



Tribunal de Contas

---

***PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO***  
***Ano Económico de 1998***  
***Âmbito, Conclusões e Recomendações***  
***VOLUME I***



Intervieram na elaboração deste Parecer as seguintes áreas de responsabilidade do Tribunal:

## Área I

**Domínio:** *Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de encerramento da Conta (despesa) e fluxos financeiros entre o OE e o SPE e para a União Europeia.*

**Conselheiro Responsável:** *João Pinto Ribeiro.*

**Coordenação Geral:** *Leonor Côrte-Real Amaral.*

**Coordenação Técnica:** *Luís Queimado e António Marta.*

**Execução técnica:** *Alexandre Barbosa, Arabela Correia, Francisco Moledo, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Almeida, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalhinho, Tereza Nunes, Zaida Sousa*

**Apoio informático:** *Margarida Ferreira e Sandra Veloso.*

## Área II

**Domínio:** *Receita global, caixas do Tesouro, receita cessante/benefícios fiscais, operações de tesouraria e operações de encerramento da Conta (receita).*

**Conselheiro Responsável:** *Manuel Raminhos Alves de Melo.*

**Coordenação Geral:** *Maria Augusta Alvito.*

**Coordenação Técnica:** *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões.*

**Execução técnica:** *Ângela Maria Castro, Francisco Vaz Baptista, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Ivo Gonçalves Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Fernanda Xavier, Maria Manuela Bonaparte Xavier, Marília Carrilho, Miguel Abrantes e Natália da Costa Barbosa e Tiago de Moura Gonçalves.*

**Apoio informático:** *Maria Elisabete Bento.*



## **Área III**

**Domínio:** *PIDDAC e fluxos financeiros da União Europeia.*

**Conselheiro Responsável:** *José Alves Cardoso.*

**Coordenação Geral:** *Lia Olema Videira Correia.*

**Coordenação Técnica:** *Rui Águas Trindade e Nuno Gil Zibaia da Conceição.*

**Execução técnica:** *Ana Cristina Cabo, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, Carla Bastos Roldão, Daniel Seguro Sanches, Helena Cruz Fernandes, Humberto José Gomes, João Alexandre Coelho, João Caracol Miguel, Jorge Moreno Trindade e Maria Joana M. Lorena de Séves*

**Apoio informático:** *Armando C. B. Antunes, Delmira Guedes, Gabriela Carvalho e Kátia Lorena M. Nobre.*

## **Área VII**

**Domínio:** *Conta da Segurança Social.*

**Conselheiro Responsável:** *Manuel Henrique de Freitas Pereira.*

**Coordenação Geral:** *António M. Fonseca da Silva.*

**Coordenação Técnica:** *José M. Barbeita Pereira.*

**Execução técnica:** *José M. Silva Martins, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor Domingos, contando ainda com a participação de Carlos Esteves Ramos, Gaspar Cardoso da Costa e Maria Angelina Mateus.*

**Apoio informático geral:** *Paula Reis e Pedro Gonçalves.*

**Apoio Administrativo:** *Anabela Gomes e Lurdes Rodrigues*

**Reprografia:** *Afonso Rebelo.*



*ÍNDICE*



<b>CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES .....</b>	<b>1</b>
<b>ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>3</b>
<b>I – PROCESSO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>3</b>
A) Âmbito da verificação .....	3
B) Conclusões e Recomendações .....	3
<b>II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA.....</b>	<b>4</b>
A) Âmbito da verificação .....	4
B) Conclusões e recomendações .....	6
<b>III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA.....</b>	<b>16</b>
A) Âmbito da Verificação .....	16
B) Conclusões e Recomendações.....	17
<b>IV – INVESTIMENTOS DO PLANO .....</b>	<b>20</b>
A) Âmbito de Verificação .....	20
B) Conclusões e Recomendações.....	20
<b>V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO .....</b>	<b>26</b>
A) Âmbito da Verificação .....	26
B) Conclusões e Recomendações .....	28
<b>VI – DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>44</b>
A) Âmbito da Verificação .....	44
B) Conclusões e recomendações.....	45
<b>VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO.....</b>	<b>50</b>
A) Âmbito da Verificação .....	50
B) Conclusões e Recomendações.....	51
<b>VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....</b>	<b>55</b>
A) Âmbito da verificação.....	55
B) Conclusões e Recomendações .....	56
<b>IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA E RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>61</b>
A) Âmbito da Verificação .....	61
B) Conclusões e Recomendações .....	62
<b>X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) .....</b>	<b>64</b>
A) Âmbito de Verificação.....	64
B) Conclusões e Recomendações .....	64
<b>XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE).....</b>	<b>66</b>



A) Âmbito de Verificação .....	66
B) Conclusões e Recomendações .....	66
<b>XII – SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>74</b>
A) Âmbito da Verificação .....	74
B) Conclusões e Recomendações.....	75



## CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea d) do art.º 162º da Constituição (4ª revisão) compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a Lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas<sup>1</sup> e os demais elementos necessários à sua apreciação. E o art.º 214º da Lei Fundamental diz que o Tribunal de Contas é o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe nomeadamente:

- ◆ Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social;
- ◆ Dar parecer sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira<sup>2</sup>.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 1998 – remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1999, dentro do prazo previsto na Constituição e no n.º 2 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro –, procurando-se dentro do calendário habitual ter em consideração o disposto no n.º 3 do referido art.º 24º, que estabelece o prazo de 30 de Junho para a Assembleia da República apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado incluindo a da Segurança Social.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, designadamente a da preparação do actual Parecer, como só no final do ano de 1999 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro, que aprovou o Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal, tal não se traduziu ainda em qualquer significativa evolução daquelas condições com reflexo no funcionamento da Instituição, relativamente a anos anteriores.

Quanto ao acesso às bases de dados sobre a execução orçamental de 1998, embora a Direcção Geral do Orçamento (DGO) venha desde há 3 anos a remeter ao Tribunal informação mensal sobre a despesa, a mesma não se tem revelado fiável, pelo que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer devem ser revistos de forma a garantir essa fiabilidade – que é condição da sua utilidade. Quanto às bases de dados relativas à execução orçamental da receita, o Tribunal continua a considerar a necessidade da informação ser remetida não apenas pela DGO, que aliás o faz muito tardiamente, mas também pelos serviços administradores/cobradores.

O Tribunal de Contas, desde a entrada em vigor da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (Lei do Orçamento para o ano económico de 1996) tem manifestado dúvidas quanto à constitucionalidade do art.º 7º dessa Lei.

Por isso, na sessão do Plenário Geral, realizada a 29 de Junho de 1998, que aprovou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, deliberou obter parecer jurídico de consultores externos sobre a

---

<sup>1</sup> Tal só poderá verificar-se quando a Conta Geral do Estado for do conhecimento do Tribunal numa data anterior a 31.12, como aliás tem vindo a ser previsto em Propostas de Lei de Enquadramento Orçamental apresentadas recentemente na Assembleia da República.

<sup>2</sup> Os Pareceres das Regiões Autónomas são preparados pelas respectivas Secções Regionais e aprovados por um colectivo especial do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 42º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



## Tribunal de Contas

---

questão de saber se o art.º 7º da Lei do Orçamento para 1996 teria, ou não, criado um período complementar para as receitas.

O pedido do referido parecer só veio a concretizar-se em Março deste ano e só recentemente foi remetido ao Tribunal, altura em que o Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998 já se encontrava concluído, faltando apenas o Plenário Geral pronunciar-se nos termos da Lei.

Atendendo a que o teor e as conclusões do referido parecer necessitam de algum tempo para reflexão, não é possível fazer reflectir neste Parecer o entendimento que o Tribunal venha a adoptar sobre as conclusões dos Ilustres Professores que o subscreveram.

Fazem parte do Parecer, para além deste Volume, o Volume II – Relatório e o Volume III – Anexos, onde constam na íntegra as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 4 do art.º 24.º da Lei n.º 6/91.



## ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da análise empreendida sobre a Conta Geral do Estado de 1998 salientam-se os principais aspectos do âmbito das verificações realizadas, bem como as correspondentes conclusões alcançadas e ainda as recomendações que o Tribunal entende oportuno explicitar, as quais decorrem directamente das suas apreciações.

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

### SUBSECTOR ESTADO

#### I – PROCESSO ORÇAMENTAL

##### A) Âmbito da verificação

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

Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta e a uma apreciação dessas alterações, tendo em conta as disposições legais aplicáveis (art.º 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado para 1998).

##### B) Conclusões e Recomendações

1. De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:
  - ♦ Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada, em resultado da abertura de créditos especiais pelo Governo (totalizando 218,5 milhões de contos) e da alteração ao Orçamento do Estado pela Assembleia da República (9,8 milhões de contos), as quais aumentaram em 228,3 milhões de contos (+ 2,25%) a previsão das receitas e despesas efectivas, não tendo sido alterado o défice orçamental estimado inicialmente.
  - ♦ Alterações que não modificaram o montante global da despesa orçamentada, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério (decorrentes da distribuição da dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE e das transferências previstas no n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento): em 1998, a dotação provisional totalizou cerca de 177 milhões de contos (mais 10 milhões de contos do que no ano anterior), tendo sido quase totalmente utilizada (160,9 milhões de contos), essencialmente para o reforço das dotações para despesas com pessoal (cerca de 95 milhões de contos, representando aproximadamente 53,7% da dotação



provisional utilizada); ao abrigo do n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento, dada a alteração da tutela ministerial de alguns serviços, foram também efectuadas as correspondentes alterações nos orçamentos dos respectivos Ministérios.

- ◆ Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério: em 1998, de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, note-se, para uma mesma rubrica orçamental apenas evidenciam o valor líquido das alterações ocorridas em cada trimestre (reforços menos anulações), o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam a cerca de 428,2 milhões de contos.
  - ◆ Alterações de natureza funcional: neste ano, em resultado das alterações orçamentais que aumentaram o total da despesa e das alterações com contrapartida na dotação provisional e ao abrigo do referido n.º 1 do art.º 6.º, foram reforçadas essencialmente dotações com as classificações funcionais: "Operações da dívida pública" (+ 92 milhões de contos), "Educação" (+ 63,5 milhões de contos), "Saúde" (+ 33,8 milhões de contos) e "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 31,9 milhões de contos).
2. Nos termos do art.º 5.º do D.L. n.º 71/95, de 15 de Abril, as relações referentes às alterações orçamentais são remetidas ao Tribunal até ao último dia do mês seguinte ao final do trimestre a que respeitam, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Esta dilação de tempo concedida pela lei conduz a que os Serviços de Apoio do Tribunal não disponham, de forma atempada, de elementos que possibilitem a harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta, **sendo desejável**, como vem sendo referido nos sucessivos Pareceres, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no primeiro semestre do ano seguinte (cfr. ponto 1.3).

## II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

### A) Âmbito da verificação

Para efeito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 1998, no que concerne à execução orçamental da Receita, para além da análise global dos valores da conta foram realizadas análises sobre a actividade desenvolvida por cada uma das principais entidades intervenientes no respectivo modelo de contabilização das receitas, nomeadamente:

- ◆ A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).
- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) através:
  - das Direcções de Finanças (DF) por acção das Tesourarias da Fazenda Pública (TFP);
  - dos serviços administradores do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA);
  - dos serviços administradores dos Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR).
- ◆ A Direcção-Geral do Tesouro (DGT).
- ◆ A Direcção-Geral do Orçamento (DGO).



Para cada uma das áreas concernentes àquelas entidades foram realizadas análises de âmbito genérico sobre o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE e sobre o registo da movimentação na Tesouraria do Estado através da Contabilidade do Tesouro (CT).

Para complementar e aprofundar as análises de âmbito genérico foram realizadas auditorias a aspectos específicos da actuação de algumas destas entidades, cujos resultados foram integrados conjunta ou autonomamente nas respectivas áreas deste capítulo; para o efeito, foram consideradas as seguintes auditorias:

- ◆ Auditoria à DGT no âmbito da Contabilidade do Tesouro, na parte relativa ao registo da movimentação da Tesouraria do Estado, por parte dos caixas da DGAIEC e da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA), das TFP e da própria DGT enquanto serviço cobrador da receita afecta ao Cofre do Tesouro e da receita administrada pela DGCI-IR.
- ◆ Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Alfândega do Jardim do Tabaco, no decurso da qual se procedeu ao levantamento e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos relativos ao apuramento, cobrança e entrega nos cofres do Tesouro dos valores relativos à receita do Estado e de outros valores recebidos em conta de operações de tesouraria, bem como à avaliação do controlo interno no que concerne à correcção, fiabilidade e consistência dos registos.
- ◆ Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da DGCI-IR com vista à identificação e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos relativos ao apuramento dos valores registados nas tabelas de execução orçamental da receita e à avaliação do controlo interno exercido por aquele serviço para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência das tabelas por si produzidas.
- ◆ Auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito do sistema de reembolsos de IVA que abrangeu reembolsos do regime geral, restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), juros de reembolsos e compensação de dívidas, tendo sido analisadas bases de dados disponibilizadas pelas DSCIVA e Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Concepção de Prevenção e Inspeção Tributária (DSEPCPIT), e processos existentes na própria DSCIVA, na Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA), na 1ª Direcção de Finanças de Lisboa e na Repartição de Finanças do 3º Bairro Fiscal de Lisboa.

As receitas orçamentais registadas na CGE foram comparadas com os elementos escriturados nas contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA, e com os correspondentes registos efectuados na CT.

As restantes verificações compreendem:

- ◆ A análise comparativa entre a informação constante das tabelas elaboradas pelas entidades referidas e os registos efectuados nos correspondentes balancetes da DGO, de cuja agregação resultam os valores relativos à execução orçamental da Receita evidenciados na CGE.
- ◆ A análise comparativa entre a informação sobre as receitas cobradas constante das referidas tabelas e a registada nas correspondentes áreas da CT, bem como a análise da movimentação na Tesouraria do Estado relativa a cada uma dessas áreas.

Relativamente à informação prestada para apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE que, mais uma vez nem toda foi remetida ao Tribunal por via electrónica, conforme tinha sido recomendado, procedeu-se à análise da informação relativa:



- ◆ À Contabilidade do Tesouro.
- ◆ Aos balancetes da DGO.
- ◆ Às tabelas da DGAIEC, da DGT e da DGCI-IR
- ◆ Às bases de dados da DGCI-IR, em complemento com a das tabelas.
- ◆ Às tabelas da DSCIVA, posteriormente complementada com o acesso às respectivas bases de dados.

### B) Conclusões e recomendações

#### 1. De âmbito genérico:

1. Dadas as deficiências subjacentes à determinação do valor da Receita Orçamental apresentado na CGE de 1998, o Tribunal de Contas considera não ser possível garantir qual o valor correspondente à receita efectivamente cobrada.
2. A finalidade do modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado deve consistir no registo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado (CGE) e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo; para 1998, continua por cumprir essa finalidade, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, uma vez que a informação registada não pode ser considerada fiável e consistente quando se verifica estar incompleta, não ser integralmente assumida na CGE e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.
3. Uma das maiores deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE resulta da incapacidade em registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pela maior parte dos serviços administradores, reduzindo o movimento contabilístico ao mero registo das cobranças efectuado pelos serviços de caixa o qual, por sua vez, não se consegue conciliar, de forma sistemática e integral, com os dados constantes nos documentos cobrados.
4. Devido a estas deficiências, o controlo sobre as receitas cobradas é exercido de forma insuficiente e inadequada, uma vez que o modelo de contabilização não impõe o registo automático das importâncias cobradas, nem detecta cobranças não registadas, a não ser de forma avulsa e sujeita a um conjunto de condições que também não são asseguradas em tempo útil.
5. Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo a **recomendar** que a contabilização evolua para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.
6. Através daquele sistema deverá ser obtido (em tempo útil) o apuramento da situação fiscal de cada contribuinte face a cada um dos impostos considerados (devendo, no mínimo, abranger IRS, IRC e IVA) e o registo dessa informação na CGE, devidamente conciliada e agregada, de modo a poderem ser conhecidos, analisados e criticados elementos fundamentais do comportamento dos contribuintes e da Administração Fiscal, como sejam, entre outros, os



valores relativos às efectivas liquidações desses impostos, à evolução das receitas por cobrar (dívidas fiscais) e à caracterização dos principais devedores das mesmas.

7. Uma das principais limitações da evolução para um modelo deste tipo tem consistido na dificuldade em dotar a generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização, com os meios informáticos necessários, não apenas em termos de equipamento, mas também de aplicações que funcionem de forma adequada em rede informática e sejam compatíveis entre si, constituindo um sistema efectivo, coerente e global.
8. Outra das maiores restrições tem resultado da falta de coordenação e harmonização entre os serviços intervenientes no processo de contabilização, não sendo aceitável que a informação continue a ser prestada através de elementos com estrutura e configuração heterogénea e em função de critérios e objectivos também distintos.
9. Devido aos condicionalismos existentes, as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de Receita para 1998 continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes sobre aqueles no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.
10. Os serviços vêm realizando os reembolsos e outras deduções por abate à receita, o que contraria a regra do orçamento bruto a que se refere o artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), lei de valor reforçado, mantendo deste modo uma prática que o Tribunal de Contas tem vindo a criticar em sede de Parecer sobre a CGE. Verifica-se que esta prática vem sendo alargada, com absoluta falta de base legal, às restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social apesar de qualificadas como “subvenções” pelo Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, e aos juros de reembolsos, apesar de qualificados pela própria Direcção-Geral dos Impostos como despesa orçamental.
11. O processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos e restituições das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos e restituições são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente defende para os reembolsos e restituições.
12. A existência de informação sobre reembolsos emitidos e pagos nas tabelas não é suficiente, só por si, para se avaliar a fiabilidade e consistência dos valores reembolsados, uma vez que seria necessário um sistema que promovesse a conciliação integral entre emissões e pagamentos, o que implicaria o apuramento sistemático e exaustivo dos reembolsos por pagar.
13. Os montantes de reembolsos emitidos e pagos incluem despesa orçamental relativa a juros indemnizatórios, despesa essa que apesar de identificada como tal na tabela da DSCIVA, é também contabilizada por abate à receita.
14. Verifica-se a manutenção de contas bancárias que não estão integradas na Tesouraria do Estado e são utilizadas por serviços administradores de receitas, para depositar reembolsos cativados às entidades a reembolsar para pagamento de receitas devidas por estas. O Tribunal de Contas **recomenda** que as "contas particulares" abertas em nome dos Chefes das



Repartições de Finanças sejam imediatamente encerradas, dando-se aos seus actuais saldos o destino que resultar da análise dos depósitos nelas realizados, e abrindo-se contas distintas para o depósito de importâncias geridas a título de fundo de maneiio.

15. O Tribunal **recomenda**, ainda, que sejam criadas condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, por forma a sujeitar os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.
16. A evolução do modelo de contabilização das receitas orçamentais no sentido do registo passar a ser efectuado em função do respectivo serviço administrador da receita cobrada necessita, para ser possível uma efectiva conciliação entre o valor da cobrança apurado por serviço cobrador e o determinado por serviço administrador, que sejam implementadas as recomendações que o Tribunal de Contas tem vindo a defender e se concretizam :
  - ◆ pela organização da Contabilidade do Tesouro, de forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas, por estrutura e fluxo de fundos específicos (para as quais deve ser identificado um responsável financeiro próprio), tornando possível exercer um efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades;
  - ◆ por assegurar, pelos respectivos administradores, a contabilização das receitas orçamentais e a discriminação da receita cobrada, por serviço cobrador, na sequência de um processo fiável de recolha e tratamento da informação dessa cobrança para efeito da respectiva validação.
17. O Tribunal de Contas considera que o controlo a exercer pela DGT sobre a movimentação registada na Contabilidade do Tesouro, deve assegurar a correcção e fiabilidade dos valores, uma vez que a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.
18. Os saldos de muitas das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da DGT, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, não permitindo que a informação seja apurada de forma transparente e rigorosa, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.
19. Devido à insuficiência dos recursos informáticos, a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo, por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.



2. *De âmbito específico*

2.1 *Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo*

1. O sistema de contabilização e controlo adoptado pela DGT, em relação à DGAIEC, no que respeita às contas de "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação" e "Valores Recebidos por Conta da DGA", reflecte uma dificuldade crónica de identificação quer da origem, quer da composição dos lançamentos efectuados, dado que a DGT procede à contabilização de valores agregados (cfr. ponto 2.2.2).
2. Apesar da informação necessária a um registo individualizado já ser facultada à DGT, esta entidade não a tem utilizado, não obstante as recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores pareceres, no sentido da DGT incluir no seu Plano de Contas, uma rubrica por cada um dos diferentes caixas das Alfândegas, por forma a determinar os montantes em saldo, bem como, a natureza da receita sujeita a liquidação (cfr. ponto 2.2.2).
3. Os resultados produzidos por alguns dos sistemas informáticos utilizados pelas Alfândegas, nomeadamente, o Sistema de Fiscalidade Automóvel e o Sistema de Contabilidade Aduaneira revelam insuficiências com repercussões ao nível da informação final (cfr. ponto 2.2.3.1).
4. Constatou-se que na Alfândega do Jardim do Tabaco, a respectiva informatização ainda não abrange a elaboração das tabelas de Receita e o registo dos elementos relativos aos reembolsos após cobrança da receita do Estado; o Tribunal de Contas **recomenda** a obtenção daqueles elementos a partir do sistema informático e que a contabilização dos reembolsos venha a abranger o registo de todos os movimentos que estiveram subjacentes aos respectivos processos, devendo igualmente serem implementados os mecanismos automáticos que permitam descentralizar e imputar a contabilização dos reembolsos de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos pelos respectivos serviços periféricos da DGAIEC (cfr. ponto 2.2.3.3).

2.2 *Direcções de Finanças e Tesourarias da Fazenda Pública*

1. Apesar da substituição da aplicação informática que o sustenta, o modelo de contabilização continua a basear a informação prestada na acção dos serviços com função de caixa, não registando as liquidações (nem as respectivas anulações) efectivamente realizadas pelos serviços administradores locais e produzindo informação relativa a cobrança de receitas que deveria constar das tabelas dos serviços administradores de receitas centralizadas ou dos serviços administradores de outras áreas fiscais (cfr. ponto 2.3.1).
2. Os valores registados nas tabelas das Direcções de Finanças evidenciam (cfr. ponto 2.3.1) que:
  - ◆ se verificou uma diminuição de 25,4 milhões de contos no valor dos documentos na posse dos tesoureiros e relativos a receitas orçamentais por regularizar, os quais no final do ano ainda representavam 406,5 milhões de contos (85% dos quais afectos a liquidações de IVA e de juros);
  - ◆ a Direcção de Finanças de Lisboa continua a concentrar a cobrança orçamental (60%) e a respectiva anulação por pagamento de reembolsos e restituições (64%);
  - ◆ a cobrança efectuada pelas Tesourarias da Fazenda Pública para execução do Orçamento do Estado ascendeu a 1.506,7 milhões de contos (mais 8% do que em 1997), dos quais 10 milhões foram relativos a reposições abatidas; o montante cobrado veio a ser reduzido em



2 milhões devido a anulações de cobrança por pagamento de reembolsos e restituições emitidos pelos serviços locais;

- ◆ o Imposto sobre o Rendimento cobrado nas Tesourarias da Fazenda Pública atingiu 927,5 milhões de contos (mais de 60% da cobrança total) tendo essa cobrança já sido quase totalmente obtida (95%) através de documento único (DUC);
- ◆ continuam a verificar-se saldos iniciais distintos dos saldos finais do ano anterior pelo que o Tribunal **recomenda** à DGO (cfr. ponto 2.5.2) que:
  - nas instruções para o lançamento das tabelas de Receita seja definido o prazo para a apresentação das versões definitivas dessas tabelas e assegurado que todas as correcções dos respectivos saldos finais sejam efectuadas nas tabelas do ano seguinte por lançamentos a débito (em liquidações) e/ou a crédito (em anulações);
  - no exercício das suas competências, providencie a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental registada na CGE face aos das tabelas de Receita.

### 2.3 *Serviços administradores do Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)*

1. A informação de cobrança remetida ao serviço administrador para ser introduzida na respectiva base de dados, nem sempre foi consistente entre si ou com o registo previamente efectuado pelos serviços cobradores, verificando-se com uma frequência superior ao que seria admissível, a inexistência, a não conciliação ou a não regularização de registos na base de dados porque a informação necessária para o efeito não deu entrada no sistema ou foi rejeitada por incumprimento de uma ou mais das validações existentes (cfr. ponto 2.3.1).
2. Da análise efectuada aos valores registados nas tabelas da DGCI-IR retiram-se as seguintes conclusões (cfr. ponto 2.3.1):
  - ◆ não considerando receitas acessórias, 69% dos saldos são de liquidações prévias<sup>1</sup> de IRC;
  - ◆ as liquidações prévias representam apenas 11,5% das liquidações da tabela da DGCI-IR;
  - ◆ foram anuladas quase 14% das liquidações prévias, mas enquanto estas liquidações se repartiam quase equitativamente por IRS e IRC, 83% das anulações respeitam a IRC (não considerando os juros);
  - ◆ apenas foi cobrada 17% da receita potencial relativa a liquidações prévias, o que no caso do IRC corresponde a 20,5 milhões de contos cobrados em 347,5 milhões liquidados, dos quais 29 milhões foram anulados;
  - ◆ a cobrança líquida de IR, no valor de 1.873,9 milhões de contos, foi assegurada por retenção na fonte, pagamentos por conta e autoliquidação do imposto, verificando-se que a cobrança resultante de liquidações efectuadas pelo serviço administrador foi inferior ao valor dos reembolsos pagos;
  - ◆ de 75 milhões de contos de juros relativos a IR (receita potencial), apenas foram cobrados 4,2;
  - ◆ foram pagos 2,7 milhões de contos como juros de reembolsos, 92% dos quais relativos a juros por retenção-poupança;

---

<sup>1</sup> São denominadas "liquidações prévias" as efectuadas pela Administração Fiscal.



- ♦ 43,5% do total da cobrança administrada pela DGCI-IR e registada na respectiva tabela, foi arrecadada nas TFP (909,2 milhões de contos), incluindo a cobrança (de liquidações não prévias<sup>1</sup> por conciliar no valor 28,6 milhões de contos e a cobrança (de liquidações prévias) por regularizar no valor de 0,6 milhões de contos;
  - ♦ a restante cobrança foi assegurada pela DGT, através de entidades colaboradoras na cobrança e que são os Correios (350,1 milhões de contos e 16,7% do total), as Instituições de Crédito (487,8 milhões e 23,3%) e a SIBS (10,3 milhões e 0,5%), ou por retenção de IRS e IRC, nos valores a pagar, efectuada como movimento de operações escriturais (334,5 milhões e 16%).
3. Verificou-se que a informação prestada pela tabela da DGCI-IR é significativamente inferior à constante das tabelas das Direcções de Finanças, no que se refere à cobrança de IR pelas Tesourarias da Fazenda Pública; sobre este facto deve ser referido (cfr. ponto 2.3.1) que:
- ♦ a conciliação entre os valores registados como cobrados em tabelas estruturalmente distintas tem sido agravada pelas deficiências verificadas no processo de validação da informação de cobrança que têm impedido o apuramento integral da cobrança registada pelos serviços cobradores, como válida ou a rectificar, até ao encerramento da CGE do ano em que essa cobrança se efectuou;
  - ♦ para a CGE foram considerados os valores das tabelas das DF, contendo 21,8 milhões de contos que o serviço administrador não considerou por omissão ou rejeição da respectiva informação de cobrança (devendo notar-se que na cobrança registada na tabela da DGCI-IR já tinham sido incluídos mais de 29 milhões de contos cuja informação se encontrava por conciliar ou regularizar);
  - ♦ estas divergências colocam seriamente em causa o controlo exercido pelo modelo de contabilização, tanto mais que se verificam numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério das Finanças, nomeadamente, as TFP como serviços cobradores, o Centro de Leitura Óptica de Documentos e a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) para o tratamento da informação, a DGT como entidade responsável pelo desenvolvimento, registo e controlo da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado e a DGCI-IR como serviço administrador das receitas em causa.
4. O registo da receita afecta à DGCI-IR continuou a ser efectuado na Contabilidade do Tesouro, segundo critérios de contabilização que não são consistentes com os adoptados para efeito das tabelas da DGCI-IR, dificultando a conciliação dos valores apurados pelo serviço administrador (DGCI) face aos do serviço responsável pela respectiva movimentação de fundos (DGT) (cfr. ponto 2.3.2).
5. Para evitar desfasamentos, o Tribunal de Contas **recomenda** a adopção de critérios para registo cronológico das operações que sejam consistentes entre si, nomeadamente, quando verifica que o critério utilizado pela Contabilidade do Tesouro para a receita proveniente dos Correios (não inclusão da cobrança obtida nos últimos dias de 1998 por só ter dado entrada na Tesouraria do Estado em 1999) não foi seguido para quase 8 milhões de contos de receita arrecadada por Instituições de Crédito que, apesar de só ter dado entrada nas respectivas

---

<sup>1</sup> A Administração Fiscal denomina como "liquidações não prévias" os pagamentos por conta, as retenções na fonte e as autoliquidações.



- contas bancárias do Tesouro em 1999, foi ainda contabilizada em 1998 (por contrapartida de contas de valores a regularizar) (cfr. ponto 2.3.2).
6. O Tribunal de Contas **recomenda** também que a afectação dos valores depositados pelos Correios e pela SIBS passe a ser registada na Contabilidade do Tesouro, em função das contas de receita correspondentes (DGCI-IR, DGCI-IVA ou outras), tanto mais que a rectificação efectuada, para encerramento da CT de 1998, resultou de informação apurada pela aplicação informática da DGT destinada ao controlo da receita (cfr. ponto 2.3.2).
  7. O Tribunal de Contas considera inaceitável o critério de apuramento da receita cobrada através de contas bancárias receptoras de IR, devido às distorções e irregularidades que permite e não evidencia, ao registar, como cobrança de IR, todas as operações verificadas na conta bancária, tenham ou não como fundamento a arrecadação do referido imposto (cfr. ponto 2.3.2);
    - ◆ este procedimento inviabiliza o controlo sobre as operações, nomeadamente, as indevidas (não assegurando a respectiva regularização) e admite a prestação de um serviço de inferior e insuficiente qualidade, por parte das entidades colaboradoras, devido à impunidade associada a esse comportamento, decorrente da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada nos extractos bancários, comprovada pela detecção de operações com data de movimento muito posterior à data-valor;
    - ◆ na generalidade, os valores são discriminados nos extractos bancários por documento cobrado, não sendo o documento identificado através de código atribuído ao mesmo que permita o acesso à respectiva informação de natureza financeira e económica; a não identificação dos documentos cobrados dificulta a conciliação entre o registo no extracto bancário e a informação de cobrança remetida à DGT e à DGCI-IR;
    - ◆ a data de cobrança do documento nem sempre corresponde à data do movimento bancário (verificaram-se registos com três datas, a de movimento, a data-valor e a de cobrança), comprovando a existência de desfasamentos entre o dia da cobrança e o da entrada de fundos na respectiva conta bancária, facto que só se compreende pelo registo indevido da cobrança noutras contas bancárias que não as do Tesouro.
  8. Detectou-se que uma das contas bancárias da DGT receptoras de IR por DUC apresentou saldos negativos no final dos meses de Novembro (31 milhares de contos) e de Dezembro de 1998 (64 milhares de contos), sem que tenha sido objecto de qualquer registo para além dos movimentos mensais correspondentes às respectivas cobranças e transferências para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal (cfr. ponto 2.3.2).
  9. Face aos resultados da análise efectuada aos circuitos de arrecadação do IR nas suas diversas componentes, o Tribunal entende efectuar as seguintes observações e **recomendações** (cfr. ponto 2.3.2):
    - ◆ a informação, de natureza financeira, sobre as cobranças efectuadas deve ser remetida pelas entidades cobradoras à DGT, por via electrónica, no dia imediato ao da cobrança e identificando cada documento cobrado;
    - ◆ através do Sistema Central de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e Operações de Tesouraria, em funcionamento desde 1997, é possível à DGT efectuar o apuramento da cobrança por entidade cobradora e por receita;



- ◆ revela-se insuficiente e nalguns casos inadequada, a tentativa de conciliar valores agregados que não resultam, em regra, do mesmo conjunto de dados (uma vez que existem valores arrecadados que não são cobrança de IR e falta informação sobre determinadas cobranças);
- ◆ devem ser atribuídos códigos diferentes a cada uma das componentes da receita administrada pela DGCI-IR porque essa medida, só por si, já tornaria mais eficientes a conciliação dos registos (entre tabelas e contabilidade do Tesouro) e o controlo exercido sobre esta área;
- ◆ para ser possível exercer um controlo eficaz sobre a arrecadação de IR devem ser criadas condições para conciliar cada cobrança constante da informação remetida pelas entidades cobradoras, com a registada na contabilidade do Tesouro e na contabilidade da DGCI-IR;
- ◆ essas condições devem incluir critérios de contabilização consistentes e fiáveis, a consideração do efeito dos desfasamentos, uma classificação inicial dos movimentos que distinga cobranças efectivas dos restantes valores movimentados (que deverão ser valores a regularizar) e a prestação de serviços pelas entidades colaboradoras, de qualidade compatível ao privilégio de ter como cliente o Estado e à vantagem associada ao volume dos fundos movimentados.

#### *2.4 Serviços administradores do Imposto sobre o Valor Acrescentado*

1. O sistema de reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado, incluindo restituições, abrange processos que em 1998 atingiram valor superior a 400 milhões de contos, sendo ano após ano o valor dos reembolsos pagos superior a 20% do valor da receita bruta (cfr. ponto 2.3.3.2).
2. O sistema de reembolsos apoia-se na colaboração da Inspeção tributária (serviços centrais e distritais), todavia não existe suficiente articulação entre a Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA e aqueles, quer no que concerne à elaboração dos planos anuais de actividades, quer no que concerne à avaliação dos resultados dos trabalhos desenvolvidos. O Tribunal **recomenda** que se instituem procedimentos que assegurem uma concertação efectiva entre todos os serviços da Administração Fiscal que intervêm no sistema de reembolsos de IVA, designadamente na preparação dos planos de actividades e na avaliação de resultados (cfr. ponto 2.3.3.2).
3. As aplicações informáticas que suportam os reembolsos do IVA enfermam de anomalias e deficiências de programação que os serviços tentam colmatar, por vezes, com a introdução de dados fictícios. O Tribunal **recomenda** que se discipline a utilização do sistema informático por parte dos vários serviços, por forma a preservar a integridade da informação, e que sejam criadas simultaneamente condições para o desenvolvimento mais acelerado de aplicações informáticas de apoio à gestão processual (cfr. ponto 2.3.3.2.1).
4. A grande maioria dos pedidos de reembolso é decidida com base em relatórios de fiscalização meramente interna, das quais uma parte significativa nem sequer é apresentada dentro do prazo previsto, sendo muito reduzida a proporção dos pedidos instruídos com relatórios de fiscalização externa (cfr. ponto 2.3.3.2).
5. O pagamento de subvenções por abatimento à receita, e não como despesa orçamental, carece absolutamente de base legal, como careceria se continuasse a ser considerado uma restituição,



por contrariar a regra do orçamento bruto, conforme já referido anteriormente (cfr. ponto 2.3.3.3).

6. As restituições de IVA, qualificadas como subvenções na actual redacção do Decreto-Lei nº 20/90, de 13 de Janeiro, estão dependentes da afectação aos fins estatutários das Instituições de Solidariedade Social dos bens sobre os quais incidiu o IVA suportado, tendo a Administração Fiscal passado recentemente a entender que tanto deveriam ser abrangidos os directamente afectos a esses fins, como os bens que se destinem a produzir rendimentos.

Podendo tal entendimento esvaziar quase totalmente esta exigência legal e criar distorções em termos de concorrência, como é reconhecido pela própria Administração Fiscal, o Tribunal **recomenda** que o alcance da expressão "total ou parcialmente utilizados na prossecução dos seus fins estatutários" consagrada pelo legislador no nº 1 do artigo 2º do diploma acima referido, seja clarificado por via legislativa.

7. Verifica-se que importâncias deduzidas com invocação do artigo 83º - B do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) estão a ser utilizadas, por via do mecanismo de emissão de cheques a favor dos chefes da Repartição de Finanças na compensação de dívidas por outras receitas que não as de IVA. Nos processos em que esta compensação se verifica, invocando o artigo 83º - B do CIVA com emissão de cheques do Tesouro a favor dos Chefes da Repartição de Finanças pelo montante deduzido a título de compensação, a aplicação dos cheques nas dívidas participadas às Repartições, só na aparência se traduz num pagamento, uma vez que a compensação se deve considerar efectuada a partir do momento em que o reembolso emitido sofre a dedução (cfr. ponto 2.3.3.5).
8. Continuam a ser depositados fundos nas contas "particulares" dos Chefes de Repartição, oriundos de cheques do Tesouro de montante equivalente às dívidas a compensar (cfr. ponto 2.3.3.5).
9. Não se justifica a continuação da emissão de cheques a favor dos Chefes das Repartições de Finanças, carecendo absolutamente de base legal a prática que consiste em depositar estes cheques em "contas particulares" dos Chefes de Repartição, com posterior passagem de cheques dessas contas a favor da Direcção-Geral do Tesouro, pelo montante das liquidações extintas com a compensação, ou a favor dos sujeitos passivos, no caso de se verificar que a dívida compensada se encontra paga no todo ou em parte, ou é objecto de contestação com prestação de garantia, nos termos legais (cfr. ponto 2.3.3.5).

O Tribunal **recomenda** que:

- ♦ as importâncias deduzidas nos reembolsos com fundamento no artigo 83.º-B do CIVA deverão ser aplicadas apenas na extinção das dívidas de IVA;
- ♦ a compensação, a fazer-se, deverá ter apenas carácter escritural, registando-se autonomamente como receita o pagamento das dívidas compensadas e como despesa o valor dos reembolsos compensados;
- ♦ os cheques do Tesouro que, apesar da recomendação anterior, sejam eventualmente emitidos a favor dos Chefes de Repartições de Finanças (RF), deverão ser devolvidos quando se apure que a dívida a compensar se encontra paga ou foi contestada, com prestação de garantia, nos termos legais, não sendo em caso algum depositados em "contas particulares" das RF.



10. Verifica-se que o valor total da receita cobrada inscrita na tabela da DSCIVA é praticamente igual ao registado na Contabilidade do Tesouro, o que o Tribunal questiona por não ser evidenciada qualquer compensação do desfasamento, verificado no ano anterior, devido à cobrança de IVA obtida pelos Correios nos últimos dias de Dezembro de 1997, no valor de 80.751.234\$00, só ter dado entrada na tesouraria do Estado em 1998 e, como tal, só ter sido registada na Contabilidade do Tesouro deste ano (cfr. ponto 2.3.2.3).
11. No que concerne às contas bancárias receptoras de IVA verificou-se (cfr. ponto 2.3.2.3) que:
  - ◆ os saldos contabilísticos não são iguais aos saldos bancários, à excepção do final do ano, em que os saldos são "acertados" através de diversos movimentos de estorno;
  - ◆ aquando da conciliação e certificação das contas de IVA verificou-se a existência de valores cuja origem ou proveniência era desconhecida, sendo os mesmos contabilizados numa conta de terceiros referente a valores a regularizar;
  - ◆ os valores destinados ao acerto dos saldos contabilístico e bancário são efectuados por contrapartida de contas de regularização, sendo depois novamente movimentados aquando da identificação do destino adequado a dar aos valores em causa.
12. Tribunal de Contas **recomenda** a elaboração de conciliações mensais à movimentação verificada nas contas bancárias do Tesouro, visto que desta forma o Tesouro poderá controlar efectivamente essas contas, identificando atempadamente os valores não conciliados por forma a proceder à regularização tempestiva dos mesmos (cfr. ponto 2.3.2.3).
13. A conta de terceiros relativa a transferências para a Região Autónoma dos Açores apresenta um saldo credor no montante de 2.127.678\$00, pelo menos desde 1996, que deverá ser regularizado, uma vez que poderá estar em causa uma transferência efectuada mas não contabilizada como tal.
14. Verificou-se, em relação às contas bancárias de valores a regularizar (cfr. ponto 2.3.2.3) que foram inscritos como referentes a depósitos efectuados pela DSCIVA em Novembro de 1998, os montantes de:
  - ◆ 1.565.246.793\$00, o qual só em Março de 1999 veio a ser registado na conta bancária respectiva, devido a ter sido depositado por lapso, mas na data correcta, na conta bancária do Tesouro referente à TFP do Alandroal;
  - ◆ 2.824.623.836\$00, o qual só em Fevereiro de 1999 veio a ser registado na conta bancária respectiva.
15. Atendendo às carências mais significativas do controlo exercido pela DGT sobre os valores a regularizar em contas bancárias do Tesouro e à utilização destas contas não se restringir ao âmbito subjacente à respectiva criação, o Tribunal recomenda a identificação da natureza dos valores que ainda permanecem em saldo e a respectiva regularização no início do período seguinte ao da sua escrituração (cfr. ponto 2.3.2.3).
16. Das análises efectuadas verificou-se que o sistema instituído reflecte dificuldades de controlo temporal. A análise da informação de cobrança recebida das diversas entidades, com vista ao



registo contabilístico é intempestiva face aos movimentos financeiros ocorridos e suportados por essa informação (cfr. ponto 2.3.2.3).

17. No que concerne ao valor dos reembolsos pagos verificou-se uma divergência de 40.246.118\$00 entre os valores inscritos na tabela da DSCIVA e os registados na Contabilidade do Tesouro, não encontrando o Tribunal explicação para esta divergência, uma vez que a própria DSCIVA inscreveu, na respectiva tabela, os valores dos reembolsos pagos, por informação da DGT (cfr. ponto 2.3.2.3).

#### *2.5 Direcção-Geral do Tesouro*

1. A tabela da DGT regista o exercício de uma função de caixa expressa pela arrecadação ou retenção de receitas e pelo pagamento de reembolsos e restituições, à qual se encontra associada uma função administradora que consiste na determinação de cobranças, na validação de receitas cobradas e na emissão de reembolsos e restituições a abater à receita cobrada; parte substancial desta função administradora não é exercida por serviços da DGT mas pela DGO, através das operações de encerramento da CGE, procedimento que, num modelo de contabilização das receitas orçamentais pelos respectivos serviços administradores, deveria corresponder à implementação de uma tabela específica da DGO (cfr. ponto 2.4.1).
2. Continuaram a ser efectuadas deduções às importâncias inscritas como receitas orçamentais cobradas na tabela da DGT, nomeadamente, as correspondentes às receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 2.4.1).

### **III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA**

#### **A) Âmbito da Verificação**

A verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa indicados pelos respectivos serviços processadores e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento que têm expressão no desenvolvimento das despesas constante do Volume II da Conta, e outra informação solicitada, nomeadamente, a relativa às reposições retrotraídas.

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

1. A sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia;
2. A sobrevalorização da despesa "paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte (integração de saldos através da abertura de créditos especiais);
3. A subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria;



4. A não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias;
5. A integração no novo regime da administração financeira do Estado.

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

### B) Conclusões e Recomendações

#### 1. Análise global

1. A despesa orçamental líquida, que totalizou 8.483,1 milhões de contos, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento das despesas orçamentais, no valor total de 8.788,8 milhões de contos, deduzido de 305,7 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (228,5 milhões de contos) e em 1999 (77,2 milhões de contos).

Nas reposições efectuadas em 1999 e registadas na CGE/98 como reposições abatidas, diminuindo o total da despesa orçamental, distingue-se a retroacção ao ano de 1998 das reposições efectuadas pelo IGCP, em Outubro de 1999, no montante de 75,7 milhões de contos, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública". Independentemente do processo que seguiu essa retroacção, analisada no Capítulo IX, atendendo a que a legislação estabelece a data de 14 de Fevereiro para a reposição dos saldos das verbas não utilizadas, conclui-se que até Outubro tais verbas permaneceram indevidamente na conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos da dívida pública" (Cfr. ponto 3.1.2).

2. Relativamente à verificação da despesa, efectuada através do confronto entre os valores indicados pelos serviços processadores nos "mapas de despesa" e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento que têm expressão no desenvolvimento das despesas constante do Volume II da Conta, essa conferência obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações. Assim, em 1998, dos 2.044 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.099 (53,8%) não os remeteram no prazo estipulado na lei<sup>1</sup>. Dos 1.128 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 348 (30,9%) apresentaram divergências de escrituração.

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

- ♦ o cumprimento do prazo estabelecido para a remessa dos mapas de despesa;
- ♦ o cumprimento das normas aplicáveis ao registo contabilístico das operações relativas à despesa, e ao preenchimento dos "mapas de despesa" (cfr. ponto 3.1.1).

---

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



3. Da referida conferência dos "mapas de despesa" conclui-se também que várias divergências tiveram origem nas seguintes situações, alheias aos serviços processadores:

- ♦ a não devolução atempada, pelas repartições de finanças ao serviço que emitiu a guia de reposição, do duplicado comprovativo do seu pagamento, contrariando o disposto no n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto;
- ♦ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, ao contrário do disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços (cfr. ponto 3.1.1).

Em relação a estas situações, o Tribunal **recomenda** o estrito cumprimento do disposto na legislação referida.

4. Por último, no âmbito da conferência dos "mapas de despesa", detectaram-se situações em que os valores da despesa constantes da Conta não foram confirmados pelos serviços processadores, divergência que despoletou a necessidade da sua correcção, através da emissão das correspondentes guias de reposição não abatidas nos pagamentos sobre a Direcção-Geral do Tesouro, onde os respectivos fundos, dados como saídos, permaneciam (cfr. ponto 3.1.1).

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

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilístico), em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam. As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, que acresce à receita do ano seguinte, através de reposições não abatidas nos pagamentos. De referir que na Conta não é discriminado, em relação ao total das reposições não abatidas (que ascenderam a 67,6 milhões de contos, em 1998), o montante correspondente à reposição dos saldos das verbas não utilizadas, repostas. Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **continua a recomendar** o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos que estabelecem as normas de execução orçamental, determinando que os serviços "(...) só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades" (cfr. ponto 3.1.2. a)).

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

Nos Programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujas dotações estão inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (cfr. n.º 10 do art.º 6.º da Lei do Orçamento para 1999). Em 1998, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/98, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 28,4 milhões de contos.

Além das verbas repostas do Cap.º 50 para a abertura de créditos especiais, foram também repostas verbas para o reforço das dotações abrangidas pela "lei de programação militar" (3,3



milhões de contos) e para o reforço de outras dotações (1,1 milhões de contos). Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/97, para a abertura de créditos especiais em 1998, ascendeu a 32,8 milhões de contos.

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal já **recomendou** em anteriores Pareceres (cfr. ponto 3.1.2. b)).

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

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

Em resultado desse processo, a despesa orçamental de 1998 está sobreavaliada em 2,5 milhões de contos (cfr. pontos 3.1.2. c) e 5.5).

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

Embora nos últimos dois anos tenham sido incluídos no regime de "Contas de Ordem" mais 41 serviços e fundos autónomos (18 em 1997 e 23 em 1998), tal como referido em anteriores Pareceres, este regime continua a não abranger a totalidade dos fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias do conjunto dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, mais uma vez se **recomenda** que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a "Contas de Ordem", também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável (cfr. ponto 3.1.2 d)).

6. *Integração no novo regime de administração financeira do Estado*

Embora no ano de 1998 tenham sido integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilístico) 57 novos serviços ou organismos (número superior ao dos serviços integrados no período de 1993 a 1997, que totalizava 40), este sistema continua a abranger uma percentagem limitada de entidades, percentagem variável conforme os Ministérios, continuando também a não estar integrado no SIC o Cap.º 50– "Investimentos do Plano" de todos os serviços e organismos.



O fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira, regulamentado desde 1992, contribui para a manutenção das situações atrás enunciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.1.2 e)).

## **IV – INVESTIMENTOS DO PLANO**

### **A) Âmbito de Verificação**

A análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua parcela anual, visou dar cumprimento ao disposto no art. 41º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Esta análise abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial e regional da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao planeamento do PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e no Relatório de Execução do PIDDAC/98, documentos elaborados, respectivamente, pela DGO e pelo DPP.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios de auditoria elaborados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal e aprovados pela 2ª Secção.

As acções que se consubstanciaram nestes relatórios foram a auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e acompanhamento do PIDDAC e a auditoria de gestão no sector da Educação – PIDDAC (Instalações para os Ensinos Básico e Secundário), especialmente direccionada aos “trabalhos a mais”.

A primeira das mencionadas auditorias teve por objecto a análise da gestão do PIDDAC no âmbito do planeamento e do acompanhamento. Esta acção de controlo foi desenvolvida predominantemente numa perspectiva sistémica, baseada na análise dos subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento de programas, utilizados pelas entidades intervenientes, e compreendeu a avaliação do controlo interno, o processo de decisão e a utilização dos sistemas de informação.

Na segunda, o programa de trabalhos visou a análise da gestão do Programa “Instalações para os Ensinos Básico e Secundário”, no âmbito do Ministério da Educação e das DRE, com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa entre 1990 e 1998 e avaliar as causas e os efeitos da realização dos trabalhos a mais.

### **B) Conclusões e Recomendações**

#### *1. Análise global*

1. O Direito Comunitário originário e derivado contribui para o enquadramento de toda a actividade de planeamento dos Estados-Membros da União, quer do ponto de vista das orientações estabelecidas para as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, quer do ponto de vista da delimitação de objectivos da acção dos fundos estruturais e



de outros instrumentos financeiros, quer ainda do ponto de vista da definição das obrigações dos Estados-Membros em matéria de disciplina orçamental e financeira (cfr. ponto 4.2.1.1).

2. Desde a adesão de Portugal à CEE, têm sido desenvolvidos programas de consolidação orçamental, destacando-se, nesta sede, o Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento para o período de 1998-2000 cujas orientações são susceptíveis de ter repercussões no PIDDAC (cfr. ponto 4.2.1.1).
3. O quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) obriga o Governo a elaborar planos anuais e planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).
4. Verifica-se, porém, que não existe um quadro legal em que se defina com clareza a obrigatoriedade de formulação de estimativas globais do esforço financeiro decorrente das GOP, em articulação com o PDR e o QCA (cfr. ponto 4.2.1.2).

Assim, **recomenda-se** que as entidades competentes providenciem pela criação de um quadro normativo clarificador dos instrumentos de planeamento, particularmente no que concerne à formulação de estimativas globais do esforço financeiro a desenvolver em concretização das GOP e em articulação com o PDR e QCA.

5. O PIDDAC não inclui a totalidade dos projectos a lançar nos anos seguintes nem aqueles que foram finalizados, não traduzindo uma visão completa do planeamento, o que não se adequa à sua natureza de instrumento de planeamento global e plurianual de investimentos (cfr. ponto 4.2.1.2).

**Recomenda-se**, portanto, que o PIDDAC passe a incluir a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes e a evidenciar aqueles que foram finalizados. Deste modo poder-se-á aliar à sua função de instrumento de planeamento global e plurianual dos investimentos da Administração Pública, a função de controlo e avaliação da amplitude dos desvios na sua execução física e financeira.

6. Na óptica da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender, designadamente através do seu reflexo no Mapa XI (cfr. ponto 4.2.2.1).

**Recomenda-se**, por isso, que o mapa XI, enquanto instrumento da política de investimentos, passe a espelhar as opções globais nesta matéria constantes, designadamente, da Lei das Grandes Opções do Plano.

7. Pela análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – mapa de “pagamentos efectivos” anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art. 12º, n.º 4, da LEOE, aplicável por força dos arts. 26º a 29º do mesmo diploma, designadamente nos aspectos seguintes (cfr. ponto 4.2.2.1):

- ◆ Fontes de financiamento;
- ◆ Pagamentos efectivos ao nível de projecto;
- ◆ Localização geográfica dos programas / projectos.



Assim, **recomenda-se** que na elaboração da Conta Geral do Estado sejam respeitados os princípios constantes da LEOE supra referidos, relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

8. A CGE apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição dos saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE tão só reflecte despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas por este organismo (cfr. ponto 4.2.3.2).

**Recomenda-se**, deste modo, que a CGE passe a reflectir, com rigor, os pagamentos efectivos quer dos serviços simples quer dos serviços com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira.

Para tanto, **recomenda-se** que a DGO seja dotada dos meios necessários para o exercício do controlo efectivo sobre os pagamentos efectuados pelos vários tipos de serviços supra referidos e sobre o cumprimento da obrigação legal de reposição dos saldos anuais.

9. Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada”, referidos na CGE, no montante de 488,9 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 452,1 milhões de contos, permite concluir que não foi utilizado um total de 36,8 milhões de contos, ou seja, 7,5% do total “autorizado” e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).
10. Não existe uniformidade na designação dos sectores nas GOP, enquanto instrumento de planeamento, e no Relatório de Execução do PIDDAC, elaborado pelo DPP, enquanto documento que espelha a execução global do PIDDAC por sectores, o que inviabiliza a formulação de juízos sobre a prossecução, na fase de execução, dos objectivos por sectores traçados nas GOP (cfr. pontos 4.2.1.3, 4.2.3.3 e 4.2.3.4).

Neste contexto, **recomenda-se** que as designações e os conteúdos dos sectores constantes das GOP e dos relatórios de execução do PIDDAC elaborados pelo DPP passem a coincidir.

## 2. *Sistema de planeamento e acompanhamento do PIDDAC*

1. O PIDDAC é analisado e aprovado pela AR, enquanto o PDR, o QCA, os planos regionais e os planos nacionais não são sujeitos a qualquer controlo político directo, sendo apenas objecto do controlo político indirecto efectuado pela AR através do acompanhamento da actividade governativa (cfr. ponto 4.3.2.2).
2. O PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, antes se apoia em objectivos definidos noutros documentos e que concretizam a simples visão táctica de cada momento.

O PIDDAC, como instrumento de planeamento, padece das disfunções do planeamento global. Inexiste uma estrutura supraministerial que proceda a sínteses da actividade de planeamento, reflexiva das avaliações e integradora das diversas visões estratégicas (cfr. ponto 4.3.3.1).



3. No âmbito do PIDDAC, pese embora não terem sido estabelecidas a estrutura e hierarquia dos programas / projectos de acordo com os seus objectivos, as opções de investimento foram determinadas por ordem decrescente de prioridade (cfr. ponto 4.3.3.1.3):
  - ◆ Em primeiro lugar, a elegibilidade dos investimentos e das despesas co-financiadas pelos fundos comunitários, na perspectiva de, em termos nacionais, aproveitar ao máximo o financiamento comunitário;
  - ◆ Em segundo lugar, as opções estratégicas não financiadas pelos fundos comunitários e que foram maioritariamente derivadas de opções políticas já lançadas, em curso, e consideradas como prioritárias;
  - ◆ Em terceiro lugar, as intervenções sectoriais descentralizadas e pré-determinadas por planos ou programas de intervenção intermunicipal;
  - ◆ Por último, os novos programas e projectos.
4. Os planos nacionais, de despesa de investimento sectorial e de actividade anuais não evidenciam a sua ligação ao PIDDAC. Os planos de actividade anuais, ao obedecerem a uma lógica de orçamento por actividades, revelam carências ao nível dos instrumentos de apoio e de articulação com o PIDDAC (cfr. ponto 4.3.3.1.2).
5. O art. 6º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, autorizou transferências de recursos públicos integrados nos Investimentos do Plano para o SPE (cfr. ponto 4.3.5).
6. O PIDDAC inclui programas / projectos cujas despesas assumem também características de despesas de funcionamento – quando apenas deveria considerar despesas de investimento e/ou de desenvolvimento – e, como tal, deveriam ser asseguradas, total ou parcialmente, pelo orçamento de funcionamento das entidades executoras (cfr. ponto 4.3.3.1.3).
7. O PIDDAC coloca com especial relevância questões de técnica orçamental que exigem o recurso à orçamentação plurianual (cfr. ponto 4.3.3.3):
  - ◆ Necessidade de respeitar os compromissos assumidos, nomeadamente, os encargos decorrentes da lei e dos contratos relativos a programas e projectos iniciados em anos anteriores;
  - ◆ Exigência específica da atribuição de dotações orçamentais anuais adequadas ao ritmo de execução de projectos e, portanto, da despesa; cada projecto possui curvas de despesa específicas na sua fase de investimento;
  - ◆ Repercussões nos futuros orçamentos de funcionamento.

Neste contexto, **recomenda-se** que seja privilegiado o registo e cômputo dos compromissos assumidos, nomeadamente, os decorrentes da lei e de contratos relativos a projectos/programas iniciados.

8. A plurianualidade dos programas e dos projectos tem sido encarada mais como uma previsão de despesas a realizar do que como o registo de compromissos assumidos. O Estado não se vincula a executar aquela previsão/programação e não se responsabiliza pelo cumprimento da calendarização. Esta situação, em que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para



efeito de inscrição no PIDDAC, afasta-se do verdadeiro carácter de uma programação financeira (cfr. ponto 4.3.3.3).

9. Pese embora a existência e a consagração de princípios norteadores da gestão dos programas e o respeito pelos limites da classificação orçamental, permite-se demasiada flexibilidade às entidades executoras na concretização e gestão em cada programa. Esta flexibilidade pode conduzir, no limite, à desvirtualização da programação aprovada (cfr. ponto 4.3.5).
10. A integração de saldos de anos anteriores vem de algum modo perverter a cláusula de retenção, dada a possibilidade de reaproveitar as programações anteriores (cfr. ponto 4.3.5).
11. Constituem algumas das disfunções do PIDDAC as originadas pela volatilidade dos projectos - traduzida nas operações de inscrição, reinscrição e recomposição, na pulverização de pequenos programas ou projectos, no lançamento de projectos com obrigações futuras, no deslizamento da execução dos programas e na ausência de uma caracterização cuidada das acções incluídas nos programas/projectos - aliada a uma utilização menos cuidada dos instrumentos de programação e de acompanhamento (cfr. ponto 4.3.3.1.3).
12. Denota-se a inexistência de um organismo que, como factor coadjuvante do quadro da gestão do PIDDAC, pudesse reflectir sobre as opções de futuro, de modo articulado com os níveis regional e sectorial. O resultado de tal articulação devia constituir a base das opções do Governo a validar pela AR.

**Recomenda-se**, por isso, que o sistema de planeamento venha a consagrar competências – a cargo de um organismo de nível nacional, existente ou a criar – de articulação das opções estratégicas formuladas ao nível regional e sectorial (cfr. ponto 4.3.4.2).

13. A ausência de compatibilidade e integração dos subsistemas de informação inibe algumas análises sistémicas, de políticas ou de programas, globais ou sectoriais do PIDDAC.

Não obstante o sistema de informação do PIDDAC assegurar a confiança indispensável à análise da informação sobre o Mapa XI e ainda sobre o restante financiamento desagregado, revela carências ao nível dos elementos relativos aos compromissos e contratos das entidades executoras do PIDDAC e da interconexão com as bases de dados da DGO, DGDR e DGT.

**Recomenda-se**, assim, que sejam supridas no seio do sistema de informação as carências de integração e compatibilidade ao nível daquela interconexão (cfr. ponto 4.3.5).

14. Para além do acompanhamento orçamental, exercido de forma organizada, sistemática e fundada em regras e procedimentos objectivos, pela DGO/14<sup>a</sup> Del., o acompanhamento por parte das restantes entidades envolvidas ou não existe ou é parcial, desconexo, desintegrado e carenciado de objectividade operacional e de gestão (cfr. ponto 4.3.5).



3. Programa do PIDDAC “Instalações para os Ensinos Básico e Secundário”

1. No que diz respeito ao planeamento do Programa:

- ◆ Constitui prática das DRE a inscrição em PIDDAC de um determinado número de projectos, sabendo-se, à partida, que nem todos se concretizarão nesse ano, segundo uma estratégia de “overbooking” que protege as DRE de uma eventual baixa execução (cfr. ponto 4.4.3.2, al. c));
- ◆ Alguns projectos são inscritos com uma pequena verba, apenas para “abrir a inscrição em PIDDAC”. Esta situação desvirtua o verdadeiro carácter de uma programação financeira (cfr. ponto 4.4.3.2, al. c));
- ◆ O Mapa XI do OE não inclui os projectos a lançar nos anos seguintes, nem aqueles que foram finalizados em anos anteriores. Assim, os valores plurianuais para o Programa não reflectem a totalidade da despesa efectivamente realizada e/ou a realizar (cfr. ponto 4.4.3.2, al. d));
- ◆ Verificou-se em todas as DRE que parte substancial dos problemas do planeamento de construção de escolas estão relacionados com a escolha pouco selectiva dos terrenos apresentados pelos Municípios, com a falta de levantamentos topográficos atempados dos terrenos, com os reconhecimentos geológicos e geotécnicos dos terrenos existentes e com a falta de rigor e de medição correcta dos projectos de execução (cfr. ponto 4.4.3.5).

No contexto da matéria exposta, **recomenda-se** que sejam criados mecanismos que assegurem a integração dos investimentos, relativos a construções escolares no PIDDAC, com a antecedência necessária em relação à data prevista para a sua entrada em funcionamento.

2. Em relação aos elementos mais relevantes do processo de avaliação da situação do Programa a nível nacional, apurou-se que (cfr. ponto 4.4.6.1):

- ◆ Não existe um sistema de avaliação do processo de construções escolares seja na perspectiva da concepção do Programa seja na concepção técnica dos projectos;
- ◆ Não existe informação relativa às utilidades estratégica e substantiva do Programa, de forma a saber-se em que medida os seus resultados influíram em termos de reconceptualização das orientações;
- ◆ Verificou-se a ausência de indicadores físicos que se constituíssem como verdadeiras metas a realizar no âmbito do Programa e que contribuíssem igualmente para a sua própria credibilidade e facilitassem a avaliação em termos de eficácia dos investimentos;
- ◆ O financiamento aprovado e canalizado para o Programa não consegue colmatar as dificuldades de execução de projectos já iniciados ou previstos;
- ◆ Não se detectaram sistemas de auto-avaliação do Programa, a nível das DRE, com vista a (cfr. ponto 4.4.6.2):
  - Efectuar uma apreciação da realidade intrínseca do Programa, verificando a validade da programação;
  - Verificar a forma como o Programa foi concretizado para satisfazer a população escolar;



- Determinar se os custos foram desproporcionados relativamente às vantagens (análise de custo - benefício e de custo - eficácia);
- ♦ A distribuição plurianual da despesa do Programa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, mas não depende de uma programação financeira rigorosa, porque as DRE não dispõem de contabilidade ao nível de cada projecto e, conseqüentemente, não efectuam o apuramento dos custos reais já realizados e o registo dos compromissos assumidos (cfr. ponto 4.4.3.2, al. d));
- ♦ Os Planos de Actividades apresentados pelas DRE fixam, de uma forma genérica, objectivos de gestão e planeamento ao nível das construções escolares que não são cobertos por acções devidamente quantificadas, nem calendarizadas (cfr. ponto 4.4.3.7).

Face a estas conclusões, **recomenda-se** que as DRE implementem, para todas as escolas que forem construídas, a “Avaliação do Projecto”, a qual deverá incluir todas as fases do processo desde a tomada de decisão para construir a escola, o financiamento previsional, a localização, o terreno, o projecto, o concurso, o custo final e seus desvios, a fiscalização, a recepção provisória, a entrega e o funcionamento, com vista à reorientação, reprogramação e reajustamentos necessários durante a execução do Programa.

Considerando também as implicações da execução do Programa, mostra-se útil a existência de indicadores físicos, financeiros e temporais que se constituam como metas a realizar, permitindo a monitorização e o acompanhamento, de modo a poder proceder-se à avaliação das medidas e à tomada de decisões.

Entende-se ainda ser necessário reforçar os meios financeiros do Programa, no sentido de permitir uma maior concretização dos projectos, tendo em atenção os objectivos qualitativos das GOP mesmo que muito genéricos.

Torna-se também indispensável introduzir, ao nível de cada DRE, uma nova cultura de gestão patrimonial que comporte, nomeadamente, um inventário actualizado do parque escolar.

## **V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO**

### **A) Âmbito da Verificação**

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

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis evidenciados na Conta, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado.

No que concerne aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões da despesa fiscal para 1998 apresentadas no relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento do Estado para aquele ano, bem como, os valores das estimativas e os considerados definitivos apresentados nos relatórios dos OE para 1999 e 2000, respectivamente, procedendo-se por outro lado, à confrontação destes últimos valores com os remetidos aos Serviços do Tribunal pela DGCI e DGAIEC.



Avaliou-se também do cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

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

### 1. *Apoios concedidos no âmbito do "Sistema de Apoios a Jovens Empresários" (SAJE)*

O SAJE, criado pelo Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, e suspenso em Novembro/98 quanto à admissão de novas candidaturas, constitui um sistema de apoios de âmbito nacional tendo como objectivo "o apoio a projectos que visem a criação, expansão ou modernização de empresas detidas maioritariamente por jovens empresários com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos à data de apresentação da candidatura", em vários sectores de actividade (indústria, comércio, certos tipos de serviços, turismo e outros).

Relativamente a este sistema de apoios foi analisado o financiamento dos apoios, a situação geral dos projectos face à insuficiência de verbas para financiamento de todas as candidaturas admitidas, a execução orçamental e a transferência de verbas para a Fundação da Juventude, bem como o sistema de atribuição e pagamento dos apoios e de controlo e acompanhamento dos projectos. Esta auditoria foi complementada com acções de controlo junto de alguns beneficiários.

### 2. *Apoios concedidos no âmbito do "Programa de Modernização do Comércio" (PROCOM)*

O PROCOM (Programa de Modernização do Comércio) insere-se na Intervenção Operacional Comércio e Serviços (IOCS), que constitui um subprograma do Programa Operacional Modernização do Tecido Económico do QCA II (para o período 1994-1999). A recepção das candidaturas foi encerrada em 30/Junho/99, constituindo o dia 31/Outubro/2000 a data limite para a execução física e financeira dos projectos aprovados.

Os apoios do PROCOM são co-financiados em 75% pelo FEDER e em 25% pelo Orçamento do Estado, excepto em projectos de Investimentos Urbanísticos realizados por Câmaras Municipais, em que a percentagem máxima de co-financiamento do FEDER é de 58,75%, competindo à respectiva Câmara Municipal assegurar o restante financiamento.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho, que cria o PROCOM, este sistema apoia projectos do continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com o objectivo de "promover o desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no quadro de uma estratégia coerente de modernização da sua actividade".

O PROCOM é constituído por doze sub-sistemas de apoio, criados a partir de 1994, que diferem quanto aos beneficiários (geralmente empresas, mas também associações comerciais, sindicatos e Câmaras Municipais), tipos de investimento e despesas elegíveis, natureza dos apoios (subsídios a fundo perdido para investimento e para integração de quadros técnicos e bonificação de juros), e percentagens e valores dos apoios. Os diferentes sub-sistemas de apoio diferem também quanto às entidades envolvidas na recepção das candidaturas e na sua instrução técnica, na emissão de parecer sobre os apoios a conceder, bem como no pagamento dos apoios e no controlo da execução dos projectos.



Foi analisado o financiamento do PROCOM, a execução orçamental em 1998 e o sistema de atribuição e pagamento dos apoios e de controlo e acompanhamento dos projectos, relativamente aos sub-sistemas de apoio: projectos Pontuais e Integrados, Cooperação, Associativismo, SAMEC, MAF e Urbanismo Comercial (projectos de empresas, estudos globais e investimentos promocionais).

3. *Apoios concedidos no âmbito do Programa "IPLB – Promoção do Livro"*

O Programa "Promoção do Livro" tem como serviço executor o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), organismo dotado de autonomia administrativa, criado pelo Decreto-Lei n.º 90/97, de 19 de Abril, com o objectivo de definir e assegurar, a nível nacional, a coordenação e execução de uma política integrada do livro não escolar e das bibliotecas.

As dotações inscritas no OE/98 destinaram-se ao financiamento, exclusivamente por verbas orçamentais, dos apoios concedidos e de outras despesas no âmbito dos oito projectos que compõem o Programa: Apoio à Edição; Apoio ao Estudo; PALESE - Apoio à Leitura em Suportes Especiais; Promoção da Literatura; Observatório do Livro - Gestão da Difusão; Rede Bibliográfica da Lusofonia; Promoção da Leitura e Dicionário Cronológico de Autores Portugueses.

Relativamente a este programa foi analisada a sua execução orçamental, por projecto, bem como os sistemas de concessão e pagamento dos apoios e de controlo instituídos.

4. *Concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela DGT e pela DGAERI*

A verificação realizada consistiu na análise da legalidade e regularidade, bem como da correcção económica e financeira, das operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais por conta das dotações orçamentais de classificação económica 09 – "Activos Financeiros", tendo compreendido também uma análise global da transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/98-DGT" e "Saldos do Cap. 60 do OE/98-DGAERI" e dos efeitos deste processo sobre a CGE/98 e o défice orçamental.

5. *Benefícios fiscais*

Nesta área realizaram-se duas auditorias à DGCI, uma no âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF, tendo-se procedido ao acompanhamento dos processos analisados em anos anteriores e à análise de novos processos, e outra no âmbito dos benefícios fiscais concedidos às contas poupança-habituação.

## **B) Conclusões e Recomendações**

1. *Apoios concedidos no âmbito do "Sistema de Apoios a Jovens Empresários" (SAJE)*

1.1 *Financiamento do SAJE*

Ao contrário do que consta do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro (de criação do SAJE): "*Os encargos decorrentes da aplicação do SAJE são suportados por orçamento próprio, no âmbito do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional*" (PPDR), do QCA II, a alteração a este Programa Operacional que permitisse incluir o SAJE nos



apoios cofinanciados pelo FEDER não chegou a ser concretizada, pelo que estes apoios são financiados exclusivamente por verbas orçamentais.

Até Novembro/98, data da suspensão do SAJE, foram recepcionadas 2.099 candidaturas (das quais 336 desistiram posteriormente), permanecendo, em Novembro/99, 803 candidaturas sem decisão. As candidaturas decididas até essa data (960, das quais 369 com decisão favorável e 591 com decisão desfavorável à concessão do apoio), são candidaturas entradas até Março/98. Assim, em Novembro/99 estavam por decidir candidaturas entradas entre Março/98 e Novembro/98, isto é, o atraso situava-se entre 19 meses e um ano, pelo que para as candidaturas ainda sem decisão foi largamente ultrapassado o prazo estabelecido na legislação – 45 dias úteis, para a sua análise pelas Comissões Técnicas, apreciação pela Comissão Nacional e subsequente homologação pelas tutelas.

Esta situação decorre de os apoios do SAJE não estarem integrados no QCA II (em que o FEDER cofinanciaria 75% do valor dos apoios) e serem insuficientes as verbas orçamentais previstas para assegurar a totalidade do financiamento dos apoios a conceder às candidaturas admitidas.

A decisão de criação do SAJE sem estarem garantidos os elevados meios financeiros necessários e a sua integração no QCA II revelou-se precipitada, não tendo sido tomadas, oportunamente, medidas para ultrapassar a situação, pelo que se prolongou por vários meses a admissão de candidaturas, para as quais não existiam já verbas disponíveis para a concessão dos correspondentes apoios, nos prazos previstos.

Para que não se repitam as situações anómalas verificadas no SAJE, o Tribunal **recomenda** que a criação de sistemas de incentivos desta natureza apenas seja concretizada após a devida aprovação no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio em vigor (ou de outros instrumentos comunitários com idêntica finalidade) e a definição da adequada programação financeira.

O Tribunal **recomenda** também que sejam criados procedimentos, como seja a admissão faseada das candidaturas, isto é, a recepção de novas candidaturas após a tomada de decisão sobre as candidaturas entradas em fases anteriores, permitindo um estrito acompanhamento dos apoios aprovados face ao montante total estabelecido, aliada ao cumprimento dos prazos previstos para a decisão, de modo a evitar a admissão de candidaturas para as quais não existem verbas disponíveis (cfr. ponto 5.2.3).

### *1.2 Execução orçamental*

Considerando os valores registados na CGE/98 como "pagamentos efectuados" (6.170.077 contos, verbas requisitadas pela DGDR), a utilização dessas verbas pela DGDR (tendo transferido 4.070.077 contos para a Fundação da Juventude e repostos, já em 1999, o saldo de 2.100.000 contos), e os apoios pagos pela Fundação da Juventude aos beneficiários do SAJE (2.255.029 contos), verifica-se que a Conta regista a mais 3.915.048 contos, isto é, mais 63,5% do que os apoios pagos, resultante de:

- ◆ 2.100.000 contos, transferidos para a DGDR, e repostos nos cofres do Estado em 1999, através de reposições não abatidas nos pagamentos;
- ◆ 1.815.048 contos, valor transferido da DGDR para a Fundação da Juventude e que ultrapassa os pagamentos dos apoios efectuados nesse período.



No seu conjunto, a CGE/97 e a CGE/98 registam como "pagamentos efectuados" 7.670.077 contos, quando os apoios pagos pela Fundação da Juventude, no período a que respeitam, foram efectivamente de 2.754.300 contos, o que representa uma sobrevalorização da despesa registada nessas Contas em 4.915.700 contos (+64,1%).

Atendendo às normas de execução orçamental determinando a requisição apenas das verbas indispensáveis à actividade dos serviços e às consequências das transferências de verbas em excesso, em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do Estado, o Tribunal **recomenda**:

- ◆ a correcta orçamentação das verbas para financiamento dos apoios do SAJE;
- ◆ que a DGDR requisite as verbas indispensáveis, a transferir para a Fundação da Juventude, entidade pagadora dos apoios, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período (cfr. ponto 5.2.4)

### *1.3 Verbas em posse da Fundação da Juventude. Despesas da Fundação com as tarefas que realiza no âmbito do SAJE e o seu financiamento*

Em resultado sobretudo da deficiente orçamentação, as transferências de verbas da DGDR para a Fundação da Juventude têm sido efectuadas a um ritmo bastante irregular em relação aos pagamentos de apoios efectuados, com saldos elevados de verbas orçamentais em posse da Fundação da Juventude. Assim, no período de Novembro/97 a Agosto/99, o saldo dessas verbas no final de cada mês teve o valor médio de 1.011.022 contos.

A questão do elevado saldo médio mensal, no referido período, coloca a questão dos rendimentos das aplicações dessas verbas disponíveis, que não foram afectos ao pagamento de apoios do SAJE. Por outro lado, não havia qualquer decisão conhecida à data da auditoria, que estabelecesse o modo de financiamento dos encargos suportados pela Fundação da Juventude no âmbito do SAJE. Assim, na prática, os rendimentos das aplicações dos saldos disponíveis, visto que não são afectos ao SAJE para pagamento dos apoios, têm sido utilizados para o financiamento dos encargos da Fundação com este sistema de apoios.

Assim, além do referido anteriormente, quanto à necessidade da transferência de verbas para a Fundação da Juventude, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, o Tribunal **recomenda**:

- ◆ a criação de uma conta bancária pela Fundação da Juventude onde estejam evidenciados, para além das verbas transferidas pela DGDR e dos pagamento dos apoios, os rendimentos de eventuais aplicações das verbas disponíveis;
- ◆ a determinação dos custos da Fundação com as funções que realiza no âmbito do SAJE e o seu correspondente financiamento, por verbas destinadas à estrutura e funcionamento do SAJE (cfr. ponto 5.2.5).

### *1.4 Processo de atribuição, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios (nos projectos analisados)*

1. Os documentos que compõem o processo de candidatura (formulário e anexos) formam um conjunto coerente, complementado com a realização de entrevista aos sócios promotores,



permitindo determinar o cumprimento das condições de acesso do promotor e do projecto, as despesas elegíveis e o valor dos apoios a conceder. Salienta-se o facto de o SAJE ser um sistema de incentivos bastante selectivo, representando os projectos aprovados 38% das candidaturas com decisão.

2. Quanto à análise das candidaturas, verificou-se que é expressa de forma muito sintética e padronizada, não permitindo, em alguns casos, o confronto entre os valores e comentários apresentados pelo promotor e os resultados da análise efectuada pelas Comissões Técnicas. Nomeadamente no caso dos indicadores de viabilidade TIR e VAL e PAYBACK, verificou-se que os promotores utilizam diferentes critérios para a sua determinação. Contudo, com frequência as Comissões Técnicas não indicam, no respectivo espaço reservado no formulário, quais os valores correctos e quais os valores resultantes da análise de sensibilidade que efectuaram (cfr. ponto 5.2.6.1)
3. No que se refere à fiscalização e pagamento dos apoios, da verificação efectuada aos processos seleccionados não se detectaram irregularidades, estando as despesas de investimento, criação de postos de trabalho e pagamento dos incentivos devidamente comprovadas e documentadas. Não é elaborado um relatório da verificação física efectuada, mas apenas uma ficha sintética sobre a execução do projecto (investimento realizado), os postos de trabalho criados, o pagamento dos apoios e também uma apreciação sobre a organização, viabilidade, aspecto geral e outros comentários relativos à situação verificada (cfr. ponto 5.2.6.2).
4. Quanto aos resultados do controlo realizado junto de quatro promotores com projectos concluídos, é de referir, relativamente à verificação física, que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos e realizadas as obras objecto de apoio. Da verificação financeira concluiu-se que o investimento realizado e o subsídio recebido, quer para investimento em capital fixo quer para a criação de postos de trabalho, foram objecto de relevação contabilística, apresentando a contabilização dos subsídios formas díspares, mas que do ponto vista fiscal observaram os mínimos a que alude o art.º 22.º do Código do IRC, com excepção de uma situação, conforme ficou assinalado. Também os recibos de vencimento e as folhas de desconto para a Segurança Social relativos aos postos de trabalho apoiados estavam regularmente processados (cfr. ponto 5.2.6.2).

### *1.5 Publicitação dos apoios do SAJE nos termos da Lei n.º 26/94*

Não foi dado cumprimento ao disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), visto que não foram publicitados no Diário da República os apoios pagos no âmbito do SAJE.

Embora a Fundação da Juventude, entidade pagadora destes apoios, não pertença à Administração Pública, os subsídios em apreço são atribuídos pelo Governo e financiados única e exclusivamente por verbas orçamentais, pelo que o Tribunal **recomenda** que seja dado cumprimento à referida legislação, através da publicitação no Diário da República dos apoios já pagos e dos que vierem a ocorrer (cfr. ponto 5.2.7).



2. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Programa de Modernização do Comércio" (PROCOM)*

2.1 *Financiamento do PROCOM*

A programação financeira aprovada pela Comissão Europeia, após a revisão efectuada em Julho/99, prevê o montante de 30,5 milhões de contos para o financiamento dos apoios do PROCOM, por verbas do FEDER e do Orçamento do Estado.

No entanto, até 22/10/99 (quando ainda estava em concurso a aprovação de novos apoios), tinham sido aprovados apoios totalizando 44,7 milhões de contos, isto é, mais 14,2 milhões de contos (+ 46,8%) do que o valor previsto, não tendo sido possível, contudo, estimar com rigor o valor final do "overbooking" (valor dos apoios aprovados que excede o previsto na programação financeira).

O financiamento desses apoios, para os quais não existia dotação programada no âmbito do QCA II para o PROCOM, terá que ser assegurado por verbas do FEDER do QCA III e do Orçamento do Estado, de acordo com as regras que venham a ser aprovadas, em particular quanto à data a partir da qual serão elegíveis para este novo quadro comunitário as despesas de investimento já realizadas, o que pode implicar que o Orçamento do Estado venha a ter de financiar esses apoios numa percentagem superior à prevista (25%).

A situação financeira do PROCOM é, assim, preocupante e exige uma especial atenção na transição do QCA II para o QCA III (cfr. ponto 5.3.2).

2.2 *Dotações orçamentais e pagamentos efectuados (1998)*

O IAPMEI, entidade pagadora dos apoios, recebeu nesse ano 4,5 milhões de contos, dos quais 55,8% corresponderam a verbas orçamentais (2,5 milhões de contos) e 44,2% a verbas do FEDER (2,0 milhões de contos) transferidas pela DGDR. De acordo com as percentagens de financiamento previstas, aos apoios pagos, que ascenderam a 3,3 milhões de contos, corresponderia o financiamento de 0,8 milhões de contos pelo Orçamento do Estado (menos 1,7 milhões de contos do que as verbas requisitadas pelo IAPMEI) e 2,5 milhões de contos pelo FEDER (mais 0,5 milhões de contos do que as verbas transferidas pela DGDR para o IAPMEI).

Esse valor de 1,7 milhões de contos constitui sobrevalorização da despesa orçamental de 1998, para financiamento do PROCOM, e resulta em 0,5 milhões de contos para suprir a insuficiência de verbas do FEDER transferidas para o IAPMEI e em 1,2 milhões de contos de verbas requisitadas em excesso pelo IAPMEI, em relação às efectivas necessidades para pagamento dos apoios.

Assim, tal como o Tribunal já referiu em anteriores pareceres, relativamente ao financiamento de sistemas de apoio, o Tribunal **recomenda**, desde que assegurado o pagamento dos apoios aos beneficiários, que o financiamento anual desses apoios, através de verbas do FEDER e do OE, seja o mais aproximado possível das percentagens previstas para esse co-financiamento. De outro modo, existirá uma sobrevalorização da despesa orçamental, nos anos em que os apoios são financiados em mais de 25% pelo respectivo Orçamento do Estado, e uma subvalorização nos anos em se verifique a situação inversa.

Também, quanto à requisição de verbas orçamentais em excesso, atendendo designadamente às consequências em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do



Estado, o Tribunal **tem recomendado** o estrito cumprimento da norma constante dos sucessivos decretos de execução orçamental, que obriga à requisição pelos serviços com autonomia apenas das verbas indispensáveis às suas actividades (n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril, que aprova as normas de execução orçamental para 1998).

Como o Tribunal tem referido em anteriores pareceres, não existe, em anexo à Conta, com uma estrutura idêntica ao Mapa XI (PIDDAC) anexo ao Orçamento do Estado, um mapa que torne pública a execução efectiva dos programas e as respectivas fontes de financiamento. Assim, no caso do programa em apreço, a CGE/98 apenas regista, como "pagamentos efectuados", as verbas orçamentais requisitadas e recebidas pelo IAPMEI (2,5 milhões de contos), que não correspondem ao co-financiamento orçamental dos apoios pagos (cfr. ponto 5.3.3).

### 2.3 *Análise das candidaturas e concessão dos apoios*

1. No domínio dos projectos de cooperação, que constituem um tipo específico de projectos do PROCOM, quer em resultado da sua natureza, quer em resultado da interpretação que terá sido feita do disposto no seu Regulamento (que não previa suficientemente a articulação entre o projecto global e os projectos individuais), diferiram significativamente as exigências quanto à documentação de candidatura a apresentar, a metodologia de análise e as condicionantes da aprovação dos projectos.

Verificou-se, em dois dos quatro projectos analisados na auditoria, que os respectivos beneficiários individuais ficaram dispensados de apresentar candidatura própria e de comprovar que reuniam as condições de acesso previstas na legislação regulamentadora do PROCOM, criando desigualdade em relação a outros projectos no acesso ao mesmo tipo de apoios. Assim, em projectos desta natureza considera-se necessário que a legislação defina com rigor as condições de acesso a que os promotores individuais se encontram sujeitos, **recomendando** o Tribunal que, na ausência de tal definição, as entidades gestoras dos programas apliquem critérios uniformes aos promotores individuais dos diferentes projectos globais (cfr. ponto 5.3.4.1).

2. Em vários sub-sistemas de apoio, a legislação do PROCOM prevê que o valor máximo apoiável relativamente ao custo de elaboração do projecto de candidatura (formulário e anexos) resulte da aplicação de uma percentagem sobre o valor do investimento total ou do investimento em equipamento, o que se traduz, face aos projectos analisados, em diferenças acentuadas de preço, sem que existam grandes diferenças qualitativas nos elementos que compõem a candidatura. Parece, assim, que a legislação **deveria fixar**, para a comparticipação nas despesas com a elaboração dos projectos de candidatura, um montante máximo e não apenas um limite variável em percentagem do valor do investimento em equipamento ou do valor do investimento total, tal como veio a ser fixado através das "normas de execução" para os projectos de urbanismo comercial de empresas (cfr. ponto 5.3.4.1).
3. Em projectos de associativismo, promovidos por Associações Comerciais ou Sindicatos, as condições para a concessão de apoios do PROCOM à integração de quadros (para constituição ou reforço de gabinetes técnicos de apoio aos associados) eram, inicialmente, pouco exigentes visto que até uma data recente não era exigido que o contrato de trabalho do técnico cuja remuneração era objecto de apoio fosse sem termo e em regime de exclusividade, o que passou a ser uma condição necessária (cfr. ponto 5.3.4.1).



4. Embora a legislação do PROCOM não estabeleça prazos para a aprovação das candidaturas, verificou-se, em vários tipos de projectos da responsabilidade da Direcção Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC), para candidaturas apresentadas em 1994 e 1995, que a sua aprovação demorou cerca de um ano, sendo de vários meses para as candidaturas mais recentes, designadamente em projectos de urbanismo comercial. Para a redução dos prazos de análise das candidaturas, bem como dos prazos de verificação para o pagamento dos apoios, **tornar-se-ia necessário** dotar as entidades envolvidas dos recursos humanos e materiais adequados (cfr. ponto 5.3.4.1).

#### *2.4 Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios*

##### 1. Documentos comprovativos das despesas de investimento realizadas

Em anexo aos "relatórios finais dos investimentos concluídos", remetidos pelas Instituições de Crédito (IC's) à DGCC ou ao IAPMEI, apenas excepcionalmente são remetidas cópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento (facturas e recibos).

Verificou-se, em projectos em que a respectiva IC havia remetido cópias desses documentos, que a DGCC excluiu algumas despesas, por não serem elegíveis, nomeadamente por a data dos documentos de despesa ser anterior à legalmente fixada. Nos casos em que tais documentos não lhe são enviados, a correcção do apoio a pagar fica a depender exclusivamente da verificação pela IC da elegibilidade dessas despesas e da sua correcta classificação nas rubricas de investimento.

Assim, atendendo a que na DGCC não foram criadas estruturas para a realização de verificações junto do promotor, **considera-se necessário** que o promotor entregue fotocópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento à IC, que as deverá remeter à DGCC, acompanhadas de um relatório da execução do investimento, dele constando, nomeadamente, relação dos documentos classificados por rubricas do investimento (com indicação do fornecedor, n.º da factura, n.º do recibo, valor sem IVA, lançamento contabilístico efectuado, meio de pagamento utilizado), e indicação das fontes de financiamento do investimento, bem como a justificação dos eventuais desvios entre o investimento previsto e realizado.

Nos processos analisados relativos ao IAPMEI, verificou-se que o Instituto procede, junto do promotor, à verificação física, documental e contabilística do investimento, através da análise dos originais dos documentos, bem como dos documentos comprovativos da efectivação dos pagamentos e dos registos contabilísticos, o que permite colmatar as lacunas na documentação remetida pelas IC's.

Salienta-se que no processo de verificação das despesas de investimento é exigida a aposição do carimbo com a indicação "PROCOM/FEDER" nos originais das facturas e recibos para, nomeadamente, impedir que tais documentos sejam apresentados para a obtenção de outros apoios. No entanto, de acordo com os relatórios das empresas de auditoria, contratadas no âmbito do PROCOM para a realização de auditorias junto dos promotores (dado que não foram criadas estruturas próprias ao nível da DGCC e do Gabinete do Gestor da IOCS para a realização desse controlo), têm-se verificado vários casos em que esses originais ou parte deles, não tinham o carimbo referido. Tais situações foram comunicadas pelo Gestor da IOCS às respectivas IC's (cfr. ponto 5.3.4.2 a)).



2. Comprovação da efectivação do pagamento das despesas de investimento e do financiamento do projecto por capitais próprios

Relativamente à efectivação dos pagamentos respeitantes às facturas e recibos das despesas de investimento e ao financiamento do projecto por capitais próprios (pelo menos na percentagem mínima determinada pelos regulamentos), o IAPMEI procede à sua confirmação através da verificação realizada junto do promotor.

Quanto aos projectos a cargo da DGCC, esse controlo é efectuado apenas nos tipos de projectos mais recentes, de urbanismo comercial de empresas (mas apenas quando as entidades receptoras das candidaturas são as Associações Comerciais, e não no caso das IC's) e em projectos SAMEC (Sistema de Apoio à Modernização das Empresas Comerciais).

São realizadas acções de controlo por empresas de auditoria contratadas no âmbito do PROCOM, que incidem sobre projectos seleccionados pelo GIOCS, sobretudo por amostragem, sendo também direccionadas para projectos relativamente aos quais existam indícios de irregularidades ou dúvidas quanto à sua boa execução, cujo âmbito abrange também os pagamentos das despesas de investimento e a realização dos capitais próprios previstos (cfr. ponto 5.3.4.2 b)).

3. Controlo da bonificação de juros

O sistema delineado para o controlo, pelo Gabinete do Gestor, e pagamento das bonificações de juros, é muito complexo e susceptível de erros, quer por parte do Gabinete, quer pelas distintas IC's, verificando-se também alguns casos de insuficiência na prestação atempada pelas IC's da informação necessária a esse controlo.

Assim, relativamente a diferentes IC's referidas no Relatório, verificaram-se alguns casos de:

- ◆ envio ao Gestor, de listagens semestrais, em vez de mensais, das bonificações vencidas e a vencer, e de listagens pouco detalhadas, não permitindo o seu processamento pelo Gabinete do Gestor;
- ◆ atraso no envio dos extractos bancários dos movimentos efectuados na conta do PROCOM, impedindo a conciliação ente as bonificações efectivamente debitadas com os processamentos das bonificações efectuadas pelo Gabinete do Gestor, e o controlo dos movimentos efectuados na conta e do respectivo saldo. À data da auditoria, no caso de uma IC, o último extracto recebido registava os movimentos realizados há mais de um ano e, no caso de outra IC, nunca havia remetido qualquer extracto, apesar das solicitações do Gestor;
- ◆ duplicação de beneficiários numa listagem remetida por uma IC, designando-os uma vez pelo nome próprio e outra pela firma;
- ◆ utilização de taxas de juro para o cálculo das bonificações distintas das previstas no Regulamento do PROCOM.

Com base nas listagens remetidas por cada IC e na actualização do "mapa do serviço da dívida" de cada empréstimo/beneficiário, o processamento das bonificações pelo Gabinete do Gestor envolve, essencialmente, a elaboração de novas listagens dessas bonificações, o seu registo na base de dados dos apoios no âmbito do FEDER (SIDREG) como bonificações



pagas, e a comunicação dessas listagens (listagens das "afecções") à respectiva IC para que "afecte" a conta do PROCOM.

Verificou-se que a duplicação na listagem remetida pela IC, referida acima, originou também duplicação pelo Gabinete do Gestor dos registos no SIDREG do pagamento das respectivas bonificações e nas listagens das "afecções" comunicadas à IC. Verificaram-se também erros na transcrição, pelo Gabinete do Gestor, das listagens remetidas pelas IC's, duplicando o mesmo beneficiário ou, para o mesmo beneficiário, transcrevendo valores referentes a outros beneficiários. Tais erros de transcrição, com idênticas consequências nos registos no SIDREG e nas listagens das "afecções", evidenciam uma deficiente conferência de listagens e seriam evitáveis se o Gabinete recebesse das IC's as listagens das bonificações também em suporte informático.

Realce-se que o Gabinete do Gestor, logo após a auditoria, em relação às referidas situações que lhe foram assinaladas relativas às bonificações, iniciou a sua correcção, evidenciada através da correspondente lista de afecções remetida aos serviços do Tribunal (cfr. ponto 5.3.4.2 d))

#### 4. Controlo dos subsídios a fundo perdido à integração de quadros

Os regulamentos do PROCOM determinam que os subsídios à integração de quadros técnicos serão pagos trimestralmente, durante três anos, tendo-se verificado que os montantes pagos respeitavam em regra a remunerações vencidas, comprovadas pelas folhas de desconto para a Segurança Social, respectivas guias de pagamento, e pelos recibos de vencimento.

Salienta-se que esta forma de pagamento, por corresponder a remunerações vencidas, não apresenta os mesmos riscos que o pagamento dos subsídios a fundo perdido à criação de postos de trabalho em outros sistemas de incentivos (como o RIME e o SAJE), nos quais os subsídios correspondentes às remunerações de um ou mais anos são pagos adiantadamente, sendo difícil o controlo da manutenção dos postos de trabalho apoiados.

O Gabinete do Gestor mantém um controlo actualizado dos subsídios pagos, através de mapas que identificam o promotor e o quadro técnico e os respectivos subsídios aprovados e pagos (cfr. ponto 5.3.4.2 e)).

### 3. Apoios concedidos no âmbito do Programa "IPLB – Promoção do Livro"

#### 3.1 Execução orçamental em 1998

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas requisitadas e transferidas para o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), no valor de 531.964 contos. Quanto à utilização dessas verbas, verificou-se que este Instituto não as utilizou na totalidade, tendo reposto o saldo não utilizado, no montante de 6.862 contos (cfr. ponto 5.4.2).

#### 3.2 Concessão, controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios

1. Relativamente à execução por projecto, embora se saliente o facto de o IPLB ter procurado através da criação de oito projectos distintos, uma melhor especificação das despesas que compõem o Programa, o âmbito de alguns projectos não está bem delimitado, tendo-se



verificado que despesas da mesma natureza foram realizadas por conta de dois projectos e que foram incluídas num projecto despesas que não lhe dizem respeito.

Situação particular verifica-se no Projecto "Apoio à Edição", no qual um terço da sua execução financeira respeita à concessão de um subsídio à Associação Portuguesa de Editores e Livreiros e a apoios atribuídos a diferentes entidades para a concessão de prémios literários e financiamento de outras actividades. Tais despesas, que totalizam 55.547 contos, não deveriam ter sido processadas por conta deste projecto, por desvirtuarem a sua execução financeira quanto aos apoios pagos no âmbito do apoio à edição.

Assim, o Tribunal **recomenda** uma melhor delimitação das despesas a realizar por conta de cada projecto por forma a tornar mais rigorosa a apresentação da sua execução financeira (cfr. ponto 5.4.2 e 5.4.3).

2. Relativamente às normas sobre a atribuição dos apoios, o seu pagamento e controlo, bem como as obrigações a cumprir pelos beneficiários, verificou-se que apenas existe legislação regulamentadora para os apoios concedidos na área das Bolsas de Criação Literária (no âmbito do projecto "Apoio ao Estudo") e legislação que estabelece os objectivos e os eixos de acção no âmbito do projecto "Rede Bibliográfica da Lusofonia". Nos restantes projectos essas normas são estabelecidas, em regra para cada período anual, por despacho do Ministro da Cultura, sob proposta do IPLB.

Quanto à contratualização dos apoios concedidos, em 1998 apenas se verificava nas Bolsas de Criação Literária, em que foi celebrado um "termo de concessão" com cada bolseiro, e no âmbito dos projectos "PALESE - Apoio à Leitura em Suportes Especiais" e "Rede-Bibliográfica da Lusofonia", em que foram celebrados contratos-programa com as Câmaras Municipais.

Assim, o Tribunal **recomenda** a definição de um quadro regulamentar e de instrumentos contratuais que estabeleçam para os diferentes tipos de apoios, nomeadamente, os seus objectivos, condições de acesso, critérios de selecção das candidaturas, natureza das despesa elegíveis e regras de cálculo dos apoios, obrigações dos beneficiários e a metodologia de controlo e acompanhamento (cfr. ponto 5.4.1).

3. Os concursos para atribuição de apoios pelo IPLB no âmbito do Programa, não são publicitados no Diário da República, excepção feita no caso da concessão de Bolsas de Criação Literária (do projecto "Apoio ao Estudo").

O Tribunal embora reconheça que as formas de publicitação utilizadas (ofício-circular e publicitação em jornais de expansão nacional) permitem uma ampla divulgação dos concursos, **recomenda** que a legislação específica sobre a atribuição desses apoios venha a determinar a obrigatoriedade da sua publicitação também no Diário da República (cfr. ponto 5.4.3).

4. Tal como se havia verificado na auditoria anterior (relativa aos apoios à edição em 1990, ano em que o regulamento em vigor do "apoio à edição" previa a realização pelo ex-IPLL do controlo de tiragens, o que não era efectuado), continua a não existir um controlo de tiragens das obras cuja edição é apoiada, não estando actualmente prevista a realização desse controlo pelo IPLB.



Dado que a principal modalidade de apoio é constituída pela aquisição de obras, para viabilizar financeiramente a sua edição, actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos, resultante de uma tiragem inferior à prevista na candidatura, isto é, com custo de edição inferior ao orçamento com base no qual foi calculado o montante do subsídio concedido e pago. O número de exemplares editados está também relacionado com a maior ou menor rapidez com que a edição venha a esgotar, pelo que um número inferior de exemplares editados em relação ao previsto na candidatura poderá não satisfazer a procura, durante vários anos, do público a que se destina a obra, aspecto que é mais relevante na edição de "obras clássicas", visto que em regra o IPLB não apoia reedições.

Assim, tal como em 1990, embora se reconheça que actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos, o Tribunal **recomenda** que o IPLB crie os meios necessários para esse controlo das tiragens das edições apoiadas. (Cfr. ponto 5.4.3)

5. Nos termos do art.º 6.º da Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro (Regulamento de atribuição de Bolsas de Criação Literária em vigor em 1998) e do “Termo de Concessão da Bolsa de Criação Literária”, o bolseiro não pode beneficiar, durante o período de concessão da bolsa, de qualquer vencimento em regime de contrato de trabalho subordinado. Pela Portaria n.º 933/98, de 28 de Outubro, o art.º 6.º do Regulamento foi alterado, passando a abranger também a situação dos trabalhadores por conta própria, para os quais a concessão da bolsa implica a suspensão da sua actividade durante o período daquele apoio.

O IPLB não efectua actualmente o controlo *a posteriori* dos rendimentos do trabalho durante o período em que são auferidas as bolsas, pelo que deverá estabelecer procedimentos no sentido desse controlo, verificando o cumprimento, pelo bolseiro, do disposto no art.º 6.º do Regulamento. Relativamente à verificação através das declarações e notas de liquidação do imposto sobre o rendimento, o Tribunal **recomenda** que seja efectuada uma análise comparativa dos regulamentos de atribuição de apoios de natureza semelhante, em especial de outras bolsas, e dos casos em que são exigidos documentos comprovativos dos rendimentos, tendo em vista a alteração do Regulamento de atribuição das Bolsas de Criação Literária, por forma a permitir um controlo adequado do cumprimento da referida obrigação (cfr. ponto 5.4.4.1).

6. De acordo com o ofício-circular enviado aos editores estrangeiros, estes deveriam anexar vários documentos ao formulário de candidatura, tendo-se verificado contudo que o IPLB aceitou com frequência processos de candidatura incompletos.

Assim, relativamente aos processos analisados (52), constatou-se que em 28,8% dos casos não constava cópia do contrato de cessão de direitos de autor, ou qualquer outro documento indicativo dessa cessão. Segundo os responsáveis do IPLB, o Instituto estabelece contactos, por telefone, com o editor português ou o agente literário do autor, no sentido de se assegurar que a tradução e a futura edição da obra têm a anuência do autor. Considera-se necessário, contudo, que esse acordo seja documentado, evitando eventuais apoios à tradução de obras que não venham a ser editadas por falta de cedência desses direitos.

Em 30,7% dos processos não constava a cópia do contrato entre a editora e o tradutor que se afigura como um elemento fundamental para confirmar os custos apresentados pela editora e permitir, ao mesmo tempo, verificar se a tradução será efectuada pelo tradutor indicado (cujas qualificações são pedidas no formulário de candidatura). Relativamente à declaração de



compromisso do editor de informar o tradutor do recebimento do subsídio de tradução, não constava em 46,2% dos processos.

No tocante ao cumprimento dos prazos para a tradução e edição das obras, atendendo a que os subsídios foram atribuídos para a edição das obras em 1998/99 (pelo que segundo a calendarização prevista na candidatura já deveriam estar editadas à data da auditoria), apenas foi possível constatar que em 11 processos (21,2%) constava a comunicação da editora a remeter a obra editada.

Atendendo a que estes subsídios são pagos como adiantamentos, em relação à tradução e à edição da obra, envolvendo o risco de os prazos previstos para a tradução e edição não serem cumpridos, como se verificou, **considera-se necessária** a celebração de um contrato com o IPLB que obrigue o editor ao cumprimento dos prazos e demais condições previstas na candidatura. Refira-se que o cumprimento dos prazos pode ser particularmente importante relativamente a países nos quais, no ano previsto para a edição, se realizem eventos relevantes para a promoção dos autores portugueses (cfr. ponto 5.4.5).

7. A Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, relativa à obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, no seu n.º 1 do art.º 2.º determina que a publicitação é obrigatória quando os apoios "(...) excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional". Analisadas as listagens relativas aos dois semestres de 1998 relativos aos apoios pagos pelo IPLB, constatou-se que tinham sido publicados todos os apoios pagos em cada semestre que ultrapassavam o valor previsto (que, em 1998, correspondia a 2.120 contos). Contudo, verificou-se que os subsídios pagos aos bolseiros não foram publicados; tais bolsas, com o montante mensal de 250 contos, totalizam os montantes semestrais e anuais de, respectivamente, 1.500 contos e 3.000 contos.

Assim, dado que o montante anual do subsídio a cada bolseiro ultrapassa aquele limite, **deverá** também ser publicada a lista dos respectivos pagamentos, independentemente de estes serem fraccionados (cfr. ponto 5.4.11).

#### 4. *Concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela DGT e pela DGAERI*

##### 4.1 *Empréstimos a médio e longo prazos (DGT) - Crédito PAR*

À semelhança do que tem sido referido sobre o financiamento do Crédito-PAR em anteriores Pareceres sobre a CGE, atendendo à regra da anualidade do Orçamento do Estado e à necessidade de maior transparência das contas públicas, torna-se necessária uma maior aproximação entre as verbas disponibilizadas em cada ano para o financiamento do programa e os encargos correspondentes, visto que:

- ♦ nos anos em que o Orçamento do Estado não suporta a totalidade dos encargos do Crédito PAR, cria-se um défice oculto, a financiar pelo Orçamento no(s) ano(s) seguinte(s);
- ♦ na situação inversa, quando a despesa orçamental é superior ao montante necessário para o financiamento do Crédito PAR, como se verificou em 1998, existirá uma sobreavaliação da despesa.

Assim, embora essas verbas devam ser transferidas por adiantamentos trimestrais e atendendo a que a DGT só toma conhecimento do montante total das aplicações realizadas pelo IFADAP no



financiamento anual do Crédito PAR através do relatório do 4.º trimestre, remetido pelo Instituto no final do 1.º trimestre do ano seguinte, o Tribunal **recomenda** que esses adiantamentos, em particular o relativo ao 4.º trimestre, tenham em conta o saldo já em posse do IFADAP e a sua previsão das necessidades de financiamento para o trimestre seguinte, previsão que deverá ser comunicada à DGT.

Relativamente à devolução pelo IFADAP do saldo acumulado em 31/12/97, das verbas recebidas em relação às aplicações no âmbito do PAR, no montante de 1.206.149 contos, efectuada em Junho de 1998 mediante guia de operações de tesouraria emitida pela DGT, a sua entrada nos cofres do Estado foi registada por esta Direcção-Geral a crédito da conta de operações de tesouraria "IFADAP-Crédito PAR", criada em 1998 e que encerrou com esse saldo passivo.

Tratou-se de um procedimento irregular, uma vez que a verba entrada nos cofres do Estado não consubstancia um crédito do IFADAP mas, pelo contrário, a regularização pelo Instituto de recebimentos em excesso de verbas orçamentais, pelo que deveria ter sido contabilizada como receita orçamental, conforme reconhece a DGT na sua resposta (cfr. ponto 5.5.2.1).

#### *4.2 Empréstimos a médio e longo prazos (DGAERI)*

A CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" pela respectiva dotação o montante de 5.527.387 contos, dos quais 2.929.173 contos respeitam à transferência do saldo da dotação para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI". Da verba transitada foram utilizados 2.209.727 contos, tendo a verba restante, no valor de 719.446 contos, sido reposta como receita do OE/99. Assim, em relação às verbas não utilizadas, considera-se que não reuniam as condições previstas no art.º 69.º para a sua transferência para operações de tesouraria, visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos, a liquidar por conta dessas verbas.

Relativamente aos montantes utilizados dessa conta de operações de tesouraria, verificou-se que os pagamentos efectuados por conta dos empréstimos a Cabo Verde, para ampliação e modernização da Aerogare da Ilha do Sal e *Bridge loan*, nos montantes de, respectivamente, 33.087 contos e 1.148.945 contos, não constituíram liquidação de encargos transitados de 1998, pelo que deveriam ter sido processados pela correspondente dotação do OE/99 (cfr. ponto 5.5.2.2)

#### *4.3 Seguros de crédito (DGT)*

A verba de 500 mil contos transferida para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" não teve qualquer utilização no ano seguinte, sendo reposta, na totalidade, como receita do OE/99, o que permite concluir que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos, e que, portanto, essa verba não reunia condições para ser transferida (cfr. ponto 5.5.4).

#### *4.4 Despesas com processos de extinção (DGT)*

Do valor de 36.000 contos que a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados", apenas 718 contos foram destinados ao pagamento de despesas nesse ano. O remanescente, no valor de 35.282 contos, foi transferido para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98", não tendo sido utilizado em 1999, o que igualmente permite concluir que não transitaram de 1998 os encargos correspondentes, e que, portanto, aquela verba não reunia condições para ser transferida (cfr. 5.5.5)



#### *4.5 Participação no capital do BERD (DGAERI)*

Relativamente ao pagamento para realização do capital do BERD, no montante de 94.728 contos, realizado em 15/4/99 por conta das verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98", não corresponde à liquidação de encargos transitados de 1998, visto que tais pagamentos obedecem a uma calendarização pré-estabelecida entre o BERD e Portugal, definida na RCM n.º 194/96, de 17 de Dezembro, vencendo-se aquela prestação apenas em 15/4/99. Assim, por constituir um encargo de 1999, o seu pagamento deveria ter sido suportado pela correspondente dotação do OE/99.

Também relativamente ao restante montante transferido para operações de tesouraria, 280.772 contos, não utilizado (reposto), tal como vem sendo referido, não reunia as condições para essa transferência, visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos, a liquidar por essas verbas (cfr. ponto 5.5.6)

#### *4.6 Transferência de saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e a sua utilização em 1999*

##### 1. Efeitos sobre a Conta Geral do Estado de 1998

Ao abrigo do art.º 69.º da Lei do OE/99 foram transferidos 8,5 milhões de contos de verbas provenientes de saldos de dotações orçamentais para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98", dos quais 4,7 milhões foram utilizados em 1999, tendo a verba não utilizada, 3,8 milhões de contos, sido reposta como receita do OE/99.

Em termos de efeitos deste processo continuado na execução orçamental do OE/98, verificou-se:

- ◆ acréscimo (sobreevaliação) da despesa orçamental de 1998 em 2,5 milhões de contos;
- ◆ acréscimo da receita do OE/98 em 4,6 milhões de contos;
- ◆ redução (subavaliação) do défice do OE/98 em 2,1 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/98, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/97 transferida para operações de tesouraria (10.547.141 contos) e a verba do OE/98 também transferida para operações de tesouraria (8.465.267 contos) (cfr. ponto 5.5.7.2).

##### 2. Processo de transferência de verbas para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/98-DGAERI" e reposição em 1999 das verbas não utilizadas

Relativamente ao processo de transição dos saldos das dotações afectas à DGAERI, que se considera uma operação de carácter excepcional, não foi obtido qualquer documento que comprove ter havido autorização prévia da tutela para a realização dessa transferência de verbas para operações de tesouraria (que representou despesa orçamental no montante de 4.727.189 contos).

Em relação às verbas transferidas para as referidas contas de operações de tesouraria, decorre do citado art.º 69.º da Lei do Orçamento que a data de 30 de Junho de 1999 para o encerramento da(s) conta(s) implica não poderem ser efectuados pagamentos posteriores a essa data e, também, que o montante até aí não utilizado seja reposto.



No entanto, as reposições da DGAERI, respeitantes às verbas não utilizadas da conta "Saldos do Cap.º 60 – DGAERI", (totalizando 2.028.311 contos) foram efectuadas apenas em Janeiro/2000, no decurso da auditoria, embora tenham sido escrituradas pela DGT (como saída dessa conta de operações de tesouraria e entrada em receita do Estado) reportadas a 31/12/99, isto é, constituíram, dessa forma, também receita do OE/99.

Assim, foi largamente ultrapassado o prazo previsto na citada norma da Lei do Orçamento para o encerramento pela DGAERI da referida conta de operações de tesouraria, no que se refere à reposição como receita orçamental das verbas não utilizadas. Também, e dado que essa reposição foi efectuada depois do encerramento da Conta Geral do Estado de 1998, o respectivo Mapa n.º 6 – "Despesas Excepcionais – Pagamentos efectivos", Anexo ao Relatório, não discrimina as reposições da DGAERI, ao contrário do que sucede com as reposições da DGT (cfr. ponto 5.5.7.1).

## 5. Benefícios fiscais

### 5.1 Quantificação e publicitação

1. No que respeita à quantificação da despesa fiscal, continuam a existir apenas elementos disponíveis para cinco impostos (IRS, IRC, IVA, IA e ISP), sendo que, mesmo quanto a estes, existem situações para que não é efectuada qualquer quantificação, encontrando-se, assim, os respectivos totais subestimados (cfr. pontos 5.6.1 e 5.6.2);
2. Continua a verificar-se o não cumprimento integral do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, e no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), posto que, embora tenham sido efectuadas algumas publicitações, não foram divulgados os montantes envolvidos mas apenas as datas das decisões e as designações das entidades decisoras e beneficiárias, o que o Tribunal de Contas considera contrariar o disposto nas referidas leis (cfr. ponto 5.6.3).

### 5.2 Concessão ao abrigo do artigo 49º-A do EBF

1. Embora a Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais tenha passado a elaborar “mapas de determinação da despesa fiscal” é ainda precária a confirmação dos valores dada a falta de resposta da Inspeção Tributária quanto ao resultado da maioria das acções de fiscalização solicitadas. O Tribunal **recomenda** que os Planos Nacionais de Actividades da Inspeção Tributária passem a contemplar o acompanhamento das empresas com contratos celebrados no âmbito dos regimes de incentivos fiscais ao investimento de natureza contratual (cfr. ponto 5.6.4);
2. Continua a verificar-se deficiências de instrução dos processos cujo acompanhamento esteja a cargo quer do IAPMEI, quer do ICEP, quer da própria DGCI cfr. 5.6.4);
3. O facto de algumas empresas promotoras não terem comunicado à Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais a utilização dos benefícios, não foi motivo para resolução dos contratos, conforme estipula o Dec. Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro (cfr. ponto 5.6.4);
4. Não foi dado cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, expressa no relatório da auditoria elaborada no âmbito do Parecer sobre a CGE/96, quanto ao apuramento das utilizações indevidas de benefícios fiscais, relativamente a todos os processos do art.º 49º-A do EBF. Considerando como grave este facto, tanto mais que, não sendo as correcções efectuadas



dentro dos prazos de caducidade dos impostos, as mesmas se tornam inviáveis, o Tribunal **recomenda** de novo que tal seja efectuado (cfr. ponto 5.6.4).

### 5.3 Concessão no âmbito das contas poupança-habitação

1. Ocorrendo a despesa fiscal relativamente a estes benefícios em sede de IRS e imposto sobre as sucessões e doações e não havendo estimativas do respectivo montante relativamente a este último, o Tribunal **recomenda** que a DGCI elabore anualmente estimativas da despesa fiscal das CPH, incluindo a relativa ao imposto sobre as sucessões e doações (cfr. ponto 5.6.5);
2. A legislação que regula os benefícios fiscais, especialmente o Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, comporta aspectos susceptíveis de diferentes interpretações, tudo levando a crer que os procedimentos e práticas adoptados pelas instituições depositárias de CPH não sejam homogéneos. O Tribunal **recomenda** que a DGCI promova a divulgação de procedimentos apropriados com vista a uniformizar o comportamento dos diferentes serviços (cfr. ponto 5.6.5);
3. Dado que os mecanismos de controlo previstos naquela legislação, são claramente insuficientes, o Tribunal **recomenda** que sejam efectuadas alterações legislativas no sentido de serem reforçados os mecanismos de controlo dos benefícios em causa, entendendo que o sigilo bancário, a constituir um obstáculo a esse controlo, deveria ser revisto em termos legislativos (cfr. ponto 5.6.5);
4. A informação que é prestada pelas instituições depositárias respeita apenas aos montantes mobilizados, não sendo possível cruzar a informação prestada pelas instituições depositárias com os elementos declarados pelos sujeitos passivos nas declarações modelo 3 de IRS. O Tribunal **recomenda** que seja modificada a declaração modelo n.º 15, criada pela Portaria n.º 214/94, de 12 de Abril, no sentido de a mesma passar a conter também informação sobre os depósitos efectuados durante o ano e que seja instituído um sistema que permita efectuar liquidações officiosas através do referido modelo n.º 15 logo que este tenha sido modificado (cfr. ponto 5.6.5);
5. O Tribunal apurou não ter sido efectuada qualquer acção de fiscalização junto das instituições depositárias de contas poupança-habitação com vista a apurar do cumprimento das suas obrigações de comunicação atempada à DGCI dos elementos referidos no art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, e da comprovação da veracidade dos que são fornecidos, pelo que se **recomenda** a realização de acções de fiscalização junto das instituições depositárias, com vista a apurar se as mesmas preenchem correcta e escrupulosamente os modelos 15 e se os remetem oportunamente à DGCI (cfr. ponto 5.6.5);
6. A nível nacional não foram definidos nos últimos anos critérios para selecção dos sujeitos passivos a fiscalizar baseados nos benefícios fiscais em apreço. Não há também a nível central elementos que permitam apurar se foram desenvolvidas a nível local acções especialmente dirigidas aos sujeitos passivos que usufruem destes benefícios fiscais, sendo de admitir que as mesmas não tenham também sido efectuadas tendo em conta a reduzida margem para acções a emprender além das definidas a nível central, o elevado número de sujeitos passivos beneficiários e a alegada baixa eficiência de tais acções face a objectivos de sustentação das receitas públicas. Assim, a fiscalização de sujeitos passivos titulares de CPH foi apenas a que resultou de outros critérios definidos, não havendo elementos estatísticos que permitam isolar os respectivos resultados (cfr. ponto 5.6.5);



## VI –DÍVIDA PÚBLICA

### A) Âmbito da Verificação

Neste capítulo analisa-se sucessivamente:

1. O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes interna, externa e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada - utilizações de empréstimos contraídos em anos anteriores, assunções de passivos, amortizações e variações cambiais -, a verificação da submissão a fiscalização prévia das correspondentes obrigações gerais, bem como a observância das condições estabelecidas nos art.<sup>os</sup> 65.º - "Financiamento do Orçamento do Estado", 66.º - "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades" e 67.º - "Condições gerais dos empréstimos", da Lei do Orçamento, em particular o cabimento do acréscimo do endividamento directo no limite e sub-limites ali fixados.

No respeitante à dívida externa, analisa-se a evolução da estrutura da dívida por moedas de denominação dos empréstimos, bem como, de forma sumária, as operações realizadas no âmbito da gestão da dívida, designadamente os swaps previstos no art.º 69.º - "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento.

2. A aplicação do produto dos empréstimos, constante em síntese do Mapa 5.1 do Relatório da Conta, cujo conteúdo e forma de apresentação têm sido objecto de análise crítica ao longo de diversos Pareceres, deu lugar a um desenvolvido processo de verificação, tendo em conta as normas dos art.<sup>os</sup> 55.º - "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 56.º - "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento.
3. A evolução dos encargos da dívida pública relativamente ao ano transacto, onde se procede a uma análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida", a qual comporta um confronto dos valores das amortizações e juros constantes do Cap.º 07 - "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças, com os valores correspondentes do Mapa 5.2 - "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", do relatório da Conta, e do mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública", da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 1998.
4. A dívida garantida, compreendendo a variação das responsabilidades directas do Estado por garantias prestadas, discriminadas por sectores beneficiários, bem como das responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por fundos e serviços autónomos; a concessão de garantias do Estado a operações financeiras internas e externas, tendo em conta, designadamente a sua conformidade com a legislação aplicável.

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



Considerando o disposto no art.º 60.º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado.

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

### **B) Conclusões e recomendações**

#### *1. Movimento da dívida directa*

1. Em 1998, o acréscimo global de endividamento directo foi de 311,5 milhões de contos, superior em 46,7 milhões ao registado no ano anterior. Tal evolução corresponde a + 378,2 milhões de contos da componente externa e a - 66,7 milhões de contos da componente interna.
2. Do que procede, resultou novo reforço da componente externa no valor global da dívida directa, de cerca de 22% em 1997 para 25% no ano em apreço (cfr. pontos 6.2 a 6.4).

#### *2. Aplicação do produto dos empréstimos*

1. Apesar das reiteradas recomendações deste Tribunal, a informação constante da Conta Geral do Estado sobre esta matéria continua a apresentar-se deficiente, em virtude, designadamente, de na elaboração do Mapa 5.1 – Aplicação do produto dos empréstimos, não ser dado cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, no art.º 27.º - "Estrutura da Conta Geral do Estado", conjugado com o art.º 26.º - "Princípios fundamentais", da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que determina que a Conta Geral do Estado deve compreender um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos elaborado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 6.5).
2. O produto das emissões de "Obrigações do Tesouro – Médio Prazo" efectuadas no "período complementar" para as receitas foi de 164,4 milhões de contos. Deste montante, 92,8 milhões de contos foram convertidos em receita do Estado, para fazer face às necessidades de financiamento do OE/98, tendo o remanescente, 71,6 milhões de contos, permanecido depositado em operações de tesouraria para financiamento da execução do Orçamento do Estado para 1999.

Verificam-se, assim, desde a criação do referido "período complementar", pela Lei do Orçamento para 1996, importantes aumentos dos saldos das emissões que transitam para o ano económico seguinte: 13,6 milhões de contos em 1996, 56,3 em 1997, e, como se referiu, 71,6 no ano em apreço.

Esta evolução indicia uma tendência para a sobreavaliação dos limites estabelecidos nas Leis Orçamentais para o acréscimo de endividamento público, considerando as necessidades de financiamento implícitas nos respectivos Orçamentos, susceptível de pôr em causa o significado de tais limites e os pressupostos em que assenta a sua fixação (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1).

3. Ao abrigo do art.º 11.º - "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", da Lei do Orçamento, foram celebrados acordos entre o Governo da República e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira, nos termos dos quais foram assumidos passivos da



Região Autónoma da Madeira, no montante de 65,5 milhões de contos, e da Região Autónoma dos Açores, no montante de 61,7 milhões de contos, bem como todos os encargos relativos aos respectivos empréstimos cujas datas de vencimento ocorressem após 1 de Janeiro de 1998.

Os encargos suportados pelo Estado em 1998, por via orçamental, nos termos desses acordos, totalizaram cerca de 25,3 milhões de contos (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.1.1) e A.1.2)).

4. O total das operações autorizadas no ano económico de 1998 ao abrigo dos art.<sup>os</sup> 55.º - "Assunção de passivos e aquisição de créditos" e 56.º - "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento, totalizou 36.041.501 contos, prosseguindo a tendência observada em anos anteriores para a redução das verbas aplicadas em operações desta natureza.

Deste modo, menos se compreende o valor do limite fixado pelo art.º 66.º para o acréscimo de endividamento líquido global destinado ao financiamento destas operações, 90 milhões de contos, acrescidos do montante não utilizado da autorização concedida no ano anterior, 306,253 milhões de contos, de que resultou ter transitado para o ano de 1999 um saldo por utilizar no valor de 317,630 milhões de contos .

Também neste domínio, a forma como estes limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, fazendo crescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, que não são quantificados, põe em causa a transparência da Lei do Orçamento, no respeitante aos limites que estabelece para o acréscimo de endividamento público, bem como o próprio significado de tais limites (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1).

5. Ao abrigo da alínea b) do artigo 55.º foram assumidos passivos da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, e da Sociedade das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA, nos valores de 8.275.758 contos e 227.377 contos, respectivamente (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.2.1) e A.2.2)).
6. Os encargos com a regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado, previstas no art.º 56.º, totalizaram 27.538.366 contos: pagamentos de indemnizações a trabalhadores das ex-CTM/CNN, no valor de 11.500.000 contos; cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado Português para com os CTT, em anos anteriores, em relação ao desconto em serviços de telecomunicações e ao porte pago, no valor de 4.558.092 contos; e satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes, no total de 11.480.274 contos (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.3.1) e A.3.2)).
7. Relativamente às despesas com o porte pago e com o desconto em serviços de telecomunicações às empresas de comunicação social, para além da ilegalidade, comum a todas as despesas efectuadas ao abrigo dos art.<sup>os</sup> 55.º e 56.º da Lei do Orçamento, por violação, nomeadamente, do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, é de salientar, ainda, tratar-se de despesas correntes, a que o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em "situações do passado", não é aplicável, pelo que não se vislumbra justificação para que não sejam processadas de forma idêntica à da generalidade das despesas públicas. Acresce, ainda, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de as mesmas serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultosa, no(s) ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria, à margem do orçamento, traduzindo situações deliberadas de desorçamentação e correspondente subavaliação do défice efectivo (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.3.2).



8. Como se tem relatado em Pareceres anteriores, e exceptuando, como referido, os encargos decorrentes da assunção de passivos das Regiões Autónomas, não foram inscritas no Orçamento do Estado dotações para fazer face às despesas acima referidas, tendo as mesmas sido efectuadas, ilegalmente, mediante pagamentos por operações de tesouraria, violando, designadamente, o art.º 105.º da CRP e o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor dos pagamentos efectuados, 31.538.333 contos, dos quais 30.952.286 contos no pagamento de encargos decorrentes de operações autorizadas em 1998 e 586.047 contos no pagamento de encargos relativos a operações autorizadas em 1997.

Nestas circunstâncias, o Tribunal **volta a recomendar** que passem a ser inscritas no Orçamento do Estado (Mapas orçamentais respeitantes à despesa, referidos no art.º 12.º da Lei n.º 6/91) as dotações necessárias para fazer face a este tipo de encargos (cfr. ponto 6.5.2.2.3.1. A)).

### 3. *Amortizações e encargos com a dívida pública*

1. O Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças constante do Volume II da Conta, não traduz o valor das despesas efectivamente realizadas com amortizações e juros da dívida pública.

Relativamente às amortizações, as diferenças observadas resultam, designadamente, de naquele capítulo se inscreverem como "pagamentos efectuados" os montantes transferidos para o Instituto de Gestão do Crédito Público por conta das respectivas dotações orçamentais, sem se terem em conta os saldos não utilizados, e de não estarem ali contabilizadas as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das reprivatizações, e as amortizações de dívida assumida, pagas por operações de tesouraria.

No que respeita às despesas com juros, para além de serem ali contabilizados, igualmente, como "pagamentos efectuados", na sua totalidade, os montantes transferidos para o Instituto de Gestão do Crédito Público, as diferenças observadas devem-se, também, à não contabilização de pagamentos efectuados por aquele Instituto, utilizando saldos de anos anteriores.

No ano em apreço, verificou-se que, naquele capítulo, as despesas com amortizações e juros da dívida pública se encontram subavaliadas, em, respectivamente, 410,5 e 32,2 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.1).

De referir que, no relatório da Conta, as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública estão incluídas no valor total das amortizações apresentado no Quadro 1.4.5.4.B – "Encargos da Dívida Pública". Todavia, com esta excepção, aquele quadro reproduz, em termos globais, os valores inscritos no Cap.º 07, pelo que também os valores ali apresentados não correspondem às despesas efectivas.

2. De acordo com o apuramento efectuado pelo Tribunal, as amortizações e encargos com a dívida pública ascenderam, em 1998, a 3.589,6 milhões de contos. Deste montante, 2.974,9 milhões de contos destinaram-se ao pagamento de amortizações, 612,1 milhões de contos a despesas com juros, e 2,6 milhões de contos ao pagamento de despesas com outros encargos da dívida pública (cfr. ponto 6.6.1).



#### 4. Dívida garantida

1. Verificou-se não terem sido actualizadas pela Direcção-Geral do Tesouro as responsabilidades decorrentes das garantias concedidas a empréstimos no âmbito da Convenção de Lomé IV, o que faz divergir, em cerca de 298 milhares de contos, os valores das responsabilidades assumidas e efectivas, em 31.12.98, apurados pelos Serviços do Tribunal, dos valores correspondentes constantes dos mapas daquela Direcção-Geral, e, no respeitante às responsabilidades assumidas, do valor inscrito no Quadro 1.4.5.6.A – "Responsabilidades directas por avales do Estado", do Relatório da Conta.

Tal situação é susceptível de pôr em causa a credibilidade dos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre esta matéria, **recomendando-se** que a DGT efectue atempadamente o registo das operações susceptíveis de afectar as responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

Estão ainda indevidamente incluídas no referido Quadro 1.4.5.6.A garantias a operações na ordem externa, no montante de 125,8 milhões de contos, autorizadas em 1998, ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, mas que apenas se concretizaram, como previsto no art. 17.º, n.º 2 da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, em 1999, através da celebração dos respectivos contratos.

Feitas estas correcções, as responsabilidades assumidas, respeitantes aos montantes contratuais dos financiamentos garantidos, totalizavam 1.173.987 milhares de contos em 31.12.98, menos 60.111 milhares de contos do que em 31.12.97, a que corresponde um decréscimo de 4,9%. Daquele montante, 54.166 milhares de contos respeitam a reduções das responsabilidades na ordem externa e 5.945 milhares de contos à diminuição das responsabilidades na ordem interna (cfr. ponto 6.7.1).

2. No ano em apreço, foram concedidas onze garantias a empréstimos internos, totalizando cerca de 67,299 milhões de contos, das quais sete, envolvendo 1,799 milhões de contos, ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), criado no âmbito do Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil.

Na ordem externa, foram prestadas garantias a dois empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, no montante total de 23,5 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano (cfr. pontos 6.7.2.1.1 e 6.7.2.1.2).

3. Relativamente aos empréstimos garantidos no âmbito do SGEEB, verificou-se que, em todos os casos, compreendiam uma parcela que se destinava à constituição de fundos de maneiço. Atento o disposto no n.º 3, do artigo 9.º, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que obsta à concessão da garantia pessoal do Estado a "*...operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou o financiamento dos seus gastos correntes*", as parcelas destinadas a fundo de maneiço só poderiam beneficiar da garantia pessoal do Estado caso se enquadrassem na operação para cuja realização o empréstimo foi contraído, pelo que se **recomenda** que a DGT, no âmbito do acompanhamento das respectivas operações, se certifique do cumprimento daquele normativo (cfr. ponto 6.7.2.1.1.1).
4. A concessão pelo Governo da República da garantia pessoal do Estado a um empréstimo obrigacionista emitido pela Região Autónoma da Madeira, no valor de 12 milhões de contos, não foi precedida do parecer dos Ministros responsáveis pelo sector de actividade, como



previsto no n.º 1, do artigo 14.º, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, face à dificuldade em observar esta disposição no que respeita às Regiões Autónomas.

Todavia, uma vez que o referido artigo não contempla qualquer excepção quanto à emissão do referido parecer, não pode deixar de se considerar que houve inobservância do disposto naquele preceito, **recomendando-se** que a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, seja objecto de intervenção legislativa susceptível de clarificar esta questão (cfr. ponto 6.7.2.1.1.1).

5. Verificou-se que, em alguns casos, as empresas beneficiárias de garantias não prestaram atempadamente a informação sobre os pagamentos de amortizações e juros de empréstimos garantidos, a que se encontram obrigadas pelo n.º 1, do artigo 19.º, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.7.2.1.1.2).

Deste modo, e considerando que o incumprimento destes deveres não é sancionado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, **recomenda-se** que este diploma seja objecto de intervenção legislativa por forma a colmatar esta lacuna.

6. No respeitante às condições financeiras dos empréstimos garantidos pelo Estado ao abrigo do SGEEB, o Instituto de Gestão do Crédito Público emitiu, em todos os casos, parecer desfavorável, face à sua excessiva onerosidade. Tal situação, enquanto do conhecimento das entidades responsáveis pela concessão das garantias, não pode deixar de se considerar prática censurável no domínio da boa gestão financeira, na medida em que implica, injustificadamente, potenciais encargos financeiros excessivos para o Estado, considerando que, na parte garantida, tais empréstimos são isentos de risco (cfr. ponto 6.6.2.1.1.2).
7. Através da verificação do cabimento das garantias concedidas pelo Estado no limite fixado pelo art.º 60.º, n.º 1, da Lei do Orçamento, constatou-se que o saldo por utilizar em 31.12.98 ascendia a 125,8 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do observado nos últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias se situou num valor muito superior ao que seria necessário, o que põe em causa o significado das previsões orçamentais correspondentes (cfr. ponto 6.7.5).
8. No respeitante à prestação da garantia do IFADAP a um empréstimo no montante de 170 mil contos contraído pela UNIAGRI junto da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, não foi possível obter, quer junto daquele Instituto quer junto da Direcção-Geral do Tesouro, o pedido de concessão e restantes elementos instrutórios.

Considerando, ainda, que, ouvido sobre esta questão, o IFADAP não se pronunciou, salienta-se que a não existência de tais elementos implicará a violação, respectivamente, das disposições legais contidas no artigo 13.º, n.ºs 1, 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, por remissão do artigo 3.º e, conseqüentemente, por força do disposto no número 1, do artigo 2.º, do mesmo diploma, a nulidade da concessão da garantia pessoal (cfr. ponto 6.7.8.1.2 al. b)).

9. Verifica-se, face ao enquadramento legal aplicável, designadamente os Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, que o parecer prévio deste Instituto sobre as condições das operações financeiras a garantir apenas é obrigatório quando o garante seja o Estado "stricto sensu". De igual modo, no que se refere à taxa de garantia, a sua fixação apenas se encontra legalmente prevista relativamente àquelas garantias (cfr. ponto 6.7.8.1.1).



Deste modo, **recomenda-se** que os Estatutos do IGCP sejam objecto de intervenção legislativa por forma a que, à semelhança do que se encontra determinado relativamente às operações garantidas pelo Estado "stricto sensu", as condições das operações financeiras a garantir por outras pessoas colectivas de direito público sejam obrigatoriamente apreciadas pelo IGCP, bem como, relativamente à taxa de garantia, que seja ponderada a uniformização dos regimes aplicáveis.

## VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

### A) Âmbito da Verificação

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

A informação obtida abarcou o património financeiro de entidades do subsector Estado e do subsector dos fundos e serviços autónomos. No primeiro integram-se as Direcções – Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (Ministério das Finanças), do Património, das Pescas e Aquacultura e do Tesouro, a Secretaria Geral do Ministério da Cultura e o Instituto Português da Qualidade. No subsector dos fundos e serviços autónomos integram-se 77 organismos.

A apreciação do património financeiro de todas estas entidades, contemplou, para além da análise da sua evolução global no decurso do ano económico de 1998, a análise de cada um dos tipos de activos detidos, ou seja, créditos decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano, acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. No âmbito da rubrica "outros activos financeiros" têm vindo a ser considerados títulos, tais como: fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, etc.

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

2. Para os organismos que integram o subsector dos fundos e serviços autónomos procede-se ainda, à análise comparativa entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos serviços, em cumprimento do estabelecido na citada Resolução e os valores de receita e de despesa incluídos no mapa de "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1998.

---

<sup>1</sup> O património financeiro das Instituições de Segurança Social não é objecto de análise no presente capítulo.



3. Neste capítulo analisam-se, ainda, as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro (e diplomas complementares) e, em particular, as que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do artigo 296.º da Constituição da República e do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril. Integra-se também neste capítulo o resultado das acções de acompanhamento, iniciadas em anos anteriores, relacionadas com a execução dos contratos celebrados pelo Estado relativamente ao saneamento financeiro da Lisnave e à cessão de créditos sobre a Torralta.

### B) Conclusões e Recomendações

#### 1. Património Financeiro do subsector Estado

1. Considerando existir intervenção da Direcção-Geral Do Tesouro e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais na gestão de empréstimos concedidos pelo Estado Português, e que a informação enviada relativamente a 1998 continha numerosas inexactidões, o Tribunal **recomenda** a estes serviços que tomem providências de molde a sanar tais incorrecções e à Direcção – Geral do Orçamento que promova a rápida implantação do POCP nos serviços que gerem importantes activos financeiros do Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.1).
2. Não se registou, em 1998, evolução positiva relativamente a diversas situações de incumprimento em empréstimos concedidos pelo Estado, incluindo os derivados do repasse de fundos obtidos externamente pelo Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.4). Assim, em termos agregados, há a registar novo agravamento no valor do capital em mora, relativo a créditos em dólares americanos, que elevou o seu montante para cerca de 104 milhões, em 31 de Dezembro de 1998. Face à evolução da situação, o Tribunal de Contas **continua a recomendar** o seu acompanhamento futuro.
3. Na constituição de empresas e na realização de aumentos de capital, nos quais o Estado participou em 1998, verificou-se a existência de numerosos casos de declarações incorrectas, quer sobre a realização em numerário de tais participações, quer no que respeita à emissão de títulos provisórios, representativos desses mesmos aumentos, que não reflectiam o nível de realização efectivo (cfr. ponto 7.2.2.4.1.). O Tribunal de Contas **recomenda** a todos os intervenientes a adopção de procedimentos rigorosos por forma a que os documentos que titulam os activos financeiros do Estado exprimam com exactidão o seu verdadeiro valor.
4. As alienações de acções pertencentes ao Estado, efectuadas em 1998, envolveram títulos no valor nominal de 101,5 milhões de contos, e a sua venda gerou uma receita de cerca de 512,5 milhões de contos, montante que foi transferido para o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Para além das receitas provenientes das reprivatizações realizadas directamente pela Direcção-Geral do Tesouro (QUIMIGAL, SETENAVE e Companhia Europeia de Seguros), no montante de 2,9 milhões de contos, para aquele elevado volume contribuiu a venda de acções à Partest – Participações do Estado (SGPS) S.A, que totalizou 509,6 milhões de contos (cfr. ponto 7.2.2.4.5.). A realização de operações de reprivatização indirecta pela PARTEST originou, em 1998, cerca de 113 milhões de contos de mais – valias que, tendo permanecido na posse da empresa, não foram aplicadas nas finalidades previstas na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril (cfr. ponto 8.2.2.4.3.2.). Ora, relativamente a estas operações, entende o Tribunal de Contas que a realização de processos de reprivatização de bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974 pela PARTEST, com realização e apropriação pela empresa de mais – valias, viola o



espírito e a letra da Lei n.º 11/90, porque se traduz no desvio das receitas obtidas para finalidades diferentes das previstas no seu artigo 16.º. Nestas situações, o Tribunal **continua a recomendar** a rigorosa observância do quadro normativo da Lei n.º 11/90.

5. Quanto à aplicação, em 1998, das receitas provenientes das reprivatizações, há a assinalar que a receita resultante do processo de reprivatizações está, mais uma vez, sobreavaliada na Conta Geral do Estado em consequência do procedimento adoptado para a restituição de receita relativa às reprivatizações da Portugal Telecom, do BFE, da Tabaqueira, da CIMPOR e da AGA, no valor de 1,7 milhões de contos, que apenas tem reflexos na conta de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Tal procedimento **deverá ser corrigido** de modo a que a Conta reflecta com exactidão a receita obtida (cfr. ponto 7.4.2.1.).

### 2. *Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos*

1. À semelhança do que tem sido constatado nos anos anteriores, continua a existir um número muito reduzido de entidades a dar cumprimento ao prazo estabelecido na Resolução n.º 10/93-2ªS., de 30 de Junho, para o envio de informação relativa ao património financeiro, bem como aos prazos estabelecidos pelo Tribunal para prestação de esclarecimentos adicionais nessa matéria.
2. O âmbito da análise não sofreu alteração em termos de número de entidades, sendo objecto de apreciação no presente parecer o património de 77 fundos e serviços autónomos (FSA). Contudo, continuou-se a verificar que o património financeiro de um elevado número de FSA (46% em 1998) era inferior a 5.000 contos. Por sua vez, cerca de 63% destas entidades detinham em carteira 1 só tipo de activo financeiro, e a maioria das entidades analisadas detinha acções e quotas (cfr. ponto 7.3.1).
3. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, verificando-se, durante o exercício económico em apreço, um acréscimo no seu valor nominal de 60.169.008 contos (+16,2%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de créditos decorrentes de empréstimos concedidos e à carteira dos outros activos, no montante de, respectivamente, 26.173.384 contos e 17.152.764 contos.

Do universo dos FSA que foram objecto de análise, 7 organismos<sup>1</sup> (a maioria dos quais tem como principal actividade a concessão de empréstimos), representavam no início do ano em apreço, 76,3% do valor nominal global, passando, no final do exercício a representar 78,1% (cfr. ponto 7.3.2).

4. Conforme já foi constatado em anos anteriores, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar divergências entre os valores de receita e de despesa relativos a activos financeiros constantes do mapa de fluxos financeiros/conta de gerência e os valores constantes dos mapas da CGE relativos à "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1998, Subsector Fundos e Serviços Autónomos". No entanto, afigura-se que com a adopção do POCP este tipo de divergências possam ser ultrapassadas (cfr. ponto 7.3.4.1).

---

<sup>1</sup> CGA, FGD, INH, FT, FRDP, IAPMEI e FGCAM.



5. A análise levada a efeito compreendeu uma série de organismos com autonomia administrativa e financeira não incluídos nos mapas constantes da CGE relativos aos FSA, situação que contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91, que obriga à sua inclusão na CGE (cfr. ponto 7.3.4.2).
  6. Da acção de verificação realizada junto do Instituto Nacional de Habitação, verificou-se que de um modo geral era satisfatória a gestão dos créditos decorrentes de empréstimos, a cargo da Direcção de Serviços Financeiros, sem prejuízo de pequenos aperfeiçoamentos que o sistema de gestão de crédito possa merecer e de uma mais directa ligação deste sistema aos registos contabilísticos. Constatou-se ainda que a informação remetida era compatível com a informação constante das várias peças contabilísticas. Contudo, através do mapa enviado ao Tribunal em cumprimento da Resolução n.º 10/93-2ª S., foram apurados valores de receita e de despesa divergentes dos respectivos valores inscritos no mapa da conta de gerência, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e agrupamento 09 (despesa), das respectivas classificações económicas. Estas divergências estão relacionadas com os critérios utilizados pelo Instituto para a contabilização das capitalizações e das despesas e receitas relacionadas com as dações em cumprimento.
  7. Da acção de verificação junto do ICEP – Investimentos Comércio e Turismo de Portugal, verificou-se que de um modo geral era satisfatória a forma como os serviços do Instituto procediam à gestão dos créditos decorrentes de empréstimos a médio e longo prazo. Verificou-se ainda que, em face dos diferentes critérios para os registos contabilísticos, adoptados pela contabilidade e pela secção de crédito (responsável pela elaboração do mapa enviado ao Tribunal nos termos da Resolução acima referida), o valor apresentado nesse mapa para a dívida no final do ano económico de 1998, não era compatível com o valor da conta 41.3 – "Empréstimos de financiamento", constante do balancete. Ponderados os critérios, foi **recomendado** ao Instituto que preenchesse o referido mapa de acordo com os registos da contabilidade, por forma a evitar futuras divergências (cfr. ponto 7.3.3.1.1).
3. *Contrato relativo à cessão de créditos públicos sobre a Torralta*
1. O contrato celebrado em 9/7/97 na sequência do processo negocial desencadeado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-A/96 estabelece um conjunto de obrigações para o Estado e seus co-contratantes que ultrapassam o âmbito da cessão de créditos públicos sobre a Torralta, nos moldes em que esta, expressa ou implicitamente, se encontra definida naquela Resolução, daí resultando preterição do dever de igualdade (art.º 5º do Código de Procedimento Administrativo), a que se encontra vinculada a actividade administrativa do Estado.
  2. Por força da Cláusula 20ª, n.º 1, alínea b), do contrato, o Estado obrigou-se a “adjudicar, pelo prazo de vinte anos, a concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar na Península de Tróia em determinadas condições sem que antes tenha sido publicado o decreto-lei a que se refere o n.º 2 do art.º 10º, Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, o que, para além de violar o preceituado na citada norma, deve ser considerado inconstitucional, por violação do disposto nos art.ºs 112º, n. 2, 198º e 266º, n.º 2, da Constituição.
  3. No procedimento encetado para alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT sobre a Torralta verificou-se que o Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 9/1/98, que aprovou a minuta do contrato de alienação, refere,



no seu ponto 1.5, que o valor de venda não é o que resulta do mercado, mas o valor mínimo decorrente do contrato de 9/7/97, quando o art.º 10º do Decreto-Lei n.º 124/96 prevê que a alienação de créditos abrangidos pelo diploma apenas poderá ser feita pelo respectivo valor nominal ou pelo valor de mercado.

4. Do contrato em questão, para além da compra e venda dos créditos, decorrem uma série de relações jurídicas susceptíveis de produzir efeitos, directa ou indirectamente, ao nível das receitas e despesas públicas; de entre as situações que deverão ter reflexos directos, saliente-se, do lado da receita, as decorrentes do pagamento das concessões a celebrar com a Imoareia, com especial destaque para a concessão de jogos de fortuna e azar, e do lado da despesa os incentivos financeiros a fundo perdido e os benefícios fiscais cuja atribuição está também prevista.
5. Admite-se, com elevado grau de probabilidade, que caso o Estado optasse pela liquidação da Torralta e a venda do respectivo património, obteria, por conta dos seus créditos, valores consideravelmente superiores ao preço previsto no contrato de 9/7/97, mas que tal opção não permitiria assegurar os objectivos (em matéria de emprego, investimento e outros) que o contrato em questão procura promover.
6. O preço a pagar pelo adquirente, sem os ajustamentos posteriores, pela totalidade dos créditos públicos sobre a Torralta, incluindo créditos fiscais, da segurança social e da DGT, os quais ascenderiam, no final de 1997, a 34.,2 milhões de contos, é de 1,3 milhões de contos, a valores de Julho de 1997, decorrendo a diferença entre este valor e o de 4,9 milhões de contos referido na cláusula cláusula 9.ª do diferimento do correspondente pagamento por um prazo de 25 anos, com uma carência inicial de 10 anos, com base numa taxa anual de capitalização de sete por cento.
7. Todas as alterações ao preço de compra e venda foram desfavoráveis aos credores públicos e, após as mesmas, o Fundo de Turismo e o IEFP apenas receberam da Imoareia, em Maio de 2000, 536.499\$00 (valor actualizado a esta data), por créditos cedidos no valor 4,65 milhões de contos.
8. Apesar da sua não conversão em capital social da Torralta, os créditos públicos sofreram uma significativa redução do seu valor actual, dada sujeição à moratória de 50 anos, susceptível de produzir efeitos no processo de alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT que, à data, ainda não fora iniciado.
9. A prestação das garantias previstas na Cláusula 12ª n.º 1, alínea b), que se reporta às dívidas da Torralta para com entidades não-públicas, implicava para o FT e para o IEFP um risco que estes organismos consideraram inaceitável, pelo que tal cláusula não deveria ter sido aceite pelo Estado e incluída no contrato, se já fosse claro o respectivo alcance e previsível a indisponibilidade dos credores públicos para lhe dar cumprimento.
10. Da importância de 1.000.000.000\$00 relativa ao valor da alienação dos créditos da DGT, DGCI e IGFSS sobre a Torralta, paga em 12/01/98 na 15.ª Tesouraria da Fazenda Pública de Lisboa, a parte destinada à DGCI no valor de 166.902.973\$00, ainda permanecia, no final de 1998, na conta de operações de tesouraria da contabilidade do Tesouro designada “Recuperação de Créditos – Torralta – DL 124/96”.



11. A conta de “Depósitos diversos” foi indevidamente debitada pelas importâncias referentes às saídas de fundos das verbas atribuídas à DGT e ao IGFSS, no valor global de 833.097.027\$00, quando de facto deveriam ter sido debitadas na conta “Recuperação de Créditos – Torralta – DL 124/96”.
12. Detectou-se a existência de dívidas que não foram incluídas na cedência de créditos, nomeadamente 40 mil contos relativos ao CRSS de LVT. O Tribunal de Contas **recomenda** ao IGFSS e à DGCI que diligenciem no sentido de obter a cobrança de todas as dívidas da Torralta e empresas associadas anteriores a Outubro de 1997 e respeitantes a contribuições e impostos que não foram expressamente incluídas no contrato de 12/1/98 (cfr. ponto 7.5.2).

## VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

### A) Âmbito da verificação

Competindo ao Tribunal de Contas, no âmbito da emissão do Parecer sobre a CGE, pronunciar-se sobre as "operações de tesouraria", e tendo ao longo dos últimos anos vindo a dar particular atenção ao controlo efectuado pela DGT, sobre as operações realizadas no âmbito da Tesouraria do Estado, procedeu-se no presente capítulo à análise da informação contida na Contabilidade do Tesouro, tendo-se seleccionado as seguintes contas:

- ◆ Aplicação dos recursos disponíveis no Banco de Portugal;
- ◆ Produto da venda de bens em processos de execução fiscal;
- ◆ Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública (TFP);
- ◆ Recursos Próprios da Comissão das Comunidades Europeias;
- ◆ Operações de regularização de escrita orçamental;
- ◆ Operações de amoedação;
- ◆ Títulos de anulação pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 19 968, de 20 de Junho de 1931;
- ◆ Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90;
- ◆ Mais Valias;
- ◆ Verbas comunitárias cativas para o Orçamento de Estado;

cujos movimentos, documentação de suporte e legalidade das operações efectuadas foram detalhadamente analisados, no âmbito de uma auditoria realizada à DGT, mais concretamente, ao Departamento que tem a seu cargo o registo das operações de tesouraria.

Foram ainda analisados os dois documentos relativos ao Balanço de Tesouraria elaborados pela DGO e pela DGT.



## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Genéricas

1. Consideradas como movimentos excepcionais de fundos efectuados nos cofres do Tesouro que não se encontram sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 332/90), as operações de tesouraria são movimentos de prática comum, utilizados na gestão da Tesouraria do Estado.
2. Verificou-se que o controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro sobre as contas de terceiros consiste, em regra, na identificação das entidades intervenientes na movimentação das contas e na confirmação da suficiência do saldo para suportar as saídas para as quais foi previamente solicitada autorização; este controlo é insuficiente porque deveria incluir a certificação da regularidade dos movimentos e a detecção e regularização tempestivas dos que o não fossem.
3. Os saldos de grande parte das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, comportamento que não permite informação contabilística elaborada em conformidade com princípios de transparência e rigor, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.
4. Através da análise à respectiva documentação de suporte, a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo (em termos contabilísticos), no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.
5. Devido à insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), a contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo (a maior parte dos Diários é registada mensalmente), por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.
6. Para ultrapassar as situações referidas, o Tribunal **recomenda** que o processamento informático dos dados passe a ser efectuado de acordo com critérios de contabilização que assegurem o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique, por forma a ser possível autonomizar, para cada código, a saída (ou conjunto de saídas) e a entrada (ou conjunto de entradas) respectivas.
7. A Direcção-Geral do Tesouro deveria ainda promover nas contas de terceiros (que são igualmente contas à ordem de clientes do Tesouro), a abertura de contas por destinatário, por forma a autonomizar as respectivas operações, facilitando a identificação dos registos irregulares (movimentos contrários à finalidade e às regras de movimentação da conta, manutenção de saldos com antiguidade relevante) e das contas correctas a movimentar, para efeito da respectiva regularização.



8. Como no registo da Contabilidade do Tesouro devem ser observados os princípios da consistência e da substância sobre a forma previstos no Regime da Tesouraria do Estado e as regras definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **recomenda** que a contabilização das operações deva ser sempre efectuada de acordo com a substância e a realidade financeira subjacente aos factos a registar. A adopção desta recomendação implicará que valores que efectivamente constituam Receita Orçamental do Estado não permaneçam em saldo nas contas de terceiros.

### 2. *Específicas*

1. Os juros resultantes da remuneração da conta "Aplicação dos recursos disponíveis no Banco de Portugal", destinada à aplicação das "eventuais disponibilidades de tesouraria" referidas na alínea b) do artigo 2º do DL n.º 332/90, ascenderam a 10.368.885.532\$00, tendo sido contabilizados como receita orçamental, em Rendimentos da Propriedade por Juros recebidos de Outras Instituições de Crédito (cfr. ponto 8.2.1).
2. O crescimento do saldo da conta "Produto da venda de bens em processos de execução fiscal" para 9.318.829.583\$00, (69,8 % de 97 a 98) reflecte, na opinião do Tribunal (cfr. ponto 8.2.2):
  - ♦ o desfasamento existente entre a arrecadação do produto das vendas e a sua afectação aos credores das dívidas, em resultado da morosidade com que as Repartições de Finanças indicam à DGT os destinatários das verbas depositadas que se verificou ultrapassar com alguma frequência, um semestre;
  - ♦ o desconhecimento, por parte da DGT, da origem dos saldos existentes na conta em análise, não podendo, portanto, justificá-los ou discriminá-los por operação específica;
  - ♦ a deficiente troca de informação entre os serviços que procedem à contabilização dos documentos, a Divisão de Contabilização e Controlo e a Divisão de Gestão de Tesouraria e Pagamentos e o que elabora as autorizações de pagamentos, sobretudo nos casos de devolução de cheques para pagamento.
3. Apesar de um acentuado decréscimo de 466,7 milhares de contos, a conta "Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública" continua a apresentar um saldo de 462,9 milhares de contos, o que, dadas as características desta conta, só poderá ser justificado por anomalias nos circuitos de arrecadação ou escrituração das cobranças ou por desfasamentos temporais entre os registos de entrada e os respectivos movimentos escriturais que não deveriam ultrapassar o mês seguinte ao da entrada da cobrança, anomalias essas que na opinião do Tribunal de Contas urge eliminar, já que são resultado da insuficiência e inadequação do controlo exercido sobre a respectiva movimentação, conforme se explicita seguidamente (cfr. ponto 8.2.3):
  - ♦ o critério de contabilização que consiste na imputação dos valores recebidos a contas identificadas pela Tesouraria recebedora e não pelas tesourarias destinatárias dos recebimentos é desfavorável à detecção das tesourarias destinatárias, tendo como consequência um controlo frágil e intempestivo que permite a extensão do período que medeia entre a cobrança por uma Tesouraria e o correspondente pedido de afectação do valor cobrado por outra Tesouraria;
  - ♦ as contas, no Plano de Contas do Tesouro não deveriam ter sido criadas em função da tesouraria que arrecada os fundos mas da tesouraria responsável pela respectiva afectação,



pelo que o Tribunal de Contas **recomenda** que as cobranças destinadas a outras tesourarias, em vez de serem registadas pelo valor global (arrecadado semanalmente) na conta genérica da tesouraria recebedora, passem a ser contabilizadas por tesouraria destinatária e por operação específica (identificada pelo respectivo código);

- ◆ o procedimento utilizado não impõe, como deveria, a afectação integral dos valores recebidos até ao encerramento da contabilidade do ano económico em que se verificaram os respectivos recebimentos (não deveriam existir saldos) e torna possível a ocorrência e manutenção de registos irregulares (saídas de valores cujo recebimento não foi registado, contrariando a finalidade e as regras de movimentação destas contas), comprovada pela existência de saldos activos (como é o caso, em 1998, da conta Valores recebidos por conta de outra TFP – 1.ª TFP de Oeiras);
4. Na conta "Recursos Próprios da Comissão das Comunidades Europeias" verificou-se que o pagamento de 2.809.962.723\$00, correspondente a ajustamentos da contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, relativos ao período de 1988 a 1997, para o qual tinha sido atribuída dotação suficiente na despesa orçamental de 1998, só veio a ser efectuado em Novembro de 1999, tendo contudo sido registado na contabilidade de 1998, como despesa orçamental financiada por passivos financeiros (cfr. ponto 8.2.4).
  5. A conta "Operações de regularização da escrita orçamental" que apresenta no final de 1998 um saldo no montante de 168.745.887\$00, é, em regra, movimentada por operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro, sendo regularizada pela compensação dessas operações, registadas no ano económico seguinte (cfr. ponto 8.2.5).
  6. Dada a natureza destes movimentos, que se compensam de ano para ano, a conta deveria encontrar-se saldada a cada momento, ou pelo menos os valores constantes do saldo deveriam ser reconhecidos e regularizados anualmente, evitando a retenção em operações de tesouraria de saldos decorrentes da execução orçamental; este facto não se verifica (existem valores provenientes de 1994 que ainda não foram regularizados), **recomendando** mais uma vez o Tribunal a sua regularização (cfr. ponto 8.2.5).
  7. O saldo passivo da conta "Operações de amoedação" deverá, de acordo com a finalidade para que foi criada, evidenciar o valor facial da moeda em circulação (cfr. ponto 8.2.6).
  8. No final de 1998, o valor daquele saldo era de 27,5 milhões de contos, quando o valor da moeda corrente (divisionária e de troco) e comemorativa emitida pelo Estado e não retirada de circulação, segundo o Relatório do Banco de Portugal, totalizava 61,8 milhões de contos, pelo que (cfr. ponto 8.2.6):
    - ◆ A movimentação efectuada nesta conta tem contrariado a respectiva finalidade, pela utilização do valor facial da moeda em circulação para suportar a maior parte dos custos de amoedação facturados pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda ao Ministério das Finanças (Direcção- Geral do Tesouro) durante 1998 e para, conforme prevê o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 293/86, afectar o diferencial entre o valor facial e os custos de produção de moedas comemorativas, a entidades ou fins específicos relacionados com o motivo das respectivas emissões;
    - ◆ Durante 1998 foram facturados custos de amoedação no valor de 5.161.864.713\$00. Apesar destes custos constituírem, na sua totalidade, despesa orçamental do Estado, verificou-se que 3.811.864.713\$00 foram abatidos à despesa, através de guias de



reposição, procedimento que, autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 19 de Março de 1998, foi indevido por ter sido utilizado para suportar encargos do Estado pela conta de operações de amoedação, tendo como consequência, a desorçamentação da referida verba;

- ◆ Durante 1998, a afectação do diferencial entre o valor facial e os custos de amoedação das moedas comemorativas postas em circulação consistiu no pagamento de 979,5 milhares de contos às respectivas entidades beneficiárias por saída directa desta conta e no pagamento de 559,7 milhares de contos por despesa orçamental para a qual foi consignada receita orçamental (lucros de amoedação) cujo valor foi transferido desta conta; estas operações, apesar de legalmente previstas contrariaram a finalidade para que a conta em análise foi criada e, no caso dos pagamentos sem expressão orçamental, contrariam igualmente os artigos 3º, 8º, 18º e 26º da LEOE, reflectindo-se assim numa clara desorçamentação dos valores pagos.

Face às situações descritas, o Tribunal **recomenda**:

- ◆ a reintegração, por via orçamental, do valor em falta no saldo passivo desta conta para o tornar equivalente ao valor facial da moeda metálica com curso legal que se encontre em circulação;
  - ◆ a não utilização de procedimentos contrários à finalidade da conta ou que tenham como consequência a desorçamentação de verbas.
9. Pese embora as **recomendações** do Tribunal para que se providencie no sentido da regularização do saldo da conta "Títulos de anulação pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 19 968, de 20 de Junho", esta permanece, desde 1995 com um saldo por regularizar no valor de 2.235.148.344\$00, do qual 876.187.599\$50 respeita a responsabilidades do Estado que não foram regularizadas por despesa orçamental e 1.358.960.745\$00, respeitantes a outras entidades que ainda não terão efectuado a respectiva restituição (cfr. ponto 8.2.7).
10. Apesar de segundo o disposto no Decreto-Lei n.º 332/90 a conta de "Antecipação de Receitas" ter como finalidade a antecipação de "receitas que o Estado espera cobrar durante o ano económico e que se encontrem devidamente previstas, assegurando a gestão da tesouraria de modo a permitir a satisfação oportuna dos encargos orçamentais", durante o ano de 1998 continuou a verificar-se que todas as operações analisadas consistiram em saídas de fundos para efectuar pagamentos de despesas orçamentais, acontecendo que nem sempre os preceitos necessários, como a proposta que fundamentasse o adiantamento e o despacho autorizador do mesmo, foram observados (cfr. ponto 8.2.8).

Verificou-se ainda que:

- ◆ Parte dos registos efectuados não correspondeu a operações mas a conjuntos de operações, dificultando a conciliação entre antecipações e respectivas regularizações, uma vez que as operações registadas também não foram identificadas por um código específico da operação.
- ◆ Para efeito de pagamentos relativos à contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, verificou-se uma desnecessária e não autorizada antecipação superior a 15 milhões de contos em vez de uma autorizada antecipação aproximadamente



de 3 milhões de contos, valor que só foi afecto ao respectivo destinatário quase um ano depois da data devida.

- ◆ Foram efectuados adiantamentos no valor de 25,4 milhões de contos, para pagamento de encargos decorrentes de dívidas das Regiões Autónomas tendo-se concluído, pela informação disponível, que esses pagamentos só se encontravam autorizados até à concretização de acordos para assunção, pela República Portuguesa, de dívida pública das Regiões Autónomas, nos termos definidos pela Lei do Orçamento.
- ◆ Nem sempre foi efectuada a regularização das antecipações por via orçamental, conforme determina o n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90, tendo-se verificado a devolução de 133 milhares de contos, por parte do Governo da Região Autónoma da Madeira, nove meses depois de terem sido adiantados.

Por forma a evitar ou regularizar situações como as descritas, o Tribunal de Contas **recomenda:**

- ◆ o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique.
  - ◆ que a documentação de suporte destes registos contenha sempre a autorização específica para cada operação a antecipar, a proposta que a fundamente e a disposição legal que a permita.
  - ◆ a regularização das antecipações por via orçamental no mesmo ano económico em que foram realizadas.
11. A conta "Mais valias" que tem por finalidade o registo das mais valias como receita orçamental, apresentou um valor acumulado até ao final de 1998, no montante de 82.832.781.585\$00 (somatório do saldo inicial e dos valores creditados durante o ano), dos quais apenas 10 milhões de contos foram transferidos para Receita Orçamental, contrariando a natureza transitória da própria conta e violando os princípios fundamentais da "clareza, exactidão e simplicidade" consagrados no art.º 26º da LEOE, bem como o da especialização de exercícios desvirtuando, por conseguinte, os resultados da execução orçamental e contrariando as **recomendações** feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres sobre a CGE (cfr. ponto 8.2.9).
  12. A conta "Verbas comunitárias cativas para o Orçamento do Estado" destina-se a registar a movimentação dos fundos comunitários cativos para a execução do Orçamento do Estado, devendo no final de 1998 apresentar saldo nulo o que não acontece, já que o saldo (passivo), no final de 1998 ascende a 1.059.078\$00, contrariando por conseguinte, as regras de movimentação definidas. Não foi possível determinar a origem daquele saldo, nem se verificou a adopção de qualquer procedimento destinado à respectiva regularização, até ao encerramento da contabilidade (cfr. ponto 8.2.10).
  13. O Tribunal considera que a utilidade dos Balanços de Tesouraria elaborados pela DGO e pela DGT, fica aquém do que seria desejável, nomeadamente no que se refere à dificuldade de análise por motivo da diferenciação de critérios de agregação das diferentes rubricas, bem como no cumprimento dos princípios contabilísticos enunciados no Regime da Tesouraria do Estado, **recomendando** que as duas entidades afirmem critérios por forma a evidenciarem com clareza os valores neles evidenciados (cfr. ponto 8.3).



## **IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA E RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

### **A) Âmbito da Verificação**

Este capítulo, que respeita ao encerramento da Conta, engloba a análise das principais operações efectuadas com essa finalidade e destinadas à regularização da despesa e da receita orçamentais, a qual uma vez realizada, dá lugar ao apuramento dos saldos de encerramento evidenciados na Conta.

1. No que respeita à despesa, foram analisadas as operações relativas à retroacção (antecipação) de reposições escrituradas na tabela da DGT e a antecipação de reposições de verbas do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", bem como as respectivas guias de reposição, face ao disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, e às finalidades das operações de antecipação enunciadas no Relatório da Conta.
2. No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:
  - ◆ à transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Operações de Regularização da Escrita Orçamental (OREO), tendo a análise desta conta sido desenvolvida de forma mais aprofundada para efeito da auditoria realizada à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro;
  - ◆ à transferência de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa ao Fundo de Estabilização Tributário;
  - ◆ ao registo das necessidades brutas de financiamento através da transferência de empréstimos contraídos pelo Estado – Dívida Pública – para receita orçamental não efectiva.

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

- ◆ Caixas de serviços dependentes da DGAIEC (Caixas - DGA)
  - ◆ Caixas de serviços locais dependentes da DGCI (Caixas - TFP)
  - ◆ Caixa - IVA
  - ◆ Contas bancárias em moeda nacional receptoras
    - das Caixas - DGA
    - da Caixa - IVA
    - de IR
    - das Caixas - TFP
  - ◆ Contas bancárias centralizadoras dos fundos das contas receptoras das Caixas - TFP
  - ◆ Contas bancárias em moeda estrangeira
3. Por fim analisam-se os resultados de execução orçamental e a forma de financiamento do défice.



## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Antecipação de reposições

Nas operações de retroacção de reposições, isto é, reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/99, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/98, diminuindo a despesa deste ano, verificaram-se as seguintes situações, que se distinguem quanto à sua tramitação:

- ♦ diversas reposições totalizando 1.420.531.551\$00, constantes da tabela da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) recebida pelos Serviços do Tribunal, estando esse montante referido no Relatório da Conta e,
- ♦ as reposições efectuadas pelo IGCP, no montante de 75.736.714.917\$00, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", que não constam da referida tabela, nem há qualquer referência no Relatório da Conta sobre as operações de encerramento.

Relativamente às primeiras foram seguidos os procedimentos instituídos, tendo a referida importância sido escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/98, por contrapartida da "saída" da conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental", correspondendo ao movimento inverso na contabilidade do ano de 1999, de abatimento na receita orçamental de "reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

A antecipação das reposições relativas ao Cap.º 07 – Encargos da dívida pública", reposições efectuadas pelo IGCP em Outubro/99, não veio a ser realizada seguindo a tramitação já referida, através da conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental", tendo sido efectuada por estorno, isto é, convertendo directamente as reposições de "não abatidas" em "abatidas nos pagamentos" de 1998. Tratou-se efectivamente de uma antecipação de reposições, num montante elevado (75,7 milhões de contos), que não consta do Relatório da Conta, o qual apenas refere o montante total das antecipações efectuadas através da referida conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental" (totalizando 1,4 milhões de contos).

Atendendo a que o n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80 constitui uma norma de excepção, permitindo as regularizações nos três casos tipificados no Relatório da Conta, o Tribunal **recomenda**, por um lado, que as entidades envolvidas tomem as medidas adequadas para evitar o processamento de despesa orçamental em excesso, visto que o recurso à antecipação de reposições pode significar menor disciplina no processamento da despesa e, por outro lado, no caso de recurso a essa figura, sejam seguidos os procedimentos instituídos e devidamente evidenciadas essas antecipações nesse Relatório (cfr. ponto 9.1.1 a)).

### 2. Transferência de receitas orçamentais

1. A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada por operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o que o Tribunal considera ilegal, como já foi referido em anteriores Pareceres.



2. Esta movimentação abrangeu os saldos consignados a serviços com e sem autonomia financeira e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário, tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 28,8 milhões de contos de receitas não utilizadas até 1998 e a saída (por abate) de 30,5 milhões de contos de receitas não utilizadas até 1999 (cfr. ponto 9.1.1 b)).
3. Na CGE de 1998, as receitas abatidas no capítulo de "Contas de Ordem" representaram 63,6% dos valores transferidos para OREO, tendo as restantes importâncias sido previamente escrituradas como receitas do Estado consignadas a serviços sem autonomia financeira (cfr. ponto 9.1.1 b)).
4. O Tribunal **recomenda** que a DGO considere as operações efectuadas para salvaguarda da consignação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário, como operações de encerramento da CGE e as evidencie, de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 9.1.1 b)).
5. O crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a revelar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo) e de utilização desses fundos, não devendo ser esquecido que a não permanência destes saldos na Receita Orçamental implica aumento do défice e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública) (cfr. ponto 9.1.1 b)).
6. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 92,8 milhões de contos o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria em 31.12.98, tornando necessário antecipar para 1998 o produto de empréstimos emitidos no início de 1999. Em consequência deste movimento a conta de operações de tesouraria "Produto de empréstimos – Período complementar de 1998" apresentava, em 31.12.98, um saldo activo no referido montante de 92,8 milhões de contos (cfr. ponto 9.1.1 c)).
7. O mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação das dívidas (receitas por cobrar) porque as respectivas liquidações não são registadas na CGE (cfr. ponto 9.1.2 a)).
8. As dívidas de IR constantes da CGE foram distorcidas por um registo destinado a eliminar o desvio face à cobrança registada na Contabilidade do Tesouro, através do acréscimo de 477 milhares de contos como cobrança de liquidações prévias, incluindo este valor cobranças não validadas e fundos que não correspondiam a IR (cfr. ponto 9.1.2 a)).
9. Apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, os valores das receitas por cobrar registados na CGE continuaram a apresentar divergências face aos saldos registados nas tabelas, voltando estas últimas a apresentar saldos de abertura do ano com divergências face aos de encerramento do ano anterior, devido a alterações efectuadas depois de encerrada a CGE no âmbito da qual essas alterações deveriam ter lugar (cfr. ponto 9.1.2 a)).



### 3. *Resultados da Execução Orçamental*

Através da análise das receitas e despesas orçamentais, da aplicação do produto dos empréstimos públicos, das operações de tesouraria e de encerramento da Conta, a que se procedeu no presente Parecer, designadamente nos Capítulos II, V, VI, VIII e IX, verificaram-se práticas de desorçamentação e deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas, pelo que o Tribunal não pode deixar de colocar **reservas** relativamente aos valores globais da receita e despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado (cfr. ponto 9.2.1)

## **X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE)**

### **A) Âmbito de Verificação**

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente, os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado.

A análise abrange os fluxos evidenciados na CGE, e outros, que não o estando, o Tribunal dispõe de informação resultante de acções de controlo desenvolvidas pelos seus serviços de apoio.

### **B) Conclusões e Recomendações**

#### *1. Inclusão na CGE de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros entre o OE e o SPE*

Conforme já foi referido no anterior Parecer, a análise do Tribunal neste domínio é dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com o sector público empresarial (SPE).

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

Neste contexto, e estando para breve nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **volta a recomendar** que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado passar a incluir de forma sistematizada essa informação (cfr. ponto 10.1).



2. *Fluxos financeiros entre o subsector Estado e o SPE*

1. O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) o relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 13º da Lei n.º 6/91 e do que era habitual (cfr. ponto 10.1).
2. Relativamente aos fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 72,2 milhões de contos, cerca de 3,1 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE. Também no que respeita às transferências de capital para entidades do SPE evidenciadas na Conta, no valor de 30,1 milhões de contos, se verificaram situações de errada classificação das respectivas despesas, pelo que o Tribunal **volta a recomendar** aos organismos envolvidos, um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. pontos 10.2.1.1 e 10.2.1.2).
3. O subsídio concedido à Parque Expo 98, no valor de 750 000 contos, foi atribuído através de Protocolo celebrado entre o Ministro dos Assuntos Parlamentares e a Parque Expo 98, na sequência dos acordos celebrados entre esta empresa e os Ministérios da Educação, do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça e a Secretaria de Estado da Juventude, em que foi fixado "um preço bonificado de acesso à exposição internacional por parte de grupos escolares e outros grupos especiais (crianças, jovens, idosos e deficientes)".

Dado o carácter desse subsídio, de indemnizar a empresa pela perda de receitas resultante da prestação de um serviço público a preço reduzido, e face ao disposto no n.º 1 do art.º 22º do Decreto de execução orçamental de 1998, a referida verba deveria ter sido atribuída por Resolução de Conselho de Ministros a título de indemnização compensatória, o que não se verificou (cfr. ponto 10.2.1.1).

4. Verificou-se que em 1998 diminuiu o esforço financeiro por parte do Estado em relação ao SPE em 163,6 milhões de contos, (- 28,7%), tendo contribuído para essa diminuição a assunção de passivos e a regularização de responsabilidades (- 41,4 milhões de contos), as dotações de capital (- 26,5 milhões de contos) e a concessão de avales (- 151,7 milhões de contos).

No entanto, os subsídios e indemnizações compensatórias e as transferências de capital registaram acréscimos de, respectivamente, + 10,4% e + 24,6%, sendo de salientar o aumento verificado na concessão de empréstimos, que passou de 0,4 para 20,6 milhões de contos (cfr. ponto 10.2.2).

5. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram igualmente um decréscimo (- 340,5 milhões de contos), tendo contribuído para essa diminuição a alienação de partes sociais de empresas (- 313,4 milhões de contos) e os dividendos e participação nos lucros (- 24,5 milhões de contos), reflexo do processo das reprivatizações (cfr. ponto 10.3).

3. *Fluxos financeiros entre os FSA e o SPE*

1. Relativamente aos fluxos financeiros entre os FSA e o SPE, verificou-se que dos subsídios e transferências de capital evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 8,3 milhões de contos, apenas 471,9 milhares de contos (5,7%)



se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial., pelo que o Tribunal **recomenda** aos fundos e serviços autónomos envolvidos maior rigor na classificação dessas transferências, com observância do verdadeiro sector institucional (público ou privado) beneficiário das mesmas (cfr. ponto 10.4).

2. No tocante às receitas com origem no SPE, dado que na Conta Geral do Estado as receitas dos FSA são apresentadas de forma muito agregada, não foi possível proceder a qualquer tipo de análise (cfr. ponto 10.4).

## **XI –FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)**

### **A) Âmbito de Verificação**

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea i) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia, designadamente, os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

No que diz respeito aos fluxos financeiros para a União Europeia, para além da execução global, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições ocorridas em 1998.

Relativamente aos fluxos financeiros oriundos da União Europeia procedeu-se a uma apreciação global no horizonte temporal 1994-1999, com particular incidência na execução financeira de 1998, sua relação com a CGE/98 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Este capítulo integra ainda a síntese do relatório da auditoria realizada ao “Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP (1994-1998)”.

No que respeita aos fluxos financeiros da União Europeia, a análise incidiu sobre as transferências e a aplicação dos diversos fundos (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação, Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia), de 1994 até 1998, no âmbito da programação e execução.

A análise da execução financeira em 1998 só é possível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra o PDR e o QCA II (1994/99).

### **B) Conclusões e Recomendações**

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

Conforme já foi referido no anterior Parecer, a análise do Tribunal neste domínio é dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Com efeito, embora a CRP e a LEOE disponham que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as "transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência no orçamento" e relatório sobre as "transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais



financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos" (disposição apenas da LEOE), essa informação não consta da previsão dos art.<sup>os</sup> 27º – "Estrutura da CGE" e 29º – "Anexos informativos" da mesma Lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Neste contexto, e estando para breve nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal volta a recomendar que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado passar a incluir de forma sistematizada essa informação (cfr. ponto 11.1).

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

1. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 237,4 milhões de contos, ou seja, + 11,1 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento (cfr. ponto 11.2.1).
2. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise, registaram, em relação ao ano de 1997, um acréscimo de cerca de 13,9 milhões de contos, tendo contribuído para tal o aumento verificado na contribuição "recurso complementar PNB", no montante de 20,5 milhões de contos, atenuado pela evolução negativa dos "recursos próprios IVA" (- 6,3 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.1).
3. No que respeita a essas transferências (recursos próprios não tradicionais), verificou-se não haver total coincidência entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE. Embora o Governo previsse que as contribuições financeiras ascenderiam a 197 milhões de contos, apenas foram objecto de inscrição no Orçamento dotações no montante de 194 milhões de contos, tendo as transferências efectivas ascendido a 197,5 milhões de contos, valor muito próximo da previsão do Governo que não teve, no entanto, total expressão no OE. Por outro lado, não foi inscrita no Orçamento de Estado, nenhuma dotação específica para a "Reserva Monetária do FEOGA", embora constitua uma transferência regular.
4. A deficiente inscrição de verbas no Orçamento conduziu a que várias transferências para o orçamento da União Europeia ocorridas em 1998 tivessem sido efectuadas por operações de tesouraria, embora posteriormente regularizadas por despesa orçamental, após as necessárias alterações orçamentais; um desses adiantamentos por operações de tesouraria, no valor de 2,8 milhões de contos, só foi no entanto regularizado no final do ano de 1999, quando a Conta já tinha sido encerrada.
5. É esse valor de 2,8 milhões de contos, relativo a "Recursos próprios IVA" (1 876 702 860\$00) e "Recurso complementar PNB" (933 259 863\$00), que embora tenha expressão na despesa constante do Volume I da CGE, não está incluído na despesa evidenciada nos primeiros exemplares do Volume II (pág. 183), remetidos ao Tribunal e, eventualmente, a outras entidades, pelo que a DGO **deverá providenciar** a necessária errata, uma vez que os outros exemplares do Volume II entretanto remetidos ao Tribunal e já rectificadas, não mencionam esse facto pelo que não se distinguem dos primeiros que foram enviados.



3. *Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal*

1. A CGE não contempla informação sistematizada que, relativamente aos fluxos financeiros da UE, espelhe o seu valor por fundo e instrumento financeiro. Muito embora este tipo de informação não conste da previsão dos arts. 27º - “Estrutura da CGE” e 29º - “Anexos Informativos” da LEOE, **recomenda-se** que essa lacuna seja colmatada, designadamente na futura LEOE (cfr. pontos 11.1 e 11.3.2.3).
2. Durante o período de 1994-1998 foram efectuadas transferências da UE para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no montante de 2 593 370,5 mil contos, o que representa 71% do total programado para o período 1994-1999 (cfr. ponto 11.3.2.2.2).
3. No período 1994-1998, o montante transferido da UE no que respeita ao FEOGA-Garantia ascendeu a 662 031,5 mil contos, dos quais 128 038,3 mil contos (cerca de 19%) se traduziram em transferências ocorridas em 1998 (cfr. ponto 11.3.2.2.2).
4. No período 1994-1998, o fluxo financeiro acumulado proveniente do FEDER representa 40% do montante global recepcionado, seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE, o Fundo de Coesão, o FEOGA-Orientação e o IFOP, com 19%, 14%, 12%, 9% e 1%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.2.2).
5. As rubricas “Outros” e FEDER (QCA I) registam valores que ascendem a 152 896,2 mil contos e representam cerca 5% do total dos fluxos acumulados no período 1994-1998 (cfr. ponto 11.3.2.2.2).
6. O FEOGA-Orientação (74,2%), o FSE (72,9%), o Fundo de Coesão (71%) e o FEDER (70,3%) são os fundos, cujas transferências da UE mais se aproximam dos valores programados para 1994/1999, enquanto que o IFOP conta com menos de metade (48%) das transferências previstas no respectivo período (cfr. ponto 11.3.2.2.2).
7. A forma de apuramento dos fluxos relativos aos fundos e instrumentos financeiros, aplicada pela DGT, não proporciona a clareza desejada, na medida em que apura numa rubrica residual “Outros”, um conjunto de recebimentos provenientes da UE não incluídos no circuito normal dos respectivos fundos. Acresce ainda o facto de a estrutura adoptada na elaboração do relatório sobre os “Fluxos Financeiros com a UE”, da responsabilidade da DGT, não ter sido uniforme ao longo do período 1994/98, verificando-se, nomeadamente nos anos de 1995 e 1996, a não individualização do IFOP (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

Assim, **recomenda-se** que o relatório sobre os “Fluxos Financeiros com a UE”, elaborado pela DGT, passe a apresentar, quanto ao apuramento dos valores, um tratamento uniforme ao longo do tempo (ou, quando necessário, com a devida explicitação dos critérios de mudança de tratamento da informação), individualizando todos os fundos envolvidos e, no caso de ser criada uma rubrica residual “Outros”, explicitando a natureza de fluxos que lhe está afecto.

8. Do cruzamento da informação obtida na DGT com a coligida nos interlocutores nacionais dos respectivos fundos, relativamente aos montantes transferidos em 1998, foram registadas divergências de valores (cfr. ponto 11.3.2.2.2).
9. Das verbas comunitárias previstas no OE PIDDAC apenas 11%, inscritas no Cap. 50º e destinadas a entidades sem autonomia financeira, são efectivamente controladas pela DGO



(14ª Delegação). Os restantes fundos inscritos em PIDDAC – “Outras Fontes”, não sofrem qualquer controlo por parte desta entidade (cfr. ponto 11.3.2.3).

10. Os Interlocutores Nacionais dos fundos e instrumentos financeiros têm previsto nos seus orçamentos e reflectem nas suas contas de gerência os fluxos financeiros com a UE, assim como os pagamentos realizados no âmbito dos respectivos fundos.

A DGDR, responsável pelo FEDER e Fundo de Coesão, adopta um procedimento diferente, tendo previsto no seu orçamento e fazendo reflectir na sua conta de gerência uma reduzida parcela dos valores que movimenta, correspondentes à “Assistência Técnica” dos programas dos gestores que lhe estão afectos (cfr. ponto 11.3.2.3).

A necessidade de rigor e transparência nas contas públicas e o cumprimento do princípio orçamental da plenitude, leva a que se reitere a **recomendação**, já formulada em anos anteriores, à DGDR para que espelhe na sua contabilidade todos os fluxos financeiros recebidos da UE, procedendo à orçamentação dos respectivos valores e ao conseqüente registo na conta de gerência.

**Recomenda-se** ainda que os orçamentos privativos das entidades que movimentam fluxos financeiros da UE, passem a indicar nas suas “memórias descritivas” quais os fundos que estão orçamentados (receita e despesa).

11. A análise por fundo e instrumento financeiro da despesa pública total, no período 1994-1998, permitiu as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.2.4.1):
  - ♦ A taxa de execução da despesa pública total é de 90,5%;
  - ♦ Da despesa pública total acumulada (3 142 717 mil contos), cerca de 69% traduziu-se em despesa pública comunitária, logo num esforço nacional de 31%;
  - ♦ O FEDER é o fundo que detém maior peso no total da despesa comunitária acumulada (64%), seguido do FSE (23%), do FEOGA-Orientação (12%) e por último do IFOP (1%);
  - ♦ Em termos globais, o Eixo II é o que revela maior peso (41,3%) no total da despesa comunitária acumulada, seguido dos Eixos IV (22,1%), I (21,6%) e III (9,1%);
  - ♦ As Iniciativas Comunitárias representam 5,1% no total da despesa comunitária.
12. No período 1994-1998, a taxa de execução global dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão foi de 90,1%, sendo o FSE, com 94,3%, e o FEDER, com 91,2%, os que evidenciam as melhores taxas, enquanto que o IFOP, o FEOGA-Orientação e o Fundo de Coesão revelam taxas inferiores de 68%, 81,6% e 88,8%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.2).
13. Se considerarmos o período de vigência do QCA II (1994-1999), verifica-se que a taxa de realização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão é de 70,8%, sendo de destacar o FSE e o FEDER com taxas acima da média, de 73,9% e 71,3%, respectivamente, enquanto que o IFOP, o FEOGA-Orientação e o Fundo de Coesão se encontram com níveis de realização inferiores (cfr. ponto 11.3.2.4.2).
14. Comparando a situação em finais de 1998 com a registada em finais de 1997, pode referir-se que a taxa de realização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão sofreu um acréscimo de 16,1% (de 54,7% para 70,8%) (cfr. ponto 11.3.2.4.2).



15. No período de 1994-1998, verifica-se que as maiores taxas de despesa pública se registaram nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, com 32,2% e 24,1%, respectivamente, e a menor, de 3,4%, na Região do Algarve (cfr. ponto 11.3.2.4.3).
16. Em termos de investimento por habitante, os valores mais elevados registaram-se nas Regiões Autónomas, com 546 contos/hab para os Açores e 469 contos/hab para a Madeira, Regiões estas que evidenciam um peso diminuto na despesa pública total, 5,4% e 4,9%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.3).
17. A análise, por fundo e instrumento financeiro, da despesa pública total em 1998 permitiu as seguintes observações (cfr. ponto 11.3.2.4.4):
  - ◆ O QCA II em 1998 apresenta uma execução financeira da despesa pública comunitária de 79,3%. Acima desta taxa média encontram-se o FSE, o FEOGA-Orientação e o FEDER, com 94,8%, 81,4% e 74,7%, respectivamente. O IFOP, registando uma taxa de execução de apenas 48%, encontra-se muito aquém da sua programação (cfr. ponto 11.3.2.4.4.1);
  - ◆ Particularizando, ao nível dos Eixos em 1998, os Eixos III, I e IV são aqueles que evidenciam melhores execuções, com 91,2%, 90,2% e 82,2%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.4.1);
  - ◆ Em 1998, o Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução de 74%, encontrando-se os sectores dos Transportes e Ambiente muito próximos, com 73% e 76%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.4.2);
  - ◆ No âmbito do FEOGA-Garantia, destacam-se em 1998, pela sua expressão financeira, as ajudas concedidas aos cereais, com um peso de 27,6%, as medidas de acompanhamento, com 16,5% e a carne de bovino, com 13,5%, que representam, no seu conjunto, mais de metade dos pagamentos efectuados (cfr. ponto 11.3.2.4.4.3);
  - ◆ A taxa de execução financeira comunitária, em 1998, regista uma redução significativa face a 1997 (de 90,7% para 78,1%). Com excepção do FSE, todos os fundos e instrumentos financeiros apresentaram em 1998 taxas de execução inferiores às registadas em 1997 (cfr. ponto 11.3.2.4.4.4).

#### 4. Sistema de gestão e avaliação do controlo interno no âmbito do IFOP

1. O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do PROPESCA foi aprovado somente em 1999, decorridos mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão.

Relativamente à IC Pesca verificaram-se atrasos na implementação da estrutura de gestão, designadamente na nomeação de gestores e na criação da Unidade de Gestão e da EAT.

A legislação que regulamenta a IC Pesca foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a Portaria n.º 1487/95, que aprovou o "Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca"; do mesmo modo, só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da IC Pesca pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 371/97, diploma que regulamentou a Medida "Acesso ao Financiamento".



A tardia publicação da legislação relativa à IC Pesca foi um dos factores que contribuiu para o atraso na implementação desta IO (cfr. ponto 11.3.3.1).

Deste modo, **recomenda-se** que no âmbito das Intervenções Operacionais que venham a substituir o PROPESCA e IC Pesca no QCA III, sejam promovidas as diligências necessárias a uma rápida regulamentação e constituição das estruturas de gestão, de modo a evitar-se uma implementação tardia dessas Intervenções.

Por outro lado, aquelas estruturas, tendo em atenção as funções que lhes vierem a ser cometidas, deverão ser atempada e devidamente dotadas dos recursos humanos que permitam um desempenho eficaz.

2. A legislação relativa ao PROPESCA, em termos de estabelecimento de prazos, é omissa relativamente a muitas das operações do processo de apreciação/decisão das candidaturas, bem como, no que respeita a pagamentos, situação esta que se verifica igualmente com a IC Pesca.

Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do “Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA”, aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998 e compiladas em 1999, que deram origem ao Manual de Procedimentos do IFOP, portanto tardiamente. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

A definição tardia de prazos, para além de não conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes, pode conduzir a atrasos na execução da intervenção operacional e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão (cfr. ponto 11.3.3.1).

Os elementos informativos do SIGEP, relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, revelam a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas, quer no PROPESCA quer na IC Pesca.

O enorme tempo despendido na análise das candidaturas no PROPESCA e IC Pesca teve como consequências:

- ♦ Um baixo nível de compromissos e, conseqüentemente, uma baixa execução financeira, o que originou, no caso do PROPESCA, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), ou seja, em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, cerca de 3 583 215 contos;
- ♦ Risco da não utilização integral das verbas IFOP, dada a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o PROPESCA e IC Pesca, para o aproveitamento integral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;
- ♦ Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;
- ♦ Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores, com o decorrente atraso na modernização da indústria e na modernização da frota e com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa;



- ♦ Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira (cfr. ponto 11.3.3.3).

Assim, **recomenda-se** que sejam fixados em tempo oportuno prazos para os processos de apreciação/decisão das candidaturas e de realização dos pagamentos e tomadas as medidas necessárias a que o processo de apreciação/decisão das candidaturas se efectue de forma célere, de modo a que o compromisso de verbas e o nível de execução financeira não sejam prejudicados.

Deverá de igual modo ser equacionada a possibilidade de confiar aos serviços regionais da DGPA a análise técnico-administrativa das candidaturas regionais, tirando-se assim partido da maior proximidade dos promotores.

3. Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas ao PROPESCA, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado nessa data.

A despesa pública executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9% (cfr. ponto 11.3.3.2.1.2).

Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através da aprovação de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 contos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da IC Pesca.

A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e uma taxa de realização de 14,3% (cfr. ponto 11.3.3.2.2.2).

Estes indicadores eram preocupantes, atendendo a que o fecho da apresentação de candidaturas era 31/12/99 e que a data limite para apresentação de despesa à Comissão Europeia é 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte destas IO das verbas IFOP.

Adianta-se, porém, que, em termos de compromissos, houve uma efectiva recuperação durante o ano de 1999 quer no PROPESCA quer na IC Pesca (cfr. pontos 11.3.3.2.1.2 e 11.3.3.2.2.2).

Com efeito, em 31/12/99, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas no âmbito do PROPESCA era de 45 472 377 contos, encontrando-se esta IO em "*overbooking*", com uma taxa de compromisso de 109,2% (cfr. ponto 11.3.3.2.1.2).

Relativamente à IC Pesca, após a última aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas, era de 9 533 535 contos, encontrando-se igualmente esta Iniciativa em "*overbooking*", com uma taxa de 123,3% (cfr.11.3.3.2.2.2).



Encontrando-se o aproveitamento integral das verbas IFOP consignadas ao PROPESCA e à IC Pesca, dependente da celeridade da execução dos projectos por parte dos beneficiários, **recomenda-se** o seu acompanhamento cuidado por parte do IFADAP e DGPA.

De igual modo, os pagamentos a efectuar pelo IFADAP deverão decorrer de uma forma célere, a fim de garantir uma boa execução física e financeira.

4. As taxas remuneratórias cobradas pelo IFADAP aos beneficiários carecem de base legal, em termos do quadro constitucional e legal nacional, e são de enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado (cfr. ponto 11.3.3.4.1).

**Recomenda-se** que, de futuro, não sejam cobradas taxas remuneratórias aos beneficiários, sem o adequado suporte jurídico-normativo.

Deverão ser equacionadas, no âmbito da Tutela e do Ministério das Finanças, as fontes de financiamento da actividade corrente (gestão processual) dos serviços do IFADAP, de modo que a mesma não seja suportada por verbas consignadas no PIDDAC.



## **SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL**

### **XII – SEGURANÇA SOCIAL**

#### **A) Âmbito da Verificação**

A elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 1998 (CSS/98) foi orientada para a análise de alguns aspectos, considerados como fundamentais, que se sintetizam como segue:

1. Caracterização genérica e enquadramento do sistema de Segurança Social, em termos legislativo e orçamental;
2. Execução orçamental, com incidência na situação e evolução das principais receitas e despesas, bem como na óptica do financiamento do sistema e dos regimes que o integram, nomeadamente tendo em atenção a redistribuição e aplicação de recursos que se operam, tendo como origem de fundos: as receitas do regime geral, onde merecem destaque as contribuições, o apoio financeiro do OE, que decorre das obrigações legais subjacentes, transferências do exterior e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
3. Revisão do Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos consolidados, incidindo nas respectivas operações de consolidação, bem como nas linhas essenciais quanto ao comportamento evidenciado pelas principais grupos patrimoniais: Activo, Passivo e Situação Líquida; assim como das suas rubricas mais significativas, nomeadamente disponibilidades financeiras, créditos a curto, médio e longo prazos, imobilizações financeiras e reservas;
4. Acção social e despesas correntes, com orientação específica para os subsídios a IPSS com acordos de cooperação e eventuais, nomeadamente quanto à distribuição regional por áreas sociais e valências, entidades intervenientes, circuitos implantados e construção de alguns indicadores de eficiência sobre a actividade das IPSS;
5. Problemática do desemprego e das políticas de apoio ao emprego e formação profissional, seu reflexo directo nas CSS e indirecto quanto ao sistema de Segurança Social;
6. Principais ilações que decorrem do arranque e dos primeiros anos de implementação do Rendimento Mínimo Garantido, indicadores de eficácia/ineficácia e avaliação do controlo interno;
7. Ponto da situação, bem como evolução, da dívida relativa a contribuições e respectivos universos subjacentes, isto é, beneficiários e contribuintes. Observações sobre a dívida por sectores de actividade económica e do SPA. Efeito das medidas de combate à dívida, nomeadamente acordos de regularização, com destaque para o Plano Mateus, alienação de créditos e cobrança coerciva. Regularizações nas contas de contribuintes, tendo por base medidas designadas como de "saneamento financeiro", assim como em consequência de situações de falência;
8. Avaliação dos valores significativos de natureza diversa, para além das dívidas de contribuintes, em relação aos quais o sistema se constitui como credor, destacando-se, além do caso recorrente e pontual relativo às despesas com acção médico-social associadas à Caixa de Previdência dos Telefones, o problemático tema das prestações sociais indevidas, nomeadamente subsídios de desemprego e doença, bem como respectivas notas de reposição e ainda outros saldos das rubricas



"Outros devedores" e "Outros credores", que envolvem em grande parte situações delicadas que têm vindo, na sua maioria, a ser apontadas em sucessivos Pareceres, mas aparentemente sem grande evolução ao longo do tempo;

9. Nos patrimónios financeiro e imobiliário da Segurança Social, continua a merecer destaque a particular situação do FEFSS, que, não estando formalmente integrado no sistema de segurança social propriamente dito, concentra a maior parte dos respectivos investimentos financeiros e se constitui como o destinatário exclusivo do produto da alienação de bens imobiliários que tem sido prosseguida.

### **B) Conclusões e Recomendações**

#### *1. O Orçamento e a Conta*

1. No que se refere ao processo orçamental e modelo contabilístico do sistema, continuam actuais os diagnósticos e recomendações produzidos por este Tribunal em Pareceres anteriores, para os quais se remete. De qualquer modo, tem de afirmar-se que se mantém o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, bem como, quanto ao modelo contabilístico e suas regras, a desadequação aos princípios contabilísticos geralmente aceites, aspectos que se espera poderem vir a ser ultrapassados a curto prazo com a implementação de uma nova Lei do Enquadramento Orçamental e do POCP adaptado ao sector, o qual, de acordo com o que se conhece, parece vir ao encontro das referidas recomendações (cfr. ponto 12.2.1).
2. O Decreto-Lei n.º 128/98, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/98, foi publicado em 12 de Maio e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1998, tendo, aliás, como nos anos anteriores, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito (cfr. ponto 12.2.4).
3. Com base no Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela, publicado no DR, n.º 20 II série, de 25/1/99, e da Declaração n.º 5/99 publicada no DR n.º 157/99, I Série – B, de 8 de Julho, foi realizada a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo como inscrição orçamental na receita o “saldo do ano anterior”, mas mencionado no texto do diploma como “referente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da segurança social”, confirmando a asserção do Tribunal de que os saldos das CSS, sendo apenas meramente convencionados, conferem ao processo orçamental uma “flexibilidade” que não se coaduna com a necessária consistência e rigor orçamental que seriam desejáveis (cfr. ponto 12.2.5).
4. Mais uma vez se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas e publicadas (cfr. ponto 12.2.5).



## 2. Execução Orçamental

1. O valor orçamentado para as receitas cobradas e transferências obtidas (onde se incluem as contribuições e as transferências do OE), no valor de 2.056,6 milhões de contos, foi excedido em 103,8 milhões de contos, ou seja, 5 % acima do orçamento. Para este resultado concorreram as receitas correntes, 106 milhões de contos, e as transferências de capital, 13,7 milhões de contos, enquanto as receitas de capital e as transferências correntes se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 11,4 e (-) 4,4 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.1).
2. O total das receitas do sistema aumentou 194,6 milhões de contos, correspondentes a um crescimento de 9,9 % relativamente a 1997. Este crescimento é resultado da evolução positiva registada nas receitas correntes e nas transferências correntes e de capital, com aumentos de 94,7, 30,1 e 71,9 milhões de contos, respectivamente. As receitas de capital, por seu lado, decresceram 2,1 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.2).
3. O montante de despesas processadas ascendeu a 2.125 milhões de contos, tendo ficado aquém do orçamentado em 31,5 milhões de contos, o que significa um desvio de (-) 1,5 %, revelando um melhor ajustamento do presente orçamento à realidade, quando comparado com o ano anterior. Da análise de cada uma das componentes da despesa, destaca-se:
  - ◆ Exceptuando as despesas de capital, todas as outras registaram uma taxa de execução acima dos 95 %;
  - ◆ As despesas correntes apresentam o mais elevado coeficiente de execução com 99,7 %, representando, ainda assim, um desvio de (-) 6,1 milhões de contos;
  - ◆ As despesas de capital estiveram bastante aquém do orçamentado, facto que repete o acontecido no exercício transacto (cfr. ponto 12.3.2.1).
4. As despesas processadas sofreram, de 1997 para 1998, um acréscimo de 10,6 %, o que correspondeu a um aumento absoluto de 204,3 milhões de contos. O grupo de despesa que registou um maior crescimento, quer relativo, quer absoluto, foi o das transferências de capital, com um aumento de 134,1 % relativamente a 1997, ou seja, 150,4 milhões de contos, o qual resulta da reclassificação das transferências para o FEFFS, anteriormente consideradas como transferências correntes. Este facto justifica igualmente a quebra significativa nestas últimas. As despesas correntes e as despesas de capital registaram, igualmente, crescimentos, sendo estes, respectivamente, de 144,1 e 5,7 milhões de contos (cfr. ponto 12.2.2).
5. Os 100 mil contos orçamentados para fins de "Reforma da Segurança Social" distribuíram-se pela Direcção Geral dos Regimes da Segurança Social (com uma dotação de 20 mil contos), Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (20 mil contos) e Inspeção Geral da Segurança Social (60 mil contos). Em contraste e a exemplo de 1997, as despesas realizadas em 1998 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 711,1 e 5,9 milhares de contos, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou, mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica "Administração" nas contas deste Instituto, quando deveriam ser suportadas por dotações orçamentais associadas à reforma em questão (cfr. ponto 12.3.2.4).



6. Em 1998, as receitas cobradas superaram as despesas processadas em cerca de 35,4 milhões de contos, valor inferior ao registado no exercício anterior, onde esse saldo se cifrou em 45,1 milhões de contos. Este facto confirma a convergência entre as receitas e as despesas, dado uma maior aceleração destas últimas, tendência atenuada pelo valor das transferências para o FEFSS, que atingiram 113,2 milhões de contos e que foram incluídas naquelas despesas (cfr. ponto 12.3.3).
7. As contribuições, principal fonte de financiamento do sistema de segurança social, atingiram um valor de 1.484,6 milhões de contos, representando, em 1998, 93,5 % das receitas correntes e 68,8 % das receitas e transferências incluídas na CEO, enquanto as transferências do OE foram de 389,3 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.4.1).
8. Relativamente à despesa, da análise do quinquénio 1994-98, destaca-se:
  - ◆ A perda de posição relativa das pensões de reforma, em 1998, apresentam o valor mais baixo do quinquénio, 55,4 % do total das despesas, quando em 1994 esse valor ascendia a 59,0 %;
  - ◆ Os subsídios de desemprego e de doença denotam igual tendência, sendo os valores obtidos no exercício de 1998, igualmente, os mais baixos do quinquénio, 6,3 % e 4,3 %, respectivamente;
  - ◆ A acção social e o rendimento mínimo garantido revelam tendências de crescimento, enquanto que as despesas de administração e as relativas ao subsídio familiar surgem com pendor estabilizante (cfr. ponto 12.3.4.1).
9. No período 1994/98, as taxas de crescimento médio anual das variáveis mais significativas da CSS suscitam as seguintes observações:
  - ◆ A taxa de crescimento médio anual das despesas, 7,0 %, superou a da receitas, 6,9 %;
  - ◆ A taxa de crescimento das contribuições quase acompanhou a do total das receitas, enquanto que os apoios providos do OE cresceram a uma taxa inferior; assim, o nível atingido é, em grande medida, explicado pelo movimento das receitas remanescentes, onde se registou uma taxa de crescimento médio anual de 14,9 %;
  - ◆ Relativamente às prestações sociais e transferências, apresentam-se claramente acima da média as taxas das despesas em acção social (11,4 %) e das transferências correntes destinadas a formação profissional (9,4 %), enquanto o subsídio familiar e os movimentos de capital ligados à formação profissional se apresentam um pouco acima da média;
  - ◆ As pensões (5,9 %), o subsídio de doença (2,7 %) e as despesas com a administração do sistema (4,4 %), apresentam um crescimento abaixo da média;
  - ◆ Merece ainda referência, no conjunto das despesas, o facto de o subsídio de desemprego apresentar uma taxa de crescimento negativa (-) 0,5 %, (cfr. ponto 12.3.4.1).
10. Com referência ao PIB, verifica-se que as contribuições, depois de terem perdido importância de 1990 para 1994, recuperaram nos últimos 4 anos, atingindo 7,7 % em 1998. As transferências do OE são as que maior incremento revelam: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1998. No tocante às despesas e transferências, é de sublinhar o decréscimo de 0,2 pontos percentuais ocorrido em 1998, relativamente a 1997, depois de se ter verificado um crescimento entre 1990 (5,5 %) e 1997 (6,1 %) e, à semelhança do ocorrido no exercício



anterior, o decréscimo nos "Subsídios de desemprego" e a subida na "Acção Social". As transferências para o FEFSS mantiveram-se, em 1998, nos 0,6 % do PIB (cfr. ponto 12.3.4.1).

11. No que respeita às despesas com pensões de reforma, a análise dos respectivos dados físicos e financeiros, no triénio 1996-98, permite suscitar os seguintes comentários:

- ◆ Em termos globais, no exercício de 1998, as despesas com pensões registaram um acréscimo de 80,2 milhões de contos, correspondente a um crescimento de 7,3 %, quando, em 1997, esse crescimento se tinha situado nos 6,2 %;
- ◆ A estrutura das despesas no que respeita aos regimes de Segurança Social - Regime Geral (RG), Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) e Regimes não Contributivos e Equiparado (RNCE) - não se alterou de forma significativa, constituindo as pensões do regime geral a fatia mais avultada do total das despesas, 79 %, seguindo-se o RESSAA com 13,6 % e o RNCE com os restantes 7,4 %. Mas, em termos de evolução, enquanto as pensões relativas ao RESSAA tendem a decrescer, as pensões do regime geral e do RNCE cresceram relativamente a 1997, respectivamente, 8 % e 15,7 %, em 1998;
- ◆ O número de pensionistas atingiu, em 1998, cerca de 2,4 milhões, estando 1,8 milhões na órbita do regime geral. Em termos evolutivos, o aumento registado no total de pensionistas deve-se, exclusivamente, aos acréscimos ocorridos nos beneficiários do regime geral (104 milhares de 1996 e 1998), visto que, quer os pensionistas afectos ao RESSAA, quer os afectos ao RNCE, denotaram decréscimos com algum significado no triénio – (-) 4,4 % e (-) 4,8 % em 1996/97 e 1997/98, respectivamente, os primeiros e (-) 5,1 % e 6,5 % em iguais períodos, os últimos;
- ◆ As pensões médias anuais do regime geral e do RESSAA situaram-se em cerca de 521 e 314 contos, respectivamente. Quanto à pensão média do RNCE, de acordo com os dados do relatório analítico sobre a CSS/98 apresenta valores mais elevados, dado que se encontra empolada pelo complemento social de pensões do regime geral, bem como por retroactivos, suplementos e complementos (cfr. ponto 12.3.4.1.6).

O facto de, em sede de relatório analítico das CSS as pensões relativas aos RNCE, estarem empoladas pelos complementos sociais do regime geral, bem como por outros factores, suscita a **recomendação** de que futuramente os valores em causa sejam, no relatório em questão, devidamente discriminados.

12. A CSS admite 6 regimes de segurança social e situações assimiláveis, a saber: RG, RNCE, acção social (AS), RESSAA, Rendimento Mínimo Garantido (RMG), DAFSE (FSE) e "diversos", como grupo residual, cuja natureza, de modo geral, levaria a incluir as respectivas despesas na acção social. Para a cobertura das suas despesas, os regimes definidos são abastecidos por quatro fontes de financiamento: receitas do próprio regime geral, Estado, exterior e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que em 1998, contribuíram para as receitas do sistema, respectivamente, nas proporções de 73,7 %, 18,7 %, 6,8 % e 0,8 %, (cfr. ponto 12.3.4.2).

13. O peso das contribuições para a Segurança Social em termos de PIB é mais reduzido, em 1998, no nosso país do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. É, porém, de registar que na década de 90, em Portugal, esse peso aumentou 0,7 pontos percentuais, diminuindo o seu diferencial em relação à média da União Europeia, em que a



variação foi de 0,5 pontos percentuais. A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal, tendo estabilizado, na década de 90, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a estabilização registada na média da UE, mas aqui com tendência decrescente, o que parece ter que ver com a preocupação de reduzir o custo do factor trabalho e, assim, incrementar o emprego (Cfr. ponto 12.3.4.2.1).

14. As transferências do OE (incluindo PIDDAC) distribuem-se por todos os regimes, incluindo uma pequena proporção para o regime geral, destinada à cobertura das despesas do regime especial dos ferroviários (não contributivo, apesar de englobado no regime geral). A importância relativa destas transferências é, no entanto, extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e Acção Social, atingindo 100 % no primeiro caso, 82,8 % quanto ao RESSAA e 88,3 % quanto à acção social, indo, em grande parte, ao encontro do estabelecido na LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado. (cfr. ponto 12.3.4.2.2).
15. As transferências do exterior dizem respeito, na sua maior parte, a apoios à formação profissional oriundos do FSE (143,1 milhões de contos), seguindo-se as transferências para o PIDDAC oriundas do FEDER (4 milhões de contos) (cfr. ponto 12.3.4.2.3).
16. Os meios financeiros gerados pelo próprio sistema atingiram 1.604,8 milhões de contos, tendo, ao longo do período 1996/98 financiado, não só as despesas do próprio regime, como o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e outras, incluídas no grupo residual “diversos”, facto que aconteceu, em maior escala, de 1997 para 1998 (cfr. ponto 12.3.4.2.4).
17. Quanto às transferências provenientes da SCML (incluindo FSS), atingiram, em 1998, 17,5 milhões de contos, continuando, apesar de uma redução de cerca de 1 milhão de contos relativamente a 1997, a revestir-se de uma significativa importância para o financiamento da Acção Social (cfr. ponto 12.3.4.2.7).
18. Como tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, os saldos de execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, continua a ser um dos pontos fracos quanto ao modelo contabilístico do sector, aspecto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras. Esta crítica, embora em contexto diverso, pode aplicar-se quanto à análise por regimes que vem sendo incluída nas CSS desde 1996, facto que se mantém em 1998 (cfr. ponto 12.3.4.2.5).
19. A estrutura de financiamento da acção social apresenta características semelhantes em 1997 e 1998, podendo notar-se que:
  - ◆ O financiamento do OE (125,5 milhões de contos) representou cerca de 86,1 % das despesas com acção social de 1998;
  - ◆ O apoio da SCML foi de 12,7 milhões de contos, o que representou 8,7 % do total do financiamento da Acção Social, proporção esta inferior à de 1997, que atingiu 11,1 %;
  - ◆ Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo financiamento do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS (valor considerado como de cobertura de défice por parte do regime geral) e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência crescente, na medida em que, no seu conjunto, quando em 1996 estavam entre os 7 e os 8 milhões de contos, atingiram um



valor superior a 9 milhões de contos em 1997, culminando em 1998 acima dos 12 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.4.2.9).

### 3. *Balanço e Demonstração de Resultados*

1. As demonstrações financeiras, incluídas nas CSS, resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de ajustamentos de regularização e consolidação, parte dos quais vertidos em verbetes de lançamento, outros sem qualquer base documental, os quais alteram o “agregado” obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação. Quanto a estes últimos movimentos, apesar de minoritários, continua a não se entender porque razão são omissos adequados documentos de suporte (cfr. ponto 12.4.1).
2. A transferência do saldo da rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais", do Passivo para a Situação Líquida, na sua componente "Reservas", para "Reserva Geral de Sistema", mantém-se, com as devidas adaptações e de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, como alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação. Este movimento, em 1998, assumiu o valor de cerca de 428,7 milhões de contos, o qual, por outro lado, continua a figurar nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo. Este procedimento afecta a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector, ao empolar o Activo e a Situação Líquida na proporção dos créditos sobre contribuintes eventualmente incobráveis (cfr. ponto 12.4.1).
3. O Activo Líquido mantém a tendência de crescimento já denotada em anos transactos, tendo contudo, em 1998, acentuado significativamente esse comportamento. O seu valor contabilístico, no final de 1998, era de 802 milhões de contos, 11,1 % acima do verificado em 1997. O Passivo, contrariando a tendência de decréscimo denotada nos últimos anos, registou um aumento de 21 milhões de contos, o que significou um crescimento relativo de 17,7 %. A Situação Líquida registou um aumento de 58,9 milhões de contos, ou seja uma variação de 9,8 %, relativamente a 1997, enquanto no período imediatamente anterior essa variação tinha sido de 5,8 % (cfr. ponto 12.4.2).
4. O crescimento do Activo (líquido) em 1998, de cerca de 79,9 milhões de contos (no ano anterior tinha sido de 21,5 milhões de contos), fica em grande medida a dever-se ao crescimento substancial dos “Créditos a Curto Prazo”, ou seja, 47,6 milhões de contos, valor que atinge 59,6 % do total do crescimento verificado no exercício e que é representado, na sua maior parte, por dívidas de contribuintes. O acréscimo anterior, agregado ao verificado em “Disponibilidades” (25,4 milhões de contos), justifica em mais de 90 % o total do crescimento ora em causa (cfr. ponto 12.4.2.1).
5. A rubrica mais significativa na composição do Activo Líquido continua a ser "Créditos a Curto Prazo", representando, no final de 1998, 64,3 % do seu total, ou seja, 515,5 milhões de contos num total de 802 milhões de contos. Seguem-se as "Disponibilidades" e o "Imobilizado Corpóreo" com valores de 242,1 e 34,4 milhões de contos, respectivamente, representando 30,2 % e 4,3 % do total. As restantes componentes representavam apenas 1,2 % do total, isto é, cerca de 10 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.2.1).
6. Relativamente ao Passivo, merecem destaque os "Débitos de Curto Prazo", os quais registaram um crescimento de 20,8 milhões de contos (17,6 %), de 1997 para 1998, que explicam a evolução ocorrida. Da desagregação deste conjunto, decorre que a rubrica "Credores por



financiamento organismos estrangeiros" (respeitante a transferências de origem externa que, até final do exercício, não tinham sido utilizadas), ao aumentar cerca de 19 milhões de contos, justifica a evolução operada (cfr. ponto 12.4.2.2).

7. A tendência de crescimento da "Situação Líquida", já verificada em anos anteriores, foi reforçada, em 1998, na ordem dos 58,9 milhões de contos. Esta variação é explicada pelo reforço da "Reserva Geral do Sistema" (69 milhões de contos), conjugada com a diminuição dos "Resultados Líquidos", (-) 10,7 milhões de contos. Apesar de se manter a tendência de crescimento dos "Resultados Correntes do Exercício", verificou-se um crescimento substancialmente mais moderado (11,8 milhões de contos) do que o registado no ano anterior, em que o valor desta rubrica mais que duplicou (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos). Relativamente aos "Resultados do Exercício Anterior", que tinham registado em 1997 uma queda de 197,8 milhões de contos, verificou-se novo decréscimo, desta vez significativamente menor, na ordem dos 20,4 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.2.3).
8. As disponibilidades financeiras do sistema aumentaram cerca de 25,4 milhões de contos, facto que representou um aumento de 11,7 % em relação ao exercício transacto, sendo, naturalmente, o IGFSS o seu maior detentor (91 %). Como aconteceu em 1997, o saldo de "Caixa" não se enquadra neste padrão, pois a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, que, no ano anterior, apresentava um valor superior a 350.000 contos, em 1998 tinha um saldo de Balanço de cerca de 384,4 milhares de contos, o qual não foi justificado na sua totalidade. A maior parte do saldo em questão é imputável ao Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social dos Açores e é constituído por "*saldos de tesouraria – Fundos de Maneio em cada um dos serviços desconcentrados dos Centros de Prestações Pecuniárias*", reconhecendo que "*a análise destes fundos permanentes faz, sem dúvida ressaltar a disparidade de valores e a desnecessidade da sua existência quanto a montante*". Daí o Conselho de Administração do referido Instituto ter deliberado, com data de 17/11/99, "*regularizar a situação apresentada*". Registe-se ainda que, apesar desses fundos permanentes existirem em contas bancárias, são relevados contabilisticamente na rubrica "Caixa", o que se afigura ser uma prática incorrecta (cfr. ponto 12.4.3.1).
9. Os créditos derivados das dívidas de contribuintes representavam, no Balanço de 1998, um valor de cerca de 425,7 milhões de contos, o qual era maioritário no conjunto dos créditos considerados como de curto prazo, que atingiram cerca de 515,5 milhões de contos, ou seja, cerca de 62,6 % do Activo bruto do sistema. As demonstrações financeiras continuam a não reflectir qualquer estimativa sobre o grau de cobrabilidade destes créditos, por via de um adequado provisionamento, o que afecta a transparência e clareza das CSS (cfr. ponto 12.4.4).

#### 4. Acção Social

1. A taxa média de evolução das despesas com acção social, no período 1994/98, atingiu 11,4 %, valor acima da taxa de crescimento registada no total das despesas (7 %) e da evolução das prestações sociais mais significativas. Acresce que esta tendência se acentuou, de 1996 para 1997 e de 1997 para 1998, com taxas de crescimento, respectivamente, de 12,4 % e de 16,9 % (cfr. ponto 12.5.1).
2. Em 1998, os subsídios a IPSS com acordo de cooperação remontaram a cerca de 90,6 milhões de contos, representando 71,6 % do total das despesas com acção social no mesmo ano, tendo, de 1997 para 1998, aumentado cerca de 16,8 %, taxa paralela à evolução total em despesas correntes com acção social. Seguem-se as despesas com estabelecimentos integrados, mas



apenas com cerca de 14,1 milhões de contos, ou seja, 11,2 % do total. As despesas remanescentes, onde se incluem outras formas de apoio a IPSS, como sejam os designados subsídios eventuais, apresentam características de dispersão (cfr. ponto 12.5.1).

3. A repercussão da actividade das IPSS no domínio orçamental não se esgota nos referidos subsídios, pois, ao constituírem-se e serem reconhecidas como tal por via do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, naturalmente com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado nesse domínio. Também no domínio específico das contribuições para a Segurança Social, as IPSS beneficiam de um esquema de taxa contributiva reduzida (cfr. ponto 12.5.1).
4. Em termos de distribuição regional, em 1998, ao Continente correspondeu cerca de 94,1 % do total das despesas correntes com acção social, concentrando-se os subsídios, com acordo e eventuais, nas regiões Centro, Norte e Lisboa e Vale do Tejo, absorvendo, cada uma, à volta de 20 % do total, ou seja, de 119 milhões de contos (cfr. ponto 12.5.2).
5. As valências sociais mais significativas foram a Educação pré-escolar (Infância e Juventude) e Lares (Terceira Idade) que atingiram, respectivamente, cerca de 17,1 e 16,7 milhões de contos. Na primeira, os distritos que absorveram mais despesa foram, pela ordem indicada, Porto, Lisboa, Aveiro e Braga, atingindo, no seu conjunto, quase 10 milhões de contos. Na segunda, para além dos distritos anteriores, destaca-se a situação do distrito de Coimbra, que, adicionado às àquelas, conduz a uma despesa de cerca 6,6 milhões de contos, o que revela uma menor concentração do que no caso anterior. Nos distritos do interior, como sejam Guarda, Beja e Portalegre, nota-se o peso relativo das despesas com Lares para a Terceira Idade (cfr. ponto 12.5.2).
6. Quanto aos subsídios com acordo, o processo de orçamentação assume características muito particulares, pois resulta da agregação do Orçamento Corrente e do Orçamento Programa, sendo o primeiro recorrente e o segundo, encarado de uma forma simplista, resultante dos novos acordos estabelecidos no exercício em questão. Os valores relativos ao Orçamento Corrente vão sendo processados logo desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativas ao Orçamento Programa, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, bem como das consequências para as próprias IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades (cfr. ponto 12.5.3.1).
7. Aos Serviços Subregionais, subsidiariamente aos Centros Regionais, nomeadamente com apoio dos quadros pertencentes aos serviços locais descentralizados, está reservado um papel fundamental no funcionamento dos processos de atribuição, acompanhamento técnico (devendo verificar no terreno, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes), bem como controlar operacionalmente a correcta aplicação dos subsídios, sejam com acordo ou eventuais. Acrescem as atribuições quanto ao processo de registo das IPSS, entre outras, pois normalmente têm de dar parecer sobre as mais diversas situações (cfr. pontos 12.5.3.1 e 12.5.3.3).
8. Os referidos serviços locais resumem-se, em regra, a uma assistente social, responsável por um número variável de concelhos, normalmente dois ou três. A situação foi atenuada com a



admissão de técnicos de serviço social com vínculo precário, facto que se tornou imperativo devido à superveniência do RMG, e à existência de extensas zonas com fraca cobertura dos serviços. Os serviços de inspecção interna dos SSR/CRSS não estão normalmente direccionados para esta área, pois têm como habitual prioridade a fiscalização dos estabelecimentos lucrativos que operam também nas áreas sociais (cfr. ponto 12.5.3.1).

9. As circunstâncias apontadas parecem confluir para que, de modo geral, os serviços tenham dificuldade em ir ao encontro das atribuições que lhes estão cometidas, não só pela alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, como pela mesma razão quanto a técnicos orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente quanto à obrigação de análise das contas das IPSS (cfr. pontos 12.5.3.1 e 12.5.3.3).
10. Os subsídios eventuais são relativamente irrelevantes no conjunto, atingindo, em 1998, apenas cerca de 2 milhões de contos, apresentando como característica principal o facto de o poder decisório quanto à sua atribuição depender exclusivamente da Tutela, aliás, na linha do que se passa com os subsídios provenientes do FSS, sendo normalmente aplicados em viaturas, obras e equipamentos, estando, por vezes, associados a outros apoios, como seja o PIDDAC, acordos de cooperação e Programas (cfr. ponto 12.5.3.2).
11. Para além do controlo orçamental de nível superior exercido pelo IGFSS, a IGMTS tem habitualmente como prioridade no seu plano de trabalhos a actividade das IPSS, embora os seus responsáveis reconheçam grandes limitações neste domínio, tendo em conta, nomeadamente, a desproporção entre o universo alvo e o seu apreciável crescimento e os meios humanos de que a Inspecção dispõe (cfr. ponto 12.5.3.3).
12. Os circuitos analisados, na área específica da acção social, parecem revelar ser esta um dos aspectos onde ainda não foi assimilado o esquema de organização global que nasceu a partir da criação dos actuais Centros Regionais, pois parece que algumas situações e responsabilidades fundamentais continuam a assentar na organização de base distrital. Ver-se-á como a nova estrutura criada pela recente Lei orgânica do MTS se vai adaptar a estas realidades (cfr. ponto 12.5.3.3).
13. Afigura-se que o actual sistema privilegia, por vezes, as organizações mais bem apetrechadas nos esquemas de obtenção de subsídios, podendo decorrer desse facto uma certa falta de equidade, correndo-se o risco de beneficiar as IPSS que não sejam, relativamente, as mais carenciadas. Este aspecto manifesta-se, por exemplo, em termos de distribuição regional, conduzindo à manutenção de contrastes sociais entre o litoral e o interior, agravados pela maior carência de quadros e pessoal especializado nestas últimas áreas, facto que também contribui para um maior dinamismo na procura de subsídios nas zonas litorais mais desenvolvidas, conduzindo, entre outros factores, a uma cada vez mais acentuada desigualdade entre regiões (cfr. ponto 12.5.3.3).
14. Parece haver consenso sobre a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada que poderia e deveria orientar a política de subsídios em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, o que ainda não se verifica (cfr. ponto 12.5.3.3).
15. No que respeita à actividade das IPSS, a apreciação da sua evolução assentou em três dos seus vectores cruciais – número de equipamentos e utentes e respectivos valores orçamentados quanto ao triénio 1996/98, podendo destacar-se as seguintes observações:



- ◆ Em 1998 foram orçamentados 82,3 milhões de contos em acordos de cooperação, tendo as transferências em questão aumentado, em 1998, relativamente a 1997, 15,9 %. O número total de beneficiários ascendeu aos 315,9 milhares, registando-se um crescimento na ordem dos 7,7 %. Por último, os equipamentos sociais (por valência) subsidiados cresceram igualmente (8,9 % relativamente a 1997), cifrando-se, em 1998, em 8.237 unidades (por valência, independentemente do estabelecimento);
  - ◆ A "Infância e Juventude" foi a área social mais significativa, representando, em 1998, 51,1 % do total dos equipamentos, 61,6 % do total dos utentes e 51,3 % do total do valor orçamentado;
  - ◆ No CRSS Norte, na área social "Família e Comunidade", apesar de se verificar um decréscimo do número de utentes no triénio (menos 642, ou seja, um decréscimo relativo de 17,7 % de 1996 para 1998), registou-se um aumento do orçamento na ordem dos 260 milhares de contos, um acréscimo relativo de cerca de 60 %, entre 1996 e 1998;
  - ◆ No CRSS Alentejo, entre 1997 e 1998, o número de equipamentos sociais vocacionados para a área social "Família e Comunidade" duplicou e o respectivo orçamento mais que triplicou, tendo o número de utentes permanecido constante (cfr. ponto 12.5.4).
16. A análise de três indicadores – número de utentes por equipamento, valor orçamentado por equipamento e valor acordado por utente – permitiu retirar as seguintes conclusões:
- ◆ A área de intervenção social com um custo médio por utente e por equipamento mais elevado é a da "Invalidez e Reabilitação": cerca de 746 contos/utente e 20.559 contos por equipamento. Relativamente a esta área, sublinhe-se que o CRSS Lisboa e Vale do Tejo regista o mais alto custo/utente (835 contos) e o mais elevado custo/equipamento (22.942 contos);
  - ◆ Ao invés, a área da "Infância e Juventude", apresenta os custos por utente mais baixos, 224 contos, sendo, relativamente aos custos por equipamento, na área da "Terceira Idade" que se registam os custos por equipamento menos onerosos (9.022 contos);
  - ◆ Na área "Família e Comunidade" ocorrem discrepâncias significativas nos valores de custo médio dos diferentes Centros Regionais. Assim, verifica-se que o custo médio por utente mais elevado ocorre no CRSS Centro, 390 contos, enquanto que no CRSS Alentejo, apesar deste indicador ter registado um crescimento espectacular de mais de 300 %, entre 1997 e 1998, o mesmo rácio desce para os 90 contos/utente;
  - ◆ Ainda referente à mesma área, observa-se que o CRSS Lisboa e Vale do Tejo apresenta um custo médio por equipamento e um número médio de utentes por equipamento cerca de 2,5 vezes superior aos valores médios registados nos cinco Centros Regionais (cfr. ponto 12.5.4).
17. Em termos de indicadores globais, agregando o conjunto de áreas sociais quanto aos três vectores em análise, podem tirar-se as seguintes ilações:
- ◆ O número de utentes por equipamento tem vindo a baixar, tendo-se passado de uma média de 41 utentes/equipamento em 1997 para 39 em 1998. A análise deste indicador revela que o número de equipamentos sociais e respectiva capacidade de oferta tem aumentado mais que o número de utentes que as procuram;



- ♦ O custo médio por equipamento aumentou de 10.165 contos em 1997 para 10.410 em 1998, correspondendo a um crescimento relativo na ordem dos 2,4 %;
- ♦ À semelhança dos outros indicadores, o custo médio por utente aumentou de 250 contos em 1997 para 270 em 1998, o que significa um crescimento relativo de 8 % (cfr. ponto 12.5.4).

O Tribunal **recomenda** que seja criada no mais curto prazo possível uma carta social a nível nacional que possa fundamentar e orientar a política de subsídios a IPSS, bem como o aperfeiçoamento de todo o sistema de controlo sobre a actividade destas instituições.

5. *Desemprego, apoios ao emprego e formação profissional*

1. As despesas correntes relacionadas com o desemprego, inscritas nas CSS, têm vindo a ser as mais significativas logo a seguir às pensões. De 1994 a 1998, as despesas com subsídios de desemprego assumiram características de estabilização, com o máximo em 1995 (140,2 milhões de contos) e o mínimo em 1998 (133,1 milhões de contos). De qualquer modo, relativamente ao total das despesas e transferências incluídas nas CSS, têm vindo a perder posição, tomando em consideração o mesmo período, passando de 9,1 % em 1994 para 6,3 % em 1998. (cfr. pontos 12.3.4.1 e 12.6.1).
2. No período 1994/96 registou-se um certo decréscimo no subsídio de desemprego, enquanto o subsídio social de desemprego, tendo aumentado no período 1994/96, praticamente estagnou no período subsequente (1996/98) em cerca de 40 milhões de contos. O primeiro atingiu o seu máximo e mínimo, respectivamente, em 1995, com 98,1 milhões de contos, e em 1998, com 90,1 milhões de contos (cfr. ponto 12.6.1).
3. Em termos físicos, no mesmo período, o número de beneficiários com subsídio de desemprego diminuiu (112,9 milhares em 1994, 87,6 milhares em 1998), enquanto no subsídio social de desemprego aconteceu precisamente o contrário (de 67,9 milhares para 79,8 milhares em igual período), denotando, assim, transferências de um sistema para outro, nomeadamente quando terminam as condições de acesso ao primeiro subsídio, sem alteração da condição de desempregado (cfr. ponto 12.6.1).
4. Quanto ao subsídio de desemprego, constatou-se que o valor médio mensal tem vindo a aumentar (70,5 contos em 1994, 83,4 contos em 1998), enquanto o subsídio social teve, em termos médios mensais, um comportamento mais irregular no período em causa, com o mínimo de 42,3 contos em 1994 e o máximo em 1996 com 45,4 contos, sendo, em 1998, de 43,5 contos (cfr. ponto 12.6.1).
5. Em 1998, as despesas e transferências atribuídas à Política de Emprego e Formação Profissional atingiram cerca de 219,1 milhões de contos, tendo sofrido ao longo do tempo uma apreciável oscilação, fruto da evolução irregular da componente comunitária destinada a acções de formação profissional, sua principal fonte de financiamento, logo seguida pelo OSS (cfr. ponto 12.6.2.1).
6. Quanto às designadas políticas activas de emprego, nomeadamente a isenção total ou parcial de contribuições derivadas de situações de primeiro emprego e desemprego de longa duração, têm vindo a ser suportadas financeiramente, em grande parte, pelo sistema. Mas a perda de receita correspondente, foi, em 1998, de 24,4 milhões de contos, apenas compensada pelo FSE



em cerca de 1,2 milhões de contos. No que respeita à redução de contribuições, que ultrapassa o âmbito dos incentivos ao emprego, o universo de contribuintes e beneficiários envolvidos, era em 1998, respectivamente de 20.102 contribuintes e 256.095 beneficiários, nomeadamente IPSS. Estima-se que a perda de receita correlativa, para o sistema, tenha atingido, no mínimo, valores na ordem dos 26,0 milhões de contos e 21,3 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1998 (cfr. ponto 12.6.2.2).

7. Segundo o IGFSS, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada, atingiu, em 1998, 36.360, implicando custos para o sistema, em parte inscritos como pensões, mas abrangendo também subsídios de desemprego, estimados em cerca de 44,5 milhões de contos, a maior parte dos quais relativos a trabalhadores idosos desempregados e envolvendo reestruturações económicas de empresas e sectores económicos. O custo desta política tem assumido proporções crescentes, pois os dados disponíveis apontam para taxas de evolução de 24,3 % e 34,1 %, respectivamente quanto ao número de beneficiários e montantes, entre 1996 e 1998 (cfr. ponto 12.6.2.2).

O Tribunal **recomenda** que os sistemas contabilístico e estatístico sejam aperfeiçoados e conciliados no sentido de permitir apurar, autonomamente, a eficácia das diversas políticas associadas ao problema do emprego em sentido amplo, tendo uma especial preocupação quanto às políticas activas de emprego.

#### 6. *Rendimento Mínimo Garantido*

1. Quanto aos OSS, de 1996 a 1998, há a registar:

- ◆ O significativo acréscimo nas dotações orçamentais, com esta finalidade verificado de 1996 (3,5 milhões de contos) para 1997 (25,3 milhões de contos), acréscimo este justificável pela transição do período experimental de projectos piloto para a fase de generalização;
- ◆ Igualmente, um aumento relativamente significativo (36,4 %), de 1997 para 1998, correspondente, em termos absolutos, a 34,5 milhões de contos, (cfr. pontos 12.3.4.2.2, 12.3.4.2.7 e 12.7.1).

2. No que respeita à execução orçamental, no mesmo período, há a referir que:

- ◆ No final de 1997 havia um saldo acumulado de 18,7 milhões de contos, utilizado parcialmente em 1998, ano em que foram processados, em termos de despesa, 39,5 milhões de contos, tendo como resultante um saldo remanescente, por executar, de cerca de 3,7 milhões de contos;
- ◆ A principal conclusão a retirar é o significativo incremento que se regista relativamente aos montantes processados (cfr. pontos 12.3.4.2.2, 12.3.4.2.7 e 12.7.1).

3. No decorrer de 1999, os serviços do Tribunal efectuaram uma auditoria direccionada para a execução orçamental de 1998, a qual deu origem ao Relatório n.º 2/2000 – 2.ªS, sob a designação "Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido", publicada em Janeiro de 2000, com inserção na integra das respostas obtidas de várias entidades na fase do contraditório. Das conclusões desse relatório há a realçar o deficiente sistema de controlo interno implantado e também que os níveis de inserção social



tenham modestos índices de realização, o que implica a necessidade de um acompanhamento mais efectivo dos beneficiários, bem como o reforço das medidas de inserção social, nomeadamente quanto ao incremento da disponibilização efectiva de programas para o efeito (cfr. ponto 12.7.3).

#### 7. Dívida relativa a contribuições

1. Do total dos créditos a curto prazo evidenciados no balanço, cerca de 82,6 %, no valor de 425,7 milhões de contos, dizem respeito a dívidas de contribuintes, sendo o remanescente respeitante a outras situações. A evolução no período 1994/98 permite observar que estes valores variaram numa faixa entre os 359,9 milhões de contos e o valor anterior (cfr. ponto 12.8.1).
2. Os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,9 milhões de contos em 1994 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano, ligeiramente contrariada em 1998. Estes saldos resultam, principalmente, de problemas de identificação de contribuintes, problema que tem vindo a ser questionado em sucessivos Pareceres do TC (cfr. ponto 12.8.1).
3. Em 1998, assistiu-se a um acréscimo acentuado da dívida inscrita na rubrica "Contribuintes – Outros", em valor superior a 50 milhões de contos, representando cerca de 20,5 %. Por outro lado, o saldo da rubrica "Contribuintes com acordo", apesar do decréscimo apresentado, (-) 11,1 %, não foi suficiente para colmatar a subida global da dívida, isto é, acima dos 35 milhões de contos, ou, em termos relativos, 9,2 %, quebrando-se, assim, um pequeno ciclo que parecia indiciar estabilização e, até, uma certa redução destes créditos (cfr. ponto 12.8.1).
4. No que respeita ao rácio de cobrança (relação entre as contribuições declaradas e cobradas no mesmo ano), pode observar-se o seguinte:
  - ◆ De 1995 a 1997 tinha-se registado uma relativa melhoria, dado que esse rácio passou de 92,9 % para 95,3 %;
  - ◆ Em 1998, a referida tendência foi contrariada, verificando-se um certo abrandamento, pois ficaram por cobrar 88,7 milhões de contos, cerca de 23 milhões de contos acima de 1997, correspondendo a rácio de cobrança de 94,2 % (cfr. ponto 12.8.2.1).
5. No domínio das cobranças em cada ano (exceptuando contribuintes com acordo), pode afirmar-se ainda que:
  - ◆ No quinquénio 1994/98 as cobranças de anos anteriores variaram entre os 20,9 e os 26,9 milhões de contos, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, respectivamente como reflexo da cessão de créditos ao Ministério das Finanças e do Plano Mateus;
  - ◆ As contribuições por cobrar no final do ano, variaram entre os 66 e os 88,7 milhões de contos, sendo o valor mais baixo relativo a 1997 e o mais elevado a 1998, reflectindo, no primeiro caso, o efeito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e em 1998 a inversão de tendência anteriormente verificada;
  - ◆ Conjugando as variáveis anteriores, que explicam apenas uma parte das oscilações da dívida, pode concluir-se que esta cresceu anualmente, pelo menos, entre 49 milhões e 61,8 milhões de contos no período em causa (cfr. ponto 12.8.2.2).



6. Pesem embora as reservas que suscitam os dados disponíveis, em 1998 a proporção do número de contribuintes devedores em relação ao número de contribuintes (excepto serviço doméstico) seria de cerca de 56,5 %. Verifica-se que 43,6 % dos contribuintes devedores tinham dívidas abaixo dos 100 mil escudos, representando apenas 0,6 % do montante em dívida (cfr. pontos 12.8.3 e 12.8.3.1).
7. Dos 203.419 contribuintes devedores, 193.394, cerca de 95,1 % do universo, tinham dívidas inferiores a 5.000 contos, representando 39,5 % do total da dívida, enquanto os restantes 60,5% pertenciam aos 5 % de contribuintes com dívidas superiores a 5.000 contos. Destes últimos, apenas 13,3 % se encontravam a pagar mensalmente contribuições, encontrando-se os restantes em incumprimento (cfr. ponto 12.8.3.1).
8. Em relação aos contribuintes com dívidas superiores a 5.000 contos, representando um valor de cerca de 250 milhões de contos, apresentam as seguintes características:
  - ◆ Das 7.435 empresas com dívida inferior a 20.000 contos, representando cerca de 72,2 milhões de contos, apenas 13,1 % se encontrava a pagar normalmente contribuições;
  - ◆ Contavam-se 1.851 empresas com dívida igual ou superior a 20.000 contos e inferior a 50.000 contos, no valor de 56,7 milhões de contos, com 12,2 % a pagar normalmente contribuições;
  - ◆ Registavam-se 414 empresas com dívida igual ou superior a 50.000 contos e inferior a 100.000 contos, no montante de 28,4 milhões de contos, com 19,1 % a pagar normalmente contribuições;
  - ◆ Superiores a 100.000 contos de dívida, tínhamos 325 empresas e 90,3 milhões de contos, das quais 18,2 % pagavam contribuição mensal (cfr. ponto 12.8.3.1).
9. No tocante a sectores de actividade económica, pode adiantar-se que:
  - ◆ As indústrias transformadoras, com realce para as indústrias têxteis, de vestuário e de couro são as mais significativas, atingindo cerca de 38,8 % do número de empresas e 49,6 % do valor da dívida correspondente ao subconjunto de devedores ora em questão;
  - ◆ Segue-se o grupo que engloba o comércio, por grosso e a retalho, bem como restaurantes e hotéis, abrangendo 16,4 % do número de empresas e 14,1 % dos valores em dívida (cfr. ponto 12.8.4).
10. Permanecem dívidas por parte do SPA, relevadas na rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo", cujo saldo de Balanço era de cerca de 1,9 milhões de contos, tendo se registado um decréscimo de (-) 24,4 % , quando em comparação com a média de cerca de 2,5 milhões de contos registada nos exercícios antecedentes. Se a existência desta situação já se afigura anómala, a confirmação de que também se verificaram neste sector acordos ao abrigo do DL n.º 124/96, de 10 de Agosto, também não releva da normalidade que deve nortear o cumprimento das obrigações contributivas por parte dos serviços públicos (cfr. ponto 12.8.5).
11. No que respeita a acordos de regularização de dívida, em 1998, pode inferir-se que:
  - ◆ O montante arrecadado, correspondente ao Decreto-Lei n.º 124/96, ascendeu a 12,2 milhões de contos, num total de 19,8 milhões de contos;



- ◆ Registaram-se crescimentos apreciáveis, em relação a 1997, dos montantes arrecadados ao abrigo dos DL n.ºs 52/88 (90,7 %), 411/91 (128,1 %) e 124/96 (66,3 %), os quais foram responsáveis por 99 % das verbas arrecadadas no ano;
  - ◆ O rácio de cobrança em relação ao valor médio no ano das dívidas tituladas por acordo, não sofreu grande oscilação, pois passou de 14,7 % em 1997, para 15,5 % em 1998;
  - ◆ Os débitos de juros de acordos têm vindo a decrescer, tendo sido de 37,2 milhões de contos em 1998, quando, por exemplo em 1994, eram de 564,8 milhões de contos, o que, podendo prefigurar maior eficácia nas cobranças, indicia, no entanto, uma política de omissão e perdão de juros como alavanca para a recuperação de créditos (cfr. ponto 12.8.6.1).
12. No que concerne à rescisão de acordos no âmbito de DL n.º 124/96, de 10 de Agosto, de acordo com os dados disponibilizados, pode concluir-se o seguinte:
- ◆ Os acordos rescindidos em 1998, incluídos no universo mais amplo das empresas em situação de incumprimento, diziam respeito a 3.640 empresas, envolvendo um capital acordado de 16,1 milhões de contos, o que correspondia a uma dívida média de cerca de 4,4 milhares de contos;
  - ◆ Destas 3.640 empresas, 3.245 tinham sido objecto de processo para execução fiscal, devendo registar-se que, em grande parte dos SSR, a totalidade dos processos tinha transitado para execução fiscal, com excepção, no contexto dos valores distritais disponíveis dos SSR de Vila Real e Lisboa;
  - ◆ Neste domínio, o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta os números mais significativos, pois neste caso constavam 1.843 empresas (50,6 % do total) e a dívida consolidada era de 8,7 milhões de contos (41,2 % do total da dívida), embora só tenham transitado para execução fiscal 1.147 processos;
  - ◆ No que se refere ao CRSS do Norte, apesar de um número muito menor de empresas (934), a dívida que lhes estava subjacente atingia quase o mesmo valor, ou seja, 7,3 milhões de contos (cfr. ponto 12.8.6.2.1).
13. A alienação de créditos, figura prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, no que respeita aos processos deferidos em 1998, correspondia a 5 contribuintes, a um capital de 5.995 milhares de contos, e a um perdão de juros no montante de 21.996 milhares de contos, mas a uma dívida acordada de apenas 645 milhares de contos, implicando uma recuperação efectiva de 618 milhares de contos, o que atesta a baixa taxa de recuperação nesta modalidade (cfr. ponto 12.8.6.3).
14. Quanto às retenções de contribuições, ao abrigo do art.º 11º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, nota-se uma acentuada perda de relevância do instrumento ora em causa, pois, se em 1996 ainda tinham sido arrecadados cerca de 2.595 milhares de contos, no exercício ora em análise apenas foram percebidos 686 milhares de contos (cfr. ponto 12.8.6.4.1).
15. Quanto à dívida participada para efeitos de execução fiscal, que já tinha registado uma quebra acentuada no exercício de 1997, indicia uma nova e acentuada perda de importância deste instrumento, em termos de cobranças efectivas, pois estas passaram de cerca de 20,7 milhões de contos, em 1996, para cerca de 6,8 milhões de contos em 1998 (cfr. ponto 12.8.6.4.2).



16. As Circulares Normativas do IGFSS, tendo por objectivo o “Saneamento Financeiro das Contas de "Contribuintes", visam atingir os saldos de contribuintes, de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, podendo originar um custo desproporcionado para o sistema, conduziram a um saneamento de saldos de, pelo menos, cerca de 384 mil contos, merecendo relevo o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, quando refere que não foi possível implementar a regularização de saldos prevista nas circulares em questão (cfr. ponto 12.8.7.1).
  17. Embora os elementos disponíveis mereçam reservas, pode referir-se que o valor total da dívida implicada nos processos de falências decretadas em 1998 é de, pelo menos, 22,2 milhões de contos, na sua maior parte correspondente a juros. Por outro lado, o valor creditado no ano por anulação de dívida foi superior a 3,5 milhões de contos (cfr. 12.8.7.2).
  18. A adequada avaliação das situações associadas à dívida de contribuintes continua a ter como estrangulamento essencial a qualidade do sistema de informação, o qual enferma de consideráveis lacunas e contradições, pelo que a **reforma em curso deve debelar**, no mais curto prazo, a situação descrita, dada a importância de que esta matéria se reveste.
8. *Outras dívidas à Segurança Social*
1. Para além dos contribuintes em dívida, os Balanços das CSS apresentam outros créditos sobre terceiros classificados como de curto prazo, os quais atingiram um valor de cerca de 89,9 milhões de contos, incluindo a rubrica "Outros devedores" (7,6 milhões de contos), tendo crescido de 1997 para 1998 cerca de 15 % (cfr. ponto 12.9).
  2. O valor mais significativo, em 1998 e anos anteriores, diz respeito à rubrica "Devedores por financiamento e participações do OE" (47,8 milhões de contos), onde se destaca, no entanto, o valor de 17,8 milhões de contos, relativo a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, que envolve uma questão institucional de quase 20 anos, atendendo à existência de um Despacho Interno Conjunto de Março de 1981, dos então Secretários de Estado da Segurança Social e da Saúde, determinando que estes valores fossem liquidados pelos Serviços Médico-Sociais através do OE, nos termos do protocolo assinado entre as duas partes, que não foi cumprido. Por consequência, mantém-se no Balanço um valor que, além de ser incorrectamente considerado como de curto prazo, tem subjacente um problema pendente de resolução, **recomendando** o Tribunal que se ultrapasse a situação em causa (cfr. ponto 12.9.1).
  3. A persistência de elevados saldos na rubrica "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar" tem sido um dos problemas não resolvidos por parte do sistema. Tratam-se de dívidas de beneficiários relativas a prestações inadequadamente processadas e pagas no todo ou em parte, desencadeando um processo administrativo que conduz à emissão das denominadas "notas de reposição". Grande parte dos referidos documentos diz principalmente respeito a subsídios de desemprego, mas também a subsídios de doença, tendo origem em problemas de tratamento administrativo e contabilístico das informações relevantes, que urge ultrapassar (cfr. 12.9.2).



### 9. *Outros devedores e credores*

Como matéria recorrente, as rubricas, de natureza residual, "Outros devedores" e "Outros Credores", inscritas no Balanço de 1998, por 7,6 e 6,5 milhões de contos, respectivamente, têm subjacentes uma extrema variedade de situações, as quais, apesar de classificadas como dívidas de curto prazo, apresentam, em parte, singular antiguidade, pelo que têm merecido constante atenção em sede de Parecer e afectam a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira que as demonstrações financeiras devem reflectir. Analisados os casos considerados como mais significativos, que, em "Outros devedores" e "Outros credores", explicam 92 % dos respectivos saldos de Balanço, constata-se uma certa inércia na resolução de alguns dos casos pendentes há vários anos (cfr. pontos 12.10.1 e 12.10.2).

O Tribunal **recomenda**:

- a) Deveriam ser definidas pelo IGFSS normas precisas de contabilização em relação às operações consideradas como de frequência mais generalizada, por forma a permitir uma maior uniformidade de critérios de instituição para instituição, designadamente quanto à sua classificação por prazos;
- b) O relatório anexo às Contas deveria evidenciar e justificar as situações mais significativas que se vêm arrastando por factores de natureza institucional no relacionamento com entidades exteriores ao sistema;
- c) Quanto aos saldos que apresentam as mesmas características dos anteriores em termos de antiguidade, mas intrínsecos ao sistema, ou que, mesmo não o sendo, justifiquem essa medida, deveriam ser estabelecidos critérios objectivos de saneamento e regularização, evitando um empolamento recorrente dos saldos apresentados, criando simultaneamente normas de prevenção e controlo que evitem o avolumar e generalizar destas situações.

### 10. *Património financeiro e imobiliário da Segurança Social*

1. Quanto ao património financeiro, apesar de formalmente não fazer parte do sistema de Segurança Social, nem consolidar com este, no que respeita às contas, assume-se, de forma simplista e a exemplo de anteriores Pareceres, que o valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde ao capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o qual, no final de 1998, atingiu o montante de 334,3 milhões de contos, em grande parte devido às transferências do IGFSS, que totalizaram cerca de 115,5 milhões de contos, bem como aos resultados do próprio FEFSS (11,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.11.1).
2. As aplicações do FEFSS em valores mobiliários aumentaram, relativamente a 1997, cerca de 116,9 %, ou seja, 146,7 milhões de contos, cifrando-se, no final de 1998, em 272,2 milhões de contos. Por sua vez, no domínio dos investimentos financeiros em imóveis, o património do FEFSS estava registado por cerca de 2,2 milhões de contos, devendo, no entanto, entrar-se em linha de conta com o saldo da rubrica do Passivo "Fornecedores de imobilizado – C/C", que constitui uma responsabilidade associada à aquisição dos imóveis em questão (cfr. ponto 12.11.1).
3. Quanto ao património imobiliário, o valor dos activos inscritos nas rubricas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções" da CSS/98, atingem o valor bruto de 26,4



milhões de contos, destacando-se os acréscimos no ano resultantes de aquisições, cerca 2 milhões de contos, bem como regularizações por transferência da rubrica "Obras em curso" (1,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.11.2).

4. A maior parte da alienação de imóveis, no valor contabilístico de 94,3 milhares de contos, com ganhos de 2.434,3 milhares de contos, totalizando 2.528,6 milhares de contos, valor incluído no apuramento destinado ao FEFSS, concentrou-se no distrito de Lisboa (79 %), seguindo-se Setúbal (6,2 %) e Porto (5,5 %). O distrito de Setúbal foi o único que registou crescimento relativamente ao exercício transacto. Nesta área, em 1998, foram ainda apurados a favor do FEFSS 355,4 milhares de contos, que não estão inscritos na CEO, mas relevados no Balanço, do lado do activo, na rubrica "Outros devedores", os quais dizem respeito à alienação ao Conselho Nacional da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN) das instalações que esta organização tinha arrendadas desde Abril de 1987. O referido valor será pago em 300 prestações mensais, vencendo juros com base na taxa Lisbor a 6 meses (cfr. pontos 12.10.1 e 12.11.3).



Tribunal de Contas

---

**Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 29 de Junho de 2000**

**Alfredo José de Sousa, Presidente**

**João Pinto Ribeiro, Relator**

**Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator**

**José Alves Cardoso, Relator**

**Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator**

**António José Avérous Mira Crespo**

**José de Oliveira Moita**

**José Luís Silva Teixeira**



Tribunal de Contas

---

**José Luís Pinto de Almeida**

**Manuel Marques Ferreira**

**José Faustino de Sousa**

**Adelino Ribeiro Gonçalves**

**Manuel Cruz Pestana de Gouveia**

**Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes**

**Alípio Duarte Calheiros**

**Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa**



Tribunal de Contas

---

**Carlos Manuel Botelho Moreno**

**FUI PRESENTE,**

**(Nuno Lobo Ferreira)**



**DECLARAÇÃO DE VOTO**

Votamos favoravelmente o Parecer mas não concordamos com as considerações e a conclusão relativa à contabilização das receitas do IVA, na medida em que dada a própria morfologia e modo de funcionamento deste imposto – que é um imposto geral sobre o consumo, de pagamento fraccionado ao longo do circuito económico, equivalente a um imposto único sobre o retalhista e respeitando o princípio da tributação no território de destino – a receita do IVA não pode deixar de ser líquida dos reembolsos a que haja lugar nos termos do art.º 22.º do respectivo Código e isso não contraria, nem na letra nem no espírito, qualquer regra orçamental definida na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

(Alfredo José de Sousa)

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Manuel Marques Ferreira)

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)