditos especiais neste ano (verbas que constituíram despesa adicional do OE/97).



sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da integração de saldos deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme já recomendam anteriores pareceres sobre a CGE ²⁰.

Além da análise, no final do ano económico, quanto à relação entre as verbas orçamentais recebidas pelo IFADAP (valor da CGE), com a utilização dessas verbas pelo Instituto, tem também interesse a análise numa data intermédia significativa e dos efeitos em termos de contas provisórias (subanuais) de execução do OE/97.

Assim, em 30/06/97, tendo recebido do OE/97, 2.153.000 contos, o IFADAP havia pago, desde 1/1/97, no Continente, ajudas no valor de 9.756.201 contos, a que corresponde um co-financiamento orçamental de 2.439.050 contos (a que haverá que somar as despesas inteiramente suportadas pelo OE, referidas no ponto seguinte). Nos meses de Julho e Agosto, em que o IFADAP também não requisitou verbas do OE do Programa, a parte do co-financiamento orçamental das ajudas pagas nesses meses foi de 261.489 contos (novamente sem considerar outras despesas que são financiadas exclusivamente pelo OE). Considerando apenas as ajudas pagas, a execução orçamental do programa ("pagamentos efectuados"), em 30/6/97 e 31/8/97 (2.153.000 contos), está subavaliada nessas datas, respectivamente, em 286.050 contos e 547.538 contos em relação à execução financeira real.

A subavaliação (ou, noutros casos, a sobreavaliação) das despesas orçamentais em períodos subanuais, implica nomeadamente que as contas provisórias trimestrais (de execução do OE) não traduzam a execução financeira real, mas apenas o valor dos fundos saídos dos cofre públicos, nos termos já referidos relativamente ao final do ano (CGE).

Em relação às Medidas Complementares da Reforma da PAC, quanto ao seu financiamento e em termos de tesouraria do IFADAP, note-se que 75% dessas verbas provêm do FEOGA-Garantia, não passando pelo OE. Do valor correspondente à parte do FEOGA-Garantia nas ajudas pagas num mês, o IFADAP é reembolsado pelo INGA no mês seguinte. Atendendo à irregularidade dos montantes mensais das ajudas pagas, a um mês de elevado montante de pagamentos corresponde o seguinte de elevado montante de reembolsos de verbas do FEOGA-Garantia, suficiente para cobrir o pagamento das ajudas nesse mês (e por vezes nos seguintes), sem necessidade da requisição de novas verbas orçamentais. Assim, justifica-se, em termos de tesouraria, a existência de períodos subanuais em que a parte do OE nos pagamentos efectuados é superior à verbas do OE recebidas pelo IFADAP.

Na sua resposta o IFADAP refere:

"A dificuldade em estabelecer com exactidão previsões correctas de pagamentos de ajudas, decorre do facto dos pagamentos estarem dependentes, em grande parte, da apresentação dos pedidos por parte das Direcções Regionais de Agricultura, que não tem uma regularidade definida. Deste modo, torna-se bastante difícil estabelecer um programa de requisições de fundos adequado ao ritmo dos pagamentos dos compromissos assumidos para com os beneficiários, pelo que ao longo do ano poderão existir períodos de

²⁰ A análise global do processo de integração de saldos, em 1997, consta do presente Parecer (Capítulo IV, ponto 4.1.2 b)).



desajustamento entre as verbas requisitadas e as verbas pagas no âmbito do Programa, tal como é reconhecido no anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas".

6.4.2.2 – Verbas orçamentais e do FEOGA Garantia

A verba referida de 5.329.296 contos, correspondendo à execução financeira real do Programa do Cap.º 50 (após a reposição do saldo das dotações) corresponde a:

– 25% das ajudas pagas (no Continente) . . .	4 934 927	contos	(92,6%)
.			
– despesas de gestão das "Medidas".	201 884	"	(3,8%)
.			
– comissões do IFADAP suportadas pelo OE. . .	192 485	"	(3,6%)
	5 329 296	"	

As despesas de gestão das "Medidas" (e as comissões do IFADAP) não são elegíveis para financiamento pelo FEOGA-Garantia.

No quadro seguinte é apresentada a execução financeira das Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC, por Regulamento: ajuda total paga, despesas de acompanhamento, comissões do OE, e as respectiva fonte de financiamento (OE e FEOGA-Garantia).

Execução Financeira – verbas orçamentais e do FEOGA-Garantia – 1997

(em contos)

Regulamento	Ajudas (1)	Despesas de gestão (2)	Comissões sobre o Estado (3)	Total da despesa	Financiamento	
					OE 0,25x(1)+(2)+(3)	FEOGA 0,75x(1)
2078 – Agro-Ambientais	11 230 447	141 706	171 222	11 543 375	3 120 537	8 422 838
2079 – Cessação de Actividade	452 656	29 578	-	482 234	142 741	339 492
2080 – Medidas Florestais	8 056 618	30 600	21 263	8 108 481	2 066 018	6 042 464
Total	19 739 721	201 884	192 485	20 134 090	5 329 296	14 804 794
(%)	(98,0%)	(1,0%)	(1,0%)	(100%)	(26,5%)	(73,5%)

Fonte: IFADAP

Obs:

- 1 – O valor das ajudas (19.739.721 contos) é o valor das ajudas pagas entre 1/1/97 e 31/12/97 (19.777.754 contos) deduzido das devoluções pelos beneficiários (38.033 contos).
- 2 – As despesas de gestão (despesas de acompanhamento) respeitam a despesas realizadas por entidades públicas, sobretudo pelas DRA's, pagas pelo IFADAP.
- 3 – As comissões do IFADAP suportadas pelo OE são analisadas no ponto seguinte.

Assim do total da despesa, 98,0% (19.739.721 contos) referem-se a ajudas pagas em 1997, e 2,0% (394.369 contos) a despesas de acompanhamento e comissões do OE, correspondendo o



financiamento do OE a 26,5% (5.329.296 contos) e do FEOGA-Garantia a 73,5% (14.804.794 contos).

Apresentando o quadro anterior na forma do Mapa XI – PIDDAC anexo ao OE²¹ observa-se:

Programa do PIDDAC "Medidas Complementares da Reforma da PAC" – execução em 1997

(em contos)

Projecto\Fontes de Financiamento	OE/97 – Capº 50 (Financiamento Nacional)	Outras fontes (Financiamento Comunitário)	Total e %	
Medidas Agro-Ambientais (Reg. 2078/92)	3 120 537	8 422 838	11 543 375	(57,3%)
Cessação de Actividade (Reg. 2079/92)	142 741	339 492	482 234	(2,4%)
Medidas Florestais (Reg. 2080/92)	2 066 018	6 042 464	8 108 481	(40,3%)
Total	5 329 296	14 804 794	20 134 090	(100%)
(%)	(26,5%)	(73,5%)	(100%)	

Assim, por projectos do Programa do PIDDAC, as Medidas Agro-Ambientais representaram 11,5 milhões de contos (57,3%), as Medidas Florestais 8,1 milhões de contos (40,3%) e a Cessação da Actividade Agrícola 0,5 milhões de contos (2,4%), totalizando 20,1 milhões de contos.

6.4.2.3 – Comissões do IFADAP suportadas pelo OE

Como já foi referido, na verba correspondente ao financiamento orçamental incluem-se 192.485 contos de comissões do IFADAP, constituindo receitas próprias do Instituto.

Pelo Despacho Conjunto n.º A-8/95-XII, dos Ministros das Finanças e da Agricultura, de 5/4/95 (DR n.º 98, II Série, de 27/4/95), que cria comissões relativas ao PAMAF e às Medidas Complementares da Reforma da PAC, foi o IFADAP autorizado, no que se refere ao Programa Medidas Complementares da Reforma da PAC, a cobrar uma comissão, suportada pelas verbas do referido programa do Cap.º 50 do OE, de 1,5% sobre o valor das ajudas pagas no âmbito das medidas do Regulamento 2078/92 (agro-ambientais) e sobre o valor dos prémios por perda de rendimento do Regulamento 2080/92 (medidas florestais), e uma comissão de 1% sobre o valor das ajudas ao investimento deste último Regulamento.

O Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 28/5/96 (DR, II Série, de 14/6/96), que institui as taxas remuneratórias a cobrar pelo IFADAP, sobre beneficiários privados e públicos, determina pelo n.º 4 que:

²¹ Não existe um mapa de publicação obrigatória, com a execução anual real do(s) Programa(s) do PIDDAC, com uma estrutura idêntica à do Mapa XI anexo ao OE, com a decomposição por projectos e fontes de financiamento.



"São revogados os Despachos Conjuntos A-8/95-XII, de 27/4/95 e A-57/95-XII, de 10/7/95, relativos, respectivamente, ao PAMAF e ao PROPESCA".

Se a redacção do n.º 4 do Despacho Conjunto de 28/5/96 fosse: "São revogados os Despachos conjuntos A-8/95-XII, de 27/4/95, na parte relativa ao PAMAF, e A-57/95-XII, de 10/7/95, relativo ao PROPESCA", a interpretação seria inequívoca, isto é, mantinham-se as comissões relativas às Medidas Complementares da Reforma da PAC. Esta redacção corresponde à interpretação feita pelo IFADAP, constante da sua resposta em anexo, da efectiva redacção do n.º 4, do Despacho Conjunto de 28/5/96 que, contudo, não é tão clara.

Assim, são possíveis duas interpretações do n.º 4 do Despacho Conjunto de 28/4/96:

- ◆ o Despacho Conjunto A-8/95-XII, foi revogado na sua totalidade, conforme a interpretação dada no relato de auditoria enviado às entidades auditadas, reconhecendo embora que a expressão: "É revogado o Despacho Conjunto A-8/95-XII, de 27/4/95, relativo ao PAMAF" é errónea, visto que este Despacho Conjunto também dispõe sobre as comissões do Estado para as Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC;
- ◆ o Despacho Conjunto A-8/95-XII, de 27/4/95, foi revogado apenas quanto às comissões do PAMAF, entendendo-se a redacção do n.º 4 do Despacho Conjunto n.º de 28/4/96 apenas como má técnica legislativa, visto que não discrimina que a revogação se aplica apenas ao PAMAF.

Tratando-se de uma questão que diz respeito ao financiamento orçamental do IFADAP, através de comissões pagas pelo Estado por verbas de programas do Cap.º 50, ou, em sua substituição, através de verbas do Orçamento de Estado destinadas directamente ao seu orçamento de funcionamento, coloca-se ao nível das relações entre o Instituto e a Tutela, e na forma mais transparente de evidenciar as receitas próprias do Instituto, em que estão incluídas essas comissões pagas pelo Estado. Assim, e dado que a interpretação do disposto no n.º 4 do Despacho Conjunto de 28/5/96 oferece dúvidas, o Tribunal recomenda que a sua redacção seja clarificada.

6.4.2.4 – Execução financeira constante da "conta de gerência" do IFADAP

No que se refere às Medidas de Acompanhamento (ou Complementares) da Reforma da PAC, a "conta de gerência" destinada à DGO apresenta vários subagrupamentos económicos e rubricas que não existiam no orçamento privativo (e não constavam dos correspondentes mapas anexos às requisições de fundos como justificativos das verbas a aplicar).

Na sua resposta, refere o IFADAP:

"Em relação às divergências apontadas entre as rubricas de despesa da "conta de gerência" enviada à DGO (Quadro V do art.º 30 do Decreto-Lei n.º 66/97 de 01 de Abril) e as rubricas constantes do orçamento privativo e das correspondentes requisições de fundos, podem ser justificadas pelas seguintes razões:



As requisições de fundos são efectuadas com base nos orçamentos iniciais constantes do Mapa XI e do orçamento privativo, sendo ajustadas apenas pelas alterações orçamentais realizadas no referido mapa, nomeadamente as que resultam de integrações de saldos, reforços, anulações, retenções, etc.. Como o Instituto tem necessidade de requisitar previamente os fundos para cobertura da contrapartida nacional das ajudas a liquidar aos beneficiários, não se conhecem "a priori" com exactidão, as rubricas em que vão ser executadas as despesas, dada a diversidade de beneficiários privados que recebem ajudas e a necessidade de enquadrar despesas efectuadas por outros organismos do MADRP sem autonomia financeira e cujas despesas estão incluídas no orçamento privativo do IFADAP.

Deste modo, não é possível fazer comparações de forma directa entre as rubricas constantes das requisições de fundos e as rubricas de execução final realizada, dado que o Instituto procede periodicamente a ajustamentos nas rubricas de despesa do seu orçamento privativo. Aquelas alterações não pode ser repercutidas nas requisições de fundos, uma vez que já foram processadas".

Analisando esta resposta, refira-se que o IFADAP requisitou verbas do programa em Março, Maio, Setembro, Dezembro/97 e Janeiro/98, pelo que as alterações que tenham existido ao orçamento privativo podiam ser repercutidas pelo menos nas últimas requisições de fundos. Que os mapas anexos às requisições de fundos (de verbas aplicadas à data da requisição e a aplicar, por rubrica de classificação económica) tomem por base o orçamento privativo inicial, apenas alterado para reflectir as alterações que existam no respectivo programa do Orçamento do Estado, e não o orçamento privativo "periodicamente ajustado", significa que esses mapas contêm informação desajustada, com menor credibilidade.

De notar que na "conta de gerência", o agrupamento económico 08 – "Transferências de capital" (para empresas privadas, serviços autónomos, administração local, instituições particulares e famílias) inclui também as comissões do OE e parte das despesas com a gestão das medidas. Assim, o total do agrupamento económico 08 – "Transferências de capital" corresponde a:

– 25% das ajudas pagas (no Continente)	4 934	contos	(94,1%
.	927)
– comissões do IFADAP suportadas pelo OE.	192 485	"	(3,7%)
.			
– parte das despesas de acompanhamento das "Medidas".	118 733	"	(2,2%)
	<hr/>		
	5 246	"	(100%
	145)



Assim, 311.218 contos, valor correspondente a 5,9% das despesas com a classificação económica "Transferências de capital", não diz respeito ao co-financiamento orçamental das ajudas pagas, como essa classificação económica deixava supor.

Na sua resposta, refere o IFADAP:

"As despesas de acompanhamento e as comissões do IFADAP não são despesas elegíveis, pelo que têm de ser obrigatoriamente financiadas pelo OE, independentemente de se tratarem de despesas correntes ou de capital.

Quanto às comissões que o IFADAP está autorizado a cobrar através do PIDDAC, salienta-se que o procedimento habitualmente utilizado é o de adicionar as comissões às despesas nas referidas rubricas de execução, assumindo assim a mesma classificação económica da despesa a que está associada".

Em relação ao referido anteriormente e à resposta, tenha-se em atenção que não está em causa o financiamento orçamental obrigatório das despesas de acompanhamento (gestão) do programa e das comissões do IFADAP. As questões que se colocam são ao nível da classificação económica dessas despesas.

Assim, o valor de 118.733 contos de despesas de acompanhamento (despesas realizadas maioritariamente pelas DRA's e outras entidades públicas sem autonomia), foi incluído nas despesas das rubricas de transferências de capital para empresas privadas, para serviços autónomos, administração local, instituições particulares ou famílias, o que não corresponde à realidade.

Quanto às comissões do IFADAP suportadas pelo OE (192.485 contos) classificadas também como despesa resultante de "transferências para empresas privadas/serviços autónomos/(...)/famílias", tal despesa não existiu, isto é, 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 o procedimento – ao nível do Orçamento do Estado e do orçamento privativo –, de adicionar as comissões do IFADAP às rubricas com a classificação económica transferência de verbas para outras entidades seja revisto, 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.

No que se refere à despesa co-financiada pelo FEOGA-Garantia das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, e ao contrário da despesa financiada por verbas orçamentais, não se encontra discriminada na "conta de gerência" (estando agregada a despesas financiadas pelo FEOGA-Orientação e outras fontes). Assim, e notando que não existe em termos de execução financeira real um mapa com a estrutura do Mapa XI – PIDDAC (anexo ao OE), com as verbas do OE e comunitárias por programa, também a



"conta de gerência" não permite conhecer a execução financeira real do programa, quanto às despesas financiadas pelo OE e às despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia.

Assim, além da recomendação antes referida no ponto 6.4.2.1, considera-se necessária uma melhor classificação das despesas em termos de "conta de gerência".

Na sua resposta o IFADAP refere:

"Relativamente à questão de o IFADAP apresentar na "Conta de gerência" (Quadro V do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 66/97 de 01 de Abril) as despesas do FEOGA-Garantia e do FEOGA-Orientação e de Outras Fontes agregadas numa única rubrica "FEOGA e Outras fontes", este procedimento resulta de aspectos de ordem prática, da diversidade de despesas associadas às várias fontes de financiamento e do sistema de organização contabilística do Instituto.

Refira-se que a actividade do IFADAP no âmbito dos apoios aos Sectores da Agricultura e das Pescas, abrange grande número de programas e projectos com participações nacionais inscritas no Capítulo 50, nos orçamentos Regionais da Madeira e dos Açores, no Ministério da Defesa Nacional, no FEOGA-Orientação, no IFOP, no FEOGA-Garantia, no FSE e no OSS, etc., tornando-se extremamente difícil e onerosa a individualização por cada Programa das fontes de financiamento e da despesa das ajudas pagas aos beneficiários, para além do Cap.º 50.

De qualquer forma, embora aquela informação não esteja incluída na "Conta de gerência", o Instituto poderá obtê-la através dos registos micro-informáticos extra-contabilísticos existentes".

O número de programas e de apoios de que o IFADAP é entidade executora e/ou pagadora é de facto elevado. É também um facto que relativamente às Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC, para o ano de 1997, o IFADAP disponibilizou através de mapas extra-contabilísticos toda a informação necessária²², que foi confrontada com a documentação de prestação de contas do IFADAP (à Direcção-Geral do Orçamento e também ao FEOGA-Garantia, através do INGA). A questão que se coloca relativamente aos mapas extra-contabilísticos é que necessitam de ser confrontados com os documentos de prestação de contas, confrontação que não é possível se estes documentos não estiverem estruturados por forma a permitir essa confirmação.

²²Para os anos anteriores tais mapas extra-contabilísticos não existiam.



6.4.3 – Caracterização das ajudas concedidas

6.4.3.1 – Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

Estas ajudas são concedidas por um período de 5 anos, pagas anualmente, devendo o beneficiário em cada um dos quatro anos seguintes ao da candidatura confirmar ou alterar os dados da candidatura. Durante esse período o beneficiário está obrigado a cumprir os compromissos previstos para cada medida. Em caso de incumprimento contratual, se o contrato for rescindido, o beneficiário terá que devolver, com juros, as ajudas recebidas. Estas ajudas distinguem-se, assim, das ajudas anuais do INGA, também financiadas pelo FEOGA-Garantia.

O sistema das ajudas agro-ambientais, estabelecido na Portaria 688/94, de 23 de Julho, e nas Portarias que estabelecem os regimes específicos dessas ajudas (baseado em Unidades de Gestão Regionais e numa Unidade de Gestão Nacional) foi reestruturado pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro. A partir de 1997 a gestão das medidas é assegurada pelas DRA's e pelo IFADAP.

As medidas agro-ambientais são constituídas por quatro grupos:

Grupo I – Medidas de diminuição dos efeitos poluentes na agricultura

Estas medidas têm por objectivo incentivar os agricultores a utilizarem de uma forma mais racional os produtos químicos, a adoptarem métodos de luta alternativos contra pragas e doenças e promoverem sistemas de produção menos intensivos com obtenção de produtos de maior qualidade. São as seguintes as medidas que integram este grupo:

- Medida 2 – Luta química aconselhada;
- Medida 3 – Protecção integrada;
- Medida 4 – Produção integrada;
- Medida 5 – Agricultura biológica.

Grupo II – Extensificação e/ou manutenção de sistemas agrícolas tradicionais

As ajudas deste grupo têm como objectivo apoiar sistemas extensivos, tradicionais em Portugal, permitindo a sua manutenção e evitando a desertificação de vastas zonas do interior do país. É constituído pelas seguintes medidas:

- *Manutenção de sistemas agrícolas tradicionais extensivos:*
 - Medida 6 - Sistemas policulturais tradicionais do Norte e Centro;
- *Sistemas arvenses extensivos:*
 - Medida 7 – Sistemas cerealíferos de sequeiro
 - Medida 8 – Lameiros
 - Medida 9 – Sistemas forrageiros extensivos



– *Sistemas arbóreos-arbustivos tradicionais:*

Medida 10 – Olival tradicional

Medida 11 – Figueiral de Torres Novas

Medida 12 – Vinha em socalcos na Região Demarcada do Douro



– *Fruticultura tradicional:*

Medida 13 – Fruteiras de variedades regionais

Medida 14 – Pomares tradicionais de sequeiro do Algarve

Medida 15 – Amendoais tradicionais de sequeiro

Medida.16 – Montado de azinho

Medida 17 – Reconversão de terras aráveis em pastagens extensivas (não implementada)

Medida 18 – Apoio à manutenção de raças autóctones ameaçadas de extinção

Medida 19 – Extensificação da produção pecuária (não implementada).

Grupo III – Conservação de recursos e da paisagem rural

Para travar o crescente abandono de determinadas áreas agrícolas e florestais, este grupo de medidas tem, nomeadamente, o objectivo de as ordenar e controlar o aumento de incêndios florestais e consequente erosão e degradação da paisagem. Fazem parte deste grupo as medidas:

- Medida 20 – Manutenção de superfícies florestais abandonadas;
- Medida 21 – Manutenção de superfícies florestais complementares de explorações agrícolas;
- Medida 22 – Preservação de maciços de espécies arbóreas ou arbustivas autóctones;
- Medida 23 – Manutenção de terras agrícolas no interior de superfícies florestais;
- Medida 24 – Planos Zonais – Programa Zonal de Castro Verde.

Nos quadros seguintes caracterizam-se as ajudas concedidas das medidas agro-ambientais, em termos de valores acumulados em 15/10/97, das candidaturas de 1994 a 1997 (inclusive), no que se refere aos três Grupos.

O total de beneficiários das medidas, 132.924, é elevado, se se atender ao conjunto de procedimentos que cada candidatura envolve, durante cinco anos²³.

As medidas do Grupo II – "Extensificação ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos" concentram 83,5% dos beneficiários das medidas, como se observa pelo quadro seguinte:

Grupo de medidas	Beneficiários		Área	
	N.º	%	N.º de ha	%

²³O número de beneficiários das diferentes medidas é superior ao número de beneficiários individualmente considerados, visto que cada beneficiário individual pode receber ajudas de várias medidas, até um valor limite para a acumulação das ajudas.



II – Extensificação ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos	110 982	(83,5%)	513 160	(83,0%)
III – Conservação dos recursos e da paisagem rural	19 824	(14,9%)	80 699	(13,0%)
I – Diminuição dos efeitos poluentes na agricultura	2 118	(1,6%)	24 612	(4,0%)
Total	132 924	(100%)	618 471	(100%)

A área total objecto da ajuda é de 618.471 hectares (notando, embora, que há situações em que a mesma superfície pode ser objecto de ajuda de várias medidas), o que representará cerca de 15,6% da superfície agrícola útil (SAU).

A distribuição das áreas pelos três grupos de ajudas, de certo modo mede o grau de realização dos diferentes objectivos pretendidos com as medidas agro-ambientais.

Assim, e dado que os grupos II e III não são de natureza muito diferente, pode dizer-se que 96% da área é objecto de ajuda à manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, como uma ajuda adicional ao rendimento dos agricultores. Apenas 4% da área total é objecto da ajuda à diminuição dos efeitos poluentes da agricultura.

A ajuda média por ha é de apenas 19,3 contos, sendo no entanto o valor da ajuda por hectare bastante diferenciado por medida.

Em relação à ajuda média anual concedida a cada beneficiário (as ajudas são concedidas por 5 anos) é de apenas 99 contos. De notar que 15 das 21 medidas, têm um valor da ajuda anual média inferior a 100 contos, o que se traduz numa percentagem muito elevada de beneficiários com ajudas anuais entre os 30 e os 100 contos. Traduzindo esses valores no preço do salário diário de um trabalhador rural, ou no custo/hora de meios mecânicos, pode concluir-se que essas ajudas não constituem meios financeiros significativos para alterar práticas agrícolas tradicionais, reforçando a ideia que se trata antes de ajudas, reduzidas, ao rendimento dos agricultores²⁴.

Apesar dos valores médios baixos (das áreas de exploração, ajuda/ha e ajuda/beneficiário), dado o elevado número de beneficiários, em 15/10/97, a ajuda anual média das medidas agro-ambientais representava 13,1 milhões de contos.

Sendo a conjugação dos vários factores (n.º de beneficiários, área, ajuda/ha), no quadro seguinte referem-se as medidas com maior ajuda anual média (superior a 500.000 contos):

(em contos)

Medida	Total da ajuda anual média e %
6 – Sistemas policulturais tradicionais do norte e centro	2 907 503 (22,1%)
10 – Olival tradicional	1 396 238 (10,6%)

²⁴ Os valores médios das ajudas serão aumentados a partir de 1998, dadas as alterações introduzidas pela Portaria n.º 85/98, de 19 de Fevereiro.



18 – Apoio à manutenção de raças autóctones	1 220 255	(9,3%)
21 – Manutenção de superf. florestais no interior explor. agrícolas	1 097 611	(8,3%)
9 – Sistemas forrageiros extensivos	1 090 225	(8,3%)
3 – Protecção integrada	715 311	(5,4%)
16 – Montado de azinho	572 152	(4,4%)
Outras medidas	4 150 438	(31,6%)
Total	13 149 733	(100%)

Note-se que se trata de valores referentes à ajuda anual, a multiplicar por 5 anos, totalizando cerca de 65,7 milhões de contos .

6.4.3.2 – Medidas agro-ambientais – formação profissional

Este grupo de medidas pretende favorecer a formação de agricultores e técnicos sobre introdução de métodos de produção agrícola e florestal compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e dos recursos naturais e a preservação do espaço natural e da paisagem.

O grupo é constituída pelas seguintes medidas:

- ◆ Acções de formação;
- ◆ Acções de sensibilização;
- ◆ Acções de formação complementar ou estágios;
- ◆ Instalação e manutenção de campos de demonstração.

As medidas de formação profissional encontram-se regulamentadas pela Portaria n.º 693/94, de 23 de Julho, alterada quanto aos valores pela Portaria n.º 393/96, de 21 de Agosto e quanto ao sistema de gestão pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro. Estas medidas, a partir de 1997 são geridas pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural.

Desde 1994 e a até 31/12/97 foram aprovadas:

- ◆ 78 acções de sensibilização, das quais 29 das DRA's e as restantes promovidas por Cooperativas Agrícolas, Associações de Produtores e outras organizações;
- ◆ 232 cursos (acções) de formação, na sua maioria destinadas a agricultores, dos quais 4 promovidos por DRA's e as restantes por cooperativas, associações de produtores ou outras, estabelecimentos de ensino e outras entidades públicas;
- ◆ 8 candidaturas a estágios;



- ◆ 58 campos de demonstração, dos quais 22 por DRA's, sendo os restantes de Cooperativas, associações de agricultores e outras associações, instituições de ensino e outras entidades públicas, e de agricultores a título principal (9 campos de demonstração).

6.4.3.3 – Cessação da actividade agrícola

O Regulamento (CEE) n.º 2079/92 do Conselho, de 30 de Junho, instituiu um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura, considerando que estas ajudas contribuirão para: proporcionar um rendimento aos agricultores idosos que decidam cessar a actividade agrícola; favorecer a substituição desses agricultores idosos por agricultores que possam melhorar a viabilidade económica das explorações; reafectar terras agrícolas a utilizações não agrícolas quando a sua afectação a fins agrícolas não seja possível em condições de viabilidade satisfatória; proporcionar um rendimento aos familiares e assalariados agrícolas idosos que percam o emprego na sequência da reforma antecipada do agricultor. Podem candidatar-se agricultores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos, sendo as ajudas pagas durante um período de 15 anos.

Estas ajudas estão regulamentadas pela Portaria n.º 854/94, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Portarias n.ºs 135/96, de 2 de Maio e 424/98, de 21 de Junho. O seu sistema de gestão baseia-se em Unidades de Gestão Regionais (a que preside a respectiva DRA) e por uma Unidade de Gestão Nacional (presidida pela DGDR).

A ajuda a conceder ao agricultor ou agricultor e cônjuge é calculada tendo em conta:

- ◆ uma indemnização de base anual de 2.656,5 ECU (531,3 contos²⁵), ou no caso de o beneficiário se apresentar com o seu cônjuge, de 4.347 ECU (869,4 contos),
- ◆ acrescida de um prémio complementar de 289,8 ECU/ano (58,0 contos) por ha de regadio, vinha ou pomar, e de 72,5 ECU/ano (14,5 contos) por ha de sequeiro.

A ajuda é paga em prestações mensais até ao limite de 555,5 ECU/mês (111,1 contos/mês ou 1.333,2 contos/ano) quando se trate apenas do agricultor, ou de 694,3 ECU/mês (138,9 contos/mês ou 1.666,3 contos/ano), tratando-se de agricultor e respectivo cônjuge.

Estes valores são aplicáveis apenas quando a cessação da actividade ocorre aos 55 anos (idade mínima para a cessação) e o beneficiário contribua para a segurança social durante um período que lhe permita obter a reforma no âmbito da segurança social com a idade normal para essa reforma (actualmente 65 anos, para os homens²⁶).

No cálculo das ajudas são considerados os seguintes decréscimos em relação aos valores (de base) antes indicados:

²⁵ Os valores das ajudas vêm expressos na legislação em ECU. Na sua conversão em contos utilizou-se o câmbio aproximado de 1 ECU = 0,2 contos.

²⁶ A idade normal de reforma para as mulheres é determinada, em cada ano, pelo art.º 22.º da Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro.



- ◆ 2,5 pontos percentuais por cada ano a partir da idade mínima para a cessação (55 anos) até à idade da cessação (que não pode ocorrer depois da idade normal para a reforma);
- ◆ 3 pontos percentuais por cada ano entre a da idade mínima para a reforma no âmbito do regime geral da segurança social (65 anos para os homens ou a idade fixada para as mulheres) e a idade em que o beneficiário reúne as condições para se reformar (e que não pode ultrapassar 70 anos).

Também, para que a ajuda atinja o valor limite, é necessário que a área de exploração tenha uma área bastante acima das áreas médias das explorações das várias regiões, com excepção do Alentejo.

Assim, a ajuda máxima referida para agricultores, de 111,2 contos/mês é um valor limite, bastante superior ao valor médio da ajuda concedida, de 71.300\$00/mês.



O pagamento da ajuda durante o período de 15 anos, mantém-se constante durante 10 anos, decrescendo 10 pontos percentuais por ano nos últimos 5 anos.

Até à reforma do beneficiário no âmbito da segurança social a ajuda pode ser designada pré-reforma.

Quando o beneficiário passe a receber uma pensão de reforma no âmbito do regime nacional de segurança social, a ajuda passará a constituir um complemento de reforma, de montante equivalente à diferença entre o valor da ajuda atribuída e o valor da respectiva reforma e do montante adicional da pensão. Em caso de morte do beneficiário, a ajuda continua a ser paga nas mesmas condições ao seu cônjuge, descendentes menores em 1.º grau ou outras pessoas a cargo, deduzida, se for caso disso, da pensão de sobrevivência.

Quanto à distribuição regional (área das DRA's) das candidaturas aprovadas, até Julho/98, verificava-se:

Região	N.º cand.	%	Área total (ha)	%
Entre-Douro-e-Minho	188	29,1	911	10,4
Trás-os-Montes	112	17,4	1 255	14,4
Beira Litoral	87	13,5	510	5,8
Beira Interior	69	10,7	1 007	11,5
Ribatejo e Oeste	117	18,1	1 169	13,4
Alentejo	69	10,7	3 848	44,0
Algarve	3	0,5	43	0,5
Total	645	100	8 738	100

As regiões com maior número de candidaturas são as de Entre-Douro-e-Minho (188), Ribatejo e Oeste (117) e Trás-os-Montes (112), sendo a distribuição geográfica das candidaturas bastante irregular, em resultado de vários factores, económicos, sociais e culturais, características regionais das explorações agrícolas e da divulgação da medida.

Em resultado das áreas mínimas de acesso a estas medidas, as explorações de menor dimensão, em princípio com menor viabilidade, não têm área suficiente para serem objecto de ajuda à cessação da actividade agrícola, o que restringe a aplicação destas ajudas.

Salienta-se nas respostas do IFADAP e da DGDR, a necessidade de ser ponderada a condição de acesso, em termos de área mínima ou em termos de dimensão económica mínima das explorações agrícolas, dado que a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, com base na qual se determinam as áreas para efeitos de acesso às ajudas, carece de actualização.

6.4.3.4 – Medidas florestais na agricultura

Estas ajudas são geralmente constituídas por subsídio ao investimento e por prémios (de manutenção e por perda de rendimento):



- ◆ Subsídio a fundo perdido ao investimento – podendo atingir 100% das despesas de investimento.
- ◆ Prémio anual de manutenção – de 85 ECU (17 contos) por hectare arborizado, durante os primeiros cinco anos, destinado a cobrir os custos decorrentes das operações de manutenção das superfícies arborizadas constantes do projecto de investimento.

Com excepção da arborização com espécies de crescimento rápido (eucalipto e choupo) e dos organismos da administração central ou local, bem como os agricultores que já beneficiem das ajudas à reforma antecipada, os beneficiários de ajudas à arborização têm também direito ao:

- ◆ Prémio anual por perda de rendimento – entre 109 e 266 ECU (entre 21,8 e 53,2 contos) por hectare arborizado, durante 10, 15, ou 20 anos (conforme a espécie florestal, o tipo de beneficiário e a classe de área), destinado a compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização da superfície agrícola.

Estas ajudas encontram-se regulamentadas pela Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril, alterada pela Portaria n.º 216/96, de 14 de Junho, que atribui ao IFADAP a gestão destas medidas.

Em 31/10/97, o número de projectos definitivamente aprovados (i. é, após o início dos trabalhos) totalizava 3.963, com a área total de 96.445 ha. Esta área representa cerca de 2,4% da superfície agrícola útil e de 3,1% da área florestal. O quadro seguinte caracteriza as ajudas concedidas nessa data, quanto aos valores totais e valores médios.

(em contos)

Subsídio ao investimento	
N.º de beneficiários (n.º de projectos)	3 963
Área total (n.º de hectares)	96 445
Área média/beneficiário (ha)	24,3
Subsídio ao investimento	16 849 951
Subsídio médio ao investimento/ha	174,71
Prémio de manutenção	
Área total (n.º ha)	96 512
Prémio total (5 anos)	9 394 787
Prémio anual	1 878 957
Prémio/ha/ano	19,5
Prémio/ha (5 anos)	97,5
Prémio por perda de rendimento	
Área total (n.º de hectares)	96 240
Prémio total (20 anos ^{a)})	73 912 914
Prémio total anual	3 695 646
Prémio médio/ha/ano	38,4
Prémio médio/ha (20 anos ^{a)})	768



- a) Valor estimado, considerando o prémio por perda de rendimento pago por um período de 20 anos.

A área média dos projectos (24,3 ha) é relativamente elevada e resulta do elevado número de projectos de florestação do Alentejo, que concentra 22,2% dos projectos de florestação e 46,9% da área total, sendo a área média de cada projecto de 45 ha, muito superior aos projectos da Beira Litoral (2,3 ha) e de Entre-Douro-e-Minho (3,1 ha).

Quanto ao valor das ajudas aos projectos aprovados (considerando a duração total dos prémios) verifica-se:

– Subsídio ao investimento:	16,8	Milhões	de	
		contos		
– Prémio de manutenção:	9,4	"	"	"
– Prémio por perda de rendimento:	<u>73,9</u>	"	"	"
Total:	100,1	"	"	"

De notar a importância do prémio por perda de rendimento, por se tratar de um valor a pagar (geralmente) durante 20 anos.

6.4.4 – Resultados da verificação quanto à concessão, controlo e pagamento das ajudas. Conclusões e recomendações

Dada a diversidade e complexidade das medidas (agro-ambientais, ajuda à cessação da actividade e medidas florestais), no que se refere às condições de elegibilidade, controlo e acompanhamento das ajudas, a gestão das medidas é complexa, envolvendo um grande volume de trabalho por parte do IFADAP, das DRA's, da DGDR e do INGA.

De acordo com a análise efectuada, constante do relatório de auditoria, referem-se em seguida as conclusões e as recomendações relativamente aos aspectos susceptíveis de serem melhorados.

6.4.4.1 – Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

a) Identificação das superfícies de acordo com o Sistema de Identificação Parcelar (parcelário)

Até 1997, inclusive, as áreas totais dos prédios eram geralmente comprovadas através de cadernetas prediais (Cadastro Rústico, abrangendo o sul do País) e de certidões de teor das Finanças (no norte do País).

Destaca-se a conclusão do INGA, quando as (suas) ajudas "superfície" eram suportadas pelo Cadastro Rústico e pelas certidões de teor das Finanças:



"(...) a realização de múltiplas acções de controlo e medição de áreas pelos serviços do Instituto permitiu concluir que a área real das parcelas era desconhecida de muitos agricultores e que, sem esta, a aplicação da regulamentação anti-fraude se traduzia pela generalização de situações em que os agricultores penalizados não possuíam a totalidade dos elementos necessários a uma boa preparação das suas candidaturas". (INGA/DVC, 1998, "Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas em Portugal (parcelário)").

Esta situação é transponível para as medidas agro-ambientais, de candidaturas anteriores a 1998, pelo que a partir deste ano, conforme está determinado, a confirmação das áreas através do parcelário, dando cumprimento ao art.º 19.º do Reg. (CEE) n.º 746/96 da Comissão, de 24/4/96, criará condições mais favoráveis para que as áreas objecto das ajudas agro-ambientais correspondam às áreas reais e, ao mesmo tempo, evitem a penalização dos agricultores na situação descrita, em resultado de controlos no local.

Também, quando a área objecto da candidatura é inferior à área total da parcela, e também quanto à questão da densidade das árvores (ou vinha) da área objecto da ajuda, o parcelário (mapa P3) pode fornecer elementos de confirmação mais precisos.

b) Controlos no local

De forma sistematizada começaram a ser realizados controlos no local, em 1996, pelas DRA's, sendo a amostragem dos beneficiários a controlar efectuada pelo IFADAP. O controlo abrangeu as candidaturas aprovadas nos anos de 1994, 1995 e 1996 (como já foi referido, as ajudas são concedidas por um período de 5 anos). Também em 1997 foram realizados controlos no local, de candidaturas aprovadas nesses anos e em 1997, estando também prevista a realização de controlos no local nos anos seguintes.

O controlo realizado em 1996 abrangeu 7.638 medidas²⁷, estando 6.248 (81,8%) em situação regular e 1.390 em situação irregular, tendo sido rescindidos os contratos de 870 (11,4% das medidas sujeitas ao controlo).

Do controlo realizado no local em 1997, sobre 7.980 medidas, estavam em situação regular 5.914 (74,1%) e em situação irregular 2.066, dos quais as situações que poderiam originar a rescisão dos contratos representavam 1.168 (14,6%), não estando, contudo, o processo do controlo encerrado à data da auditoria.

Relativamente aos anos de 1994 e 1995, não existia metodologia de controlo no local, nem modelo de relatório de controlo. A inexistência de dados relativos ao controlo no local efectuado nesses anos foi questionada pelos serviços da Comissão Europeia (DG VI – Agricultura) no âmbito do apuramento de contas dos exercícios desses anos.

Dada a inexistência desses dados, às obrigações de controlo assumidas pelo Estado no programa apresentado à Comissão sobre a aplicação das ajudas agro-ambientais e às normas (bastante genéricas) sobre as correcções financeiras (sanções) relativas às verbas do FEOGA-Garantia, os serviços da

²⁷O número de medidas objecto de controlo é superior ao número dos respectivos beneficiários, visto que um beneficiário pode receber ajudas respeitantes a mais do que uma medida.



Comissão (DG VI – Agricultura) comunicaram formalmente, em 18/03/97, a proposta de uma correcção financeira forfetária (i. é, a diminuição das verbas do FEOGA-Garantia a receber pelo INGA no apuramento de contas desses exercícios) de 10% sobre o valor declarado do co-financiamento do FEOGA-Garantia, das ajudas pagas das medidas agro-ambientais nos anos de 1994 e 1995. Os serviços da Comissão indicavam também, que "se as autoridades portuguesas considerarem oportuna uma conciliação sobre esta conclusão, podem apresentar o respectivo pedido".

No recurso apresentado pelo INGA ao Órgão de Conciliação (constituído por personalidades independentes, da Comissão), em 29/04/97 (que anexa carta dirigida à DG VI – Agricultura, em 5/12/96, sobre a mesma questão) destaca-se a justificação assente no facto de os controlos realizados em 1996, abrangerem também as candidaturas dos anos de 1994 e 1995, em percentagem ligeiramente superior a 5%. O recurso refere que o programa apresentado à Comissão, não formulava "qualquer objectivo no sentido da realização de controlos numa base anual, e a partir do primeiro ano. Sendo estas medidas (...) o resultado de contratos quinquenais, o pagamento durante os primeiros dois anos, sem a realização de controlos de campo, não pôs em risco a legitimidade das despesas financiadas pelo FEOGA".

No processo de conciliação, a Comissão (DG VI – Agricultura) aceitou parcialmente esta argumentação, em 4/8/97, concluindo que: "Na grande maioria das medidas, um ou vários compromissos não podem ser utilmente controladas posteriormente (ou seja, em 1996, para os anos de 1994 e 1995). Para as medidas seguintes pelo contrário, e a título excepcional (...)", manifesta a disposição, de não aplicar a correcção financeira proposta às medidas 2, 3 e 4 (do Grupo I), 20, 21 e 22 do (Grupo III) e formação profissional (Grupo IV).

Em resposta ao Órgão de Conciliação, o INGA, em 19/09/97, apresentou as justificações para as restantes medidas "nas quais os compromissos assumidos podem ser utilmente confirmados à posteriori".

No seu relatório final, de 7/10/97, o Órgão de Conciliação conclui que "pontos decisivos para resolver o presente caso não foram clarificados entre as partes (nomeadamente a natureza dos controlos de elegibilidade efectuados em 1994 e a apreciação detalhada medida por medida do programa português, da necessidade de um controlo anual no local a efectuar antes do primeiro pagamento das ajudas em 1994)". Submete as suas reflexões e conclusões às partes, sugerindo-lhes que tentem chegar a uma solução de comum acordo.

Por carta de 17/02/98, a Comissão (DG VI – Agricultura) confirma a correcção financeira de 10%, agora incidindo sobre as medidas do Grupo II (são agora excluídas da correcção financeira a medida 5 do Grupo I e a medida 23 do Grupo III), no valor de 200.574 contos (1994) e 630.170 contos (1995), isto é, 10% do valor correspondente ao co-financiamento do FEOGA nas ajudas pagas do Grupo II das medidas agro-ambientais nos anos de 1994 e 1995, respectivamente.

À data da auditoria, a correcção financeira relativa a 1994, aprovada por Decisão da Comissão de 6/05/98 (relativa ao apuramento das contas dos Estados-membros relativas às despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia, exercício financeiro de 1994), já tinha sido deduzida nas verbas do FEOGA-Garantia a receber pelo INGA relativas a Julho/98.

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 facto de o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser bastante 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.

Na sua resposta, o IFADAP refere que *"vai apresentar, junto da Comissão, justificação que comprova que as candidaturas de 1995 têm vindo a ser controladas desde 1996"*.



c) Controlo administrativo

O controlo administrativo pelas DRA's, envolve o controlo da elegibilidade da candidatura, dos dados da candidatura – áreas, ocupação cultural, densidades (plantas) e encabeçamento (animais) – e do seu registo na "base de dados das medidas agro-ambientais", e dos documentos comprovativos exigidos, nomeadamente os comprovativos da posse da terra. Envolve também o controlo das confirmações/alterações anuais das candidaturas.

Em 72 processos analisados no IFADAP, com frequência o espaço no formulário (anexos) de candidatura reservado à DRA (antes, ao Secretariado da UGR), para anotação pelo técnico responsável de que a candidatura reúne condições de elegibilidade, não estava preenchido, assinado e datado.

Também o check-list dos documentos apresentados na candidatura (Anexo à Circular do IFADAP n.º 2/97, de 12/02/97, com entrada em vigor em 1/1/97), em que o técnico confirma que os documentos assinalados estão conformes com a candidatura apresentada, apenas existia em seis processos (todos da DRA do Alentejo).

Note-se que a inexistência dessas evidências de controlo administrativo não significa que o controlo administrativo dos respectivos processos não tenha sido efectuado, e que os registos na base de dados não estejam de acordo com os dados da candidatura. Neste aspecto, os dados dos 18 processos relativamente aos quais se efectuou essa verificação conferiam com os registos existentes na base de dados e com o correspondente valor dos pagamentos efectuados em 1997. Contudo, tal como está previsto, o controlo administrativo realizado pelas DRA's deve ser evidenciado, quer no formulário de candidatura (anexos), quer no check-list dos documentos de candidatura.

Na sua resposta, o IFADAP refere:

"Esta recomendação já se encontra em vigor. A existência de "check-list" dos documentos apresentados na candidatura apenas passou a ser exigida com a Circular n.º 2/97 do IFADAP, de 01.01.97, pelo que em todos os processos entregues antes dessa data, esse "check-list" não era obrigatório".

Em relação à resposta faz-se notar que estas ajudas existem desde 1994, pelo que a obrigatoriedade da existência de "chek-list" dos documentos de candidatura surge tardiamente. De notar que, dos referidos 72 processos analisados, 66 são candidaturas de 1997 (isto é, de 1/1/97 a 31/1/97), das quais apenas os referidos 5 tinham "chek-list", o que não é de surpreender se se comparar a data da Circular (12/2/97) com a data da sua entrada em vigor (1/1/97). Assim, na prática, a obrigatoriedade de "check-list" só tem início para candidaturas de 1998.



6.4.4.2 – Medidas agro ambientais – formação profissional

a) Controlo no local das acções de formação e de sensibilização

O anterior modelo de gestão das medidas de formação profissional (UGN/UGR's) foi alterado pela Portaria n.º 745-0/96, de 18 de Dezembro, que atribuiu à DGDR a gestão dessas medidas.

No que se refere à metodologia a utilizar no controlo no local dos cursos de formação e de sensibilização e no controlo (acompanhamento) dos campos de demonstração, foi estabelecida por Circulares da UGN, de 31/5/96. No entanto, esta metodologia, se bem que bastante completa quanto à definição das finalidades do controlo e aos aspectos a verificar, assentava no modelo de gestão anterior a 1997, pelo que uma parte significativa dos controlos competiria às ex-UGR's (presididas pelas DRA's).

Em relação ao controlo no local durante a realização da acção, nas acções de sensibilização actualmente a DGDR não o efectua, dada a sua dispersão geográfica e curta duração (em regra, 1 dia).

Nas acções de formação, segundo a DGDR, um técnico tem realizado visitas de acompanhamento a algumas dessas acções (entre 5 e 10% das acções de formação).

Embora se tenha alterado o modelo de gestão em que assentava a Circular de 31/5/96, não se vêem razões para se terem alterado os objectivos e as metas do controlo durante a realização das acções, para o qual a DGDR deverá implementar um sistema adequado.

Dado que os cursos de formação em regra não são promovidos pelas DRA's, que também promovem apenas uma parte das acções de sensibilização, atendendo à Portaria n.º 745-O/96, recomenda-se que o controlo das acções de formação e de sensibilização tenha a participação das DRA's, sendo a metodologia eventualmente fixada por um protocolo com a DGDR.

Na sua resposta o IFADAP refere:

"Aceita-se a recomendação pelo que o IFADAP irá propor à DGDR esta actuação".

Por sua vez refere a DGDR na sua resposta:

"As competências em termos de gestão deste grupo de medidas transitaram, de facto, para a DGDRural.

As circulares de ex-UGN em termos de procedimento relativos a decisão das candidaturas e gestão das mesmas mantêm-se actuais. Procederemos, contudo, de acordo com o sugerido, à emissão de uma circular relativa a estas medidas.



A circular referente a controlo necessita efectivamente de ser reformulada, o que está em preparação e permitirá reforçar os objectivo do controlo".

b) Ajudas aos campos de demonstração

As regras de atribuição das ajudas aos campos de demonstração são inteiramente diferentes das ajudas do Grupo I das medidas agro-ambientais, nomeadamente das medidas de protecção integrada (medida 4) e agricultura biológica (medida 5). As ajudas aos campos de demonstração são calculadas em percentagem (80%) das despesas elegíveis, enquanto as do Grupo I são calculadas em função da área, conforme o tipo de cultura.

Assim, a um promotor agricultor a título principal, de um campo de demonstração de agricultura biológica, de fruticultura (morangos) em estufa, com uma área de 0,1 ha, foi atribuída, conforme as regras de cálculo das ajudas dos campos de demonstração, uma ajuda de 4.146 contos por um período de 4 anos, isto é, 1.036,5 contos/ano. Das despesas aprovadas, no total de 5.183 contos (a participar em 80%), 3.541, isto é, 68,3%, são despesas com remunerações.

Na sua resposta refere a DGDR:

"Uma parte significativa da ajuda é de facto destinada a despesas com remuneração, mas devemos ter presente que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo".

Assiste razão à DGDR quando entende dever ser separada a remuneração do técnico responsável pelo campo das restantes remunerações, neste caso das remunerações do proprietário do campo. No entanto, quando refere que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo, tal não se verificou em 1997. Assim, neste ano, para um total de remunerações de 2.242.057\$00, as remunerações do proprietário do campo totalizaram 1.163.800\$00 (52%) e a do técnico 1.078.257\$00 (48%).

Uma candidatura à Medida 5 – "Agricultura biológica", com as mesmas características de área e cultura teria uma ajuda de 60,3 ECU/ano (12,1 contos/ano, durante 5 anos, totalizando 60,5 contos) ou, com as majorações de 20%, de 72, 5 ECU/ano (14,5 contos/ano, durante 5 anos, totalizando, 72,5 contos).

A enorme diferença entre os dois tipos de ajuda só é justificável pelos efeitos de demonstração que tenha o campo de demonstração.

Naturalmente o efeito de demonstração que o campo venha a ter não pode ser perfeitamente previsto, na altura da aprovação da candidatura pela DGDR, mesmo com o parecer favorável da DRA. Será por isso necessária uma avaliação dos resultados, em termos de efeitos de demonstração, dos campos de demonstração existentes. Parece, no entanto, para impedir a referida desigualdade das ajudas entre os campos de demonstração e as correspondentes ajudas do Grupo I, 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.

Refere a resposta do IFADAP:



"O programa de Agro-Ambientais apresentado por Portugal, e aprovado pela Comissão, prevê o nível de ajudas que estão a ser aplicadas. A recomendação poderá, de futuro ser seguida pela DGDR, Organismo que elaborou o programa".

Na sua resposta refere a DGDR:

"A forma como foi concebido o apoio a Campos de Demonstração parece-nos correcto embora se admita que a elegibilidade de acção deste tipo promovidos por agricultores ATP deve ser objecto de particular análise.

Está previsto no quadro da avaliação final da aplicação deste programa incluir um capítulo sobre o impacto do grupo IV das medidas formação profissional, que inclui os Campos de Demonstração.

Os campos de demonstração embora justificados como tal, têm um interesse que está para além da simples demonstração directa aos agricultores, de uma determinada prática. Não podemos esquecer o efeito multiplicação, quando estes campos, como sucede para a maioria, são o campo de trabalho de técnicos de associações de protecção integrada, que a partir dos mesmos desenvolvem junto dos agricultores e nas suas parcelas o trabalho de aconselhamento directo".

6.4.4.3 – Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola

Na verificação das condições de elegibilidade e do cálculo do valor da ajuda, podem ocorrer um conjunto de situações que necessitam de verificação pelas UGR's, a UGN e o IFADAP. Parte dessa informação pode ser obtida directamente da documentação apresentada pelo promotor. Outra exigirá a consulta relativa a bases de dados de outras ajudas.

Em 20/6/95, a UGN deliberou que: "as DRA's, aquando da elaboração do parecer das candidaturas mencionem expressamente nestas o "histórico" das ajudas de que foi alvo o candidato (indenizações compensatórias e agro-ambientais)". Nos processos analisados não existia tal "histórico", realizado pelas DRA's (ou pelo IFADAP).

Parece assim necessário que a UGN defina um modelo de "histórico" das ajudas recebidas pelo candidato, relevantes para a concessão das ajudas à cessação da actividade, onde a UGR, a UGN ou o IFADAP refiram os resultados de verificações efectuadas.

Na sua resposta, o IFADAP refere:



"O IFADAP analisa o "histórico" do agricultor e apresenta-o posteriormente em reunião da Unidade de Gestão, quer ao nível regional, quer o nível nacional. De futuro procurar-se-á evidenciar melhor este procedimento sistémico".

Por sua vez, refere a resposta da DGDR:

"(...) continua a ser sistematicamente feito o cruzamento com as Agro-Ambientais por parte do Secretariado do UGN, uma vez que ao mesmo foi facultado pelo IFADAP o acesso informático à base de dados relativa a esta medida.

Relativamente a outras medidas geridas pelo IFADAP (Crédito PAR, P.O. Vinha, Reg. 980/95, Reg. 2080/92, PEDAP, etc.), está institucionalizado o controlo sistemático da situação de beneficiário da cessação perante estas medidas, no sentido da sua regularização, por informação carregada junto da UGN pelo representante do IFADAP. A obrigatoriedade desta regularização consta da decisão exarada pela UGN no processo de candidatura".

Quanto às ajudas ao abandono da produção leiteira, pagas pelo INGA, em 7/3/96, a UGN decidiu "o envio para o INGA de uma lista dos agricultores e cônjuges cuja candidatura tenha sido aprovada, para verificar se se encontram abrangidos pelo regime de ajuda à produção leiteira, quais os montantes anuais que recebem e o período de ajuda. Igualmente para que o INGA cesse o pagamento de outras ajudas no âmbito das organizações comuns de mercados". Na acta da UGN, de 2/7/96, é referido que: "O INGA forneceu uma listagem dos beneficiários da cessação da actividade agrícola que são simultaneamente beneficiários da ajuda ao abandono da produção leiteira. Vai-se proceder a ajustamento no valor da ajuda à cessação da actividade agrícola, de forma a que a ajuda acumulada com a ajuda ao abandono da produção leiteira não exceda os limites previstos nas Portarias 854/94 e 135/96. As fichas de cessação passarão a conter informação relativa ao montante e ao período de ajuda ao abandono da produção leiteira".

Dois anos depois, não existem outras referências nas actas da UGN ao cruzamento da informação relativa às ajudas à cessação de actividade e a essas ajudas do INGA. Parece, assim, necessário definir a metodologia e prazos que permitam verificar o valor acumulado das ajudas à cessação da produção agrícola e ao abandono da produção leiteira, e também para comunicar a cessação da actividade ao INGA, para que cesse o pagamento de outras ajudas.

Refere a resposta do IFADAP:

"Esta recomendação irá ser apresentada à Unidade de Gestão. No entanto, sempre se diga que vêm sendo disponibilizado ao INGA, ainda que sem carácter sistemático ou periódico, dados que permitem tornar exequível o cruzamento da informação".



Refere a resposta da DGDR

"O facto de se ter deixado de cruzar sistematicamente, isto é, por candidatura, a existência do prémio ao abandono da produção leiteira derivou do facto de este prémio ter deixado de ser pago após 1996 (resgate relativo a 1992).

No entanto uma vez que foi reiniciado o resgate relativo ao abandono da produção leiteira relativo à campanha de 1996/97 continuou incluída nos novos impressos de candidatura (1998) informação relativa a este prémio.

Assim as candidaturas de 1998 serão objecto de cruzamento de informação com a base de dados do INGA.

Relativamente à comunicação ao INGA da lista de beneficiários da cessação no sentido de este cessar pagamentos referentes a outras ajudas, está institucionalizado ao nível do Secretariado da UGN, o procedimento de duas vezes por ano, meses de Junho e de Novembro, ser remetido a este Organismo listagem dos beneficiários de Cessação de Actividade Agrícola".

Um dado fundamental para o cálculo da ajuda é o da área agrícola da exploração e a respectiva ocupação cultural em regadio/pomar/vinha e sequeiro. Por deliberação da UGN, de 12/7/95, "as áreas a considerar para atribuição da ajuda são as que constem das Cadernetas Prediais ou das Certidões de Finanças".

A conclusão do INGA sobre a (in)correção das áreas expressas nesses documentos, isto é, a não correspondência entre as área comprovadas por esses documentos e as áreas reais, foi anteriormente transcrita no ponto 6.4.4.1, relativamente às medidas agro-ambientais. Assim, saliente-se a deliberação da UGN, 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 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 multiplicado por 15.

A apresentação do parcelário contribui também para confirmação de que a área objecto de cessação corresponde à totalidade da área agrícola da exploração.

Refere a resposta do IFADAP:



"Não existindo qualquer norma comunitária sobre esta questão, a recomendação será tida em consideração devendo, no entanto, a sua implementação ser devidamente ponderada".

Resposta da DGDR:

"Em reunião técnica realizada em 24/02 de 1999, com o INGA, IFADAP e DGDR, ficou acordado que a apresentação do parcelário por parte do candidato à cessação deverá ser obrigatória, sempre que o mesmo seja detentor dos respectivos "P1" e "P3".

No sentido de assegurar esta obrigatoriedade, será feito cruzamento de informação com a base de dados do INGA, relativa aos agricultores nesta situação.

Este procedimento será normalizado através de circular a emitir em próxima reunião da UGN".

Questão muito importante no controlo das ajudas do Reg. 2079/92 é suscitada quando a ajuda à cessação da actividade passa a ser complemento de reforma, isto é, o valor da ajuda passa a ser deduzido do valor da reforma paga pela segurança social, através do Centro Nacional de Pensões (CNP). À data da auditoria, tinham sido realizadas reuniões do IFADAP com o CNP, estando previsto mas ainda não implementado, um sistema que, por meios informáticos, a partir da listagem dos beneficiários das ajudas à cessação entregue pelo IFADAP, permita ao CNP identificar aqueles que já recebem reformas da segurança social e os respectivos montantes, para que o IFADAP possa proceder à dedução no valor da ajuda. Esta questão era já urgente à data da auditoria (Setembro/98), dado existirem então mais de vinte beneficiários em situação de reforma.

Na sua resposta o IFADAP refere:

"Estão a ser desenvolvidos os necessários contactos, com o Centro Nacional de Pensões, no sentido da obtenção, por via informática, dos dados necessários ao tratamento automático desta questão, o que ainda não se conseguiu concretizar. Tal não significa, no entanto, que a dedução não esteja a ser actualmente efectuada, embora manualmente".

6.4.4.4 – Medidas florestais na agricultura

A partir da entrada em vigor da Portaria n.º 216/96, de 14 de Junho, a gestão das medidas florestais na agricultura passou a ser da competência do IFADAP, em coordenação com as DRA's (o modelo anterior era também de UGN/UGR's). A gestão foi clarificada pelo protocolo celebrado entre o IFADAP e as DRA's, em Junho/97.

No que se refere à determinação dos custos elegíveis das acções, os Serviços Regionais do IFADAP utilizavam tabelas regionais. A partir de Julho/98, para a uniformização dessas tabelas, foi aprovada uma tabela de produtividades (jornas por operação, horas/ha) e de custos



máximos admissíveis na análise dos orçamentos, apenas podendo ser aceites valores superiores com justificação técnica de suporte. Essa justificação técnica apresentada pelo promotor (por exemplo sobre as características do terreno e da cobertura vegetal, que implicarão maiores custos na preparação do terreno) não dispensa a necessidade de uma verificação no local, pelo IFADAP, da realidade dessas justificações.

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 do promotor quanto ao custo, para projectos de investimento de maior valor, havendo recurso à contratação de empresas especializadas na florestação ("empregueiros florestais"), parece necessário que os custos 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.



Na sua resposta o IFADAP refere:

"A partir de Julho de 1998, foi criada e divulgada pela DFAO uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações à excepção da preparação de terreno, através da Instrução Interna n.º 1/98, de 13.07.98. Este normativo interno representou o corolário final de um exaustivo trabalho de identificação e sistematização da informação recolhida a nível regional relativa às operações florestais usualmente praticadas em cada região.

Refira-se que, excepcionalmente, a consideração/aceitação de valores superiores aos da tabela exige uma justificação técnica, mas não obrigatoriamente uma verificação "in loco", pois poderá existir conhecimento pormenorizado da região por parte dos técnicos analistas, nomeadamente, quanto à natureza e desenvolvimento da vegetação espontânea ou declives, etc.. Neste contexto há ainda que ter em conta a existência de suportes de análise como, por exemplo, cartas de solo ou mapas do Atlas do Ambiente, que podem permitir uma caracterização suficiente do terreno e do clima (e até da flora) para o efeito.

É ainda de referir que os custos médios aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o próprio Regulamento estabelece.

Quanto à necessidade de facturas pró-forma ou orçamentos de várias empresas com o objectivo de obter custos inferiores, afigura-se-nos um procedimento, por si só, desnecessário face à natureza dos investimentos e dos intervenientes em causa, pois os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos. Por outro lado, a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso (recorda-se que não existem carteiras profissionais atribuídas por entidades credíveis aos empreiteiros florestais)".

Quando se destaca a necessidade dessas tabelas, não é mais do que o reconhecimento da existência de um mercado imperfeito na área das empreitadas florestais, apontado na parte final da resposta do IFADAP, do qual essas tabelas constituem um instrumento de regulação, com as vantagens e as desvantagens inerentes a tais tabelas administrativas. Trata-se, assim, de uma situação complexa, numa área que representa vários milhões de contos de apoios públicos.

A resposta do IFADAP destaca três aspectos relativamente aos custos resultantes da consulta a mais de uma empresa serem eventualmente inferiores aos daquelas tabelas: os custos médios dos projectos aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o



próprio Regulamento estabelece; os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos; a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso.

Apenas o terceiro aspecto está agora em análise. Notando que o que está em causa são os projectos de promotores privados, que constituem a larga maioria dos projectos, o que se refere como necessário não é a realização de concursos públicos²⁸, a adjudicar ao preço mínimo, mas que o promotor apresente mais de uma proposta, de empresas que apresentem uma relação qualidade/preço que considera aceitável.

Assim, o Tribunal mantém o reconhecimento da necessidade de, nos investimentos de entidades privadas, os custos das operações de maior valor sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma empresa, e recomenda o acompanhamento das questões levantadas, pelos diferentes Organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

No que se refere ao prémio de manutenção e do prémio por perda de rendimento, o respectivo valor depende da área florestada. O controlo das áreas será efectuada pelo IFADAP nas acções de controlo.

Dado que essas acções de controlo são realizadas por amostragem, a diferença entre a área declarada e a área real pode vir a ser conhecida tardiamente e apenas se o projecto tiver sido seleccionado para controlo.

Tendo em conta o que foi referido sobre o parcelário, a propósito das medidas agro-ambientais (ponto 6.4.4.1), além de outras formas de medição praticadas pelo IFADAP, parece necessário, tal como o aprovado pelo IFADAP relativamente às medidas agro-ambientais, que nos projectos de arborização de terrenos agrícolas o promotor apresente o correspondentes P1 e P3.

Na sua resposta, refere o IFADAP:

"Convirá recordar que o Prémio à Manutenção (PM) não é controlado directamente pelo IFADAP, mas sim pelas DRA's, conforme protocolos já celebrados em 24.06.97. Aliás, para efeitos de atribuição do 1º PM, é obrigatório o envio do relatório de vistoria pela DRA ao IFADAP, previamente ao respectivo pagamento.

De notar que processo de candidatura inclui obrigatoriamente a apresentação de cartografia adequada (e não apenas da caderneta predial ou outra forma de confirmação de titularidade dos prédios), que permita, nomeadamente, confirmação da área arborizar, a qual é verificada no processo de análise que antecede a aprovação de respectivo projecto de investimento.

²⁸Os projectos de florestação de entidades públicas, nomeadamente das DRA's, seguirão as regras estabelecidas sobre concursos públicos.



Quando da vistoria para efeitos de pagamento de prémios, nomeadamente da que antecede obrigatoriamente, conforme atrás referido, o pagamento do 1º PM, é também feita a confirmação das áreas, através da sua medição sempre que tal se mostrar necessário (com indicação do respectivo método)".

A apresentação do parcelário para efeitos de aferição das áreas não se afigura indispensável no caso do Reg. (CEE) n.º 2080/92, ao contrário do que se verifica para outras medidas, pois as exigências nesta matéria para os projectos florestais, quer no processo de candidatura (projecto de investimento), quer no controlo posterior para efeitos de pagamento dos prémios, dão já uma boa segurança, quanto às áreas a arborizar.

Contudo, por questões de cruzamento das candidaturas com as várias medidas financiadas pelo FEOGA-Garantia, e a sua inclusão no Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), admitimos a possibilidade de incluir nas condições de acesso, às ajudas no âmbito do Reg. (CEE) n.º 2080/92, a exigência da apresentação do parcelário relativo às áreas agrícolas a arborizar, o que se encontra em fase de estudo".

De acordo com a resposta, as medições no terreno efectuadas pelas DRA's na altura do pagamento do 1.º prémio de manutenção, são efectuadas "se necessário", isto é, sem carácter sistemático, tal como as medições realizadas pelo IFADAP, efectuadas por amostragem. Assim, também pelas razões apontadas pelo IFADAP na parte final da sua resposta, o Tribunal mantém a recomendação quanto à apresentação do parcelário na altura da candidatura.

Note-se que, embora o subsídio ao investimento dependa da despesa realizada, sendo comprovada por documentos justificativos (pelo que a medição da área em termos rigorosos não é muito relevante), os prémios de manutenção e por perda de rendimento são função da área arborizada, pelo que devem corresponder às áreas reais. 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.

6.5 – Apoios concedidos no âmbito do Programa "Apoio à Marinha de Comércio Nacional"

6.5.1 – Enquadramento

As verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", do orçamento do MEPAT, Divisão 20 – Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos, Subdivisão 04 – "DGPNTM – Apoio à Marinha de Comércio Nacional", constituíram a componente anual da execução do programa do PIDDAC com a mesma designação, abrangendo cinco projectos. Discriminam-se em seguida esses projectos e os despachos regulamentadores dos respectivos apoios, em 1997:





Projecto	Despachos regulamentadores
Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional	Despacho do SEAMEPAT n.º 7.322/97, de 22/08 (publicado em DR, II Série, de 9/09/97)
Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo	Despacho do SEAMEPAT n.º 10.393/97, de 16/10 (publicado em DR, II Série, de 4/11/97)
Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional	Despacho do MEPAT n.º 10.862/97, de 24/10 (publicado em DR, II Série, de 11/11/97)
Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional	Despacho do MEPAT n.º 8.001/97, de 09/09 (publicado em DR, II Série, de 24/09/97)
Incentivos à Permanência em Registos Convencionais	Não foi regulamentado

Embora sejam plurianuais, conforme consta no Mapa XI (PIDDAC), anexo à Lei do Orçamento para 1997, as normas de execução dos projectos são definidas anualmente por despachos do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) ou do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (SEAMEPAT). Para o ano em análise, esses regulamentos foram publicados já no segundo semestre e, em relação a dois projectos, já perto do final do ano.

Esses despachos definiram as normas e as datas da tramitação processual, os documentos a integrar nos processos de candidatura, os critérios de apreciação dos projectos, as entidades competentes para a sua aprovação, as condições para o pagamento dos subsídios e as obrigações dos beneficiários.

A DGPNTM, entidade executora do programa em 1997, foi entretanto extinta pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, sendo substituída pelo então criado Instituto Marítimo-Portuário (IMP), entidade junto da qual foram analisados os processos de atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo.

6.5.2 – Execução orçamental

6.5.2.1 – Dotações orçamentais e pagamentos efectuados

A execução orçamental do Programa "Apoio à Marinha de Comércio Nacional" consta do quadro seguinte:

(em contos)

Rubrica de Cl. Económica	Dotação Inicial = Final	"Pagamentos Efectuados" (CGE)	Pagamentos Efectuados (DGPNTM)	Verbas não utilizadas (repostas)
04.02.01 Transfer. correntes/Instituições Particulares	130 000	100 000	93 541	6 459
04.03.01 Transfer. correntes/Famílias/Particulares	80 000	38 000	30 207	7 793



Tribunal de Contas

08.01.02 Transferências de capital/Empresas Privadas	900 000	375 000	373 645	1 355
Total	1 110 000	513 000	497 393	15 607

Como evidencia o quadro, as verbas orçamentais transferidas para a DGPNTM e registadas na Conta como "pagamentos efectuados" (513.000 contos) foram superiores, em 15.607 contos, aos pagamentos efectuados por esta Direcção-Geral por conta dessas verbas (497.393 contos). Esse saldo, de verbas não utilizadas, constituiu uma sobrevalorização da despesa do OE/97 e, em resultado da sua reposição, representou um acréscimo da receita orçamental de 1998 (de reposições não abatidas nos pagamentos).

No quadro seguinte apresenta-se a execução orçamental do Cap.º 50 (por rubricas de classificação económica), e a execução financeira do programa do PIDDAC (por projectos), e também os congelamentos efectuados nos termos legais adiante descritos.

Execução financeira do Programa e dos Projectos

(em contos)

Rubrica de Cl. Ec. e projectos	Dotação inicial = final (1)	"Pagamentos efectuados" (CGE) (2)	Pagamentos efectuados (DGPNTM) (3)	Taxa de execução orçamental (2)/(1) %	Taxa de execução efectiva (3)/(1) %	Congelamento [valor final = (1) - (2)]
<i>Cl. Ec. 04.02.01</i>	130 000	100 000	93 541	76,9	72,0	30 000
Subsídio ao embarque de praticantes	100 000	100 000	93 541	100	93,5	-
Incentivos à manutenção em registo convencional	30 000	-	-	-	-	30 000
<i>Cl. Ec. 04.01.03</i>	80 000	38 000	30 207	47,5	37,8	42 000
Formação de quadros de terra	80 000	38 000	30 207	47,5	37,8	42 000
<i>Cl. Ec. 08.01.02</i>	900 000	375 000	373 645	41,7	41,5	525 000
Reapetrechamento da frota	700 000	300 000	300 000	42,8	42,8	400 000
Modernização da frota	200 000	75 000	73 645	37,5	36,8	125 000
Total	1 110 000	513 000	497 393	46,2	44,8	597 000

Em relação ao projecto "Incentivos à manutenção em registo convencional", 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, dado que tal implica custos mais elevados para o armador do que se tiverem os navios registados em bandeira de conveniência, não foi aprovada a respectiva regulamentação, pelo



que a verba não foi utilizada. Refira-se que nos Mapas XI (PIDDAC) anexos aos Orçamentos do Estado de 1998 e 1999, este projecto já não consta do Programa.

A execução financeira do projecto "Subsídios ao embarque de praticantes" (93.541 contos) inclui os pagamentos de processos entrados na DGPNTM em finais de 1996, no valor de 39 mil contos, que ficaram por pagar nesse ano por insuficiência de verbas.

Em relação à taxa de execução, relativamente baixa do Programa, em resultado das taxas de execução dos projectos "Formação de Quadros de Terra", "Reapetrechamento da Frota" e "Modernização da Frota", há que ter em atenção que se trata de apoios, isto é, dependem das candidaturas apresentadas as quais têm de satisfazer as condições previstas nos respectivos regulamentos para serem aprovadas.

6.5.2.2 – Congelamento das dotações orçamentais

Ainda relativamente às taxas de execução, como se verifica pelo quadro anterior, não existiram alterações orçamentais, isto é, o valor das dotações iniciais do programa é igual ao das dotações finais. Contudo, como se assinala nesse quadro, a diferença entre a dotação das rubricas e a verba transferida para a DGPNTM corresponde ao valor final dos congelamentos que foram feitos ao longo do ano, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 52-C/96 de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1997) e do congelamento adicional decidido pelo Conselho de Ministros²⁹.

Note-se que as verbas não disponíveis (congeladas) do programa (597.000 contos) representam (53,8%), isto é, mais de metade do montante das dotações orçamentais, em resultado de:

Congelamento inicial ^{a)}	66.600 contos	(11,2%)
Congelamento adicional	<u>530.40</u> "	(88,8%)
..	<u>0</u>	
	597.00 "	(100%)
	0	

^{a)} 6% × 1.110.000

Assim, dado 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, as taxas de execução orçamentais têm um reduzido significado.

²⁹ Os congelamentos, efectuados no programa ao longo do ano (com o consequente descongelamento noutros programas), foram efectuados pelo Gabinete Coordenador de Investimentos do MEPAT, o que pressupõe a autorização da tutela, sendo comunicados à 14.ª Delegação da DGO e à DGPNTM. Conhecido o valor das verbas orçamentais requisitadas pela DGPNTM para pagamentos, a verba não utilizada foi totalmente congelada, pelo que no final, a "dotação corrigida" (orçamento final – congelamentos) é igual ao valor das verbas transferidas para a DGPNTM.



Quanto aos efeitos dos congelamentos na execução do programa, verificou-se que todos os encargos vencidos dos subsídios definitivamente aprovados 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, durante a execução do programa, relativamente ao projecto "Reapetrechamento da Frota", como se analisa no ponto 3.3, em resultado dos congelamentos decididos pela tutela da DGPNTM, o valor dos subsídios atribuídos na 1.^a fase (380.000 contos, valor não congelado da dotação para o projecto, na altura dessa atribuição), foi inferior ao montante que poderia ser atribuído às respectivas candidaturas elegíveis (650.000 contos). Assim, neste projecto, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos.



6.5.3 – Resultados da verificação quanto à concessão e pagamento dos apoios – por projectos.

6.5.3.1 – Subsídios ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional

Estes subsídios destinam-se a apoiar os armadores e os afretadores que embarquem praticantes de nacionalidade portuguesa, legalmente contratados, em navios de bandeira portuguesa, com o objectivo de os compensar pelos seguintes custos de embarque dos praticantes: remuneração contratual estipulada, encargos com a segurança social, seguro de acidentes de trabalho, alimentação e alojamento, bem como encargos de repatriamento e outros custos relacionados com a formação desenvolvida a bordo.

Para os períodos de embarque de 1997, o subsídio a atribuir é igual à soma dos custos acima referidos, até ao montante máximo de 250 contos por cada período de um mês de efectivo embarque de um praticante nos referidos navios, não podendo nunca ultrapassar os 12 meses por praticante, aplicando-se a regra da proporcionalidade directa sempre que se verificarem períodos de embarque inferiores.

Os subsídios pagos em 1997 no âmbito deste projecto respeitam a 8 armadores, que embarcaram nos seus navios 75 estagiários (praticantes), correspondendo a 125 processos de candidatura (os processos são organizados por período de embarque, pelo que pode existir mais do que um processo por praticante). A esses armadores foram pagos subsídios no montante de 93.541 contos, dos quais 39 mil contos respeitaram a embarques realizados em 1996, como já foi referido.

O quadro seguinte evidencia o subsídio recebido por cada armador, por anos a que respeitaram os processos de embarque dos praticantes:

(em escudos)

Armador	Subsídio		
	1996	1997	Total
ARGO		1 416 610	1 416 610
MUTUALISTA	825 000	4 041 505	4 866 505
NAVEGAR	1 858 291	3 553 631	5 411 922
PORTLINE	9 291 664	19 095 554	28 387 218
SACOR	7 541 365		7 541 365
TINITA	766 666	2 085 814	2 852 480
TRANSINSULAR	18 716 632	19 590 097	38 306 729
TRIPUL		4 758 111	4 758 111
Total	38 999 618	54 541 322	93 540 940



Sendo o cálculo do subsídio atribuído (segundo regras distintas, tratando-se de embarques realizados em 1996 ou em 1997³⁰) efectuado com base nos tempos de embarque, solicitou-se aos Serviços do IMP os elementos que permitissem verificar o total acumulado referente aos tempos de embarque e ao subsídio pago a cada praticante, por forma a verificar se foram cumpridos os limites fixados pelos despachos regulamentadores.

Segundo os esclarecimentos prestados por aqueles Serviços, o IMP, em Fevereiro de 1999, ainda não tinha iniciado o controlo da duração total dos tempos de embarque. Assim, existindo agora 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 significa o pagamento de subsídios por um valor superior ao legalmente permitido.

Na sua resposta, em anexo, o Instituto refere que:

"(...) existe neste momento no IMP processo informático que permite o controlo da duração total dos tempos de mar, ou seja, os tempos acumulados por cada embarque por praticante".

Para verificar a correcção dos subsídios pagos e dos tempos de embarque, foram analisadas as informações/propostas de atribuição do subsídio e os respectivos elementos de confirmação (Cédula de Inscrição Marítima e Rol dos Tripulantes). Com base nesses elementos, verificou-se o seguinte:

- ◆ A determinação incorrecta dos tempos de embarque em 39 processos (dos quais 9 referentes a embarques de 1997 e os restantes de 1996), tendo a DGPNTM considerado um dia a menos (em 36 processos) ou dois dias a menos (em 3 processos) em relação aos tempos efectivos de embarque comprovados.

Dadas as regras para a determinação destes subsídios, relativamente a esse(s) dia(s) de embarque não considerado(s) no cálculo dos subsídios, são devidos ao respectivo armador, conforme o número de dias: i) o valor do subsídio/dia de 8.333\$00 (nos processos de 1996 e nos de 1997 que apresentavam um custo comprovado/dia superior a esse valor) ou, nos restantes casos, ii) o valor diário para alimentação e alojamento (visto que os restantes custos comprovados já foram pagos ao armador, pelo que apenas acresce ao subsídio pago o valor da alimentação e alojamento do(s) dia(s) então não considerado(s)). Em relação a esses 39 processos, que totalizavam 329.437\$00, foi indicado aos Serviços do IMP que deveriam proceder à confirmação dos cálculos e proceder à regularização das importâncias devidas, junto dos respectivos armadores.

³⁰Em 1996, por praticante, o valor do subsídio/dia era de 8.333\$00/dia, mesmo que dos custos comprovados pelo armador resultasse um custo/dia menor, não estando, também, fixado um limite para a duração total do estágio subsidiado. Em 1997, se o custo/dia comprovado fosse menor que 8333\$00/dia o subsídio atribuído era igual aos custos comprovados, com o limite de um ano para a duração total dos embarques, como já foi referido.



O IMP, na sua resposta, em relação a 5 dos processos (todos de 1997) acima indicados como tendo sido pago um dia a menos, refere que assim não aconteceu, dado que "(...) o armador declarava os mesmos dias de embarque considerados pelo IMP (DGPNTM)", e anexa os correspondentes documentos constantes dos pedidos de subsídio pelos respectivos armadores. Assim, relativamente a estes processos, há fundamento para o subsídio atribuído e pago pela ex-DGPNTM, visto que o armador conhece todos os elementos relativos a cada embarque.

Esses 5 processos, para os quais o IMP apresenta o correspondente justificativo totalizam 28.199\$00, pelo que o valor a regularizar junto dos respectivos armadores, referente a 34 processos, é de 301.238\$00, conforme consta da resposta do IMP.

Relativamente a estes processos em que foi pago um dia a menos, o IMP na sua resposta, refere que:

"(...) ficou a dever-se ao facto de não ter sido adicionado 1 dia ao resultado da diferença entre a data de desembarque e a de embarque, obtida por cálculo automático" e,

"Quanto a 3 processos em que são contabilizados menos 2 dias, ficou a dever-se, (...) dois ao facto de para além do referido no parágrafo anterior, não ter sido assumido o ano bissexto (29 dias em Fevereiro), e um por terem sido apresentados 2 parciais relativos ao mesmo embarque, o que duplicou o erro".

- ◆ Verificou-se também a determinação incorrecta do tempo de embarque num processo, o que se atribuiu a um erro de digitação na introdução das datas de embarque e de desembarque para o cálculo automático do número de dias decorridos. Assim, tinham decorrido 146 dias de tempo de embarque e não 156 dias, considerados no cálculo do subsídio pelos Serviços da ex-DGPNTM. Em resultado, foi pago indevidamente o subsídio desses 10 dias, no valor de 83.333\$00.

Tendo sido comunicada esta situação aos Serviços do IMP, durante a auditoria, estes procederam à sua regularização, tendo o armador reembolsado o Instituto, que, posteriormente, repôs essa verba nos cofres do Estado, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos.

6.5.3.2 – Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo

Este subsídio destina-se a promover a formação especializada no domínio das actividades marítimas e portuárias, sob a forma de bolsas de estudo a cidadãos nacionais que desenvolvam a sua actividade profissional no sector da marinha mercante ou em actividades afins, ou que possuam habilitações académicas adequadas, visando a frequência de cursos de reconhecido mérito científico em instituições nacionais ou estrangeiras.



Foram admitidas 51 candidaturas³¹, das quais 4 vieram a desistir. Assim, foram atribuídos subsídios a 47 bolseiros, dos quais 44 de cursos de pós-graduação, 2 de cursos de mestrados (um dos quais no estrangeiro) e um doutoramento, também no estrangeiro. As bolsas atribuídas totalizam 35.407 contos, tendo os subsídios pagos somado 30.207 contos³². Esses cursos, o número de bolseiros e o respectivo subsídio atribuído constam do quadro seguinte:

(em contos)

Cursos	Instituição de ensino	N.º de bolseiros	Subsídio atribuído por bolseiro	Total do subsídio atribuído
Cursos de pós-Graduação				
Gestão de Transporte Marítimo e Gestão Portuária	ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão	25	625	15 625
Gestão da Qualidade nos Serviços	ISTP – Instituto Superior de Transportes	5	875	4 375
Transporte, Gestão Portuária, Intermodalismo	ISTP	13	575	7 475
Gestão Ambiental e Produção Limpa	ISTP	1	545	545
Total		44		28 020
Mestrados				
Mestrado em Administração Pública	Universidade do Minho	1	200	200
Logística	Universidade de Caledónia (Glasgow)	1	3 134	3.134
Total		2		3 334
Doutoramento				
Área da Segurança Marítima	Universidade de Gales (Cardiff)	1	4 053	4 053
Total		47		35 407

Foram verificados e analisados os 51 processos de candidaturas admitidas, tendo-se constatado o seguinte:

- ◆ 33 deram entrada na DGPNTM dentro do prazo estabelecido (até 15/11/97). Quanto aos restantes 18, não foi possível apurar a data de entrada, devido a não apresentarem o respectivo carimbo;
- ◆ Todos os candidatos apresentaram os documentos previstos para a candidatura: *curriculum vitae*, programa de trabalhos, documento comprovativo da situação profissional (à exceção de um dado encontrar-se desempregado) e documento comprovativo da aceitação por parte da instituição de ensino.

Relativamente ao controlo e acompanhamento após o pagamento do subsídio, prevê o regulamento que o bolseiro deve apresentar os documentos comprovativos da despesa

³¹ Das 57 candidaturas apresentadas, 6 foram excluídas, por os cursos não se enquadrarem no âmbito do regulamento ou por os processos não estarem devidamente instruídos.

³² A diferença deve-se a não terem sido pagas as verbas respeitantes às mensalidades dos bolseiros de cursos no estrangeiro, por não se terem ainda iniciado.



realizada e os relatórios do curso. Contudo, a DGPNTM (actualmente o IMP) ainda não possuíam esses elementos, à data da realização da auditoria (Fevereiro/99), relativamente a um número significativo de bolsas atribuídas e pagas aos 44 bolseiros dos cursos de pós-graduação.



Assim, relativamente, à apresentação dos documentos comprovativos das despesas efectuadas, prevê o n.º 2 da cláusula 4ª do contrato que: *"o bolsheiro obriga-se a apresentar, no prazo máximo de 30 dias após o pagamento, os respectivos documentos comprovativos das despesas efectuadas"*. No entanto, há a observar que em relação aos cursos de pós-graduação, à data da auditoria:

- ◆ 20 bolsheiros (45,5%) não haviam ainda apresentado os documentos comprovativos da despesa³³, ou seja, recibo passado pela instituição de ensino que ministra o curso;

Relativamente à obrigação de cada bolsheiro apresentar *"um relatório final das suas actividades, incluindo comunicações e publicações resultantes da actividade desenvolvida, acompanhado, quando aplicável, pelo parecer do orientador ou do responsável pela actividade do candidato"*, prevista na cláusula 8ª do contrato e no n.º 9 do despacho regulamentador, à data da auditoria:

- ◆ 26 bolsheiros (59,1%) dos cursos de pós-graduação não haviam apresentado o relatório final do curso¹.

Com vista a esclarecer aquelas situações, foi realizada uma reunião, na fase final da auditoria, com os Serviços do IMP que, concordando com as observações apresentadas, referiram já ter contactado os bolsheiros, tendo-lhes fixado um prazo limite para a regularização dessas situações.

Assim, em Março e Abril/99, aqueles Serviços remeteram à equipa de auditoria os documentos em falta, à excepção, dos documentos justificativos da despesa relativos a dois bolsheiros, aos quais foram pagas bolsas no montante total de 1.450 contos, pelo que no processo de audição se questionou o Instituto quanto à apresentação desses comprovativos por esses dois bolsheiros.

Em anexo à sua resposta, o IMP remeteu esses comprovativos de pagamento das propinas e frequência dos cursos, pelo que a situação se encontra sanada.

Nos termos do regulamento, a DGPNTM (actualmente o IMP) deveria ter exigido os respectivos documentos justificativos da despesa, bem como os relatórios finais, dentro dos prazos estipulados, devendo o IMP tomar as medidas necessárias para esse controlo relativamente a bolsas concedidas noutros anos.

6.5.3.3 – Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional

Estes subsídios constituem uma comparticipação do Estado na aquisição de navios por armadores nacionais, com idade inferior a nove anos, a registar sob bandeira portuguesa no quadro do registo convencional, sendo concedidos em duas fases:

³³ Além desses, por motivo justificado dado que o respectivo plano de formação foi adiado, um bolsheiro não apresentou esse comprovativo.



- ◆ 1.ª fase – atribuição do subsídio até um valor limite que varia entre 150.000 contos e 400.000 contos, em função da arqueação (volume) e da idade do navio (alíneas *a*, *b*, *c*) e *d*) do n.º 2 do referido despacho regulamentador), valor que não pode ser superior a 15% do preço de aquisição do navio. Esta fase destinava-se a navios registados até 19 de Dezembro de 1997;
- ◆ 2.ª fase – atribuição do remanescente da verba disponível, de acordo com as seguintes prioridades:
 - ◇ navios da 1.ª fase, registados até 19 de Dezembro de 1997 e não contemplados nessa fase (n.º 5.2.1 do Despacho);
 - ◇ navios já contemplados na 1.ª fase em relação aos quais tenha sido atribuído um subsídio de valor inferior a 15% do preço de aquisição. Na 2.ª fase, o complemento de subsídio é igual à diferença entre o subsídio atribuído na 1.ª fase e esse limite de 15%, ou, existindo mais do que um navio nessas condições e sendo a verba disponível insuficiente, igual à que resulte da distribuição *pro rata* dessa verba (n.º 5.2.2 do Despacho).

Na 1.ª fase, conforme consta do quadro seguinte, três armadores apresentaram projectos de candidatura à atribuição de subsídios para a aquisição dos respectivos navios. Esses navios representariam um investimento total de 4.916.285 contos, a que corresponderia um subsídio máximo (15% do investimento) de 737.441 contos. Considerando os limites máximos para o valor dos subsídios a atribuir, na 1.ª fase, esses 3 projectos poderiam beneficiar de apoios no valor global de 650.000 contos, face à sua arqueação e idade.

No entanto, como se observa pelo quadro (última coluna), apenas foram atribuídos na 1.ª fase subsídios no valor de 380.000 contos, por ser esse o montante de "verba disponível" (não congelada) à data da atribuição destes subsídios, nesta fase.

Quadro resumo da 1ª fase

(em contos)

Projectos de Investimento Armadores/Navio	Idade (anos)			Tonelagem de Porte Bruto	Investimento (Valor Estimado)	Subsídio 15%	Limite Máximo 1ª fase ^{a)}	Subsídio atribuído ^{b)}
	Novo	< 5	> 5 e < 8					
MUTUALISTA AÇOREANA/AÇOR B	-	<1	-	5 000	2 000 000	300 000	250 000	250 000
CONTRAMAR/FRUZZI	-	-	7	5 985	1 436 375	215 456	200 000	130 000
PORTLINE/Sem nome	-	-	6	4 500	1 479 910	221 985	200 000	-
Total				15 485	4 916 285	737 441	650 000	380 000

a) Limite máximo a conceder no âmbito da 1ª fase, de acordo com a arqueação bruta e a idade do navio, nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do despacho regulamentador.

b) Subsídio que veio a ser atribuído na 1.ª fase, atendendo à hierarquização dos projectos e à "verba disponível".

A informação da DGPNTM n.º 158/97-GEPE, de 13 de Novembro (que classifica os projectos de acordo com as prioridades e critérios de hierarquização estabelecidos no despacho regulamentador e propõe os subsídios a conceder), considera os três projectos elegíveis, devendo ainda vir a preencher outros requisitos, em particular, o registo definitivo em bandeira portuguesa, no quadro do registo convencional, até 19 de Dezembro de 1997 (alínea *b*) do n.º 1 e n.º 5.1 do Despacho).



Como já foi referido, para a elaboração da proposta de atribuição do subsídio a DGPNTM considerou a "verba disponível" de 380.000³⁴.

Para a atribuição dessa verba, a referida informação da DGPNTM, de acordo com o n.º 4 do regulamento, hierarquiza as candidaturas, primeiro em função da idade (da qual resulta um navio na 2.ª prioridade e dois na 3.ª prioridade), e, em segundo lugar, hierarquiza os dois navios na 3.ª prioridade por ordem decrescente de tonelagem de porte bruto (n.º 4 do Despacho), de que resulta a hierarquização dos navios constante do quadro anterior.

De acordo com essa hierarquização, conforme se encontra evidenciado nas duas últimas colunas do quadro, no âmbito da 1.ª fase, foram atribuídos os subsídios a:

- ◆ MUTUALISTA AÇOREANA – no valor de 250.000 contos, valor máximo do subsídio atribuível na 1.ª fase, de acordo com o previsto na alínea *b*) do n.º 2 do regulamento, para navios com idade inferior a 5 anos. Este subsídio representa 12,5% do preço de aquisição do navio;
- ◆ CONTRAMAR – no valor de 130.000 contos, isto é o remanescente da "verba disponível" para os apoios a conceder. Este subsídio, representando 9,1% do preço de aquisição, é inferior em 70.000 contos ao que corresponderia por aplicação da alínea *b*) do n.º 2 do regulamento, para navios de idade superior a 5 anos;
- ◆ PORTLINE – não foi atribuído subsídio, dada a inexistência de "verba disponível". Ao respectivo navio, também nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do regulamento, corresponderia um subsídio no valor de 200.000 contos.

A concessão dos apoios da 1.ª fase obteve despacho de autorização do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, n.º 13.036/97, de 28/11, publicado no DR, II Série, de 20/12/97.

Até 19 de Dezembro de 1997, fim da 1.ª fase, apenas foi registado, nas condições previstas no regulamento, o navio "AÇOR B", do armador Mutualista Açoreana, pelo que a verba atribuída nessa fase ao outro navio (130.000 contos) ficou disponível.

Em conformidade com o despacho regulamentador, a 2.ª fase de concessão destinou-se a atribuir o remanescente da verba disponível, tendo a DGPNTM proposto, em informação n.º 172/97-GEPE, de 22/12/97, a atribuição do complemento de subsídio no valor de 50.000 contos à Mutualista Açoreana, isto é, a diferença entre o valor do subsídio atribuído na 1.ª fase e 15% do preço de aquisição do navio.

³⁴ Observa-se que o Despacho n.º 10.882/97, de 24/10/97, que aprova o regulamento, refere no preâmbulo que para estes apoios "foi inscrita no Orçamento do Estado uma verba no montante de 400 milhões de escudos", valor que, segundo os dados anteriormente apresentados no ponto III, já exclui das verbas orçamentadas, no montante de 700.000 contos, um valor de 300.000 contos relativo aos congelamentos. Há, assim, uma discrepância de 20.000 contos entre o valor da "verba disponível" constante do despacho e o valor considerado na altura da atribuição das ajudas da 1.ª fase. Na sua resposta, o IMP justifica essa diferença por um congelamento adicional de 20.000 contos na dotação do projecto, após a proposta que serviu de base ao referido Despacho, "(...) ficando assim indisponíveis 320.000 contos dos 700.000 que lhe estavam inicialmente afectos".



Assim, a este armador foi atribuído o subsídio total de 300.000 contos, para aquisição do navio "AÇOR B".

Esta proposta de atribuição obteve despacho autorizador do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, n.º 1.407/98, de 31 de Dezembro, publicado no DR II série em 23/1/98.

Além dos requisitos previstos para a atribuição dos subsídios, foram também cumpridos os requisitos previstos para o seu pagamento.

Quanto aos congelamentos de verbas deste projecto, refere-se o seguinte:

- ◆ em relação à atribuição dos subsídios da 1.ª fase, decorre do n.º 5.2.1 do regulamento que podem existir projectos elegíveis para esta fase e que não sejam contemplados com apoios financeiros (foi o que sucedeu em 1997 relativamente a um projecto, tendo no outro sido reduzido o subsídio atribuído);
- ◆ a "verba disponível" para a concessão dos 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" na altura da concessão destes subsídios (380.000 contos), isto é, a dotação orçamental deduzida do valor dos congelamentos. Assim, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos na 1.ª fase, uma vez que os projectos elegíveis poderiam ter beneficiado de subsídios no valor global de 650.000 contos (valor que tinha cabimento na dotação orçamental, sem os congelamentos)³⁵.

Em relação ao controlo e acompanhamento após o pagamento do apoio, refira-se que o beneficiário fica obrigado a não alienar o navio cuja aquisição foi subsidiada, durante o prazo de cinco anos a contar da data do registo do navio em bandeira portuguesa e de o manter durante esse período no registo convencional, sob pena de ficar obrigado a restituir ao Estado a quantia correspondente a um quarto do valor do subsídio por cada ano ou fracção em falta, quantia essa devida desde a data de incumprimento de qualquer dessas obrigações (n.º 6 do despacho).

Para garantia em caso de incumprimento, conforme previsto no regulamento, foi constituída garantia bancária a favor do Estado sobre o navio cuja aquisição foi subsidiada.

Note-se que verdadeiramente não existe uma sanção pecuniária, comum em sistemas de incentivos, do reembolso ao Estado do valor do subsídio acrescido de juros em caso de incumprimento pelo beneficiário. Assim, apenas no caso de o armador alienar o navio ou deixar de o manter em registo convencional durante o primeiro ano a contar da data daquele registo (próxima da data da atribuição do subsídio) é que terá que reembolsar o Estado por um valor superior ao subsídio recebido. Decorrido o primeiro ano, o valor a reembolsar é progressivamente menor do que o valor do subsídio recebido, como evidencia o quadro seguinte:

³⁵ Quanto às consequências dos congelamentos na execução final do projecto (subsídios pagos), a relação não é imediata, visto que o subsídio atribuído na 1.ª fase ficava dependente da aquisição dos navios subsidiados e do seu registo até 19 de Dezembro, o que poderia não vir a acontecer.



Data em que o navio é alienado ou abandona o registo convencional	Anos ou fracções em falta	Valor a restituir
Registo		
6 meses	$(4 + 1/2) \times 1/4 =$	9/8 do subsídio
1 ano	$4 \times 1/4 =$	valor do subsídio
2 anos	$3 \times 1/4 =$	3/4 do valor do subsídio
3 anos	$2 \times 1/4 =$	1/2 do valor do subsídio
4 anos	$1 \times 1/4 =$	1/4 do valor do subsídio
5 anos	$0 \times 1/4 =$	—

A ex-DGPNTM, actualmente o IMP, realiza o controlo do cumprimento dessas obrigações pelo beneficiário através das alterações que possam existir aos registos dos navios, obrigatoriamente comunicadas pelas Capitánias.

6.5.3.4. – Modernização da Frota da Marinha Comércio Nacional

Estes subsídios destinam-se a apoiar a aquisição, por armadores nacionais, de equipamentos, de instalação obrigatória ou facultativa, e a remodelação de navios. O montante máximo do subsídio, nos termos do despacho regulamentador e que veio a ser atribuído a todas as candidaturas, é de 50% do valor do investimento efectuado, excepto nos investimentos de transformação de navios que é de 15%, até ao montante máximo de 100.000 contos.

Nos equipamentos incluem-se os informáticos, de radiocomunicações e auxiliares de navegação, relacionados com a segurança marítima e a prevenção da poluição marinha e com as novas tecnologias de transporte.

Foram apresentados 26 candidaturas³⁶, tendo sido atribuído e pago a três armadores subsídios no valor global de 73.645 contos, para financiamento de 14 projectos de investimento (13 para equipamentos e 1 para transformação de um navio). No quadro seguinte consta a identificação dos armadores, respectivos navios e a designação do investimento e o valor do subsídio concedido:

³⁶

Foram excluídas 12 candidaturas por não se enquadrarem nos tipos de investimento elegíveis.



(em escudos)

Armador	Navio	Investimento (designação)	Subsídio concedido por		
			Projecto	Navio	Armador
PORTLINE	Bartolomeu Dias	Equipamento Informático	1 123 500		
	Bartolomeu Dias	Equipamento GMDSS	4 969 250	6 092 750	
	Cidade Funchal	Equipamento GMDSS	1 123 500	1 123 500	
	Diogo Bernardes	Equipamento Informático	1 123 500		
	Diogo Bernardes	Equipamento GMDSS	1 705 500	2 829 000	10 045 250
TRANSINSULAR	Atlantis	Equipamento GMDSS	5 673 770		
	Atlantis	Radar Banda X	1 679 287	7 353 057	
	Francisco Franco	Equipamento GMDSS	4 316 937	4 316 937	
	Ponta S. Lourenço	Equipamento GMDSS	5 673 770		
	Ponta S. Lourenço	Radar Banda X	1 729 000	7 402 770	
	Vitorino Nemésio	Equipamento GMDSS	5 383 838	5 383 838	24 456 602
E.N.MADEIRENSE	Pico Grande	Equipamento GMDSS	5 250 315	5 250 315	
	Pico Castelo	Equipamento GMDSS	4 278 414		
	Pico Castelo	Transformação Navio	29 614 391	33 892 805	39 143 120
Total					73 644 972

Os subsídios foram atribuídos e pagos após a realização dos investimentos, devidamente documentados através dos documentos comprovativos da despesa realizada.

Quanto à verificação física da realização dos investimentos, não estão definidos pelo IMP 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. Assim, para estes equipamentos obrigatórios, parece apenas necessário que este serviço do IMP comunique ao serviço que coordena estes apoios (Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais) que verificou a instalação dos equipamentos apoiados.

Relativamente aos equipamentos subsidiados de instalação facultativa, que não fazem parte do "certificado de equipamentos", e às obras de remodelação de navios, parece necessária uma coordenação entre os dois serviços do IMP, que permita a verificação física sistemática da realização dos investimentos subsidiados.

Na sua resposta, o IMP não se pronuncia sobre esta questão.

No que se refere às obrigações do beneficiário quanto à não alienação e à não alteração do registo convencional do navio beneficiado, são idênticas às do projecto de "Reapetrechamento (aquisição de navios)", diferindo quanto à determinação do prazo de cumprimento dessas obrigações, que no projecto de "Modernização" é fixado em um ano por cada 20.000 contos



ou fracção do subsídio. O método de controlo pelo IMP do cumprimento dessas obrigações é o mesmo do referido projecto.

6.5.3.5 – Verificação junto dos beneficiários

De acordo com o plano de auditoria, foram realizadas acções de verificação física, documental e contabilística, junto das seguintes empresas beneficiárias dos subsídios:

- ◆ Mutualista Açoreana de Transportes Marítimos, SA, com sede em Ponta Delgada (Projecto: "Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional");
- ◆ Portline – Transportes Marítimos Internacionais, SA, com sede em Lisboa (Projectos: "Subsídio ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional" e "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional");
- ◆ Transinsular – Transportes Marítimos Insulares, SA, com sede em Lisboa (Projectos: "Subsídio ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional" e "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional").

Relativamente à verificação documental e contabilística do subsídio e do investimento concedido ao armador *Mutualista Açoreana de Transportes Marítimos, SA*, dado que a sua sede se situa em Ponta Delgada, foi-lhe solicitado, nomeadamente, os extractos (autenticados pela empresa) dos registos contabilísticos.

Nas empresas *Portline – Transportes Marítimos Internacionais, SA*, e *Transinsular – Transportes Marítimos Insulares, SA*, a verificação documental e contabilística realizou-se nas suas instalações, com a participação e esclarecimentos dos seus responsáveis.

As empresas possuem contabilidade patrimonial organizada segundo o Plano Oficial de Contabilidade (POC) e processam informaticamente os registos contabilísticos. Em conformidade com os registos analisados, a contabilização do subsídio recebido e do investimento realizado, afigura-se correcta.

Da verificação física realizada no navio "Diogo Bernardes", da empresa Portline, o único que se encontrava no Porto de Lisboa durante o período previsto para a realização da acção, constatou-se que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos subsidiados.

6.6 – Despesas excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

6.6.1 – Introdução

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 das dotações afectas às rubricas de classificação económica "Transferências correntes", "Subsídios", "Activos financeiros" e "Outras despesas correntes", inscritas no Orçamento do Estado para 1997 no capítulo 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".³⁷

A verificação realizada foi especificamente orientada para a análise da transferência desses saldos para a conta de operações de tesouraria denominada "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" e da utilização dessas verbas em 1998. 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.

Foram analisados os processos envolvendo a utilização em 1998 de verbas dessa conta de operações de tesouraria junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), e junto da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI)³⁸, nesta quanto aos processos transitados dos Serviços de Cooperação Internacional da DGT.

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

Com base no estabelecido no referido art.º 61º da Lei do Orçamento para 1998, e mediante proposta da DGT de 31/12/97, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, por despacho da mesma data, autorizou a transferência de parte ou da totalidade dos saldos de

³⁷Embora a legalidade desta norma, e de semelhantes em Leis do Orçamento anteriores, possa ser questionada, face ao artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20/2 (princípio da anualidade), o Tribunal tem vindo a aceitar, desde o Parecer de 1990, a sua aplicação em situações de excepção bem delimitadas.

³⁸A DGAERI foi criada pelo art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), dispondo o art.º 38.º da mesma Lei que: "Os seguintes Serviços da DGT transitam para a DGAERI: Direcção de Serviços de Cooperação Internacional, Divisão de Financiamentos Comunitários e Gabinete de Estudos de Assuntos Monetários e Financeiros". A orgânica da DGAERI foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 27/98, de 11 de Fevereiro, correspondendo as suas missões, designadamente, "às tarefas anteriormente desempenhadas pelo extinto Gabinete dos Assuntos Europeus, ao qual a DGAERI sucede, e pelos serviços que, nos termos do Decreto-Lei n.º 158/96, transitam da Direcção-Geral do Tesouro (...)".



várias dotações orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", tendo a transferência efectuada totalizado 10.547.141 contos.

Do total transferido para a referida conta de operações de tesouraria foram utilizados, em 1998, 5.924.312 contos (56,2% da verba transferida), tendo a verba restante, 4.622.829 contos (43,8% da verba transferida), constituído receita do Estado de 1998, através de reposições não abatidas nos pagamentos.



Em termos orçamentais:

- ◆ essa transferência de verbas para operações de tesouraria (10,5 milhões de contos) é registada como despesa orçamental de 1997, isto é, a CGE regista essas verbas como "pagamentos efectuados", embora apenas tenham sido utilizadas, e parcialmente, em 1998;
- ◆ os encargos liquidados em 1998 por utilização dessas verbas de operações de tesouraria (5,9 milhões de contos), não são registados na CGE/98 como "pagamentos efectuados", visto que não foram realizados por despesa orçamental, isto é, a utilização das verbas dessa conta de operações de tesouraria substituiu a realização da correspondente despesa orçamental neste ano;
- ◆ a parte não utilizada dessas verbas é registada como receita orçamental de 1998.

Assim, o acréscimo da despesa orçamental de 1997, correspondente à verba transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97", financiou na sua totalidade o OE/98, quer, porque essa verba substituíram dotações do OE/98, quer porque a verba não utilizada constituiu receita orçamental de 1998.

Conquanto com outros valores, de igual modo o OE/97 foi financiado pelo acréscimo da despesa orçamental de 1996, através das verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/96".

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.

Porque se trata de uma excepção susceptível de afectar, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, a norma refere expressamente que os saldos das dotações orçamentais "poderão ser excepcionalmente depositadas em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas", até 30 de Junho.

Esta expressão tem sido entendida como determinando que:

- ◆ o saldo de cada rubrica orçamental (dotação) transferido para a conta de operações de tesouraria, destina-se à realização de despesas com a finalidade prevista na classificação orgânica, funcional e económica dessa rubrica. Assim, embora a conta de operações de tesouraria seja única, os Serviços da DGT gestores das respectivas dotações orçamentais mantêm o registo, por rubrica, do montante transferido para operações de tesouraria e dos respectivos pagamentos, que não podem ultrapassar o montante transferido, sendo a reposição da verba não utilizada igualmente efectuada por rubrica orçamental;
- ◆ além disso, dado que a transferência do saldo das dotações orçamentais para operações de tesouraria é proposta pela DGT em informação que refere, de forma genérica, as finalidades a



que se destinam essas verbas, sendo aprovada por despacho da tutela, a DGT tem de utilizar essas verbas de acordo com as finalidades aí previstas;

- ◆ a expressão "liquidação das respectivas despesas" refere-se ao pagamento, em 1998, de encargos transitados de 1997, ou seja, autorizados nesse ano.

Tem sido dentro de tal entendimento, que se tem aceite como justificada a excepção ao princípio da anualidade do orçamento³⁹, isto é, a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" não é uma reserva de fundos por conta dos quais se poderão efectuar pagamentos de encargos constituídos já em 1998, mas de encargos transitados de 1997, em relação aos quais, excepcionalmente, se procedeu à correspondente transferência de verbas para o seu pagamento no ano seguinte.

Havendo correspondência entre o valor do saldo das dotações do OE/97, transitado para operações de tesouraria e o valor dos respectivos encargos assumidos em 1997 e a pagar, em 1998, com essas verbas, significaria que a CGE/97 registaria como "pagamentos efectuados", não o valor dos pagamentos efectivamente realizados em 1997, mas o valor dos compromissos assumidos em 1997 e pagos, quer em 1997, quer em 1998 (até 30 de Junho).

Observa-se, no entanto, que ao estabelecer um prazo relativamente dilatado entre o momento em que os saldos das dotações orçamentais são transferidos para operações de tesouraria (durante o período complementar, neste caso até 23/01/98⁴⁰) e a data limite para a utilização dessas verbas (30/06/98), está implícita a possibilidade de esses encargos (compromissos) não estarem rigorosamente apurados até ao fim de 1997, nomeadamente em situações, frequentes nas despesas suportadas pelo Cap.º 60, em que os pagamentos dependem de entidades exteriores à DGT (ou a partir de 1998, também à DGAERI), quer quanto aos pedidos de pagamento, quer quanto à confirmação de que estão reunidas as condições para a sua efectivação. Está, assim, implicitamente admitida a possibilidade de uma transferência dos saldos das dotações orçamentais por um valor superior aos dos encargos a liquidar com essas verbas. No entanto, os encargos transitados devem estar apurados o mais correctamente possível, antes da transferência das verbas orçamentais para operações de tesouraria, pois de outro modo, poderá cair-se em situações que constituem uma violação grosseira do princípio da anualidade do orçamento, com significativas consequências na transparência das contas públicas.

Segundo a documentação analisada, a interpretação de que as verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" se destinavam à liquidação, em 1998, de encargos transitados de 1997, foi também seguida pela DGT e pela DGAERI. Contudo, frequentemente estas entidades submeteram à tutela, para autorização da despesa, informações referindo que a despesa tinha cabimento na conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", não utilizando critérios uniformes sobre o que constitui ou não encargo transitado, a liquidar através de verbas dessa conta. Assim, foram considerados como encargos (compromissos) de 1997:

³⁹ Obviamente um encargo constituído em 1998 deve ter cobertura na respectiva dotação do OE/98.

⁴⁰ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril.



- ◆ quer encargos que se tinham constituído e vencido em 1997 - por exemplo, o pagamento de bonificações de juros vencidas em 1997 em que o seu pagamento às instituições de crédito só ocorreu em 1998;
- ◆ quer os encargos que se tinham constituído já em 1998, até 30 de Junho, desde que fossem anteriores a 31/12/97 os actos legislativos ou as aprovações de apoios através dos quais o Estado assumiu os encargos deles decorrentes (quando se vencessem) – situações verificadas, por exemplo, no pagamento de alguns dos subsídios à construção naval, de contribuições financeiras multilaterais e bilaterais, ou de empréstimos;
- ◆ quer, ainda, situações que tendo dado lugar à constituição e à utilização de sucessivas contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE" deram origem a procedimentos tais, que apoios do Estado aprovados em 1998, até 30 de Junho, já constituíram encargos (compromissos) de 1997, pelo facto de o pedido de apoio pelo beneficiário ser de 1997 ou de ano anterior – situação particular das "transferências correntes para o Fundo para a Cooperação Económica", como adiante se descreverá.

Os dois últimos critérios, utilizados também em anos anteriores, associados ao facto de tais contas de operações de tesouraria se terem tornado numa regra, estando previstas nas sucessivas leis orçamentais, levou a que, em algumas rubricas orçamentais existam duas dotações:

- ◆ a prevista no Orçamento do Estado;
- ◆ a constituída por verbas da correspondente dotação do Orçamento do Estado do ano anterior, transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE", a despender até 30 de Junho na liquidação dos encargos transitados, definidos segundo estes amplos critérios.

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 e as consequências, que a seguir se analisam, em termos de rigor e transparência das contas públicas, a interpretação do que se entende por encargos (compromissos) transitados do ano anterior, a liquidar através das verbas dessa conta de operações de tesouraria, deve ser mais restrita do que a utilizada naqueles dois critérios. Apenas deverão constituir encargos transitados os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho.

Relativamente à citada disposição legal que permite a transferência (depósito) dos saldos para operações de tesouraria, a DGT na sua resposta, em anexo, refere nomeadamente o seguinte:

"a) O depósito pode ser efectuado pela totalidade do saldo existente no final do ano nas rubricas orçamentais do Capítulo 60 previstas, pelo que a Lei abre a possibilidade de verificação de desvios na utilização desses depósitos no ano seguinte (com consequentes reposições no encerramento da conta de operações de tesouraria), se bem que o rigor e a prudência devam prevalecer, levando a que se deposite somente a parte do saldo que tenha



justificação para o fim em vista; então, os desvios só resultariam de alterações nas circunstâncias que fundamentaram as estimativas ou de excesso de prudência na sua determinação.

b) Não é claro se a excepcionalidade referida na disposição orçamental pretende (i) restringir o recurso continuado a tal procedimento, (ii) exigir razões justificativas de carácter excepcional para a aplicação do procedimento ou (iii) dar especialidade de tratamento a algumas rubricas (também excepcionais) no conjunto do Orçamento, face às operações que envolvem e às circunstâncias que regularmente se têm por verificadas na parte final do ano (altura em que se aprova o orçamento do ano seguinte); a continuidade da disposição ao longo dos anos e a existência de vicissitudes frequentes/regulares nas despesas abrangidas parecem deixar perceber uma maior credibilidade da última hipótese de tratamento".

Partindo deste entendimento, a DGT refere, nomeadamente, que:

"As rubricas do Capítulo 60 que, em final de ano, beneficiam da possibilidade de reconhecimento da despesa em momento anterior ao pagamento (especialização financeira), envolvem várias vicissitudes pelas quais, com frequência (e não excepcionalmente), é difícil não diferir o pagamento para além do momento em que a despesa orçamental deve ser reconhecida;

A norma orçamental de tratamento excepcional das rubricas do Capítulo 60 define o princípio da especialização financeira no final de ano, mas não existem critérios para a sua correcta aplicação o que tem levado à adopção de procedimentos pela DGT que diferem do entendimento mais restritivo do Tribunal de Contas, de tudo isto resultando a necessidade de acerto técnico nestas matérias;

O reconhecimento de despesas num ano cujo pagamento só é efectuado no ano seguinte decorre de alguma ou várias vicissitudes que impedem o pagamento imediato, conferindo, com referência ao final do ano, certa incerteza na determinação do montante exigível ou falta de outros requisitos (internos ou externos) necessários para o pagamento, pelo que existe alguma analogia com as provisões para encargos reconhecidos pelas empresas", pelo que, "poder-se-iam adoptar os critérios requeridos pela Norma Internacional de Contabilidade (NIC) n.º 37 para o reconhecimento destas⁴¹.

⁴¹Segundo a resposta da DGT, "esta norma define provisões como responsabilidades incertas no tempo ou no montante e determina que uma provisão deve ser reconhecida contabilisticamente quando, e só quando:



A aplicação dos critérios da NIC n.º 37 como referência, a merecer ainda aprofundamento pela DGT, indiciaria carecerem de razão algumas observações apresentadas pelos Serviços do Tribunal de Contas, ao mesmo tempo que poderia apontar para a necessidade de aperfeiçoamento de procedimentos pela DGT, nomeadamente nas estimativas; esta estará certamente na disposição de tudo fazer para corresponder a essa necessidade e para acertar com os Serviços do Tribunal de Contas as melhores soluções nesta matéria".

Dado que o princípio da anualidade orçamental tem consagração constitucional (n.º 1, do art.º 106.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro) e consta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada), constituindo o art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998 uma excepção a esse princípio, o Tribunal, embora esteja aberto a analisar propostas objectivas de aperfeiçoamento sugeridas pela DGT, não pode deixar de manter o entendimento anteriormente expresso sobre as condições que deveriam estar reunidas para o recurso, em situações excepcionais, a esta disposição da lei orçamental.

Nos pontos seguintes, através da análise das situações concretas e das respostas da DGT e da DGAERI, complementam-se as razões pelas quais se considera que as transferências de dotações orçamentais para operações de tesouraria e a posterior utilização dessas verbas, deverão seguir critérios mais restritos do que os aplicados por estas Direcções-Gerais.

6.6.3 – Efeitos das transferências de saldos sobre a CGE/97

Para a análise dos efeitos da transferência de saldos sobre a CGE/97 (despesa, receita e défice do OE/97), é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", quer os valores relativos à conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97". Em relação a esses valores verificou-se:

Verbas do OE/96:

– Transferidas para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" . . .	24.103.025	contos
– Utilizadas em 1997	19.787.337	"
– Não utilizadas, repostas como receita do OE/97	4.315.688	"

Verbas do OE/97:

– Transferidas para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" . . .	10.547.141	contos
– Utilizadas em 1998	5.924.312	"
– Não utilizadas, repostas como receita do OE/98	4.622.829	"

-
- a) a entidade tem uma obrigação presente (por força da lei ou de compromisso assumido) como resultado de um acontecimento passado;
 - b) é provável que uma saída de recursos (incorporando benefícios económicos, por exemplo dinheiro) seja exigida para liquidar a obrigação;
 - c) é possível fazer uma estimativa fiável do montante da obrigação".



Assim, os efeitos do processo continuado de transferência de saldos sobre a despesa, receita e déficit da CGE/97, podem resumir-se no quadro:

(em contos)

	Despesa	Receita	Défice CGE
Utilização em 1997 das verbas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" a)	- 19 787 337		- 19 787 337
Reposição como receita do OE/97 das verbas não utilizadas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/96"		+ 4 315 688	- 4 315 688
Transferência dos saldos das dotações do OE/97 para a conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" b)	+ 10 547 141		+ 10 547 141
Total	- 9 240 196	+ 4 315 688	- 13 555 884

a) Dado que se os pagamentos não fossem efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", teriam que ser suportados pela despesa orçamental do OE/97.

b) Dado que essa transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria constituiu despesa do OE/97.

Em termos da execução orçamental do OE/97, o quadro ilustra o seguinte:

- ◆ diminuição (subavaliação) da despesa orçamental de 1997 em 9,2 milhões de contos (diferença entre o valor que o OE/97 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" e o valor transferido para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97");
- ◆ aumento da receita orçamental de 1997 em 4,3 milhões de contos (reposição como receita do OE/97 da verba não utilizada de "Saldos do Cap.º 60 do OE/96");
- ◆ redução do déficit orçamental em 13,5 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/97, 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 déficit 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 à transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável, e justificada por situações excepcionais.

6.6.4 – Transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria

Em relação aos saldos existentes nas rubricas com as classificações económicas previstas no art.º 61.º (16.552.905 contos), o valor transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" (10.547.141 contos) representa 63,7% desses saldos.



Embora a transferência de saldos para operações de tesouraria tenha sido, em certos casos, limitada (não houve transferência dos saldos de algumas dotações e noutros casos a transferência foi de reduzido valor), em algumas rubricas o montante dos saldos transferidos, representam valores elevados, em percentagem do saldo da dotação. Com efeito, em certas rubricas, o valor registado na CGE como "pagamentos efectuados" resumiu-se à transferência da respectiva verba para operações de tesouraria ou essa transferência representou uma percentagem elevada daqueles "pagamentos". Assim, para as quatro principais rubricas, que representam 86,3% do total de verbas transferidas para operações de tesouraria, verificou-se:



(em contos)

Rubricas de Classificação Económica	Valor transferido	Em % do saldo da dotação	Em % de "pagamentos efectuados" (CGE)
Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação			
04.01.03 A – Transferências correntes – ICP/FCE	4 325 000	(*) 100	100
04.04.02 C – Contribuições financeiras bilaterais	3 000 000	84,5	93,1
09.06.02 A – Empréstimos m.l. prazos/Exterior	1 000 000	60,1	100
Subdiv. 02 – Subsídios diversos			
05.01.01 B – Subsídios – Construção naval	778 844	84,6	50,0
Total	9 103 844		

(*) Dotação corrigida da cativação (art.º 4.º da Lei do Orçamento para 1997)

6.6.5 – Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas

No quadro seguinte referem-se, por rubrica, o valor transferido para operações de tesouraria, a sua utilização em 1998 e as verbas repostas, por não terem sido utilizadas.



"Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

(em contos)

Classificação Económica e Destinatários das Verbas	Verbas Transferidas "pagamentos efectuados" segundo a CGE/97 (1)	Utilização das Verbas pagamentos efectuados pela DGT e DGAERI em 1998 (2)	Diferença verbas repostas em 1998 (3)	% de verbas não utilizadas (3)/(1)
<i>Subdiv.01- Bonificação de Juros</i>				
05.02.01. – Subs./Inst. Monetárias Púb. Equi. Part.	428 393	274 191	154 202	36,0
05.02.01. A – Habitação Própria	388 393	237 525	150 868	38,8
05.02.01. C – Outras Bonificações	40 000	36 666	3 334	8,3
<i>Subdiv.02 – Subsídios Diversos</i>				
05.01.01. – Subs./Empresas Púb., Equip. ou Part.	778 844	501 814	277 030	35,6
05.01.01. B – Construção Naval/Sector Púb. – ENVC	778 844	501 814	277 030	35,6
<i>Subdiv. 03 – Garantias Financeiras</i>				
06.03.00. – Outras Despesas Correntes/Diversas	83 234	14 655	68 579	82,4
06.03.00. A - Risco de Câmbio (DGT/Ex-FGRC/COSEC)	52 534	14 655	37 879	72,1
06.03.00. B – Avals/Outras Garantias (Fundo Perdido)	30 250	-	30 250	100
06.03.00. C – Subsídios à Taxa de Juro (COSEC)	450	-	450	100
<i>Subdiv. 05 – Activos Financeiros</i>				
09.07.00. – Outros Activos Financeiros	573 263	-	573 263	100
09.07.00. B – Execução de Avals/Outras Garantias	224 737	-	224 737	100
09.07.00. C – Seguros de Crédito/COSEC	300 000	-	300 000	100
09.07.00. E – Despesas c/ processos de extinção	48 526	-	48 526	100
<i>Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação</i>				
04.01.03 A – Transf. Correntes/Serv. Autón.-ICE/FCE	4 325 000	3 664 540	660 460	15,3
04.04.02. B – Contribuições Financeiras Multilaterais	218 612	218 612	-	0
- FAD		218 612	-	
04.04.02. C – Contribuições Financeiras Bilaterais	3 000 000	1 097 514	1 902 486	63,4
- Cabo-Verde (Trust-Fund)		920 325		
- S. Tomé (Linha de crédito, autocarros)		123 723		
- Moçambique (Ajuda extraordinária)		52 774		
- Outra ^{a)}		692		
09.06.02 – Emprést. Médio Longo Prazos/Exterior	1 000 000	152 986	847 014	84,7
- Cabo Verde		152 986		
09.07.00. A – Participações Financ. Multilaterais	139 509	-	139 509	100
09.07.00. B – Execução de Avals	286	-	286	100
Total	10 547 141	5 924 312	4 622 828	43,8

a) Trata-se de um pagamento em duplicado (na ajuda a Moçambique) tendo posteriormente a verba sido recuperada pela DGT. Esse pagamento figura como saída da conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", não tendo sido estornado pela recuperação, pelo que o valor não utilizado (reposto) não inclui essa verba, isto é, o valor reposto relativamente à rubrica deveria ter sido 1.903.178 contos e não 1.902.486 contos.

Como se verifica pelo quadro, 43,8% das verbas transferidas para operações de tesouraria (4,6 milhões de contos) não tiveram utilização em 1998, até 30 de Junho, sendo posteriormente repostas como receita do Estado. De facto, os saldos de várias rubricas transferidas para operações de tesouraria 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 "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".



Na sua resposta, a DGT refere, nomeadamente:

"Reconhece-se que existem diversos casos em que o montante das verbas utilizadas é reduzido ou mesmo nulo, o que justificará uma atenção acrescida dos Serviços da DGT à necessidade de maior rigor na definição das despesas a inscrever em cada ano por recurso ao mecanismo da especialização previsto na Lei do Orçamento. Este rigor é relevante, desde logo, para não provocar o desvirtuamento das contas públicas de anos consecutivos (por acréscimos da despesa de um ano com reflexos em acréscimos na receita do ano seguinte) e, ainda, pelo facto de a existência de estimativas fiáveis ser um dos requisitos para uma boa utilização do mecanismo da especialização que se vem defendendo".

6.6.6 – Utilização em 1998 das verbas transferidas para "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" – Resultados da verificação por rubrica

Foram analisadas os processos relativos às operações que envolveram a utilização de verbas dessa conta de operações de tesouraria, com excepção das relativas a bonificação de juros. Com a ressalva relativamente aos critérios que foram utilizados relativamente à cabimentação dessas despesas através de operações de tesouraria e não através das correspondentes dotações do OE/98, estavam reunidos os requisitos previstos para a realização dessas despesas. Quanto a essa cabimentação, referem-se em seguida as conclusões fundamentadas na análise efectuada.

Assim, apenas as verbas relativas a bonificação de juros⁴², riscos de câmbio e contribuições financeiras para S. Tomé e Príncipe, se concluiu terem sido totalmente utilizadas na liquidação de encargos transitados de 1997. Em relação a cada uma das restantes verbas, como se analisa em seguida, os pagamentos efectuados respeitavam total ou parcialmente à liquidação de encargos já de 1998, e como tal a despesa deveria ter sido suportada pela correspondente dotação orçamental.

a) Subsídios à construção naval (ENVC)

Estes subsídios destinam-se a compensar o construtor pelo diferencial entre o custo de construção e o preço de venda do navio ao armador (inferior ao custo de construção), estando o seu montante por navio limitado a 9% do "valor contratual antes do auxílio" pela Directiva 90/684/CE (7.ª directiva), que se mantinha em vigor pelo menos até final de 1997.

⁴²Embora, tal como previsto no plano de verificação, não tenham sido analisadas as operações relativas às bonificações de juros, dado que os pagamentos efectuados por utilização da conta de operações de tesouraria foram processados até 9/4/98 (com excepção de 144 contos processados em 27/4/98) e atendendo ao prazo previsto para o pagamento das bonificação (três meses, entre a data da entrada do pedido de pagamento pelas instituições de crédito e a efectivação do seu pagamento), não há razões para considerar que as bonificações liquidadas (no valor de 274.191 contos) não constituíssem encargos de 1997 – isto é bonificações vencidas em 1997 –, tal como consta da informação da DGT que propõe a transferência de saldos das dotações. Houve no entanto, uma sobrevalorização dos encargos constituídos em 1997 e a liquidar em 1998, dada a significativa percentagem do saldo (36%) que não foi utilizada e, portanto, reposta.



Nos termos do Decreto-Lei n.º 296/89, de 4 de Setembro, o apoio financeiro à construção desses navios foi solicitado pelos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), sendo os pedidos analisados pela Direcção-Geral da Indústria. Os subsídios para a construção de cada navio a que respeitam os subsídios pagos foram atribuídos por Despachos Conjuntos dos Ministros das Finanças e da Economia, de 31/7/96 e de 16/12/97.

Estes despachos conjuntos estabelecem as condições para a disponibilização das respectivas verbas pela DGT, numa única prestação ou em tranches (prestações), após confirmação pela Direcção-Geral da Indústria da verificação dos respectivos marcos físicos.

Assim, o pagamento da primeira tranche (30%) é efectuado "com o assentamento do primeiro bloco na doca" e o da segunda (50%) "com o lançamento do navio à água". Prevêem os despachos conjuntos que a segunda prestação possa ser objecto de adiantamento (pagamento em conjunto com a primeira), mediante a apresentação de garantia bancária, a qual será libertada após a comprovação do marco físico correspondente a esta prestação.

Relativamente à terceira tranche (20%), "com a entrega do navio ao armador", ficou também condicionada à apresentação pelo estaleiro do relatório final, no qual conste o apuramento de custos e receitas inerentes à respectiva construção e ainda a descrição das medidas implementadas e a implementar, no sentido da redução de custos, com vista a uma futura eliminação dos apoios.

Verificou-se que os subsídios foram pagos pela DGT ao ENVC nas condições previstas nos despachos conjuntos, visto que recebeu previamente da DGI a confirmação de ter verificado o respectivo marco físico e, em relação ao adiantamento da segunda prestação, recebeu dos ENVC a correspondente garantia bancária.

No quadro seguinte caracterizam-se os pagamentos efectuados, referindo-se também o despacho conjunto que concede o apoio a cada construção e a data do ofício da DGI que confirma ter verificado o respectivo marco físico.

Mapa dos pagamentos

Data-Valor	Importância	Tranche/ /Obra a que respeita	Despacho Conjunto	Confirmação da DGI
05/02/98	200 480 000\$00	1ª e 2ª Tranches - Obra n.º 204	n.º 6/98, de 16/12/97	23/01/98
21/05/98	213 112 000\$00	1ª e 2ª Tranches - Obra n.º 215	n.º 6/98, de 16/12/97	7/05/98
30/06/98	71 400 000\$00	3ª Tranche - Obra n.º 193	de 31/07/96	25/06/98
30/06/98	16 822 000\$00	3ª Tranche - Obra n.º 209	de 31/07/96	25/06/98
Total	501 814 000\$00			

Considerando que os encargos com estes apoios apenas se vencem com a verificação pela DGI da realização do respectivo marco físico pelos ENVC, apenas o 1.º pagamento



corresponde a um encargo vencido durante o ano (económico) de 1997 e, portanto, constituiria encargo de 1997 a liquidar através das verbas depositadas na conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97".

Nos restantes pagamentos, totalizando 301.304 contos (60,0% da verba utilizada), os encargos venceram-se em 1998, não constituindo encargos transitados de 1997, pelo que a despesa deveria ter sido suportada pela correspondente dotação do OE/98.

A DGT, na sua resposta, refere nomeadamente:

"Relativamente a estas despesas com pagamentos diferidos, importa considerar que:

a) Os subsídios em causa foram atribuídos por despachos conjuntos que criaram uma obrigação para o Estado e existia a dotação necessária no Orçamento para 1997 para a totalidade da despesa, cuja existência aliás é condição legal para que os despachos conjuntos possam ser proferidos ⁴³;

b) No final do ano económico de 1997 mantinha-se válido o facto/acto passado constitutivo da obrigação do Estado (despacho de atribuição de subsídio) não estando solvida a responsabilidade, sendo certa a ocorrência futura de um fluxo de saída de recursos financeiros para a respectiva liquidação, logo que certas circunstâncias incertas no tempo se verificassem (marcos físicos);

c) Nessa data era possível dispor de uma estimativa fiável (neste caso totalmente segura) quanto à quantia necessária para liquidar no futuro a correspondente responsabilidade do Estado.

Aproveitando os critérios aplicáveis às provisões para encargos para responder à especialização financeira no reconhecimento de despesas e receitas (como defendido acima na apreciação na generalidade desta problemática) conclui-se não haver reparos a fazer ao procedimento adoptado. Antes se notaria que deslizar a despesa para o ano de 1998 iria provocar um desvio na execução da despesa de 1997 fruto de circunstâncias incertas que o Estado não domina (rapidez de construção das embarcações) que nada têm a ver com o mérito do Governo e da Administração Pública na execução da despesa".

⁴³ Refira-se, relativamente a esta observação, que a informação de cabimento orçamental da DGT (Inf. n.º 118/97, de 14/11/97) a que respeita o Despacho conjunto n.º 6/98, de 16 de Dezembro, relativo aos subsídios às obras n.ºs 204 e 215 (e uma terceira construção), confirma "a existência de saldo disponível no OE/97 e o pedido de inscrição, aquando da elaboração do OE/98 do valor de 1.800.000 contos, no Capítulo 60, Divisão 01, Subdivisão 02, Cl. Ec. 05.01.01 B – "Subsídios à Construção Naval/Empresas Pública" que permite satisfazer os compromissos propostos". Observa-se que nessa rubrica veio a ser efectivamente inscrita no OE/98 a dotação de 1.000.000 de contos, que foi reduzida, em Agosto/98, para 610.332 contos, por transferência de 389.668 contos para a rubrica de "Subsídios à Construção Naval/Empresas privadas", conforme refere a Informação da DGT n.º 1053, de 16/9/98. Não foi apurado se se verificaram alterações orçamentais posteriores.



Sobre o mérito ou demérito na execução da despesa, nos termos referidos pela DGT na parte final da resposta transcrita, faz-se notar que o que está em causa é o princípio da anualidade do Orçamento do Estado e o efeito das operações, de transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria e a sua posterior utilização, no rigor e transparência das contas públicas. Assim, conforme dispõe o art.º 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Orçamento "deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas". O mesmo princípio se aplica à Conta Geral do Estado, quanto ao resultado da execução orçamental (cfr. art.º 24.º da mesma Lei). Essa especificação é dada pela classificação de cada dotação (orgânica, funcional e económica) e, necessariamente, pelo montante registado como "pagamentos efectuados".

Assim, o montante registado na CGE/97 como "pagamentos efectuados" relativos a "Subsídios a empresas públicas – construção naval" é de 1.558.712 contos. Esse valor inclui 778.844 contos (49,9%) de verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97", pelo que esses subsídios pagos em 1997 por conta da respectiva dotação orçamental, foram, afinal, de 779.868 contos. Nos mapas anexos à Conta⁴⁴ também não é referido se, em 1997, foram pagos subsídios ao mesmo sector pela conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º de 60 do OE/96", o que é relevante dada a prática que vem sendo seguida relativamente a estas contas de operações de tesouraria. Em resumo, não é possível conhecer através das contas públicas qual o montante dos subsídios pagos à "construção naval – sector público" em 1997.

No seguimento da sua resposta, conclui a DGT:

"Daqui que dificilmente se possa entender que o vencimento dos encargos num certo ano seja condição relevante para a inscrição nesse ano da despesa que por qualquer razão não seja paga de imediato, quando se está perante as particularidades das despesas incluídas na generalidade das rubricas do Capítulo 60".

A resposta já foi dada pelo Tribunal, para evitar que a transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria afecte, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, quer globalmente, quanto à despesa, receita e défices orçamentais, quer, como sucede neste caso, quanto às rubricas orçamentais individualmente consideradas.

b) Transferências para o Fundo para a Cooperação Económica (FCE)

O Fundo para a Cooperação Económica (FCE) foi instituído pelo Decreto-Lei. n.º 162/91, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 1/93, de 4 de Janeiro, n.º

⁴⁴ Através do Mapa n.º 6, Anexo à Conta, é possível conhecer, pelo valor total, os pagamentos efectuados aos ENVC em 1997, por conta da respectiva dotação do OE/97, e até 30 de Junho de 1998, por conta de "Saldo do Cap.º 60 do OE/97", somando 1.281.682 contos.



48/94, de 24 de Fevereiro ("ajustado" pelo Decreto-Lei n.º 169/95, de 15 de Julho⁴⁵) e pelo Decreto-Lei n.º 307/98, de 12 de Outubro, "com a natureza de fundo público, com autonomia [de] administração nos termos definidos no presente diploma" (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 162/91)⁴⁶.

⁴⁵O Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, foi revogado pela al. i) do n.º 1 do art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro (aprova a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros). O Decreto-Lei n.º 169/95, de 15 de Julho "procede a um ajustamento ao Decreto-Lei n.º 48/94", passando a referida al. i) do n.º 1 do art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 48/94 a revogar apenas o "art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio". Pela sua importância transcreve-se o artigo revogado: "O Fundo funciona junto do Instituto para a Cooperação Económica [actualmente Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP)] e fica sujeito à tutela dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros".

⁴⁶De acordo com o n.º 14 do art.º 6.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1999), está prevista a extinção do FCE, visto que autoriza o Governo a: "Transferir para a entidade que legalmente venha a suceder ao Fundo para a Cooperação Económica os saldos das dotações de funcionamento do orçamento do Instituto da Cooperação Portuguesa que lhe são afectos, bem como as dotações inscritas no capítulo 60 do Ministério das Finanças para aquele Fundo".



Tendo a designação de fundo público, com autonomia de administração, o FCE não se trata de um fundo ou serviço autónomo (isto é, com autonomia administrativa e financeira) ao contrário do ICP, que justificará a classificação económica "transferências correntes/fundos e serviços autónomos - ICP/FCE", embora essas verbas se destinem ao Fundo.

Essa transferência de verbas orçamentais tem seguido regras distintas das normas orçamentais aplicáveis aos serviços com autonomia, os quais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado, e segundo o princípio da anualidade e o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (estabelece normas de execução orçamental para 1997) estão obrigados a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos e a repor, no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, a parte não utilizada dessas verbas.

Pelo contrário, a base da transferência anual das verbas orçamentais para o FCE não tem sido o valor dos encargos a liquidar, mas o valor dos apoios concedidos (nomeadamente apoios a projectos plurianuais, representando encargos repartidos por vários anos), para cobertura dos encargos vincendos desses apoios e, portanto, sem reposição de verbas não utilizadas.

As regras, que têm vindo a ser aplicadas desde 1994 no financiamento orçamental do FCE, criaram uma situação muito particular relativamente à execução da respectiva dotação do OE/97 e à verba transferida para "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Assim, em 1997, a execução orçamental da rubrica de Cl. Ec. 04.01.03 A – "Transferências correntes – ICP/FCE" (4.325.000 contos) consistiu na transferência do saldo para a conta de operações de tesouraria da DGT "Saldos do Cap.º 60 do OE/97". Por sua vez a utilização desta verba, em 1998, (3.664.540 contos) consistiu, igualmente por operação escritural, na transferência para outra conta de operações de tesouraria "Instituto da Cooperação Portuguesa/Fundo para a Cooperação Económica", a movimentar pelo FCE. A verba não utilizada, isto é, a diferença entre a verba orçamental transferida para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" e desta transferida para a conta "ICP/FCE", foi reposta (660.460 contos) como receita do OE/98, igualmente por movimento escritural.

Situação em tudo idêntica (excepto nos valores) se verificou relativamente à execução orçamental dessa rubrica do OE/96, isto é, através de movimentos escriturais, por conta da dotação da rubrica de Cl. Ec. 04.01.03 – A – "Transferências correntes – ICP/FCE", foi transferida a verba de 4.000.000 de contos para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", cuja utilização, em 1997, consistiu na transferência para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE" (3.996.557 contos), sendo a verba não utilizada (3.443 contos) reposta como receita do Estado.

Esta conta de operações de tesouraria "ICP/FCE" não encerra anualmente (ao contrário das sucessivas contas anuais "Saldos do Cap.º 60 do OE", que encerram até 30 de Junho, sendo o saldo reposto como receita do Estado), ou seja, a conta "ICP/FCE" funciona como "fundo". Esta conta foi criada em 1997 para receber as verbas orçamentais (em relação ao OE/96, as verbas transitadas pela conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", e ao OE/97 as verbas transitadas pela conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/97").



Tribunal de Contas

Na justificação do FCE, de 1/07/98, aceite pela DGT, para a já referida transferência de verbas da conta "Saldo do Cap.º 60 do OE/97" para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE", são considerados os seguintes valores:



(em contos)	
Dotação orçamental do OE/97 (corrigido da cativação de 5%)	4 325 000
Valor dos apoios de todos os projectos aprovados em 1997 (até 31/12/97)	4.035.530
- Valor dos apoios a projectos de 1996 ou de anos anteriores aprovados, em 1997, até 30/6/97 ^{a)}	(698 331)
+ Valor dos apoios a projectos de 1997 ou anteriores aprovados em 1998, até 30/6/98 ^{b)}	<u>318 341</u>
Saldo	660 460

a) Apoios referidos como tendo cobertura no OE/96 (por "Saldos do Cap.º 60 do OE/96")

b) Apoios referidos como tendo cobertura no OE/97 (por "Saldos do Cap.º 60 do OE/97")

Assim, o valor dos apoios aprovados em 1997 "com cobertura no OE/97" totalizou 3.337.199 contos (4.035.530 – 698.331), sendo o valor dos apoios aprovados em 1998 "com cobertura no OE/97" de 318.341 contos.

Saliente-se que o valor final dos apoios concedidos pelo FCE "com cobertura no OE/97", só foi conhecido em 30/6/98, visto que só nesta data terminou a aprovação de apoios com "cabimento em saldos do OE/97".

Esta regra, que tem sido seguida no financiamento orçamental do Fundo, implicou que a DGT, quando transferiu (Janeiro/98) as verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" (4.325.000 contos, a totalidade da dotação disponível da rubrica, relativamente à qual já conhecia os projectos aprovados até 31/12/97, no valor de 3.337.199 contos), não pudesse conhecer o valor total dos projectos aprovados "com cobertura no OE/97", visto que essa aprovação só ficaria concluída em 30/6/98. Assim, a verba não utilizada 660.460 contos, é resultante dessa indeterminação.

Em conclusão:

- ◆ as verbas transferidas para o FCE não têm por base o valor dos encargos a liquidar durante o ano económico, com a obrigação de reposição das verbas não utilizadas. Baseiam-se antes na transferência do valor dos apoios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem reposição de verbas não utilizadas, o que corresponde à constituição de um fundo auto-suficiente quanto aos encargos vincendos desses apoios aprovados. Embora em termos teóricos, em condições difíceis de se verificarem na prática, se possa admitir que a transferência de verbas para o Fundo, na base do valor dos projectos anualmente aprovados, ou na base dos encargos anualmente liquidados, venha a representar valores aproximados, a legislação analisada sobre o Fundo não permite concluir que essas transferências não devam seguir a regra geral, isto é, corresponder aos encargos a liquidar, com reposição das verbas não utilizadas;
- ◆ os apoios aprovados em 1998, embora tendo o respectivo pedido dado entrada no Fundo em 1997, não constituíam encargos transitados deste ano, visto que se vencem apenas em 1998 e nos anos seguintes. Assim, em particular para os apoios aprovados em 1998, não se justificava



a transferência da dotação do OE/97 para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Na sua resposta, em anexo, o Fundo para a Cooperação Económica refere, nomeadamente, que:

"(...) julgamos terem sido identificados os principais problemas com que o FCE se tem debatido na vertente financeira da sua actividade. As diversas situações relatadas traduzem a especificidade da situação desta Instituição e a necessidade permanente de encontrar soluções que permitissem levar a bom termo e com rigor, os seus objectivos".

Refere também a "(...)"*fragilidade" da situação estatutária do Fundo*" e a recente aprovação em Conselho de Ministros do projecto de reestruturação do Fundo, transformando-o na Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

A DGT na sua resposta, recorrendo à analogia com as provisões para encargos anteriormente analisada, defende os processos seguidos na transferência de verbas para o FCE, referindo também:

"Aproveita-se para comentar ainda outra questão diferente que os Serviços do Tribunal de Contas levantam a propósito das transferências para o ICP/FCE. Com efeito, questionam que as despesas inscritas num ano sejam consideradas com base, não nos encargos a liquidar, com obrigação de reposição das verbas não utilizadas, mas sim no valor dos poios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem que se verifiquem reposições anuais (...).

Sem pretender questionar a pertinência da observação, deve ter-se em conta que o procedimento resulta da aplicação de regras sancionadas por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro n.º 637/92-XII, de 2/7/92 e confirmadas por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro de 12/10/94. Estas regras determinam que os encargos do FCE de cada ano não devem ter repercussão nos orçamentos de anos seguintes, o que obriga a que a despesa seja inscrita no ano pela quantia total dos apoios aprovados, ainda que haja plurianualidade na disponibilização das verbas aos beneficiários".

Dado que os despachos citados na resposta não revogam a referida legislação – disposições dos sucessivos decretos de execução orçamental que obrigam os organismos públicos a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos (cfr. o n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril), e n.º 9 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que obriga à reposição das verbas não utilizadas, até 14 de Fevereiro do ano seguinte – , a prática que vinha sendo seguida e está expressa na resposta da DGT carece de base legal.



e) Contribuições financeiras multilaterais (FAD)

Portugal é Estado membro do Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) desde 5 de Maio de 1982, tendo a adesão e os actos praticados pelo Governo Português com vista a essa adesão, sido aprovados pela Lei n.º 27/82, de 14 de Outubro, que anexa o tratado internacional (acordo) de criação do FAD.

O aumento de recursos do FAD, em que se enquadra a presente despesa, foi aprovada pelo Conselho de Governadores do Fundo, para o período de 1991-93, designada por "6ª reconstituição de recursos do Fundo (FAD VI)", no valor de 2.650 milhões de unidades de conta do Fundo (FUA), a serem subscritos por 22 Estados membros, estando previsto que Portugal viria a contribuir com 17,013 milhões FUA, correspondente a 0,642% do total da reconstituição.

Esse aumento da contribuição, através da subscrição de 17,013 milhões de FUA, equivalente a 2.996.682.689\$00, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 385/91, de 10 de Outubro.

As prestações da subscrição, conforme previsto no Decreto-Lei, foram efectuadas através do depósito no Banco de Portugal das seguintes notas promissórias:

1ª prestação, 29%, em 31/01/92 – NP n.º 11, de 869.037.980\$00
2ª prestação, 33%, em 31/01/93 – NP n.º 12, de 988.905.288\$00
3ª prestação, 38%, em 31/01/94 – NP n.º 13, de 1.138.739.421\$00

Os pagamentos, correspondentes ao resgate das notas promissórias, são solicitados pelo FAD, e efectuados através de crédito em conta do FAD no Banco de Portugal. Os resgates das notas promissórias n.ºs 11 e 12 constam do quadro seguinte:

Data da emissão	Valor PTE	Resgates	Data	Saldo
2/3/92 (11.ª NP)	869 037 980\$00	75 901 492\$50	27/11/96	793 136 487\$50
»		182 692 837\$00	21/02/97	610 443 650\$50
»		182 692 837\$00	21/05/97	427 750 813\$50
»		182 692 837\$00	21/08/97	245 057 976\$50
»		182 692 837\$00	21/10/97	62 365 139\$50
»		62 365 139\$50	20/02/98	0\$00
31/1/93. (12.ª NP)	988 905 288\$00	168 230 485\$50	20/02/98	820 674 802\$50
»		230 595 625\$00	20/05/98	590 079 177\$50
»		230 595 625\$00	20/08/98	359 483 552\$50
»		230 595 625\$00	20/10/98	128 887 925\$50

O pagamento realizado em 20/02/98, relativo ao último resgate da nota promissória n.º 11 (62.365.139\$50) e ao primeiro resgate da nota promissória n.º 12 (168.230.485\$50), totalizou 230.595.625\$00. Para esse pagamento, realizado pela DGT, foram utilizados 218.612.000\$00 de verbas da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97" (correspondendo à totalidade das verbas com essa finalidade), sendo o restante (11.983.625\$00) processado por conta da



dotação da respectiva rubrica do OE/98. Dado que os resgates em causa se venceram em 1998, obedecendo a uma calendarização estabelecida dos pedidos de pagamento pelo FAD, e depois de terminado o período complementar para o pagamento das despesas por conta das dotações do OE/97, esses encargos não constituem encargos transitados de 1997 e, como tal, deveriam ter sido integralmente suportados pelas correspondentes dotações do OE/98.



Na sua resposta refere a DGT:

"Ora, precisamente por se pensar nos exactos termos que são referidos, é que a DGT, logo em Maio de 1998, corrigiu o lapso, tendo anulado os processamentos efectuados e inscrito a correspondente despesa na execução do OE/98, deixando a verba disponível para utilização nos pagamentos a que se havia destinado".

Dado que o acima exposto e a resposta da DGT não contêm todos os elementos necessários para a apreciação da questão, interessa estabelecer a cronologia dos processamentos e anulações. Assim:

1. Em 20/2/98, por saída de fundos da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97", a DGT efectuou o pagamento de 218.612 contos, correspondente ao valor descrito do resgate das notas promissórias;
2. Em 6/5/98, a DGT processou a folha SIC (processamento de despesa orçamental) da correspondente dotação do OE/98 (Cap.º 60, Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 06 – "Despesas de Cooperação", rubrica de Cl. Ec. 04.04.02 B – "Contribuições Financeiras Multilaterais") no valor de 218.612 contos, para entrada na conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97". Esta operação escritural está registada como entrada nesta conta de operações de tesouraria em Maio/98. Será esta a operação referida na resposta da DGT e que anulou o processamento referido em 1. Contudo, verificou-se ainda uma terceira operação:
3. Ainda em Maio/98, verificou-se, também por operação escritural, a saída da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97" dessa importância (218.612 contos), por contrapartida em reposições abatidas nos pagamentos da mesma dotação do OE/98. Ou seja, esta terceira operação anula a operação descrita em 2 e reconduz à situação inicial ⁴⁷.

Refira-se que em Maio de 1998, embora essa dotação estivesse inscrita no orçamento da DGT era já a DGAERI o serviço gestor dessas verbas, o que poderá justificar que a DGT não se refira na sua resposta à terceira operação descrita.

Salienta-se na resposta da DGT, o reconhecimento de que o pagamento não deveria ter sido efectuado por essa conta de operações de tesouraria. Entendimento diferente manifesta a DGAERI, que refere na sua resposta:

"O pagamento de parte dos resgates das notas promissórias números 11 e 12, por saldo do OE/97, advém de que o compromisso assumido com o Fundo não ocorreu em 1998, mas antes. Se tivesse acontecido em 1998 o resgate seria de facto efectuado por conta do OE/98".

⁴⁷Essa saída está igualmente registada nessa conta de operações de tesouraria. A correspondente reposição abatida nos pagamentos consta do Mapa CO-MO29 (SIC) remetido pela DGT aos Serviços do Tribunal de Contas, em 25/5/99, no âmbito dos "Mapas de Despesa do ano Económico de 1998".



Não é esse o entendimento do Tribunal. Com efeito, tratando-se de pagamentos de montante certo, obedecendo a uma calendarização plurianual pré-estabelecida, especialmente neste caso em concreto, não se vêem razões de carácter excepcional que levem a que o pagamento de encargos que se vençam em cada ano não seja efectuado por conta das dotações desse mesmo ano.

d) Contribuições financeiras bilaterais (Cabo Verde – trust-fund)

No âmbito do seu programa de reformas económicas e com o objectivo de reduzir o stock da sua dívida interna, a República de Cabo Verde propôs a constituição de um *trust-fund* no Exterior no valor da mesma, avaliada em cerca de 180 milhões de dólares USD, sendo 100 milhões provenientes de doações da comunidade internacional e os restantes 80 milhões de receitas resultantes da privatização de empresas estatais. O capital e o rendimento gerados pelo fundo seriam então utilizados no serviço da dívida interna.

Por despacho de 10/10/97, o Ministro das Finanças deu o seu acordo (de princípio, visto que a atribuição teria que ser efectuada por despacho conjunto) à contribuição portuguesa no valor de 5 milhões de USD para o *trust-fund* a constituir por Cabo Verde. Da informação da DGT n.º 904/97, de 22/9/97, que propõe essa contribuição, consta relativamente à futura cabimentação:

"De referir também que uma eventual contribuição de 5MUSD não colocaria problemas a nível orçamental se fosse efectuada até 30/6/1998, já que existem verbas disponíveis no Orçamento do Estado para 1997. Caso o desembolso se venha a efectuar após aquela data ter-se-ia que recorrer ao orçamento de 1998, no qual as contribuições financeiras bilaterais deverão, de acordo com informação recente da Secretaria do Estado do Orçamento, sofrer um corte de cerca de 1,1 milhões de contos (...)"

Nos termos da RCM n.º 22/92, de 2 de Julho, (publicada no DR, I Série, n.º 158, de 11/07/92)⁴⁸, pelo Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros n.º 94/98, de 26/01/98 (publicado no DR, II Série, n.º 32 de 07/02/98), foi fixada em 5 milhões de dólares USD o montante da contribuição portuguesa a favor do *trust-fund*.

Este Despacho conjunto estabelece que: "A presente contribuição será suportada por verba inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, capítulo 60, Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro". À data deste Despacho conjunto, o Orçamento do Estado em vigor é já o de 1998, tendo aliás já terminado o período complementar para o pagamento de despesas por conta do OE/97.

⁴⁸Estabeleceu que: "A atribuição de contribuições financeiras a título gratuito, até 1 milhão de contos, no âmbito da cooperação Estado a Estado, designadamente com os países africanos lusófonos, far-se-á por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro dos Negócios Estrangeiros."



Pela informação n.º 188/98, de 22/6, a DGAERI propôs: "Estando reunidas as condições para o desembolso daquele montante, submete-se à consideração superior a autorização para a efectivação do mesmo por conta dos saldos do OE/97 – capítulo 60 Despesas de Cooperação, 04.04.02-C – Contribuições Financeiras Bilaterais", tendo merecido o despacho de autorização do Ministro das Finanças n.º 853/98, de 29 de Junho. O pagamento, processado pela DGAERI, foi realizado em 29/06/98, tendo-lhe correspondido o contravalor em escudos de 920.325 contos.

Dado que o encargo se constituiu (pelo Despacho conjunto) e foi liquidado em 1998, deveria ter sido suportado pela correspondente rubrica do OE/98. A existência de verbas disponíveis do OE/97 e o corte na dotação do OE/98, referida na informação da DGT de 22/9/97, não podem por si só ser consideradas como situações excepcionais justificativas da transferência do saldo da dotação do OE/97 para operações de tesouraria, a utilizar em 1998 como "orçamento paralelo" ao da correspondente dotação inscrita no OE/98.

Dado que o encargo, no valor de 920.325 contos se constituiu pelo Despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 26/1/98, que aprova a contribuição portuguesa e foi liquidado em 1998, deveria ter sido suportado pela correspondente rubrica do OE/98.

Na sua resposta a DGAERI refere que o pagamento em causa "(...) *deveu-se ao facto de se tratar de um compromisso assumido por despacho de 10/10/97 do Senhor Ministro das Finanças*", o que não vem alterar o acima exposto.

e) Contribuições financeiras bilaterais (Moçambique)

Nos termos da já referida RCM n.º 22/92, de 2 de Julho, pelo Despacho Conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII de 20 de Setembro (DR, II Série, n.º 230, de 3/10), foi atribuída à República de Moçambique uma contribuição a título gratuito até ao valor de 370 mil contos "para o financiamento de projectos que visem a reconstrução económica e a consolidação do Estado de direito".

Nos termos do n.º 2 desse Despacho, a aprovação dos projectos compete ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, sob proposta da DGT, que para o efeito se articulará com o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP). Pelo Despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou o financiamento de seis projectos propostos pelo ICP, no valor global de 280.682 contos.

Os pagamentos por operações de tesouraria referem-se aos seguintes projectos:

(em contos)

Projecto	Área	Montante
Manjacaze	Saúde	12 331
Xai-Xai	"	33 571
Escola da Maragra	Educação	1 655



Investigação da Justiça	Justiça	4 018
Formação de Formadores	Agricultura	350
Plano de Formação	"	850
Total		52 775

Os pagamentos foram efectuados quer pela DGT, antes da transferência dos processos para a DGAERI, quer por esta Direcção-Geral. A utilização da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" para pagamentos pela DGAERI, até ao montante ainda disponível (118.081 contos), foi autorizada por despacho do Ministro das Finanças, n.º 559/98, de 29/4/98. Na informação da DGAERI, sobre a qual recaiu esse despacho, consta: "Os desembolsos serão satisfeitos de acordo com os pedidos de utilização feitos pela entidade responsável por cada Projecto, com a obrigatoriedade da apresentação, no final do mesmo, do respectivo Relatório".

Esses pagamentos, em acções de cooperação realizadas em Moçambique, respeitam em regra a encargos vencidos em 1998 e, portanto deveriam ter sido suportados pela correspondente dotação do OE/98. Salientam-se os adiantamentos realizados em Junho/98 no âmbito do projecto Xai-Xai, de ajudas de custo referentes a Julho/98 e de rendas de casa de Julho e Agosto de 1998, isto é, encargos que se venciam após a data de encerramento da conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

Na sua resposta refere a DGAERI:

"Tratando-se de uma despesa cujo compromisso foi assumido num ano anterior a 1998 (Despacho Conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII, de 20 de Setembro e Despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças) os pagamentos referidos no parecer foram efectuados por conta de Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Também aqui a DGAERI não invoca qualquer razão de carácter excepcional que justifiquem a utilização da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

f) Empréstimo a Cabo-Verde

Do saldo da dotação da rubrica de classificação económica 09.06.02-"Empréstimos a Médio e Longo Prazo/Exterior", foi transferido 1 milhão de contos para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", nos termos do referido despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Esta verba destinou-se a fazer face aos encargos decorrentes de um empréstimo concedido à República de Cabo Verde, até ao valor equivalente a 7,5 milhões de dólares USD, aprovado pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 58/92-XII, de 31/07/92, (publicado do DR n.º 185



de 12/08/92), ao abrigo do n.º 1 do art. 53º da Lei n.º 2/92, de 9 Março (Orçamento do Estado para 1992).

O contrato entre o Estado Português e a República de Cabo Verde foi celebrado em 04/05/93, tendo o empréstimo por finalidade "financiar os estudos, concepção e elaboração dos projectos e documentos de concurso público da 2ª fase da ampliação e modernização da aerogare da ilha do Sal, bem como a subsequente construção civil, equipamento e fiscalização das obras a efectuar por empresas de capitais maioritariamente portuguesas e/ou caboverdeanos ou por consórcio entre ambas".

O prazo limite de utilização foi fixado em 31/12/94, podendo ser prorrogado⁴⁹, sendo o reembolso a efectuar em 30 semestralidades iguais e sucessivas, vencendo-se a primeira 10 anos após a data da assinatura do contrato. Os juros, à taxa de 4%, serão pagos semestralmente, vencendo-se a primeira prestação 6 meses após a data da primeira utilização.

⁴⁹ Assim, por despachos do Director-Geral do Tesouro, de 12/01/95 e de 04/06/96, foi autorizada a prorrogação do prazo de utilização até, respectivamente, 31/12/95 e 31/12/98.



As utilizações do empréstimo, através das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", respeitaram a:

Data-Valor	Importância
08/06/98	133 097 315\$00 – Pagamento à Construções de Cabo Verde, SARL
08/06/98	19 888 304\$00 – Pagamento à SOMAGUE, SA
Total	152 985 619\$00

Os pedidos de utilização do empréstimo foram solicitados pelo mutuário em 2/3/98, no valor de 152.985 contos, não constituindo encargos transitados do ano anterior, pelo que o seu pagamento deveria ter sido realizado por conta da correspondente rubrica do OE/98.

Na sua resposta a DGAERI limita-se a referir que: *"Também aqui o critério foi idêntico, uma vez que o compromisso assumido com o Governo de Cabo Verde se reporta a 1992"*, o que não vem alterar o parecer do Tribunal.

g) Outra situação

Como já foi referido, relativamente à utilização de verbas da rubrica "Contribuições financeiras bilaterais", figura indevidamente nas saídas das conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" uma verba de 692 contos.

No projecto Xai-Xai (Moçambique), para pagamento das ajudas de custo relativas ao mês de Junho/98 da equipa, a DGAERI emitiu duas "autorizações de pagamento por operações de tesouraria" pela conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", a favor do mesmo membro da equipa (autorizações n.ºs 34/98 e 35/98), tendo em seguida solicitado à DGT (Serviços de Tesouraria) a recuperação do valor já pago da autorização n.º 35/95, para anulação da duplicação do pagamento.

O Nib da conta bancária do Tesouro, na qual a instituição de crédito procedeu ao depósito da verba recuperada, corresponde à conta de operações de tesouraria "Depósitos diversos" (isto é, verificou-se uma entrada nesta conta). No entanto, a DGT não procedeu correctamente ao estorno da verba recuperada na conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"⁵⁰, pelo que esse valor continuou a figurar nas saídas desta conta, como verba utilizada, diminuindo, em consequência, o valor das verbas repostas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" como receita do OE/98⁵¹.

⁵⁰Foram efectuados os dois estornos seguintes, nesse valor, que se anulam reciprocamente, pelo que não houve efectivamente estorno (da saída, pelo pagamento em duplicado) na conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97":

+ "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"	- "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"
- "Depósitos Diversos"	+ Depósitos Diversos"

⁵¹Não foi apurado se a verba entrada na conta de operações de tesouraria "Depósitos diversos", pelo valor da verba recuperada, foi transferida para receita orçamental (dado que corresponde a uma verba de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"



Na sua resposta, a DGT não se pronuncia sobre esta situação.

não utilizada e que deveria ser transferida para receita orçamental) ou se permanece indevidamente em saldo da conta "Depósitos diversos", caso em que a situação deverá ser regularizada.



Em suma, do total das despesas efectuadas por conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", no valor de 5.923.620 contos (já deduzido o valor de 692 contos que figura indevidamente nas "saídas" da conta), apenas 613.049 contos (10,3%) correspondem a encargos constituídos em 1997 e transitados para 1998.

Das restantes utilizações dessas verbas apurou-se que:

- ◆ 1.646.031 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;
- ◆ 3.664.540 contos (61,9%) respeitam a transferências para o FCE (mediante operação escritural de saída da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" e entrada na conta de operações de tesouraria "ICP/FCE"), 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 para o valor correspondente aos projectos aprovados já em 1998 (318.341 contos), não constitui encargo de 1997.

6.7 – Benefícios fiscais

6.7.1 – Considerações gerais

Tal como em Pareceres anteriores, o Tribunal apreciou a presente matéria tendo em atenção o que se encontra estabelecido na legislação em vigor, particularmente no que concerne à publicitação dos benefícios fiscais e à quantificação da despesa fiscal.

Cabe salientar que a CRP (alínea g) do n.º 3 do art.º 106.º) estabelece que a proposta de Lei do OE deve ser acompanhada de relatório sobre os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante e que a LEOE - Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro -, preceitua que "*os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados*" (n.º 3 do art.º 17.º) e que a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

De referir ainda, muito embora a sua entrada em vigor se tenha verificado apenas em 1 de Janeiro de 1999, que a Lei Geral Tributária - aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro – estabelece que "*a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal*" (n.º 3 do art.º 14.º), ficando "*os titulares de benefícios fiscais de qualquer natureza sempre obrigados a revelar ou a autorizar a revelação à administração tributária dos pressupostos da sua concessão, ou a cumprir outras obrigações previstas na lei, sob pena de os referidos benefícios ficarem sem efeito*" (n.º 4 do art.º 14.º); ainda segundo este último diploma, a colaboração da administração tributária com os contribuintes compreende "*a publicação, nos termos da lei, dos benefícios ou outras vantagens fiscais salvo quando a sua concessão não comporte qualquer margem de livre apreciação da administração tributária*" (alínea i) do n.º 3 do art.º 59.º), devendo a publicação efectuar-se "*no jornal oficial (...) ou nos termos a definir por despacho do Ministro das Finanças*" (n.º 5 do art.º 59.º).



Como tem vindo a acontecer em Pareceres sobre a CGE de anos transactos, para o presente Parecer o Tribunal procedeu à análise comparativa entre os valores das previsões e estimativas da despesa fiscal que foram recolhidos dos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 1997, 1998 e 1999, bem como, à sua confrontação com os valores que foram directamente remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC no seguimento de solicitações expressas.

Salienta-se que, mesmo pondo de parte os desagravamentos fiscais em que é mais controversa a sua inclusão no conceito de benefício fiscal, a quantificação efectuada apenas cobre uma parcela da receita cessante. Com efeito, não só não estão contemplados os benefícios correspondentes aos impostos municipais (nomeadamente, sisa e CA) e os referentes a alguns importantes impostos estaduais (imposto do selo, por exemplo) como, também, em relação aos impostos considerados (IRC, IRS, IVA, IA e ISP), quer por motivo das 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 efectuada, ou seja, à semelhança de anos anteriores, os valores apresentados da despesa fiscal para 1997 encontram-se subestimados.

No âmbito deste capítulo, os SAT procederam à pesquisa das publicações nos Diários da República dos actos administrativos referentes à concessão de benefícios fiscais, o que constitui um dos elementos da sua transparência e controlo. Os resultados do trabalho efectuado são adiante apresentados no ponto 6.7.2.3 e no Anexo II do volume III do presente Parecer.

Na continuação do trabalho iniciado no âmbito do Parecer sobre a CGE/94, os SAT procederam ainda à realização de uma auditoria à DGCI, no âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos n.ºs 1 e 4 do art.º 49.º-A do EBF de cujos resultados se dá conta, no ponto 6.7.2.3.2.

6.7.2 – Análise da receita cessante

6.7.2.1 – Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, ao nível de totais por impostos, os valores da despesa fiscal divulgados nos relatórios que acompanharam os Orçamentos do Estado para 1997, 1998 e 1999 (previsões, estimativas e valores definitivos, respectivamente) e os valores remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI (IRS, IRC e IVA) e pela DGAIEC (IA e ISP) para o ano em apreço e o imediatamente anterior. Evidencia-se ainda a evolução da despesa fiscal de 1996 para 1997 e procede-se ao apuramento dos desfazamentos entre os valores remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI e a DGAIEC e os insertos no relatório do OE/99 e entre estes últimos e as previsões do relatório do OE/97.

(milhões de contos)

	Relatórios do OE (1997)	DGCI/DGAIEC	DGCI/DGAIEC (Variação 97/96)	DGCI/DGAIEC - - OE/99	OE/99 – OE/97
--	-------------------------	-------------	------------------------------	-----------------------	---------------



Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI/DGAIEC		DGCI/DGAIEC (Variação 97/96)		DGCI/DGAIEC - - OE/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Var. 97/96	42,7	Var. 97/96	-0,2	Var. 97/96	6,4
IRS	68,0	88,9	169,4	77,3	169,4	92,1	119,1	0,0	0,0	101,4	149,1
IVA	10,9	10,9	10,9	9,5	10,6	1,1	11,6	-0,3	-2,8	0,0	0,0
IA	33,0	30,0	23,6	26,1	23,6	-2,5	-9,6	0,0	0,0	-9,4	-28,5
ISP	30,4	30,4	22,8	27,5	22,8	-4,7	-17,1	0,0	0,0	-7,6	-25,0
Total	189,3	210,0	276,7	175,0	275,8	100,8	57,6	-0,9	-0,3	87,4	46,2

Observa-se que, em 1997, à semelhança de anos anteriores, foi no IRC que a despesa fiscal atingiu o valor mais elevado: 169,4 milhões de contos segundo o relatório do OE/99, o que corresponde a 61,2% do total dos cinco impostos considerados. Embora a um nível bastante inferior ao registado naquele imposto, é também assinalável o valor em IRS (50 milhões de contos, ou seja, 18,1% do total). Quanto à despesa fiscal nos restantes impostos, observa-se que em IA e em ISP representou, respectivamente, 8,5% e 8,2% do total, enquanto o valor apurado em IVA foi o mais baixo (3,9%).

Comparando os valores das previsões constantes do relatório do OE/97 com os do OE/99, constata-se que a despesa fiscal efectiva em IRC excedeu bastante o previsto (+101,4 milhões de contos, ou seja, +149,1%) enquanto em IRS, embora os valores efectivos também tenham sido superiores aos previstos, o desfazamento foi bastante menos significativo (+3 milhões de contos, o que corresponde a +6,4%). Ao contrário do sucedido em relação ao IRC e ao IRS, no IA e no ISP os valores efectivos da despesa fiscal foram inferiores aos previstos, ao passo que no IVA não se registou qualquer desfazamento.

Em termos da comparação dos valores constantes do relatório do OE/99 com os remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC, observa-se que, a nível dos totais dos impostos considerados, apenas no IRS e no IVA se registam algumas diferenças (aliás, não muito relevantes tanto em termos de valores absolutos como percentuais).

Tomando em linha de conta os valores da despesa fiscal fornecidos para 1996 e 1997 pelas duas referidas entidades, verifica-se que enquanto nos impostos administrados pela DGCI se registaram variações aumentativas nos administrados pela DGAIEC ocorreu diminuição da despesa fiscal. De todas as variações, a mais importante é a observada em IRC, tanto em valores absolutos (+92,1 milhões de contos) como percentuais (+119,1%), embora seja também assinalável o crescimento da despesa fiscal em IRS (+14,8 milhões de contos, o que equivale a um acréscimo de 42,7%).

A partir de quadros com a mesma estrutura do anterior, apresenta-se a seguir a análise particularizada da despesa fiscal dos cinco referidos impostos.

6.7.2.1.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

	(milhões de contos)				
	Relatórios do OE (1997)	DGCI	DGCI (Var. 97/96)	DGCI-OE/99	OE/99-OE/97



	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões Diplomát., NATO e outros	0,8	0,7	0,7	0,5	0,7	0,2	40,0	0,0	0,0	- 0,1	- 12,5
Rendimentos de desportistas	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1	0,2	22,2	0,0	0,0	0,1	10,0
Deficientes	15,0	10,9	10,9	9,3	10,9	1,6	17,2	0,0	0,0	- 4,1	- 27,3
Propriedade intelectual	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Planos poupança reforma (PPR)	10,0	13,5	13,6	7,6	13,6	6,0	78,9	0,0	0,0	3,6	36,0
Contas poupança habitação (CPH)	12,8	14,6	14,6	10,0	14,6	4,6	46,0	0,0	0,0	1,8	14,1
Aquisições de acções em OPV	2,0	2,9	2,9	1,8	2,9	1,1	61,1	0,0	0,0	0,9	45,0
Habitação s/ recurso ao crédito	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,1	25,0	0,0	0,0	- 0,1	- 16,7
Rendas senhoriais	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	- 0,1	- 6,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Donativos	2,6	2,1	2,1	1,8	2,1	0,3	16,7	0,0	0,0	- 0,5	- 19,2
Contas poupança condomínio (CPC)	0,0	0,7	0,7	0,0	0,2	0,2	-	- 0,5	- 71,4	0,7	-
Planos poupança acções (PPA)	0,0	0,5	0,6	0,0	0,6	0,6	-	0,0	0,0	0,6	-
CFI e duplo CFI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Total	47,0	49,8	50,0	34,6	49,4	14,8	42,8	-0,6	-1,2	3,0	6,4

Conforme se observa pelo quadro supra, a despesa fiscal assume maior relevância nas CPH, nos PPR e nos BF's a deficientes, representando estas três rubricas 78,2% do total da despesa fiscal em IRS, em 1997, segundo os valores do OE/99.

Em termos da evolução de 1996 para 1997, as três referidas rubricas registaram taxas de crescimento assinaláveis (bastante superiores à da receita do imposto) sendo, porém, a dos PPR (+78,9%) e a das CPH (+46%) mais elevadas que a dos bf a deficientes (+17,2%).

Por outro lado, enquanto os bf a deficientes vieram a revelar-se neste último ano inferiores ao previsto (-27,3%), nos PPR e CPH sucedeu o contrário (+36% e +14,1%, respectivamente).

Confrontando os valores publicados no relatório do OE/99 com os remetidos pela DGCI ao Tribunal, apura-se apenas uma divergência de 0,5 milhões de contos nas CPC.

6.7.2.1.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (Var. 97/96)		DGCI - OE/99		OE/99-OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	25,0	14,9	16,0	23,3	16,0	- 7,3	- 31,3	0,0	0,0	- 9,0	- 36,0
40% divid. acções cotadas na bolsa	8,0	5,1	5,9	7,0	5,9	- 1,1	- 15,7	0,0	0,0	- 2,1	- 26,3
40% divid. acções de privatizações	6,0	2,8	2,8	3,7	2,8	- 0,9	- 24,3	0,0	0,0	- 3,2	- 53,3
20% rendimentos da dívida pública	4,0	2,9	3,0	5,7	3,0	- 2,7	- 47,4	0,0	0,0	- 1,0	- 25,0
Zona Franca Madeira. e Sta. Maria	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	-	0,0	0,0	0,1	-
Rend. Obr., Tit. Part., Cert. Cons.	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	0,1	-
Outras deduções ao rendimento	7,0	3,8	4,1	6,6	4,1	- 2,5	- 37,9	0,0	0,0	- 2,9	- 41,4
Deduções ao lucro tributável	3,0	1,0	28,5	2,4	28,5	26,1	1087,5	0,0	0,0	25,5	850,0
Reduções de taxa	1,0	0,7	2,4	0,8	2,4	1,6	200,0	0,0	0,0	1,4	140,0
Isenções	29,0	63,3	113,4	40,7	113,4	72,7	178,6	0,0	0,0	84,4	291,0
Isenções definitivas	*	*	8,5	9,0	8,5	- 0,5	- 5,6	0,0	0,0	*	*
Isenções temporárias	*	*	104,9	31,7	104,9	73,2	230,9	0,0	0,0	*	*
Deduções à colecta	10,0	9,0	9,0	10,0	9,0	- 1,0	- 10,0	0,0	0,0	- 1,0	- 10,0
Total	68,0	88,9	169,4	77,3	169,4	92,1	119,1	0,0	0,0	101,4	149,1

*Valor não disponível



Pela análise dos valores patenteados, conclui-se que a despesa fiscal na rubrica “Isenções temporárias” é a que apresenta o valor mais elevado: 104,9 milhões de contos, o que representa 61,9% do total da despesa fiscal computada em IRC. Deste valor, 98,7% (103,5 milhões de contos) respeita a rendimentos obtidos por entidades não residentes que operam na Zona Franca da Madeira; todavia, conforme é referido no relatório do OE/99 e pela DGCI, uma parte desta despesa fiscal poderá não representar despesa fiscal efectiva na medida que corresponde a rendimentos isentos que na ausência do benefício não existiriam.

Por outro lado, é de assinalar que, relativamente a 1996, o crescimento da despesa fiscal na referida rubrica de “Isenções temporárias” foi bastante acentuado (+73,2 milhões de contos, o que equivale a um acréscimo de 230,9%).

Cabe também destacar o elevado valor em 1997 da despesa fiscal na modalidade de “Deduções ao lucro tributável” (28,5 milhões de contos), o que corresponde a uma taxa de crescimento superior a 1000% relativamente ao valor observado no ano transacto e que é também muito superior aos valores previstos/estimados para o ano em consideração nos relatórios do OE/97 e do OE/98. Não se descortinando as razões de tal aumento, afigura-se ser de considerar a hipótese de eventual imprecisão em resultado de incorrecto preenchimento das declarações fiscais de rendimentos.

Relativamente à comparação entre os valores insertos no relatório do OE/99 e os fornecidos pela DGCI ao Tribunal através da publicação intitulada “Estatísticas dos Benefícios Fiscais - Anexo 22-A – Evolução de 1992 a 1996” - não se observa qualquer desfasamento, o que conduz a concluir-se que a fonte dos primeiros seja também a citada publicação. Porém, afigura-se que as estimativas da despesa fiscal em IRC efectuadas apenas por apuramento dos valores declarados pelos contribuintes no Anexo 22-A não podem deixar de comportar limitações consideráveis.

6.7.2.1.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (Var.97/96)		DGCI - E/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações Diplomáticas	0,9	0,9	0,9	0,6	1,1	0,5	83,3	0,2	22,2	0,0	0,0
Igreja Católica	2,2	2,2	2,2	1,5	1,4	- 0,1	- 6,7	- 0,8	- 36,4	0,0	0,0
Instit. Partic. Solidar. Social (IPSS)	2,7	2,7	2,7	3,0	3,2	0,2	6,7	0,5	18,5	0,0	0,0
Forças Armadas, Seg., A.Bombeiros	5,1	5,1	5,1	4,4	4,9	0,5	11,4	- 0,2	- 3,9	0,0	0,0
Total	10,9	10,9	10,9	9,5	10,6	1,1	11,6	- 0,3	- 2,8	0,0	0,0



Como se observa, são absolutamente coincidentes os valores da despesa fiscal publicados nos relatórios dos OE para 1997, 1998 e 1999, registando-se porém algumas discrepâncias face aos valores indicados pela DGCI directamente ao Tribunal.

Tal como foi referido no Parecer sobre a CGE/96, não se compreendem as razões das diferenças entre os valores constantes do relatório do OE/99 e os indicados pela DGCI ao Tribunal, posto que, quando aquele relatório foi apresentado já deveria estar encerrado o ano de 1997 em matéria de IVA.

Tanto em termos de valores absolutos como percentuais, a maior diferença entre os valores do relatório do OE/99 e os remetidos ao Tribunal pela DGCI situa-se nas restituições à Igreja Católica e cifra-se em 0,8 milhões de contos, a menos nestes últimos (-36,4%).

Relativamente à evolução de 1996 para 1997, a despesa fiscal apurada a nível do total do imposto regista uma variação aumentativa, não obstante uma ligeira diminuição no valor da rubrica atrás referida. Em todas as restantes rubricas registam-se aumentos da despesa fiscal, merecendo especial realce as restituições às Representações Diplomáticas e Organismos Internacionais pela elevada taxa de crescimento que registam (+83,3%). Em termos de valores absolutos, continuam porém a ser as restituições às Forças Armadas, Serviços de Segurança e IPSS que maior peso assumem no cômputo da despesa fiscal deste imposto.

6.7.2.1.4 – Imposto automóvel (IA)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGAIEC		DGAIEC (Var. 97/96)		DGAIEC-OE/99		OE/99-OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Táxis	4,0	3,2	1,2	3,0	1,2	- 1,8	- 60,0	0,0	0,0	- 2,8	- 70,0
Automóveis Antigos	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0
Diplomatas (Conv. de Viena)	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diplomatas Portugueses	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	- 0,2	- 66,7	0,0	0,0	- 0,2	- 66,7
Funcionários e Parlam. da UE	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	- 0,1	-100,0
Deficientes Cívís e F. Armadas	3,0	2,6	1,4	2,5	1,4	- 1,1	- 44,0	0,0	0,0	- 1,6	- 53,3
Transf. de Residência da UE	16,0	13,7	7,5	11,6	7,5	- 4,1	- 35,3	0,0	0,0	- 8,5	- 53,1
Transf. Res. de Países Terceiros	7,0	7,5	11,5	6,4	11,5	5,1	79,7	0,0	0,0	4,5	64,3
Instituições Util. Pública e IPSS	0,5	0,7	0,1	0,7	0,1	- 0,6	- 85,7	0,0	0,0	- 0,4	- 80,3
Forças Armadas	1,7	1,1	1,3	1,0	1,3	0,3	30,0	0,0	0,0	- 0,4	- 23,5
Estado (DGPE)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	0,1	100,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	-	0,1	-	0,0	-
Total	33,0	30,0	23,6	26,1	23,6	- 2,5	- 9,6	0,0	0,0	- 9,4	- 28,5

A despesa fiscal neste imposto resultou fundamentalmente das “Transferências de Residência” que, no ano em consideração, representaram 80,5% do total.



De 1996 para 1997 verificou-se um decréscimo no total da despesa fiscal o que significa que, apesar das variações aumentativas registadas em algumas rubricas, com destaque para as “Transferências de Residência de Países Terceiros”, as mesmas ficaram aquém das variações diminutivas da despesa fiscal, sendo de distinguir, entre estas, as registadas nas “Transferências de Residência da UE”, “Táxis”, “Deficientes Civis e das Forças Armadas” e “Instituições de Utilidade Pública e IPSS”.

Relativamente à comparação entre os valores previstos e os efectivos, observa-se que estes últimos foram inferiores àqueles tanto a nível do total como da maioria das rubricas. Em termos de valores absolutos, os principais desfasamentos situaram-se nas “Transferências de Residência da UE”, em que a despesa fiscal efectiva ficou aquém da prevista em 8,5 milhões de contos, sucedendo o contrário nas "Transferências de Residência de Países Terceiros" (4,5 milhões de contos a mais na despesa efectiva), constituindo esta última rubrica a principal excepção quanto ao facto da despesa efectiva ser inferior à prevista.

Segundo a DGAIEC, as diferenças registadas entre os valores orçamentados e a despesa fiscal efectiva devem-se, fundamentalmente, à alteração do ritmo da concessão de BFs aos emigrantes que regressam ao País, matéria que aquela entidade reputa de altamente aleatória.

Por último, é de assinalar que os elementos remetidos pela DGAIEC são praticamente coincidentes com os do relatório que acompanhou a proposta de lei do OE para 1999.

6.7.2.1.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGAIEC		DGAIEC (Var. 97/96)		DGAIEC - OE/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	13,7	13,7	10,5	14,5	10,5	- 4,0	- 27,6	0,0	0,0	- 3,2	- 23,4
Pesca Costeira	6,5	6,5	4,8	5,1	4,8	- 0,3	- 5,9	0,0	0,0	- 1,7	- 26,2
Navegação Costeira	0,5	0,5	0,9	0,7	0,9	0,2	28,6	0,0	0,0	0,4	80,0
Produção de Energia	9,5	9,5	6,5	7,1	6,4	- 0,7	- 9,9	- 0,1	- 1,5	- 3,0	- 31,6
Organismos Internacionais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Total	30,4	30,4	22,8	27,5	22,8	- 4,7	- 17,1	0,0	0,0	- 7,6	- 25,0

Tal como em anos anteriores, em 1997 os BFs mais importantes em sede deste imposto continuaram a ser os das rubricas "Agricultura" (10,5 milhões de contos) e "Produção de energia" (6,4 milhões de contos) os quais, em conjunto, representaram 74,1% do total.



Relativamente à agricultura, a DGAIEC justificou o desvio registado entre a previsão e a execução pela introdução em 01/10/97 do gasóleo colorido e marcado, que terá permitido um maior controlo das quantidades com benefício fiscal e a concomitante diminuição do esforço financeiro do Estado.

Em relação à produção de energia, os desvios foram explicados, tal como em anos anteriores, pelo facto do bf concedido ao fuelóleo consumido na produção de energia eléctrica pela CPPE (antiga EDP) estar muito dependente da pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos, só podendo assim as previsões ter valor indicativo.

Assinala-se que os valores orçamentados foram superiores aos realizados apenas se exceptuando os bf relativos à navegação costeira que foram também os únicos a registar aumento relativamente ao ano anterior.

Quanto à comparação dos dados remetidos ao Tribunal pela DGAIEC com os insertos no relatório do OE/99, não se verificam diferenças significativas.

6.7.2.2 – Evolução da despesa fiscal e sua importância relativa no âmbito dos impostos directos e indirectos

Com vista à análise da evolução da despesa fiscal e sua comparação com a receita fiscal nos impostos referidos apresentam-se no quadro seguinte os valores considerados definitivos nos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos OE, bem como, os cálculos das correspondentes taxas anuais e médias de crescimento nos últimos cinco anos.

Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1993	1994	1995	1996	1997	Total	94/93	95/94	96/95	97/96	Média
Despesa fiscal											
IRS	20,7	26,3	25,2	35,1	50,0	157,3	27,1	- 4,2	39,3	42,5	24,7
IRC	67,4	59,4	61,2	63,1	169,4	420,5	- 11,9	3,0	3,1	168,5	25,9
IVA	5,7	8,8	8,9	10,0	10,9	44,3	54,4	1,1	12,4	9,0	17,6
IA	7,7	8,4	5,0	26,1	23,6	70,8	9,1	- 40,5	422,0	-9,6	32,3
ISP	42,2	27,1	32,3	27,5	22,8	151,9	- 35,8	19,2	- 14,9	- 17,1	- 14,3
TOTAL	143,7	130,0	132,6	161,8	276,7	844,8	-9,5	2,0	22,0	71,0	17,8
Receita fiscal											
IRS	826,3	864,9	919,8	1022,6	1052,1	4685,7	4,7	6,3	11,2	2,9	6,2
IRC	279,1	310,4	390,1	488,2	616,6	2084,4	11,2	25,7	25,1	26,3	21,9
IVA	797,3	1038,9	1124,9	1131,1	1283,8	5376,0	30,3	8,3	0,6	13,5	12,6
IA	99,5	121,1	132,6	154,8	163,3	671,3	21,7	9,5	16,7	5,5	13,2
ISP	369,6	399,1	427,9	448,3	446,8	2091,7	8,0	7,2	4,8	- 0,3	4,9



TOTAL	2371,8	2734,4	2995,3	3245,0	3562,6	14909,1	15,3	9,5	8,3	9,8	10,7
-------	--------	--------	--------	--------	--------	---------	------	-----	-----	-----	------

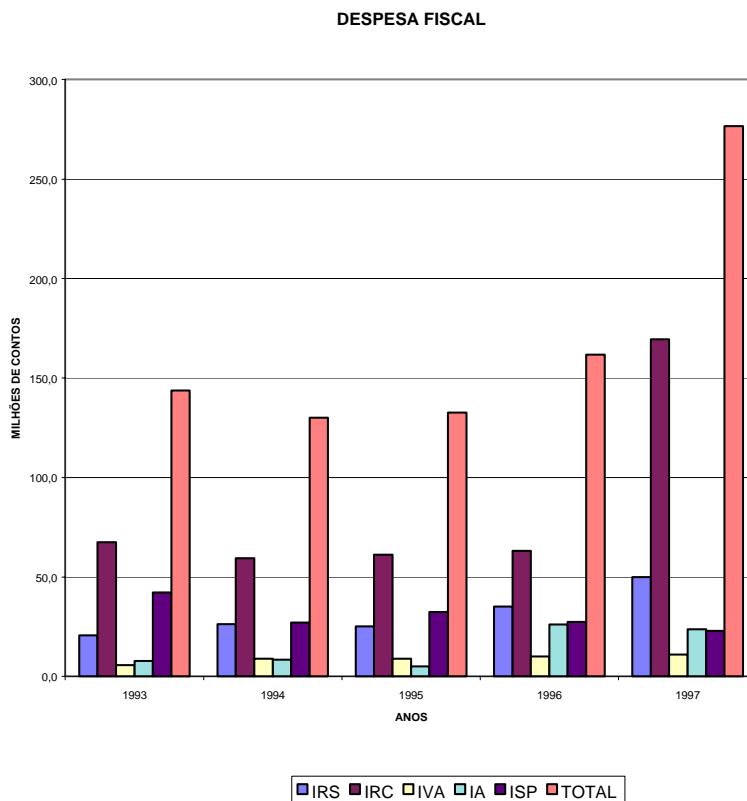
Como se observa, a despesa fiscal apresenta na média do período uma taxa de crescimento nominal (17,8%) nitidamente superior à da receita (10,7%), facto que resulta da evolução registada nos dois últimos anos do período considerado, posto que nos primeiros a taxa de crescimento da receita foi superior à da despesa fiscal.

Por outro lado, constata-se que dos cinco impostos considerados apenas em ISP a despesa fiscal apresentou na média do período um crescimento negativo (-14,3%), sendo também este o único imposto em que a receita cresceu mais do que a despesa fiscal (apesar de ser a mais baixa de todas as taxas médias de crescimento da receita, ou seja, 4,9%).

O imposto em que em termos médios a despesa fiscal registou maior crescimento foi o IA (32,3%) enquanto em relação à receita fiscal o maior crescimento percentual ocorreu no IRC (21,9%).

Também em termos médios, a despesa fiscal em IRC representou, no período, 20,2% da receita do mesmo imposto, valor bastante superior aos que se apuraram para os restantes impostos: IA (10,5%), IRS (3,4%), IVA (0,8%) e ISP (7,3%).

O gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado.



6.7.2.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como no ano transacto, com vista à verificação do cumprimento do preceituado no art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, os serviços de apoio do Tribunal procederam ao apuramento das publicações efectuadas em Diário da República dos benefícios fiscais concedidos.

6.7.2.3.1 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 9.º, 13.º, 39.º e 40.º do CIRC, 56.º do CIRS e 36.º e 46.º do EBF

Relativamente aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 9.º do CIRC ("Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social") apurou-se que, no decurso de 1997, foram publicitados em Diário da República 73 actos administrativos – 67 na II Série e 6 na III Série.

No âmbito dos bf concedidos ao abrigo do art.º 13.º do CIRC ("Isenção de pessoas colectivas e outras entidades de navegação marítima ou aérea") não se identificou qualquer publicação de bf.



No que respeita aos bf concedidos ao abrigo do art.º 39.º do CIRC ("Donativos para fins culturais – Mecenato") foram publicitados 32 actos administrativos, dos quais 23 também contemplaram bf no âmbito do art.º 40.º do mesmo Código ("Donativos ao Estado e a outras entidades") e 31 no âmbito do art.º 56.º do CIRS ("Abatimentos por donativos de interesse público").

Em relação ao art.º 36.º do EBF ("Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados") identificaram-se 5 publicitações de bf em sede de IRS e IRC, as quais se encontram também referenciadas no mesmo Anexo.

No que respeita ao artigo 46.º do EBF ("Acordos e relações de cooperação") não se identificou qualquer publicitação em 1997 de actos administrativos que tenham envolvido perda de receita fiscal.

Quando solicitada a pronunciar-se sobre a matéria em apreço, a DGAIEC manifestou concordância com as considerações tecidas pelo Tribunal, aproveitando a oportunidade para

"...reafirmar os comentários, veiculados relativamente a anos anteriores, de que a melhoria da fiabilidade das previsões relativas a benefícios fiscais na área dos impostos geridos por esta Direcção-Geral enfrenta certas dificuldades, dada a grande dependência em que se encontra relativamente à concorrência de factores aleatórios."

A DGCI não se pronunciou, quando instada a fazê-lo.

6.7.2.3.2 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF

Conforme atrás referido, o Tribunal de Contas decidiu dar continuidade às auditorias que têm vindo a ser desenvolvidas desde o Parecer sobre a CGE/94 junto da Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBF), no âmbito dos bf concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF.

No presente Parecer dar-se-á conta dos resultados da acção desenvolvida naquela Direcção de Serviços e que teve como objectivo o ponto da situação dos processos analisados em anos transactos e, simultaneamente, avaliar das consequências das recomendações feitas nesta área no Parecer sobre a CGE/96.

Além dos processos referidos no parágrafo anterior foram ainda apreciados dois novos processos do n.º 1 e quatro novos processos do n.º 4 do artigo do EBF em apreço, perfazendo, portanto, um total de 5 processos do n.º 1 (num universo de 19) e de 19 do n.º 4 (num universo de 50).

O quadro legal que regula este tipo de benefícios fiscais não sofreu alterações susceptíveis de influenciar a análise agora efectuada, comparativamente à realizada no ano transacto; 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 bf do n.º 1 como aos do n.º 4, deve ter-se em



atenção que, como é referido na mesma Lei, os termos, condições e procedimentos, em que tais benefícios podem ser concedidos, carecem ainda de regulamentação por decreto-lei.

O Tribunal de Contas espera que tal regulamentação venha suprir as lacunas e omissões da anterior, em particular quanto aos projectos abrangidos pelo n.º 1 para os quais é praticamente inexistente, importando, no entender do Tribunal, que sempre que sejam criados benefícios fiscais sejam de imediato criados adequados mecanismos de controlo.



6.7.2.3.2.1 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF

No quadro seguinte estão explanados os processos que de acordo com os elementos apurados têm contratos já assinados:

N.º do Proc.º	Designação do processo	N.º da RCM	Data da RCM	Data do D.R.	Série D.R.	Data do contrato	bf concedidos	% s/ ARs
1223/91	COFAPEUROPA	-	17/05/90	06/06/90	II	04/07/90	4 275 000 000\$00	25
86/93	CONTINENTAL MABOR	-	17/05/90	06/06/90	II	06/06/90	2 982 000 000\$00	15
559/92	AUTOEUROPA	25/91	20/06/91	04/07/91	I – B	15/07/91	8 340 000 000\$00	2,8
782/91	LAPROVAR	43-F/91	12/12/91	14/12/91	I – B	19/12/91	1 420 000 000\$00	12,8
307/93	SOMMER-ALLIBERT	2/94	23/12/93	08/01/94	I – B	29/12/93	1 001 114 100\$00	10
348/93	DAÍ	61-A/94	07/07/94	03/08/94	I – B	03/08/94	1 275 290 000\$00	10
697/93	TEXAS INSTRUMENTS	75/95	13/07/95	07/08/95	I – B	21/07/95	1 538 500 000\$00	10
444/94	TAGUSPARQUE	41/95	24/08/95	19/09/95	II	31/12/95	1 277 640 000\$00	10
356/95	APA	44/95	21/09/95	12/10/95	II	18/01/96	1 649 630 000\$00	10
395/95	FORD ELECTRÓNICA	124/95	28/09/95	07/11/95	I – B	12/10/95	1 240 229 000\$00	4,5
792/93	OPEL PORTUGAL	12/96	08/02/96	22/02/96	II	22/02/96	830 125 870\$00	7
187/96	SIEMENS SEMICONDUTORES	135/96	01/08/96	28/08/96	I – B	30/08/96	6 261 920 800\$00	10
91/96	GROHE	183/96	31/10/96	21/11/96	I – B	20/11/96	424 051 400\$00	10
378/96	HALLA CLIMATE	170/97	11/09/97	09/10/97	I – B	18/12/97	682 381 900\$00	10
444/96	SIEMENS / MATSUSHITA	169/97	11/09/97	09/10/97	I – B	12/09/97	1 230 702 720\$00	12
448/97	LEAR CORPORATION	77/98	04/06/98	03/07/98	I – B	16/07/98	800 676 600\$00	10
38/97	UT AUTOMOTIVE	111/98	30/07/98	24/08/98	I – B	31/07/98	472 724 200\$00	10
381/96	SOPORCEL	113/98	30/07/98	25/08/98	I – B	31/07/98	7 843 134 360\$00	12
?	DELPHI	109/98	30/07/98	24/08/98	I – B	31/07/98	417 719 300\$00	10
-	TOTAL	-	-	-	-	-	43 962 840 250\$00	-

Refira-se que o ICEP é a entidade gestora de todos os projectos que envolvem investimento estrangeiro -17 dos 19 projectos enumerados - enquanto a DGCI desempenha idêntico papel em relação aos 2 restantes (APA e TAGUSPARQUE) além das competências específicas de fiscalização que lhe estão cometidas por lei sobre todos.

Importa ressaltar o que sobre o processo TAGUSPARQUE foi referido no Parecer sobre a CGE/96, porquanto aí se referiu, em resultado de deficiente instrução do processo, que a respectiva entidade gestora era a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) quando, na realidade, tal função incumbe à DGCI.

No que concerne à publicitação dos bf, a mesma tem vindo a ser efectuada através das Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) que aprovam os contratos de investimento, sendo que, com as excepções a seguir assinaladas, estas não têm contido a indicação dos montantes envolvidos:

- ◆ Proc.ºs n.ºs 782/91 (LAPROVAR) e 559/92 (AUTOEUROPA) – nas respectivas RCMs foram indicados os montantes globais de bf concedidos, bem como, as percentagens sobre as aplicações relevantes (ARs) e os termos em que aqueles podem ser utilizados;



- ◆ Proc.º n.º 395/95 (FORD ELECTRÓNICA) – a seguir à RCM foi publicado o Anexo sobre os bf referentes ao contrato, do qual consta não só o montante global de bf concedidos e a percentagem sobre as ARs como, também, os termos em que aqueles podem ser utilizados;
- ◆ Proc.º n.º 448/97 (LEAR CORPORATION) – a seguir à RCM foi publicado na íntegra o contrato de investimento, incluindo, portanto, não só os elementos sobre os bf concedidos, como, também, o restante clausulado e mapas anexos.

O Tribunal tem vindo a defender que a publicitação deverá ser não apenas em termos qualitativos mas também quantitativos, ou seja, com a indicação dos montantes dos benefícios.

Não tendo esta interpretação da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado – Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – nem da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a DGCI/DSBF não procede à publicitação dos montantes, referindo que:

"(...) o processo de finalização da concessão dos benefícios tem subjacente a sua aprovação em Conselho de Ministros, que sob a forma de Resolução é objecto de publicação em Diário da República, embora por razões de estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento, não seja ultimamente revelado o montante total envolvido. Importa referir que a maior ou menor quantificação de dados e informação que é publicada nos textos da Resolução do Conselho de Ministros tem sido área decisional dos Gabinetes ministeriais envolvidos."

e acrescentando ainda:

"Neste contexto, a actual Lei Geral Tributária apenas preconiza a publicação, nos termos da Lei (...)"

Não compreende o Tribunal de Contas como é que a estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento se pode sobrepôr à legislação em vigor, considerando ainda que a invocação da actual Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, é despropositada, uma vez que a mesma entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1999 e os bf em questão foram concedidos entre 1991 e 1998.

Mesmo a considerar o disposto no referido diploma, quanto à publicitação dos bf, entende o Tribunal não existir colisão entre o que nele é preconizado e o estipulado nas Leis n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e n.º 26/94, de 19 de Agosto.

Não pode também o Tribunal de Contas concordar com a DSBF no que respeita à publicitação dos bf envolvidos nas RCM quando argumenta que em relação a este tipo de benefícios na perspectiva da utilização a publicitação não assume grande relevância, já que,



"(...) os montantes adstritos aos projectos traduzem-se apenas em receitas potenciais não arrecadadas, não repercutindo, nesta perspectiva, com clareza e exactidão, a receita fiscal cessante para efeitos orçamentais da CGE (...)".

No entender do Tribunal tais afirmações não só não têm em conta o estabelecido na Lei n.º 6/91, como conduzem à desvalorização do consagrado na alínea g) do n.º 3 do art.º 106.º da Constituição da República Portuguesa sobre o assunto.

Por sua vez, o ICEP mantém também a posição assumida aquando do exercício do contraditório relativo ao Parecer sobre a CGE/96, referindo que,

"(...) na medida em que os Benefícios Fiscais constam da Resolução de Conselho de Ministros que aprova o respectivo Contrato de Investimento, caberá ao Governo decidir quanto à publicitação dos montantes em causa" e que "(...) essa publicitação poderá condicionar futuras negociações de outros projectos através da geração de expectativas dos promotores e prejudicar a posição de Portugal face aos países seus concorrentes na captação de Investimento Directo Estrangeiro".

O Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto referiu no Parecer sobre a CGE/96, não entendendo que seja o facto de se dar cumprimento ao que sobre a matéria está legislado que ponha em risco a captação de investimento estrangeiro. De resto, se os projectos revestirem primordial interesse para Portugal, nada impede o Governo, dentro dos limites permitidos, de estabelecer incentivos competitivos face aos dos restantes países.

No que respeita à quantificação dos bf utilizados, ou seja, ao apuramento da despesa fiscal efectiva, refira-se que não foi possível obter na DSBF os valores relativos a 1997 nem a confirmação dos indicados para 1996. Sobre esta questão, aquela Direcção de Serviços alegou o seguinte conjunto de dificuldades *"inerentes à funcionalidade do sistema"*:

"diferentes entidades da Administração Tributária que tutelam os vários impostos envolvidos, com complexidades inerentes à tramitação de informação envolvida;
inexistência de relatórios anuais dos resultados de exploração do projecto e benefícios fiscais associados que supostamente deveriam ser apresentados pelos promotores dos projectos ou através do ICEP;
falta de recursos humanos na DSBF, na área de pessoal técnico qualificado para desempenho deste tipo de funções."

Com efeito, o Tribunal de Contas deu-se conta das dificuldades que a quantificação dos bf usufruídos envolve, particularmente nas condições que a DSBF salienta e reconhece o esforço que a Administração Tributária tem vindo a desenvolver nesta área.



Por outro lado, sendo de considerar a existência de condicionantes (nomeadamente, realização de aplicações relevantes e cumprimento de objectivos) para que os bf possam ser utilizados, deste facto ressalta a importância do acompanhamento e controlo a efectivar pelas entidades gestoras dos projectos e a necessidade de articulação com a Administração Fiscal.

Embora não exista uma obrigação legal no sentido das entidades gestoras remeterem à DGCI/DSBF cópia dos contratos de investimento e dos relatórios de acompanhamento, tal procedimento é, no entender do Tribunal, fundamental.

Se no que concerne a cópias dos contratos de investimento assinados se constatou ter o ICEP procedido oportunamente ao seu envio, já em relação aos relatórios de acompanhamento aquele Instituto ao pronunciar-se sobre a questão refere que,

"... prevê-se que as actualizações relativas ao exercício de 1997 sejam remetidas à DSBF até final de Abril próximo", entenda-se Abril do corrente ano.

Dos cinco processos cuja apreciação se relata de seguida, três foram já analisados no Parecer sobre a CGE de 1996, pelo que apenas se refere o que de inovação se apurou. Os dois últimos foram pela primeira vez analisados, pelo que se descreve com um maior grau de pormenor a apreciação feita.

Proc.º n.º 91/96 – Friedrich Grohe Portugal – Componentes Sanitários, Lda.

Para além dos elementos inseridos no quadro atrás apresentado e dos descritos no Parecer sobre a CGE do ano anterior, acresce referir que foi concedida à empresa restituição de imposto municipal de sisa no montante de 2.596.440\$00 face ao art.º 49.º-A, para além de também ter beneficiado de restituição do mesmo imposto no montante de 3.894.660\$00 ao abrigo do art.º 38.º do CIMSISD; uma vez que a sisa foi paga em 12/03/96, a celebração do contrato ocorreu em 20/11/96 e o pedido de isenção só foi formulado em 19/03/97, parece poder concluir-se que os bf concedidos tiveram efeitos retroactivos.

Assinale-se ainda que, segundo o ICEP, o contrato só entrou em vigor em 20/11/98, data da comunicação à empresa da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos.

Não constam do processo elementos sobre a eventual utilização de outros benefícios fiscais nem sobre o acompanhamento do projecto, referindo aquele Instituto estar ainda a elaborar as fichas correspondentes.

Proc.º n.º 187/96 – Siemens Semicondutores, SA

Não se identificaram no processo novos elementos para além dos analisados no ano transacto, não constando, nomeadamente, informação sobre a quantificação da despesa fiscal ou sobre o acompanhamento a cargo do ICEP. A ausência de tais elementos poderá encontrar explicação no facto de se tratar de um processo ainda relativamente recente (contrato assinado em 30/08/96 mas que só entrou em vigor em 30/10/97, segundo o ICEP).



Proc.º n.º 444/96 – Siemens/Matsushita, Componentes, SA

Tratando-se de um projecto igualmente recente – com contrato assinado em 12/09/97, que só entrou em vigor em 15/06/98 –, não constam também do processo elementos sobre a despesa fiscal nem sobre o acompanhamento a cargo do ICEP.

Assinala-se que, sempre que os incentivos fiscais ultrapassem 10% das ARs, de acordo com o Tratado da UE deverá efectuar-se notificação à Comissão Europeia, estando a DSBF incumbida de promover a comunicação de tais situações à Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (DGAERI) para que, por sua vez, esta notifique a Comissão, via REPER. Tendo em conta que ao projecto foram concedidos bf correspondentes a 12% das ARs (excluindo as despesas elegíveis de formação profissional), confirmou-se que tal comunicação foi efectuada em 20/01/98.

Nas alegações proferidas pelo ICEP relativamente ao acompanhamento das empresas e que respeitam aos três processos anteriores, refere aquele Instituto que, as fichas de acompanhamento se encontram ainda em elaboração, porquanto,

"apenas solicita à empresa elementos de acompanhamento após a entrada em vigor dos respectivos contratos (data da comunicação à empresa pelo ICEP da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos)".

A DSBF quando solicitada a pronunciar-se referiu não lhe suscitar a análise feita pelo TC sobre estes processos, qualquer comentário.

Proc.º n.º 559/92 – AUTOEUROPA, Automóveis Lda.

Conforme assinalado no quadro anterior, o projecto de investimento em apreço foi aprovado pela RCM n.º 25/91, de 20/06/91, e o contrato assinado em 15/07/91, tendo sido concedidos, além de outros incentivos financeiros, bf no montante de 8.340.000.000\$00 os quais correspondem a 2,8% das ARs a realizar.

Importa acrescentar que aquele valor foi posteriormente ajustado para 7.068.600.000\$00 em resultado da redução do valor das ARs em 15% relativamente ao previsto (conforme referido em acta de reunião de acompanhamento realizada em 23/01/95, efectuada em sequência de auditoria externa); porém, não se identificou no processo que tivesse sido efectuada qualquer aditamento à RCM n.º 25/91 ou ao contrato de investimento.

Segundo os elementos mais recentes que foi possível recolher do processo (ficha de acompanhamento elaborada pelo ICEP, datada de 31/10/97), os bf utilizados pela empresa até 1996, inclusivé, são os indicados no quadro seguinte:



Unidade: escudos

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Sisa	450 000 000	0	0	0	0	0	450 000 000
C. Autárquica	58 500 000	58 500 000	58 500 000	54 000 000	47 250 000	0	276 750 000
Selo	36 134 258	1 091 371	56 983 079	688 697	359 865	481 549	95 738 819
IRC	0	0	0	0	627 796 583	2 178 956 894	2 806 753 477
TOTAL	544 634 258	59 591 371	115 483 079	54 688 697	675 406 448	2 179 438 443	3 629 242 296

Face a estes elementos, poderá concluir-se que, mantendo-se o valor previsto para as ARs, a empresa ainda poderá deduzir bf no montante de 3.439.357.704\$00 até ao final do prazo estabelecido no contrato.

É de ter em conta que os valores referentes a 1996 não se encontram ainda confirmados pela Inspeção Tributária, o que foi solicitado pelo ICEP junto da DSBF em 25/09/97 e reiterado em 07/09/98, tendo esta Direcção de Serviços requerido os elementos à DSPIT em 30/10/97 e em 09/10/98.

Assinala-se que o valor da isenção de sisa em 1991 corresponde à aplicação da taxa de 10% ao valor de 4.500.000 contos de um terreno para construção urbana. Segundo elementos extraídos do processo a empresa recorreu autorização para calcular a isenção à taxa de 4%, ao abrigo do artigo 38.º do CIMSISDD, o que lhe permitiria um benefício de 270.000 contos [4.500.000 x (10% - 4%)]; todavia, em conformidade com pareceres de diferentes serviços da Administração Fiscal, tal pretensão tem vindo a ser indeferida.

Nas alegações produzidas quanto a este processo, o ICEP assinalou que

"O reajustamento do Incentivo Fiscal não foi efectuado uma vez que os valores finais das Aplicações Relevantes (ARs) do Investimento estão sujeitos a aprovação no Subcomité de Acompanhamento do Projecto, o que se prevê ocorrer na próxima reunião deste Subcomité. O valor de 7.068.600.000\$00 é, até ao momento, o valor revisto do Incentivo Fiscal e é o que consta da última actualização da Ficha de Acompanhamento da Autoeuropa."

Para além de corroborar a não confirmação por parte da Inspeção Tributária dos valores declarados pelas entidades em causa, as restantes alegações da DGCI não são entendíveis, porquanto refere a não emissão de juízos de valor por parte do Tribunal, apesar de enumerar um conjunto de factos constatados no âmbito da auditoria realizada pelos seus técnicos.

Proc.º n.º 444/94 – TAGUSPARQUE – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, SA



A empresa celebrou o contrato de investimento em 31/12/95, aprovado pela RCM n.º 41/95, de 24/08/95, tendo obtido bf no montante de 10% das ARs, com limite máximo de 1.277.640.000\$00,⁵² envolvendo:

- ◆ Dedução à colecta de IRC que respeitar à actividade industrial desenvolvida pela empresa de 10% dos investimentos feitos até 31/12/2001, podendo a dedução efectuar-se até 31/12/2004;
- ◆ Isenção, até 31/12/2001, inclusivé, da Contribuição Autárquica relativamente aos prédios utilizados na actividade industrial da empresa;
- ◆ Isenção de Sisa relativamente aos imóveis adquiridos até 31/12/2001 e destinados ao exercício da actividade da empresa.

Como atrás se referiu, importa corrigir um aspecto referido no Parecer sobre a CGE/96, o qual consiste em ter-se referido erroneamente que a entidade gestora do projecto era a DGDR quando, como se depreende do contrato celebrado, é à DGCI que está atribuída tal função.

A confusão gerada terá resultado, por um lado, de ter chegado a ser designada para efectuar o acompanhamento uma técnica da DGDR (despacho de 09/05/95 do Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia) e, por outro, de o processo na DSBF não ter estado, em todos os momentos, instruído com os elementos necessários (nomeadamente, cópia do contrato).

Em 27/10/97 a DSBF solicitou à DGDR elementos sobre a efectivação do acompanhamento e fotocópia do contrato, tendo esta respondido que não estava a efectuar tal acompanhamento por não ser de sua incumbência. Com efeito, por despacho de 20/09/95, o Ministro das Finanças delegara no Director-Geral dos Impostos a competência para assinar o contrato, facto de que foi dado conhecimento à DSBF em 27/09/95. Do referido contrato consta expressamente que o acompanhamento cabe à Direcção-Geral dos Impostos, "salvaguardando as funções de tutela ministerial do sector e dos poderes de fiscalização que cabem às competentes instâncias oficiais do Estado português".

Face ao referido, questiona-se se a empresa tem vindo a ser acompanhada quanto à verificação do cumprimento do plano de investimentos, realização das ARs e prossecução dos objectivos do projecto, não parecendo cabalmente clarificado a qual dos serviços da DGCI incumbe tal tarefa.

Assinala-se que, em 24/11/97, a DSBF solicitou à empresa elementos para efeitos de acompanhamento e fiscalização do contrato; porém, à data da conclusão do trabalho de campo tinham sido remetidos pela empresa apenas Relatórios de Actividade e Contas correspondentes aos exercícios decorridos até 1996 inclusivé.

Referindo-se a esta questão, no âmbito do exercício do contraditório, a DSBF considerou que,

⁵² O limite de bf referido é o que figura na cópia do contrato consultada na DSBF, mencionando porém a DDF de Lisboa (Informação datada de 29/10/97) e a IGF (ficha de empresa elaborada aquando de realização de auditoria) a verba de 1.165.050.000\$00 – regista-se, portanto, uma discrepância de 112.590.000\$00 face ao valor indicado no contrato cuja justificação se não descortinou pelos elementos constantes do processo.



"No pressuposto do estabelecido no art.º 6.º do EBF, os elementos relevantes contabilísticos susceptíveis de permitir acompanhar a realização do projecto, a fim de possibilitar a medição do grau do cumprimento dos objectivos contratuais fixados, só poderão ser confirmados com rigor após a realização da auditoria pelos Serviços de Inspeção Tributária, situação que se apresenta clara e da qual não transparece qualquer tipo de dúvida, como pretendem fazer crer as observações tecidas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria. Convém contudo lembrar a este propósito, que a participação de várias entidades da Administração Tributária neste tipo de processo, coloca problemas de morosidade de decisão e dificuldades no processo de execução e comprovação".

As insinuações da DSBF são desrespeitosas para com o Tribunal de Contas que, contrariamente ao que aquela Direcção de Serviços profere, não "pretende fazer crer" nada, emite sim, juízos, com base em informações recolhidas e esclarecimentos prestados no decurso das auditorias efectuadas. E, pese embora o afirmado pela DSBF, o Tribunal mantém reservas quanto ao efectivo acompanhamento do processo em causa, pelo menos entre 1995 e 1997, já que, pelos elementos disponíveis no mesmo a própria DSBF parece ter dúvidas quanto à entidade gestora, caso contrário não teria em 27/10/97 solicitado à DGDR elementos sobre o acompanhamento da empresa e fotocópia do contrato.

Relativamente à utilização dos bf concedidos, de acordo com os elementos constantes do processo a empresa requereu reembolso dos seguintes valores:

- ◆ Sisa paga pela aquisição de terrenos entre 1992 e a data de concessão dos bf, no valor de 314.753.817\$00 (314.211.150\$00 entre 1992 e 1994 e 542.667\$00 em 1995);
- ◆ IRC e derrama referentes ao exercício de 1992, no valor de 11.656.571\$00 (10.596.883\$00 de IRC e 1.059.688\$00 de derrama).

Quanto aos valores reclamados de sisa, assinala-se que, por despacho do SEAF, foi autorizada a restituição do montante em causa face ao reconhecimento da retroactividade dos bf. Já em relação aos restantes valores reclamados, foi entendido que no exercício em questão o sujeito passivo não obteve rendimentos da actividade industrial, mas somente "proveitos e ganhos financeiros" e "proveitos e ganhos extraordinários"; assim, foi entendido que a reclamação deveria indeferir-se, posto que a dedução permitida consiste apenas na parte de IRC relativa à actividade industrial.

Em ficha constante do processo assinala-se ter a empresa manifestado também a intenção de solicitar isenção de contribuição autárquica, sendo que, em alguns casos os prédios não tinham ainda sido avaliados e noutros se encontravam a aguardar 2.^a avaliação em virtude da



empresa ter contestado a 1.^a avaliação; assim, conclui-se que a despesa fiscal em sede deste imposto não se encontra ainda apurada.

Com as ressalvas atrás apontadas, apresenta-se no quadro seguinte o resumo dos elementos recolhidos sobre a utilização dos bf, observando-se que os mais recentes remontam ainda a 1995:

Imposto \ Exercício	1992	1993	1994	1995	Totais
IRC	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
Sisa	173 985 000\$00	62 296 550\$00	77 929 600\$00	1 342 667\$00	315 553 817\$00
Selo	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
C. Autárquica	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
Totais	173 985 000\$00	62 296 550\$00	77 929 600\$00	1 342 667\$00	315 553 817\$00

6.7.2.3.2.2 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF

Não foram concedidos outros bf nem assinados novos contratos para além dos referidos no Parecer sobre CGE/96 continuando, portanto, a ser em número de 50 os processos existentes na DSBF (33 projectos do ICEP e 17 do IAPMEI), em que se incluem 11 com contratos não assinados (10 do ICEP e 1 do IAPMEI).

Da análise efectuada aos processos, continua a verificar-se omissões de datas de candidatura nomeadamente, no âmbito dos processos do ICEP, bem como, incumprimento de prazos por parte deste Instituto, do IAPMEI e da Comissão de Avaliação, na aprovação dos projectos.

Tendo-se pronunciado sobre esta matéria no âmbito do exercício do contraditório, o ICEP considerou que,

"(...) na sequência das recomendações do Tribunal de Contas (...) tem vindo a exigir uma maior formalização na apresentação das candidaturas aos sistemas de apoio à internacionalização cuja gestão lhe está atribuída".

O Tribunal congratula-se com o reconhecimento pelo ICEP da justeza das recomendações referidas com vista ao cumprimento da Lei e à criação de condições mais adequadas para o exercício do controlo externo, continuando a sublinhar que a indicação das datas de apresentação das candidaturas é uma particularidade que releva para o efeito.

Relativamente à publicitação dos bf, também não existem elementos novos a acrescentar ao mencionado naquele Parecer, ou seja, as publicações efectuadas são apenas as da listagem da Secretaria-Geral da PCM, publicada no DR n.º 77/95, II Série, de 31 de Março, e as do Aviso n.º 685/98, da DGCI, publicado no D.R. n.º 12/98, II Série, de 15 de Janeiro.



No quadro seguinte relacionam-se todos os processos com bf concedidos até ao momento, assinalando-se a sua situação quanto à publicitação dos bf e à assinatura dos contratos.



Tribunal de Contas

N.º Proc.º	Empresas Beneficiárias	bf (contos)	Entidades Gestoras	Obs.
625/93	Acatel – Acabamentos Têxteis, Lda.	21 886	IAPMEI	a)
626/93	Arco-Têxteis – Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.	39 033	IAPMEI	c)
627/93	Têxtil António Falcão, Lda.	40 245	IAPMEI	a)
629/93	Maconde – Confecções, S.A. *	152 000	ICEP	c)
633/93	Cofinca – Comércio e Indústria de Confecções, Lda.	20 934	IAPMEI	a)
638/93	Têxtil Fábrica Mirrado, Lda.	11 047	IAPMEI	d) c)
654/93	Arbor – Soc. Transformadora de Madeiras, Lda.	7 332	ICEP	c)
655/93	Colep Portugal, S.A. *	197 568	ICEP	c)
658/93	Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.	42 156	IAPMEI	a)
659/93	J.A. Abrantes Pinheiro e Filhos, Lda.	5 371	IAPMEI	a)
698/93	Fábrica de Malhas Filobranca, Lda.	14 159	IAPMEI	a)
712/93	Reditus – Sociedade Gestora de Participações Sociais, Lda.	3 340	ICEP	d) c)
863/93	Eitbor – Ind. De Etiquetas, Lda.	6 978	IAPMEI	a)
68/94	Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.	34 725	IAPMEI	a)
95/94	M.ª Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S.A.	29 157	ICEP	c)
96/94	Fábrica de Porcelana da Vista Alegre	6 321	ICEP	c)
101/94	Indasa – Indústria de Abrasivos, S.A.	2 975	ICEP	c)
108/94	Quinta e Costa, Lda.	7 632	IAPMEI	a)
109/94	FMAC – Empresa Têxtil, Lda.	9 551	IAPMEI	a)
111/94	Faianças Subtil, S.A.	5 735	ICEP	d) c)
112/94	Renova – Fábrica de Papel do Almonda, S.A. *	220 000	ICEP	c)
120/94	Tebe – Empresa Têxtil de Barcelos, S.A.	12 000	ICEP	c)
121/94	Amorim e Irmãos, S.A.	9 075	ICEP	d) c)
140/94	Gonçalves & C.ª, Lda / Gonçalves e Abreu, Lda.	8 500	ICEP	c)
141/94	Corticeira Amorim, S.G.P.S., S.A.	3 017	ICEP	d) c)
244/94	Albano Antunes Morgado, Lda. (I)	19 734	IAPMEI	a)
271/94	Albano Antunes Morgado, Lda. (II)	5 569	IAPMEI	a)
415/94	Figueiredo e Mariz, Lda.	17 832	IAPMEI	a)
445/94	Construtora Abrantina, S.A.	9 340	ICEP	c)
466/94	Inter Champanhe – Fabricante de Rolhas de Champanhe, S.A.	3 789	ICEP	d) c)
512/94		6 681	IAPMEI	c)
545/94	Carvema Têxtil, Lda.	21 600	ICEP	b)
592/94	Acumuladores Autosil, S.A. (I) *	453 264	ICEP	c)
593/94	Acumuladores Autosil, S.A. (II) *	13 104	ICEP	c)
595/94	Neoplástica – Composição e Transformação de Plástico (I)	9 000	ICEP	b)
	Neoplástica – Composição e Transformação de Plástico (II)			
3/95	Seporgal – Indústria de Confecções, S.A.	4 161	ICEP	d) c)
4/95	Torre – Sociedade de Confecções, S.A. (I)	1 794	ICEP	c)
6/95	Torre – Sociedade de Confecções, S.A. (II)	2 400	ICEP	c)
51/95	Papéis Inapa, S.A.	3 000	ICEP	d) c)
122/95	Fábrica de Tecidos Viúva de Carlos Silva Areias & Cª, Lda	12 152	IAPMEI	c)
226/95	Cimpor – Cimentos de Portugal, S.A.	720 798	ICEP	c)
280/95	Sociedade Corticeira Concorco, S.A.	53 736	ICEP	c)
320/95	CIN – Corporação Industrial do Norte, S.A. *	128 240	ICEP	c)
354/95	Corticeira Valério, S.A. (I)	2 103	ICEP	d) c)
355/95	Corticeira Valério, S.A. (II)	12 475	ICEP	d) c)
50/96	Arsol Plásticos Lda.	1 920	ICEP	d) b)
53/96	Faiart – Faianças e Porcelanas, S.A.	72 000	ICEP	b)
82/96	Ferros, Holding, S.G.P.S., S.A.	11 526	ICEP	b)
99/96	Growela Portuguesa Calçado, Lda.	9 595	ICEP	b)
132/96	Salvador Caetano, I.M.V.T., S.A.	5 367	ICEP	b)
-	TOTAL	2 511 917	-	-

Notas:

Os processos “a cheio” são os seleccionados para análise e os com asterisco (*) os que tiveram majoração de bf. As separações por linha horizontal distinguem as actas (10) das reuniões da Comissão de Apreciação correspondentes às aprovações dos projectos.

a) Foi publicitada a atribuição e o montante do bf (Declaração do DR n.º 77/95 de 31/03, da Secretaria-Geral da PCM).

b) Foi publicitada a atribuição do bf mas não o seu montante (Aviso n.º 685/98, de 15/01, da DGCI).

c) Não foi efectuada qualquer publicitação do bf.

d) Contrato não assinado.



Como se observa, existe uma grande heterogeneidade de situações quanto à publicitação:

- ◆ consoante se trate de bf divulgados pela Declaração n.º 77/95 ou pelo Aviso n.º 685/98 assim a entidade que promoveu a publicação foi a Secretaria-Geral da PCM ou a DGCI;
- ◆ foram publicitados bf concedidos à empresa Arsol Plásticos sem que tenha sido assinado o respectivo contrato;
- ◆ foram publicitados com indicação dos montantes de bf 13 processos (Declaração do DR n.º 77/95) e sem indicação dos montantes 7 processos (Aviso n.º 685/98);
- ◆ não foram objecto de publicitação os bf concedidos em 30 processos.

Pronunciando-se sobre esta matéria no exercício do contraditório, o ICEP manifestou o entendimento de que a publicitação dos bf em apreço cabe ao Ministério das Finanças, enquanto entidade responsável pela atribuição dos mesmos, salientando não ser responsável pela publicitação dos bf concedidos à empresa Arsol Plásticos; referiu ainda que, as razões pelas quais não se assinaram alguns contratos foram oportunamente comunicadas à DSBF.

No que se refere à quantificação da despesa fiscal, é de assinalar que, regra geral, os valores de que a DSBF dispõe para os processos do n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF (exercícios de 1993 a 1997) não se encontram confirmados pelos Serviços de Inspecção Tributária. Assim, os valores que adiante se indicam relativamente a cada um dos processos seleccionados, carecem de tal confirmação, tendo-se detectado algumas situações de utilização indevida de benefícios fiscais.

De salientar, por outro lado, que as empresas beneficiárias se encontram obrigadas pelo respectivo contrato de concessão de bf (cláusulas 5.ª ou 6.ª consoante se trate, respectivamente, de projectos de internacionalização ou de modernização) a remeter à DSBF, até 31 de Maio de cada ano, declaração dos benefícios fiscais utilizados no ano anterior; todavia, verificou-se que várias empresas não enviaram tais declarações e outras as enviaram com atraso e só após insistência da DSBF. Porém, não foi accionado o disposto na alínea a) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que prevê a cessação unilateral do contrato por parte do Estado no caso do não cumprimento, nos prazos fixados no contrato, das obrigações nele estabelecidas, não tendo havido, por conseguinte, qualquer penalização às empresas infractoras.

Tendo em conta que os contratos celebrados e a legislação aplicável estabelecem o cumprimento de objectivos, regras e limites para que os benefícios fiscais concedidos possam ser utilizados, o Tribunal de Contas considera de primordial importância o acompanhamento e controlo a efectivar pelas entidades gestoras dos projectos e a Administração Fiscal, importando que a articulação entre todas as entidades envolvidas seja efectiva o que nem sempre parece verificar-se, como de seguida se ilustra.

O ICEP enviou oportunamente à DSBF cópia dos contratos que assinou em representação do Estado. Todavia, em relação aos relatórios referidos no n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º



289/92, apenas remeteu à DSBF as fichas de verificação referentes aos anos de 1994 e 1995⁵³, sendo que, as deste último ano só foram remetidas em 1998.

Nas alegações proferidas no exercício do contraditório, aquele Instituto refere que,

"Os relatórios (...) têm sido elaborados com algum desfasamento temporal, devido a escassez de recursos, esperando-se conseguir repor a normalidade em 1999".

Informou ainda o ICEP que o Relatório do Acompanhamento de Projectos de Internacionalização relativo a 1996 foi enviado à DGCI em Janeiro de 1999, por conseguinte em data posterior à da conclusão da auditoria do TC.

Por sua vez, o IAPMEI, tendo já remetido cópia dos contratos que celebrou, só o fez porém quando expressamente solicitado pela DSBF na sequência da auditoria do TC realizada em 1997. Em relação aos relatórios/fichas de acompanhamento dos projectos de que é entidade gestora não se encontrou nos processos analisados nenhum destes documentos, não obstante o Instituto ter manifestado a sua inteira disponibilidade para facultar cópia das referidas fichas à DSBF aquando do exercício do contraditório no âmbito do Parecer sobre a CGE/96.

No âmbito do exercício do contraditório aquele Instituto veio alegar que,

"Tal como se tinha comprometido aquando do exercício do contraditório no âmbito do Parecer sobre a CGE/96, o IAPMEI já enviou à DSBF os Relatórios de verificação/accompanhamento dos projectos seguintes de que é entidade gestora:

- Arco-Têxteis – Empresa Industrial de Santo Tirso, SA
- J.A. Abrantes Pinheiro e Filhos, Lda
- Cofinca – Comércio e Indústria de Confecções, Lda
- Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda "

Não tendo os técnicos do Tribunal encontrado nos respectivos processos tais relatórios e não referindo o IAPMEI nas suas alegações a(s) data(s) do envio, presume-se que o mesmo tenha tido lugar em data posterior à do desenvolvimento da auditoria do TC.

O Tribunal de Contas continua a entender que apesar de não existir uma obrigação legal no sentido de ser facultada à DSBF cópia dos elementos em apreço, os mesmos são fundamentais à Administração Fiscal para o exercício das suas competências.

No que concerne ao acompanhamento a cargo da DGCI, não constam dos processos analisados na DSBF os resultados das acções de fiscalização que eventualmente tenham sido efectuadas.

⁵³ Com excepção do projecto "Maconde", de que foi também fornecida a ficha de verificação de 1996.



Tal como se procedeu em relação aos processos do n.º 1, passa-se seguidamente à análise particularizada dos processos seleccionados do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF, não se fazendo aqui referência, à excepção do que respeita aos processos que foram analisados pela primeira vez, a questões relacionadas com a tramitação e instrução dos mesmos (em particular, a existência dos documentos essenciais, a indicação das datas de candidatura dos promotores dos projectos e o cumprimento dos prazos estabelecidos para apreciação dos projectos por parte das entidades gestoras e da CA), por já terem sido abordadas em sede de Parecer do ano anterior; o mesmo acontece em relação à publicitação que foi tratada no início deste ponto.

Proc.º n.º 626/93 - Arco-Têxteis - Empresa Industrial de Santo Tirso (*Modernização*)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	938	38 095	0	0	0	39 033
bf utilizados	0	39 033	0	0	0	39 033

A empresa já utilizou todos os benefícios fiscais a que teve direito, tendo informado a DSBF dessa utilização embora fora do prazo estabelecido contratualmente - só o fez em 17/12/97 e após solicitação expressa daquela Direcção de Serviços.

Proc.º n.º 629/93 - MACONDE - Confecções, S.A. (*Internacionalização*)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
ARs previstas	700 000	75 000	0	0	0	775 000
ARs realizadas	712 600	76 250	0	0	0	788 850
bf concedidos	140 000	12 000	0	0	0	152 000
bf utilizados	140 000	0	12 000	0	0	152 000

No exercício de 1993 a colecta apurada nos termos do n.º 1 do art.º 71.º do CIRC terá sido de 515.801.231\$00; tendo em conta que, segundo o n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, no caso dos projectos de internacionalização a dedução de bf em cada exercício não pode ultrapassar 25% daquele montante, verifica-se um excesso de 11.049.692\$00 nos bf deduzidos em relação ao permitido por lei.

No exercício de 1994 a empresa apresentou a declaração de IRC correspondente ao período de 01/01/94 a 31/08/94 e apresentou colecta de 117.805.862\$00; assim, poderia ter deduzido benefícios fiscais até ao montante 29 451.465\$00 (25%), ou seja, poderia ter deduzido neste



ano os bf que utilizou a mais em 1993 e os 12.000.000\$00 correspondentes às ARs previstas para 1994, caso as mesmas tivessem sido efectivamente realizadas pela empresa em questão ou, tendo sido realizadas por outra empresa, tivesse sido autorizada pelo Ministro das Finanças a transmissibilidade dos benefícios fiscais nos termos do n.º 3 do art.º 13.º do EBF.

Contudo, a empresa "Maconde – Confeccões, S.A.", contribuinte n.º 500174431, cessou a sua actividade em 31/08/94 em consequência de fusão por incorporação no património de outra sociedade - Invesmac – Confeccões, Gestão e Investimentos, SA", contribuinte n.º 502999489 – passando a sociedade resultante da fusão a adoptar a denominação social da primeira, conforme escritura de 19/07/94.

É de assinalar que nenhuma das empresas (incorporada ou incorporante) requereu ao Ministro das Finanças a transmissão dos bf nos termos do citado dispositivo legal. Porém, tendo o ICEP tomado conhecimento da operação de fusão programada antes da celebração do contrato de concessão de bf e considerado que a empresa terá actuado de boa-fé em todo o processo, intercedeu no sentido da mesma não ser penalizada.

Pese embora o referido por aquele Instituto, a DSBF submeteu à apreciação superior a rescisão do contrato de concessão de bf tendo, segundo a mesma, o assunto merecido o seguinte Despacho do Ministro das Finanças:

"Se no transmissário se verificarem os pressupostos do benefício e se ficar assegurada a tutela dos interesses públicos, se poderá na situação convertida dar cumprimento ao princípio da prevalência da substância sobre a forma, considerando-se sanado o vício e mantendo-se como tal o contrato celebrado".

A empresa informou a DSBF da utilização dos bf, embora fora do prazo estabelecido no contrato.

Proc.º n.º 633/93 - COFINCA - Comércio e Indústria de confeccões, Lda. (Modernização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	20 934	0	0	0	0	20 934
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Relativamente aos exercícios de 1993 a 1996, só em 17/12/97 a empresa enviou à DSBF a comunicação prevista na alínea i) da cláusula 6.ª do contrato, informando não ter feito qualquer utilização dos bf concedidos. Relativamente ao exercício de 1997 a empresa encontra-se em falta quanto ao cumprimento do disposto na referida cláusula, tendo-se apurado pelos elementos da declaração fiscal de IRC que também neste exercício não utilizou quaisquer bf. De acordo com o contrato estabelecido, resta o exercício de 1998 para que a empresa apresente matéria colectável que lhe permita deduzir os bf concedidos.



Proc.º n.º 655/93 - COLEP PORTUGAL (*Internacionalização*)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	177 660	7 056	12 852	0	0	197 508
bf utilizados	0	51 818	0	0	56 906	108 724

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/96, em 30/12/94 a empresa foi fusionada com a Colep Imoindustrial (contribuinte n.º 502 942 282) e a Olepar Ibérica – Embalagens S.A. (contribuinte n.º 503 309 362), realizando-se esta fusão com a transferência global do património das duas primeiras sociedades (sociedades incorporadas) para a Olepar Ibérica, S.A. (sociedade incorporante, que adoptou a designação social da primeira – "Colep – Embalagens, Produtos, Enchimentos e Equipamentos, S.A.", contribuinte n.º 503 309 362.

Embora a empresa tenha informado a DSBF da fusão efectuada (só em 04/09/95, ou seja, *a posteriori*), coloca-se o problema da utilização dos bf ter sido efectuada pela empresa resultante da fusão sem prévia autorização da transmissão dos bf pelo Ministro das Finanças nos termos do n.º 3 do art.º 13.º do EBF, nem tão-pouco, requerida a transmissão por qualquer das sociedades envolvidas, situação que, neste aspecto, apresenta semelhanças com o atrás descrito em relação ao Proc.º 629/93 (Maconde).

De acordo com os elementos apurados pelo ICEP, as ARs realizadas foram inferiores às previstas, pelo que os bf deverão ser corrigidos em conformidade. No quadro seguinte apresentam-se os montantes máximos de bf que, em princípio, poderão ser concedidos caso seja autorizada *a posteriori* a transmissibilidade dos mesmos para a sociedade resultante da fusão.

(Unidade: contos)

Anos	Aplicações relevantes		% sobre as ARs	Benefícios fiscais concedidos	
	Previsto	Realizado		Iniciais	Revistos
1993	888.300	800.880	20	177.660	160.176
1994	44.100	0	16	7.056	0
1995	107.100	0	12	12.852	0
Total	1.039.500	800.880	-	197.568	160.176

As empresas, fusionada e resultante da fusão, comunicaram anualmente à DSBF a utilização de bf em relação a todos os exercícios já decorridos (1993 a 1997), embora por vezes com algum atraso relativamente ao estabelecido no contrato.



Pronunciando-se sobre este processo no âmbito do exercício do contraditório, a DSBF referiu que não há ainda uma decisão tomada sobre o mesmo e que aguarda informação dos Serviços de Prevenção e Inspeção Tributária.

Proc.º n.º 659/93 - J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, Lda. (Modernização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	4 193	1 178	0	0	0	5 371
bf utilizados	1 702	1 178	0	0	0	2 880

Segundo informação do IAPMEI,

"Da ficha de verificação elaborada em 12/03/98, consta que o benefício fiscal a que a empresa tem direito é de 4045 contos, dos quais já utilizou 1702 contos em 1993 e 1178 contos em 1994. O remanescente pode ser utilizado até 1998. Aguarda-se o envio dos balanços posteriores a 1994 para verificação."

Estas indicações configuram-se excessivamente sintéticas para se concluir do alcance do que refere o IAPMEI, levando a admitir que uma parte das ARs previstas para 1993 não tenha sido realizada, bem como a totalidade das previstas para 1994 – posto que, se tal tivesse sucedido, a empresa poderia utilizar bf até 1999. Por outro lado, a ideia transmitida de que o IAPMEI não dispõe de balanços posteriores a 1994 conduz à geração de reservas quanto à profundidade da análise reflectida na ficha de verificação, pois que o acompanhamento por parte deste Instituto não deveria circunscrever-se apenas à análise dos balanços mas sim incluir o acompanhamento físico, do qual não são encontrados relatórios ou fichas de acompanhamento no respectivo processo.

Nas alegações proferidas a propósito deste processo, o IAPMEI afirma que,

"contrariamente ao que é afirmado a propósito deste processo, o IAPMEI faz a verificação física, documental, contabilística e financeira de todos os projectos de que é entidade gestora."

E, concretamente no caso em apreço, uma vez que a empresa se candidatou ao Sistema de Investimentos de Base Regional (SIBR), os resultados das verificações efectuadas por este Instituto serviram para a elaboração do relatório de acompanhamento dos benefícios fiscais.



Considera o Tribunal que estas alegações não esclarecem algumas das dúvidas colocadas supra, designadamente quanto ao montante dos bf a que a empresa tem direito e ao que falta, e até quando, utilizar. Acresce que, à semelhança do referido sobre os outros processos de que o IAPMEI é a entidade gestora, segundo a DSBF, à data de conclusão dos trabalhos da auditoria realizada pelos técnicos do Tribunal, ainda não tinha sido remetido pelo Instituto o respectivo relatório de acompanhamento.

Assinala-se que a DSBF não indicou a utilização de bf em 1993 na listagem fornecida aos SAT apesar de, em relação a esse exercício, a empresa ter declarado no modelo 22 de IRC a utilização de 1.702 contos de bf (sem, contudo, apresentar o anexo 22-A).

Estranha-se também que em 1997 a empresa tenha apresentado uma colecta de 2.988 contos e não tenha deduzido bf. Em relação a este exercício não apresentou também o anexo 22-A.

A empresa encontra-se em falta relativamente ao envio à DSBF das declarações previstas na alínea i) da cláusula 6.ª do contrato de concessão de benefícios fiscais.

Quanto à utilização dos benefícios fiscais concedidos, no exercício do contraditório aquela Direcção de Serviços referiu apenas que

"a empresa remeteu, após a auditoria do Tribunal de Contas, as declarações previstas na alínea i) da cláusula 6.ª do Contrato, confirmando a utilização de benefícios fiscais no montante de 1702 contos em 1993".

Proc.º n.º 95/94 - Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S. A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	29 157	0	0	0	0	29 157
bf utilizados	11 060	13 508	4 589	0	0	29 157

Tendo em conta que nos exercícios de 1993 e 1994 a empresa apresentou valores de colecta de IRC de 40.002.279\$00 e 48.752.390\$00, os valores de bf deduzidos excederam em 1.059.789\$00 e 1.319.821\$00, respectivamente, o que é permitido pelo disposto no n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92 (25% da colecta de IRC).

Relativamente a 1995 a empresa informou ter utilizado o remanescente dos bf concedidos (4.589 contos), o que foi inferior a 25% da colecta. Este valor não foi, contudo, correctamente



inscrito no anexo 22-A da declaração de IRC nem indicado na listagem fornecida pela DSBF aos SAT.

A empresa comunicou oportunamente à DSBF a utilização dos benefícios.

Proc.º n.º 112/94 - RENOVA - Fábrica de Papel do Almonda, S.A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	220 000	0	0	0	0	220 000
bf utilizados	0	0	4 944	0	86 961	91 905

Em 1993, 1994 e 1996, a empresa apresentou resultados negativos, o que não lhe permitiu a dedução dos bf e em 1995 e 1997 deduziu o máximo permitido por lei, ou seja, a 25% da colecta de IRC (respectivamente, 19.774.802\$00 e 347.843.342\$00). Para que a empresa possa deduzir a totalidade dos bf concedidos necessita apresentar em 1998 uma colecta de, pelo menos, 512.380.000\$00.

A DSBF foi atempadamente informada da utilização dos bf.

Proc.º n.º 445/94 - Construtora Abrantina, S.A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	6 700	2 640	0	0	0	9 340
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Em resposta a solicitação da DSBF, efectuada em 12/12/97, a empresa informou que tendo o contrato de concessão de bf sido assinado só em 12/10/95 - posteriormente à entrega das declarações modelo 22 de IRC de 1993 e 1994 - não pôde incluir os bf concedidos nessas declarações. Mais referiu que em 05/12/95 requereu ao Director-Geral dos Impostos que lhe fosse revista a liquidação de IRC respeitante àqueles exercícios por forma a contemplar o direito aos bf em causa e que não procedeu à dedução dos mesmos por motivo de, até ao momento, não ter obtido qualquer resposta.

Não compreende o Tribunal de Contas a falta de resposta da DGCI, sendo que, em todos os exercícios considerados (1993 a 1997) a empresa apresentou matéria colectável suficiente para poder deduzir os bf que lhe foram concedidos.



Proc.º n.º 545/94 - Acumuladores Autosil, S.A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	0	21 600	0	0	21 600
bf utilizados	0	1 548 ?	6 827 ?	1 198 ?	1 983 ?	11 556 ?

O facto de terem sido concedidos bf a dois projectos de investimento da empresa e de apenas ser apresentada uma única declaração de IRC torna mais complexo o apuramento da despesa fiscal correspondente a cada um dos projectos, o que é agravado pelo facto das fichas de acompanhamento do ICEP mais recentes a que foi possível aceder se reportarem ao ano de 1995. As interrogações inseridas no quadro supra resultam, portanto, de dúvidas não cabalmente esclarecidas pela análise dos elementos constantes dos processos existentes na DSBF.

A empresa comunicou à DSBF não ter utilizado bf em 1993 e ter utilizado em 1995, relativamente ao exercício de 1994, o montante de 6.826.797\$00. Quanto aos exercícios de 1995 e seguintes a empresa nada comunicou, pelo que se encontra em falta relativamente ao cumprimento do disposto na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato.

Proc.º n.º 592/94 - Acumuladores Autosil, S.A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	453 264	0	0	0	453 264
bf utilizados	0	1 548 ?	6 827 ?	1 198 ?	1 983 ?	11 556 ?

São válidas para o presente processo as dificuldades e dúvidas manifestadas quanto ao anterior, sendo de referir que o mais recente relatório a que os auditores do TC tiveram acesso remonta a 1995 nada esclarecendo sobre a despesa fiscal.

Proc.º n.º 4/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	2 400	0	0	0	2 400
bf utilizados	0	0	0	0	0	0



Por carta de 27/12/95, a empresa solicitou ao Director-Geral dos Impostos que relativamente ao exercício de 1994 fosse permitida a dedução à colecta do valor de 2.400 contos de bf por motivo da declaração modelo 22 de IRC ter sido entregue no prazo legal (31/05/95) e a comunicação da atribuição de bf ao projecto de internacionalização da empresa ter ocorrido posteriormente àquela data (01/09/95).

Sendo desconhecida a resposta da DGCI à carta da empresa, consta porém do processo que em 13/01/96 a empresa informou a DSBF da situação descrita no parágrafo anterior, ou seja, do pedido de revisão do processo de liquidação de IRC, em virtude de não ter procedido à dedução dos bf, por desconhecimento da sua atribuição.

Por outro lado, no relatório de acompanhamento do ICEP respeitante a 1994 é referido que este Instituto condicionou a utilização dos bf à apresentação de determinados documentos comprovativos da situação da empresa e no referente a 1995 assinala-se que esta apresentou um plano de regularização da sua situação contributiva, ao abrigo da Lei Mateus, encontrando-se a aguardar o respectivo despacho de homologação.

A empresa encontra-se em falta em relação ao ano de 1997 quanto ao envio à DSBF da declaração a que se refere a alínea i) da cláusula 5.^a do contrato.

Proc.º n.º 6/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	0	1 794	0	0	1794
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Os comentários tecidos sobre o anterior processo são extensíveis ao actual.

Proc.º n.º 320/95 - CIN - Corporação Industrial do Norte, S.A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	128 240	0	0	0	128 240
bf utilizados	0	75 106	53 134	0	0	128 240

O projecto em apreço foi considerado pelo ICEP e pela Comissão de Apreciação de "interesse excepcional para o país" tendo, em consequência, obtido majoração dos bf para o dobro, nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26/12; todavia, não se encontrou no processo existente na DSBF cópia do requerimento da empresa dirigido ao Ministro da tutela



do sector solicitando a majoração, nos termos do despacho conjunto de 30/11/93, publicado no D.R. n.º 290, II série, de 14/12/93.

Relativamente à despesa fiscal, de acordo com os elementos constantes de listagem da DSBF a empresa não teria ainda utilizado quaisquer bf, embora se tenha apurado pela análise dos elementos informatizados das declarações mod. 22 e 22-A de IRC um valor de 53.134 contos em 1995; relativamente à declaração fiscal de 1994, nada constava de benefícios deduzidos, o que foi considerado normal dado o prazo para entrega da declaração ser 31/05/95 e o contrato de concessão de bf ter sido celebrado só em 31/10/95.

Segundo carta da empresa dirigida à DSBF, a dedução de bf aos resultados de 1994 e de 1995 foi, respectivamente, de 75.106 e de 53.134 contos, pelo que se conclui já ter sido utilizada a totalidade dos bf de salientar que a empresa só tardiamente, e após solicitação expressa, deu cumprimento ao estipulado na cláusula contratual que a obriga a informar a DSBF da utilização dos bf.

Um outro aspecto relevante que o Tribunal de Contas considera dever ser acompanhado pela entidade gestora (ICEP) e pela Administração Fiscal prende-se com a situação colocada pela empresa de pretender proceder à alienação de investimentos financeiros que constituíram ARs do projecto. Com efeito a DGCI deu já conhecimento à empresa de que, de acordo com o n.º 4 do art.º 5.º do DL 289/92, os bf usufruídos caducarão se as participações sociais que constituíram ARs do projecto forem alienadas antes de decorridos três anos e que o n.º 2 do art.º 49.º-A exige a celebração de um contrato (o que inviabiliza a concessão dos bf a uma terceira entidade).

Os elementos mais recentes relativos ao acompanhamento a que os técnicos do Tribunal tiveram acesso referem-se a 1995.

Proc.º n.º 99/96 - Growela Portuguesa Calçado, Lda. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	9 595	0	0	0	0	9 595
bf utilizados	1 248	0	0	5 209	?	6 457 ?

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/96, contrariamente ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 289/92, o projecto ter-se-á iniciado antes de terminada a instrução do *dossier* de candidatura. Por outro lado, tendo as ARs sido realizadas em 1993, o contrato de concessão de bf só foi assinado em 08/10/96, facto que no entanto, não terá prejudicado a empresa uma vez que esta reportou uma parte dos bf concedidos ao exercício de 1993.

Sobre as declarações previstas na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato, a empresa procedeu ao seu envio fora do prazo estipulado e só após solicitação da DSBF. Segundo os referidos



documentos, a empresa utilizou bf no exercício de 1993 no montante de 1.248.260\$00 e no exercício de 1996 no montante de 5.208.588\$00.

Pela análise dos elementos informatizados das declarações fiscais apurou-se o seguinte:

- ◆ no exercício de 1993 a dedução efectuada corresponde rigorosamente a 25% da colecta (que foi de 4.993.040\$00), ou seja, o máximo que a empresa poderia deduzir;
- ◆ nos exercícios de 1994 e 1995 a empresa nada pôde deduzir por insuficiência de colecta;
- ◆ no exercício de 1996 a dedução foi exactamente igual ao valor da colecta, o que contraria o disposto no n.º 4 do art.º 4.º do DL n.º 289/92 (que apenas permite a dedução de 25%) – deduziu a mais, portanto, 3.907.441\$00;
- ◆ em relação ao exercício de 1997 não foi possível obter quaisquer elementos, não obstante os mesmos terem sido solicitados à DSBF e esta por sua vez à DGITA.

O ICEP não se pronunciou sobre este processo no âmbito do exercício do contraditório; todavia, a DSBF nas suas alegações, refere que,

"O ICEP, na competência que lhe é atribuída no n.º 2 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26/12, informou (pág. 87 do processo) que «a realização do projecto não se havia iniciado à data de apresentação da candidatura»".

Não obstante esta alegação, o Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto foi referido supra, bem como Parecer sobre a CGE/96, ou seja, que tendo os investimentos sido iniciados em 1993, a instrução do *dossier* de candidatura só ficou completada em finais de 1995 (embora exista uma Ficha de 1.º Contacto datada de 10/12/92). De resto, assinala-se que a DSBF poderá verificar pelo processo que a declaração sobre inexistência de dívidas fiscais só foi emitida em 03/11/95, pelo que, a instrução da candidatura não poderia estar completada à data em que foi iniciado o projecto.

Proc.º n.º 132/96 - Salvador Caetano - I.M.V.T., S.A. (Internacionalização)

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	0	5 367	0	0	5 367
bf utilizados	0	0	5 182	0	0	5 182

Com base em novos elementos remetidos pela empresa e inseridos no processo é agora possível concluir que, em relação ao exercício de 1995, o valor da despesa fiscal referente ao art.º 49.º-A foi de 5.181.629\$00, esclarecendo-se as dúvidas levantadas a esse respeito no Parecer sobre a CGE/96.



Assim, quanto àquele exercício, o contribuinte entregou em 29/05/98 uma declaração de substituição de IRC e respectivo anexo 22-A, solicitando a revisão do montante do imposto a recuperar em virtude de não ter considerado na 1.ª declaração (entregue no prazo normal) os bf concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 289/92. Com efeito, àquela data a empresa desconhecia a atribuição dos mesmos uma vez que o contrato para a sua concessão só veio a ser assinado em 03/10/96.

Face aos elementos constantes do processo, não se compreende a razão pela qual o contribuinte não deduziu no exercício em questão, ou em qualquer dos seguintes, o remanescente dos bf concedidos (185.371\$00), posto que apresentou matéria colectável suficiente para o fazer; sendo pouco plausível que tal se deva a lapso da empresa em questão, também não parece provável que tal se deva à não realização integral das ARs previstas no projecto, uma vez que segundo a ficha de acompanhamento,

"os elementos que constavam do projecto apresentado ao ICEP incluíam já os valores reais de 1995".

Do referido no parágrafo anterior extrai-se também a ilação de que o ICEP não cumpriu com rigor o estabelecido na alínea b) do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que dispõe, como condição de elegibilidade dos projectos, que a realização dos mesmos não tenha sido iniciada à data de apresentação da candidatura (de resto, o Instituto confirma que esta só ficou concluída em 28/12/95).

Por outro lado, tendo em conta que o processo de candidatura se iniciou em 07/12/94, ressalta um lapso de tempo extremamente dilatado entre esta data e a da conclusão da candidatura, interessando considerar este facto para efeitos do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do diploma referido.

A empresa enviou uma declaração informando da utilização de bf, embora fora do prazo indicado na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato.

O ICEP não proferiu quaisquer alegações relativamente a este processo, vindo porém a DSBF, no contraditório, a assinalar que aquele Instituto,

"À semelhança do processo anterior, informou (pág. 24 do processo) que os investimentos foram realizados em data posterior à da candidatura, a qual ocorreu em Dezembro de 1994".

Também em relação a este processo e não obstante o referido pela DSBF, o Tribunal mantém o que sobre o assunto foi referido supra, bem como no Parecer sobre a CGE/96, ou seja, que a instrução da candidatura só ficou completa em 28/12/95 (embora exista uma Ficha de 1.º contacto de 07/12/94). De resto, também neste processo a DSBF poderá verificar pelo processo que a declaração sobre inexistência de dívidas fiscais só foi solicitada em 08/05/95, pelo que, em Dezembro de 1994 a candidatura não poderia estar cabalmente formalizada nos termos da alínea d) do art.º 2.º do Dec.Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro.



Proc.º n.º 658/93 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda. (Modernização)

Candidatura da empresa	28/04/93
Parecer da Comissão de Apreciação (Acta n.º 1)	16/12/93
Despacho do SEAF	30/12/93
Despacho do SEI	31/12/93
Despacho do SEC	12/01/94
Assinatura do contrato	20/05/94

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	42 156	0	0	0	0	42 156
bf utilizados	12 079	29 447	0	0	0	41 526

A empresa insere-se num dos ramos de actividade e municípios abrangidos pela RCM n.º 10/93, de 15 de Fevereiro, para efeitos de aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita ao cumprimento de prazos, não sendo conhecida a data de envio do processo pelo IAPMEI à Comissão de Apreciação não é também possível mensurar o atraso daquele Instituto na apreciação do processo. Relativamente à apreciação da CA, poderá entender-se que a mesma foi efectuada atempadamente, tendo em conta que só em 30/11/92 foi homologado o modelo dos contratos a que se refere o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

Quanto ao cálculo da despesa fiscal, assinala-se que os elementos recolhidos para o período de 1993 a 1996 são provenientes de informação da empresa em cumprimento do disposto contratualmente, informação que, todavia, foi prestada com atraso posto que só se concretizou em 05/01/98 e após solicitação expressa da DSBF. Em relação ao exercício de 1997 a empresa encontra-se em falta quanto ao envio da referida comunicação tendo-se, contudo, apurado pelos elementos informatizados fornecidos pela DGITA, que não terá utilizado bf.

Salvo melhores dados da entidade gestora e dos Serviços de Inspecção Tributária, a empresa poderá ainda deduzir no exercício de 1998 cerca de 630 contos.

Nada consta do processo quanto ao acompanhamento que incumbe ao IAPMEI, muito embora nas alegações proferidas este Instituto refira ter já procedido ao envio do respectivo relatório à DSBF.

Os benefícios fiscais foram publicitados.

Proc.º n.º 68/94 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda. (Modernização)



Candidatura da empresa	17/11/93
Despacho da Comissão de Análise do IAPMEI	06/01/94
Envio à DGCI do projecto da empresa	14/01/94
Entrada no Gab. do DG da DGCI	21/01/94
Entrada no SAIR/DSBF	24/01/94
Parecer da Comissão de Apreciação (Acta n.º 2)	10/03/94
Despacho do SEAF	15/04/94
Despacho do SEI	28/04/94
Despacho do SEC	11/05/94
Assinatura do contrato	15/07/94

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	34 725	0	0	0	34 725
bf utilizados	0	18 489	16 236	0	0	34 725

Quanto ao prazos para apreciação do projecto observa-se que foram cumpridos pelo IAPMEI e que não é significativo o atraso da CA.

Os benefícios concedidos foram já integralmente utilizados.

No que concerne ao acompanhamento pelo IAPMEI e à publicitação dos bf, são válidas para este processo as considerações expendidas em relação ao anterior, o mesmo acontecendo relativamente às alegações proferidas por aquele Instituto no âmbito do contraditório.

Proc.º n.º 96/94 - Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S.A. (Internacionalização)

Candidatura da empresa	?
Aprovação pelo Conselho de Administração do ICEP	05/01/94
Envio ao SAIR/DSBF do projecto da empresa	01/02/94
Entrada no SAIR/DSBF	04/02/94
Parecer da comissão de apreciação (Acta n.º 2)	10/03/94
Despacho do SEAF	15/04/94
Despacho do SEI	28/04/94
Despacho do SEC	11/05/94
Assinatura do contrato	02/02/95

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	6 320	0	0	0	0	6 320
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Embora a data de formalização da candidatura não se encontre, como deveria, expressa nos documentos do processo, sabe-se que em 03/09/93 já a Direcção do ICEP tinha contactado a Delegação em Espanha para averiguar da viabilidade do projecto e que em 11/10/93 obteve indicação favorável. No entanto, dado que só em 16/12/93 a empresa requereu à Repartição



de Finanças da área que certificasse da sua situação contributiva, é de considerar que a candidatura não ficou concluída antes dessa data.

Assim, caso os investimentos não tenham sido iniciados e concluídos na última quinzena de 1993, verifica-se incumprimento do estipulado na lei; com efeito, se foram iniciados antes da data de conclusão da candidatura tal facto indicia que o ICEP fez uma interpretação muito própria do disposto na alínea b) do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92 e se foram concluídos depois de 31/12/93 não poderiam ser utilizados ou o processo deveria ser submetido a reapreciação da C.A. e implicar diminuição dos bf concedidos por via da redução da percentagem sobre as ARs.

O facto do contrato ter sido assinado só em 02/02/95 não permitiu à empresa deduzir bf na declaração de IRC referente a 1993, tendo posteriormente requerido reembolso do imposto. Em 31/12/97 a empresa informou a DSBF de ainda não ter utilizado quaisquer bf por motivo da DGCI não se ter pronunciado sobre aquele requerimento. Todavia, verificou-se que foi dada resposta à empresa pela DSIRC em 20/12/96, informando do envio do requerimento apresentado pela mesma para a Repartição de Finanças respectiva (5.º Bairro Fiscal de Lisboa) uma vez que, em 02/12/96, lhe foi dado despacho favorável pelo Subdirector-Geral da DGCI (o direito aos bf deve reportar-se à data de verificação dos respectivos pressupostos, nos termos do artº 11º do EBF).

Sobre o acompanhamento a cargo do ICEP, refere-se na ficha respeitante a 1994 que a empresa foi visitada, resultando uma opinião pouco positiva quanto ao desenvolvimento do projecto, tendo-se registado vários desvios, nomeadamente uma diminuição do investimento realizado em relação ao previsto; contudo, o ICEP não apresentou propostas de redução dos bf (o que deveria suceder em caso de diminuição das ARs).

Quando instado a pronunciar-se sobre este processo, o ICEP referiu que,

"Tendo em conta que a empresa cumpriu os objectivos a que se propunha com o projecto de internacionalização apoiado e realizou, em 1993, um montante superior às aplicações relevantes previstas para esse exercício, o ICEP entendeu não haver lugar a penalização."

Não esclareceu este Instituto qual a data de conclusão da candidatura nem se a realização das ARs se efectivou antes ou depois da mesma.

Por sua vez, a DSBF nas alegações proferidas salientou que,

"Neste processo (pág. 10) é referido pelo ICEP que parte do projecto já se havia iniciado à data de apresentação da candidatura, mas apenas as acções realizadas posteriormente são consideradas para efeitos de concessão de apoios."



Segundo os elementos recolhidos pelos SAT confirma-se o que refere a DSBF, sendo que, a páginas 196 do processo, se constata ainda que a situação descrita foi do conhecimento da Comissão de Apreciação e dos membros do Governo competentes para a decisão sobre os bf.

Afigura-se porém, ao Tribunal não estar o procedimento adoptado de acordo com o disposto na alínea b) do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro.

Proc.º n.º 226/95 - CIMPOR – Cimentos de Portugal, S.A. (Internacionalização)

Candidatura da empresa	21/09/94
Carta da empresa requerendo a majoração dos bf	16/12/94
Aprovação pelo Conselho de Administração do ICEP	10/05/95
Envio à DGCI da proposta de bf a atribuir	15/05/95
Entrada do ofício do ICEP no SAIR/DSBF	16/05/95
Parecer da Comissão de Apreciação (Acta n.º 7)	18/05/95
Despacho do SEAF	19/05/95
Despacho do SEI	26/05/95
Despacho do SEC	14/06/95
Assinatura do contrato	23/10/95

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	634 398	86 400	0	0	720.798
bf utilizados	0	626 088	0	0	0	626.088

Observa-se que o ICEP demorou bastante mais tempo do que o estabelecido na Lei para a apreciação do projecto; por sua vez, a aprovação pela C.A. foi bastante rápida neste caso.

É de sublinhar que os bf atribuídos a este projecto representam 28,7% do total concedido ao abrigo do n.º 4 do art.º 49.º-A, resultando a importância dos mesmos do elevado valor dos investimentos e da majoração das percentagens sobre as ARs em virtude do projecto ter sido considerado de "interesse excepcional para o País" nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita à utilização dos bf assinala-se que, não obstante a decisão sobre a concessão dos mesmos ter ficado concluída em 14/06/95, com a assinatura do SEC e do contrato ter sido assinado só em 23/10/95, a empresa deduziu ainda na declaração de IRC de 1994 (entregue em 31/05/95, ou seja, no limite do prazo legal) o montante de 626.087.667\$00 – todavia, a empresa alegou ter actuado de boa-fé na medida em que obteve conhecimento da atribuição dos bf antes de 31/05/95.

O investimento realizado em 1994 foi, segundo a empresa, de 3.913.047.920\$00 e não o previsto de 3.964.989.000\$00, correspondendo o montante de bf deduzidos à correcta aplicação da taxa de 16% sobre o primeiro dos valores. Por outro lado, tendo o investimento previsto para 1995 só ocorrido posteriormente, a empresa perdeu o direito à dedução dos bf correspondentes (86.400 contos). Em suma, a empresa já utilizou a totalidade dos bf a que adquiriu direito.

A empresa informou a DSBF da utilização dos bf, embora fora do prazo estipulado no contrato e após solicitação expressa daquela Direcção de Serviços.



Em relação ao exercício de 1997, pelos elementos informatizados da declaração fiscal respectiva, fornecidos pela DGITA, não foi possível concluir se houve dedução de bf ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF. Embora a DSBF indique em listagem que a empresa não deduziu bf em 1997, estes elementos não se encontram confirmados pela DSPIT (a quem incumbe a fiscalização, uma vez que a empresa integra o CEC, publicado no D.R. n.º 247, II Série, de 26/10/98).

A mais recente informação de acompanhamento do ICEP que consta do processo da DSBF está desactualizada uma vez que se reporta ao ano de 1995 (sem contemplar ainda a confirmação dos elementos referentes às ARs realizadas nesse ano).

Nada foi publicitado sobre os benefícios fiscais atribuídos à empresa.