



CAPÍTULO V

*Subsídios, Créditos e Outras
Formas de Apoio Concedidas
pelo Estado*



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

5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

5.1.1 – Enquadramento

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 1998, o montante de 245,4 milhões de contos (mais 36,2 milhões de contos do que no ano anterior).

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

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

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

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

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

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



Apoios directos do Estado – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas ^(*)	40 043 279		30 086 880	70 130 159	28,6
Empresas privadas	2 450 931		4 323 642	6 774 573	2,8
Instituições monetárias públicas ^(*)	32 213 573		-	32 213 573	13,1
Instituições monetárias privadas	40 161 903		-	40 161 903	16,4
Empresas individuais	20 280		-	20 280	...
Instituições Particulares		70 591 869	9 448 129	80 039 998	32,6
Famílias/Particulares		15 904 634	108 275	16 012 909	6,5
Total	114 889 966	86 496 503	43 966 926	245 353 395	100
(%)	(46,8)	(35,3)	(17,9)	(100)	

^(*) públicas, equiparadas ou participadas

Como se verifica pelo quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram 114,9 milhões de contos (46,8% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Desses "Subsídios", 32,2 milhões de contos, correspondem a "instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas" respeitantes a bonificações de juros (31,8 milhões de contos) e compensação de juros (0,4 milhões de contos), e 40,2 milhões de contos a "instituições de crédito privadas", respeitantes também a bonificações de juros.

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

Como se observa nesse quadro, o Ministério das Finanças concentra 96,3% dos "Subsídios" (110,7 milhões de contos) e que respeitam às referidas bonificações e compensações de juros (72,4 milhões de contos) e a 37,8 milhões de contos relativos a apoios a "empresas públicas" de vários sectores, despesas realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro por conta das dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças¹.

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 2,9% (3,4 milhões de contos), que resultam essencialmente dos apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social no âmbito do porte pago (1,5 milhões de contos), e de outros apoios concedidos a "empresas privadas" da comunicação social (462,5 milhares de contos) e o transporte de periódicos para as Regiões Autónomas (190 milhares de contos).

¹ Notando que em várias dotações do Cap. 60 a despesa registada na Conta como "pagamentos efectuados" inclui a transferência de verbas para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap. 60 do OE/98-DGT" e que, até 30/Junho/98, foram realizados pagamentos através da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap. 60 do OE/97". (Cfr. ponto 6.6 do Parecer sobre a CGE/97 e ponto 5.5 do presente Parecer).



Apoios directos do Estado – por Ministérios

(em contos)

Ministérios	05 – "Subsídios"		04 – "Transferências Correntes"		08 – "Transferências de Capital"		Total	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	3 350 020	2,9	5 649 938	6,5	755 521	1,7	9 755 479	4,0
Defesa Nacional	-	-	2 191 209	2,5	-	-	2 191 209	0,9
Negócios Estrangeiros	-	-	448 086	0,5	-	-	448 086	0,2
Finanças	110 689 003	96,3	11 258 205	13,0	-	-	121 947 208	49,7
Administração Interna	-	-	2 468 362	2,9	683 569	1,5	3 151 931	1,3
MEPAT	-	-	238 646	0,3	38 724 307	88,1	38 962 953	15,9
Justiça	-	-	843 315	1,0	-	-	843 315	0,3
Economia	-	-	798 743	0,9	250 000	0,6	1 048 743	0,4
Agricultura	760 453	0,7	719 718	0,8	727 649	1,6	2 207 820	0,9
Educação	-	-	57 404 014	66,4	297 969	0,7	57 701 983	23,5
Saúde	-	-	10 092	...	-	-	10 092	...
Trabalho e da Solidariedade	-	-	627 277	0,7	-	-	627 277	0,3
Ambiente	-	-	289 273	0,3	68 092	0,2	357 365	0,1
Cultura	90 490	0,1	3 515 036	4,1	2 459 819	5,6	6 065 345	2,5
Ciência e Tecnologia	-	-	34 589	...	-	-	34 589	...
Total	114 889 966	100,0	86 496 503	100,0	43 966 926	100,0	245 353 395	100,0

Ainda relativamente a "Subsídios" destacam-se também os apoios pagos pelo orçamento do Ministério da Agricultura, totalizando 760,5 milhares de contos, concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura a "empresas privadas", no âmbito de dois programas: "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" e "Desenvolvimento da Aquicultura".

Em "Transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 86,9% do valor total respeita ao MEPAT (38,7 milhões de contos), correspondendo 29,8 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 3,7 milhões de contos a "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos aos sectores dos transportes. Neste Ministério e com a classificação económica "transferências de capital para empresas privadas", também o Instituto Marítimo Portuário concedeu apoios no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional".

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito", respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital". Sobre os subsídios e transferências de capital para "empresas públicas, equiparadas ou participadas", confrontar com o ponto 10.2 deste Parecer.



Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito

(em contos)

A – Empresas públicas ^(*)		70 130 159	C – Empresas Privadas		6 774 573
05 – "Subsídios"		40 043 279	05 – "Subsídios"		2 450 931
Ministério das Finanças			Ministério da Agricultura		
Comunicação social	16 295 000		Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	462 684	
Transportes aéreos	7 200 000		Desenvolvimento da Aquicultura	231 202	
Transportes rodoviários	6 668 900		Outros	46 287	740 173
Transportes ferroviários	5 500 000		Encargos Gerais da Nação		
Transportes marítimos e fluviais	800 000		Apoios à Comunicação Social	671 930	
Siderurgia e Carvão - CECA	710 000		Com. Nac. Com. Desc. Portugueses	419 043	1 090 973
Construção naval	610 332	37 784 232	Ministério da Cultura		
Encargos Gerais da Nação			Ministério das Finanças		
Porte pago	1 466 423		Construção naval		529 295
Outros	792 624	2 259 047	08 – "Transferências de capital"		
08 – "Transferências de capital"		30 086 880	08 – "Transferências de capital"		4 323 642
MEPAT			MEPAT		
Rede ferroviária	24 411 398		Melhor. Ambi. Transp. Púb. Rodov.	2 090 000	
Metro de Lisboa	1 940 000		Apoio Marinha de Comérc. Nacion.	850 000	
Metro do Porto	1 880 000		Outros apoios – Transp. Terrestres	740 998	
Parque EXPO'98	700 000		Transp. Públicos - áreas metropolit.	45 630	
Outros Transportes Colectivos	502 922		Estudo/Desenv. Sist. de Transportes	15 800	3 742 428
Infraestruturas marítimo-portuárias.	155 560		Ministério da Agricultura		
Metro de superfície	115 000		Racional. da Exploraç. Pesqueira	371 600	
Museu Ferroviário	60 000		Mobilidade profissional/IC Pesca	104 466	
Aeroporto de Porto Santo	47 000	29 811 880	Outros	105 148	581 214
Ministério da Economia			D – Empresas Individuais		
Direcção-Geral de Energia		250 000	05 – "Subsídios"		
Ministério da Agricultura			Ministério da Agricultura		
Melhoria Valoriz. Prod. Pesca		25 000	Viabilização de empresas leiteiras		
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.		32 213 573	E– Inst. Monetárias Privadas		40 161 903
05 – "Subsídios"		32 213 573	05 – "Subsídios"		40 161 903
Ministério das Finanças			Ministério das Finanças		
Bonificação de juros	31 765 339		Bonificação de juros		
Compensação de juros	448 234	32 213 573			
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)		102 343 732	TOTAL (Emp. e Inst. de Crédito Privadas)		46 956 756

(*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas



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

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

04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"
Ministério da Educação	
57,4 milhões de contos, dos quais 55,9 milhões de contos despendidos pelas Direcções Regionais (nomeadamente com o apoio sócio-educativo) e pelos Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário e do Ensino Superior (acção social)	298,0 milhares de contos: <ul style="list-style-type: none">• Dept.º Ens. Sec (Ensino Profissional): 73,8 mil contos• Dept.º de Prospectivas e Planeamento (Tecnologia de Informação na Escola): 137,9 mil contos, dos quais 108,2 mil contos para "famílias/particulares"• Direcções Regionais de Educação (educação pré-escolar): 86,2 mil contos
Ministério das Finanças	
11,3 milhões de contos, dos quais 10,6 milhões de contos relativos ao Incentivo ao Arrendamento Jovem	
Encargos Gerais da Nação	
5,6 milhões de contos, dos quais 4,2 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude e 1,1 milhões de contos relativos ao "Projecto Vida"	755,5 milhares de contos, de apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude, essencialmente através de programas inscritos no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano"
Ministério da Cultura	
3,5 milhões de contos, dos quais 1.5 milhões de contos de verbas transferidas para a Fundação das Descobertas, 796,2 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação de S. Carlos e 267,4 milhares de contos de apoios concedidos pelo Instituto de Artes Cénicas	2,4 milhões de contos: <ul style="list-style-type: none">• Porto 2000: 1 milhão de contos• Instituto Português das Artes e Espectáculos: 806,6 milhares de contos• Instituto das Artes Cénicas: 181,4 milhares de contos
MEPAT	
	5,2 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios atribuídos pela D.G. de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano através de dois programas do Cap.º 50: <ul style="list-style-type: none">• Equipamento Urbano de Utilização Colectiva (2.8 milhões de contos) e• Equipamento Religioso (2,1 milhões de contos)
Ministério da Administração Interna:	
2,5 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos Governos Cívicos	683,6 milhares de contos: <ul style="list-style-type: none">• Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações: 539,3 mil contos• Governo Civil do Distrito de Lisboa: 144,2 mil contos
Ministério da Defesa Nacional	
2,2 milhões de contos, dos quais 850 milhares de contos respeitantes a transferências para a Cruz Vermelha Portuguesa, 558 milhares de contos identificados como despesas de Investigação & Desenvolvimento e 231,3 milhares de contos relativos a transferências para o Exército	



No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (FSA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta, os apoios pagos em 1998 totalizaram 504,7 milhões de contos (mais 57,2 milhões de contos que no anterior), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais¹. Note-se, no entanto, que se têm verificado situações de classificação económica incorrecta nas contas dos FSA (Cfr. ponto 10.2).

Apoios concedidos pelos Fundos e Serviços Autónomos – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas ^(*)	645 487		7 606 810	8 252 297	1,6
Empresas privadas	55 372 976		153 434 892	208 807 868	41,4
Instituições monetárias públicas ^(*)	13 137			13 137	...
Outras instituições de crédito	4 752			4 752	...
Empresas de seguros privadas	23 782			23 782	...
Empresas individuais	77 970 267		10 211 177	88 181 444	17,5
Instituições Particulares		57 002 153	28 083 190	85 085 343	16,9
Famílias/Particulares		51 952 505	62 389 017	114 341 522	22,6
Total	134 030 401	108 954 658	261 725 086	504 710 145	100,0
(%)	(26,5)	(21,6)	(51,9)	(100)	

^(*) públicas, equiparadas ou participadas

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

Os apoios concedidos pelos FSA foram financiados por:

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

¹ Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 710 352 342 contos, de pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.



5.1.2 – Âmbito da verificação

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

- ◆ Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Apoio a Jovens Empresários (SAJE), financiado através de dotações inscritas em programa com a mesma designação no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", sob a classificação económica 08.02.01 – "Transferências de capital/Fundos e serviços autónomos – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional", do orçamento do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território,
- ◆ Apoios concedidos no âmbito do Programa de Modernização do Comércio (PROCOM), integrado no QCA II e cofinanciado pelo FEDER, estando as dotações para o seu cofinanciamento orçamental inscritas no Cap. 50 do Ministério da Economia, como "transferências de capital" para o IAPMEI;
- ◆ Apoios concedidos no âmbito do Programa "Promoção do Livro" do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, financiado por dotações inscritas no Cap.º 50 sob as classificações económicas 04 – "Transferências Correntes" e 05 – "Subsídios".

Foram também objecto de verificação a concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, processadas por conta do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

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

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

Os resultados dessas auditorias, bem como extractos das respostas das entidades auditadas¹ constam dos pontos seguintes.

¹ As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.



5.2 – Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Apoios a Jovens Empresários (SAJE)

5.2.1 – Enquadramento

O SAJE constitui um sistema de apoios de âmbito nacional, criado pelo Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, 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". Este sistema de apoios foi suspenso em Novembro de 1998.

Os projectos apoiáveis pertencem a vários tipos de actividade: indústria, comércio, certos tipos de serviços, turismo e outras.

O SAJE tem como principais entidades intervenientes:

- ◆ **Administrador do SAJE** – ao qual compete, nomeadamente, a gestão e coordenação do SAJE, assegurar a articulação com os organismos e entidades envolvidas na sua aplicação e acompanhar a execução global do SAJE.
- ◆ **Comissão Nacional** – integrando o Administrador do SAJE, que preside, um representante do Secretário de Estado da Juventude, um representante do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional e um observador designado pela Associação Nacional de Jovens Empresários. À Comissão Nacional compete apreciar e deliberar quanto às candidaturas analisadas pelas Comissões Técnicas, submetendo as respectivas listas e deliberações a homologação dos **Secretários de Estado da Juventude e do Desenvolvimento Regional** que, em conjunto, tutelam o SAJE. À Comissão Nacional compete também proceder à avaliação permanente da aplicação do SAJE, propondo eventuais medidas de correcção ao seu funcionamento e dar parecer sobre o impacto dos investimentos realizados.
- ◆ **Comissões Técnicas** – do Porto, Lisboa, Açores, e Madeira, competindo-lhes efectuar a análise das respectivas candidaturas e a emissão do correspondente parecer, e prestar apoio ao Administrador no exercício das suas funções.
- ◆ **Fundação da Juventude** – fundação de direito privado, reconhecida como de utilidade pública, "é a entidade responsável pela celebração do contrato de concessão do incentivo, bem como pelo acompanhamento e fiscalização dos apoios concedidos" (n.º 8.º da RCM n.º 13/97, de 25 de Abril, que aprova o Regulamento de Aplicação do SAJE). É também, nos termos dos contratos de incentivos, a entidade pagadora dos apoios aos projectos do continente e da Região Autónoma da Madeira.
- ◆ **Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)** – entidade que gere as verbas orçamentais para os apoios do SAJE, procedendo à transferência dessas verbas para a Fundação da Juventude (para projectos do continente e da Madeira) e para a Secretaria Regional da Economia dos Açores (para apoio a projectos desta Região);
- ◆ **Instituto Português da Juventude (IPJ)** – competindo-lhe suportar os encargos relativos à estrutura e funcionamento do SAJE.



A auditoria foi realizada junto do Administrador do SAJE e da Comissão Técnica de Lisboa, da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, da Fundação da Juventude e de alguns beneficiários, tendo como objectivo geral apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão destes apoios e o seu sistema de controlo, bem como verificar junto de alguns beneficiários o cumprimento das normas aplicáveis e a eficácia dos apoios concedidos.

No exercício do princípio do contraditório foram ouvidas as entidades auditadas, o Instituto Português da Juventude e as tutelas ministeriais do SAJE, tendo sido recebidas respostas de:

- ◆ Gabinete da Ministra do Planeamento, reiterando o parecer (resposta) da DGDR;
- ◆ Gabinete do Secretário de Estado da Juventude, que refere "(...) *nada se oferece comentar a este Gabinete sobre o Anteprojecto de Parecer (...)*";
- ◆ DGDR, que se transcreve nos pontos a que se reporta;
- ◆ Fundação da Juventude, referindo "(...) *não ter qualquer comentário a apresentar relativamente ao Anteprojecto de parecer e Relato de Auditoria (...) ficando apenas a aguardar as manifestações ao mesmo, de todas as entidades intervenientes neste Sistema de Apoios*".

O Administrador do SAJE e o Instituto Português da Juventude não se pronunciaram.

5.2.2 – Caracterização dos apoios do SAJE

As normas legais e regulamentares publicadas no Diário da República, referentes ao SAJE, constam do quadro seguinte:

Regulamentação	Sumário
Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro	Cria o Programa Sistema de Apoio a Jovens Empresários (SAJE) <i>Alterado pelo Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho</i>
Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/97, de 25 de Janeiro	Aprova o regulamento de aplicação do SAJE <i>Alterada pelas RCM n.ºs 151/97, de 15 de Setembro e 58-A/98, de 4 de Maio</i>
Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março	Define as localizações e as actividades prioritárias no âmbito do SAJE
Despacho Conjunto dos Ministros Adjunto, das Finanças, e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de 5/3/97 (Diário da República, II Série, de 19/3/97)	Cria a estrutura de apoio técnico, logístico e administrativo das comissões técnicas e do administrador do SAJE
Resolução do Conselho de Ministros n.º 151/97, de 15 de Setembro	Altera a redacção do n.º 5 do n.º 6.º da RCM n.º 13/97
Resolução do Conselho de Ministros n.º 58-A/98, de 4 de Maio	Altera a redacção do n.º 6.º da RCM n.º 13/97, alterada pela RCM n.º 151/97
Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho	Altera a redacção dos art.ºs 4.º, 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97
Despacho Conjunto dos Ministros Adjunto do Primeiro-Ministro, e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de 17/11/98 (Diário da República, II Série, Suplemento, da mesma data)	Suspende o SAJE



Tribunal de Contas

As regras de cálculo dos apoios do SAJE foram estabelecidas pela RCM n.º 13/97, de 25 de Janeiro, tendo sido alteradas pela RCM n.º 151/97, de 18 de Setembro e pela RCM n.º 58-A/98, de 4 de Maio. O montante máximo das despesas apoiáveis pelo SAJE (investimento elegível) foi inicialmente fixado em 100.000 contos, valor que foi reduzido para 70.000 contos pela RCM n.º 58-A/98.

Os apoios são constituídos pelo subsídio a fundo perdido ao investimento e, havendo criação de postos de trabalho, pelo subsídio a fundo perdido à criação de emprego.

O *subsídio ao investimento* é calculado em percentagem do investimento elegível, dada pela soma de uma taxa de referência (I), de uma majoração no caso de o projecto ser uma actividade prioritária ou ter uma localização prioritária (M1) e/ou de uma majoração no caso dos promotores serem maioritariamente jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados (M2), ou seja:

$$\text{Subsídio ao Investimento} = (I + M1 + M2) \times \text{Investimento elegível}$$

I = 50% (RCM n.º 13/97), tendo sido reduzida para 35%, pela RCM n.º 58-A/98.

M1 = 10 p.p.

M2 = 10 p.p. (RCM n.º 13/97), tendo sido aumentada para 15 p.p., pela RCM n.º 58-A/98.

A percentagem máxima, com majorações, do subsídio ao investimento era, assim, inicialmente de 70%, tendo sido reduzida para 60%.

O *subsídio ao emprego*, por posto de trabalho criado, é obtido pelo produto de um coeficiente (número de meses) vezes o salário mínimo nacional (SMN), podendo ser majorado, de acordo com o quadro seguinte:

Requisitos	RCM n.º 13/97	RCM n.º 58-A/98
Jovem à procura do 1.º emprego ou desempregados há mais de 1 ano e menos de 2, com habilitações de nível 3 ou superior e beneficiários do rendimento mínimo garantido	18 × SMN	12 × SMN
Desempregado há mais de 2 anos ou cidadão portador de deficiência		18 × SMN
Outros (sem majoração)	12 × SMN	6 × SMN

Tratando-se de posto de trabalho ocupado por uma mulher, há uma majoração de 20% (isto é, o coeficiente respectivo é multiplicado por 1,2).

Quanto ao apoio máximo (soma do subsídio ao investimento e ao emprego), em percentagem do investimento elegível, era inicialmente de 100% no caso de o capital ser detido maioritariamente por jovens à procura do 1.º emprego ou por desempregados (percentagem alterada para 90% pela RCM n.º 151/97) e de 85% para outras situações. A RCM n.º 58-A/98 reduziu para 75% o apoio máximo, agora no caso de o capital ser detido exclusivamente por jovens à procura do 1.º emprego ou por desempregados, e para 55% nos restantes casos.

As taxas máximas de financiamento dos projectos através dos apoios do SAJE são elevadas, por comparação com outros sistemas de incentivos, em particular até às alterações introduzidas pela RCM n.º 58-A/98.



Os valores totais referentes aos projectos aprovados até 20/Novembro/99 (369 projectos) são os seguintes:

(em contos)

N.º de Projectos (1)	Investimento Total (2)	Investimento Elegível (3)	Incentivo Total (4)	Incentivo ao Investimento (5)	Incentivo ao Emprego (6)
369	21 356 579	14 448 235	9 753 490	7 837 373	1 916 117

Nos quadros seguintes, apresentam-se os valores e taxas médias relativas aos projectos aprovados.

Valores médios/projecto:	(Em contos)
- Investimento	57 877
- Investimento elegível	39 155
- Incentivo total	26 432
- Incentivo ao investimento	21 239
- Incentivo ao emprego	5 193

Taxas médias de:	(Em %)
- Elegibilidade (3)/(2)	67,7%
- Apoio – incentivo total (4)/(3)	67,5%
- Apoio – incentivo ao investimento (5)/(3)	54,2%
- Apoio – subsídio ao emprego (6)/(3)	13,3%
- Peso do subsídio ao investimento (5)/(4)	80,4%
- Peso do subsídio ao emprego (6)/(4)	19,6%

Assim, em média, não foram consideradas elegíveis 22,3% das despesas de investimento. Em relação ao investimento elegível, em média, foi aprovado um apoio de 67,5% (pelo que o financiamento dessas despesas a cargo dos promotores foi de 32,5%). No apoio atribuído, o subsídio ao investimento representa 80,4%.

Aos 369 projectos correspondem apoios a 3.377 postos de trabalho, ou seja, em média, mais de 6 postos de trabalho por projecto.

5.2.3 – Financiamento do SAJE e situação dos projectos

O SAJE foi criado sem estar garantida a sua integração no II Quadro Comunitário de Apoio e sem a definição da sua programação financeira, isto é, sem estarem previstos os elevados meios financeiros necessários para a sua aplicação.

Assim, 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 ao PPDR que permitisse incluir o SAJE nos apoios cofinanciados pelo FEDER, não chegou a ser concretizada, pelo que os apoios do SAJE são financiados exclusivamente por verbas orçamentais. Refira-se que a execução financeira dos sistemas de apoio já existentes no PPDR (nomeadamente o RIME e o SIR) viria a absorver a totalidade das verbas disponíveis para esse Programa Operacional.



No que se refere à programação financeira plurianual expressa nos mapas do PIDDAC em anexo às Leis do Orçamento para 1997, 1998 e 1999, é insuficiente, tornando necessárias alterações orçamentais para reforço dessas dotações, atendendo aos apoios já aprovados. Assim, no PIDDAC de 1997 não estavam previstas dotações, sendo as verbas orçamentais plurianuais previstas no PIDDAC de 1998 e de 1999 (para o período 1997-1999), respectivamente, de 2.600.000 contos e 2.550.000 contos, enquanto os apoios já concedidos no âmbito do SAJE ascendiam a 7.772.023 contos em 31/12/98, e a 9.753.490 contos em 20/11/99.

Na sua resposta, em anexo, a DGDR limita-se a confirmar a situação descrita, referindo que:

"O SAJE é um sistema que se iniciou em 1997, verificando-se no final desse ano um montante já significativo de incentivo homologado da ordem dos 3,2 milhões de contos. O facto de não ter sido possível incluí-lo no orçamento do PPDR, levou a que o mesmo fosse financiado apenas por verbas nacionais inscritas no PIDDAC da DGDR (...).

Desde 1998, os montantes passaram a ser inscritos no PIDDAC da DGDR com base nos valores indicados pelo Administrador do SAJE, tendo em conta as previsões de execução."

De Março/97 (quando a estrutura técnica do SAJE foi criada) a Novembro/98 (data em que o SAJE foi suspenso) foram recepcionadas 2.098 candidaturas (das quais 115 transitadas do SIJE, regulamentado pela Portaria n.º 606-A/93, de 28 de Junho). A situação dessas candidaturas, quanto ao processo de análise, apreciação e decisão, no final de 1998 e em Novembro/99, consta do quadro seguinte:

Situações dos projectos em 31/12/98 e 20/11/99

	Em 31/12/98	Em 20/11/99	Variação
Situação da totalidade dos projectos			
Total dos projectos:	2 098	2 099	1
Homologados	800	960	160
- Aprovados	293 (36,6%)	369 (38,4%)	76
- Reprovados	507 (63,4%)	591 (61,6%)	84
Sem decisão	976	803	- 173
Desistências	322	336	14
Situação dos projectos sem decisão			
Projectos sem decisão:	976	803	- 173
Em homologação	57	29	- 28
Em Comissão Nacional	557	445	- 112
Nas Comissões Técnicas	362	329	- 33
- A aguardar entrevista	298	} 317	} - 29
- Em análise	48		
- Nos Bancos	16		



Assim, entre Janeiro/99 e Novembro/99 foram decididos (homologados) apenas 160 projectos, mantendo-se 803 projectos sem decisão, dos quais 445 para apreciação pela Comissão Nacional, 329 pelas Comissões Técnicas e 29 aguardando homologação.

Como se observa no quadro, para os projectos com decisão (homologados), a percentagem de projectos aprovados é de 38,4%, o que permite considerar o SAJE como um sistema de apoios bastante selectivo.

As apreciações pela Comissão Nacional do SAJE e as homologações pela tutela, desde Maio/97 a 30/Setembro/99 (não tendo existido novas homologações até 20/11/99), encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Ano / Trimestre		N.º de projectos homologados
1997	2.º Trimestre	97
	3.º Trimestre	144
	4.º Trimestre	110
1998	1.º Trimestre	153
	2.º Trimestre	161
	3.º Trimestre	46
	4.º Trimestre	74
1999	1.º Trimestre	88
	2.º Trimestre	38
	3.º Trimestre	49
Total		960

Como se observa pelo quadro anterior, as apreciações pela Comissão Nacional e as consequentes decisões sobre as candidaturas, diminuíram significativamente a partir do 3.º Trimestre de 1998.

Note-se que os projectos homologados no 3.º Trimestre/99 respeitam a parte das candidaturas de 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 para assegurar a totalidade do financiamento dos apoios a conceder às candidaturas entradas.

A referência à possível insuficiência de verbas surge na legislação sobre o SAJE apenas no Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho, que altera a redacção do n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97 (que criou o SAJE), mantendo *que "Os encargos decorrentes da aplicação do SAJE são suportados por orçamento próprio, no âmbito do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional"* e acrescentando, *"podendo o Sistema ser suspenso em caso de insuficiência orçamental por*



despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território e Adjunto do Primeiro Ministro".

A suspensão efectuou-se pela publicação do Despacho Conjunto n.º 805-A/98, de 17 de Novembro, dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e Adjunto do Primeiro Ministro. O Despacho conjunto estabelece também que: "*Na definição de novas regras de apoio a jovens empresários será tido em conta a possibilidade de transição das candidaturas que não tenham sido objecto de decisão ao abrigo do actual sistema*". Assim, o despacho suspende não só a recepção de novas candidaturas, mas admite também que não venham a ser objecto de decisão todas as candidaturas entradas, em relação às quais é manifestada a intenção de ter em conta a possibilidade da sua transição para um novo sistema de apoios a jovens empresários. Os elementos recolhidos indicam que se tratará de um sistema de apoios já do QCA III (para 2000-2006, apresentado pelo Governo à Comissão Europeia em 13/Outubro/99), o que, entre outras, coloca a questão da data a partir da qual serão elegíveis, para este novo sistema, as despesas de investimento já realizadas, atendendo a que para as candidaturas entradas no âmbito do SAJE eram elegíveis as despesas realizadas até um ano antes da apresentação da candidatura, nos termos do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, prazo posteriormente alterado para 90 dias, pelo Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho.

A indefinição quanto às verbas orçamentais a disponibilizar para o financiamento dos apoios do SAJE prolongou-se até Fevereiro/Março de 1999, altura em que o Secretário de Estado da Juventude anunciou que tais verbas totalizariam 11,3 milhões de contos e prevendo que esse montante cobriria os encargos com os apoios às candidaturas entradas até Maio/98¹. Como já foi referido, a recepção das candidaturas prolongou-se até Novembro/98, data em que o SAJE foi suspenso.

A situação quanto aos compromissos já assumidos (homologados) no âmbito do SAJE era, em 20/Novembro/99, a seguinte:

	Projectos Aprovados	Anulações/ Desistências/ Rescisões	Projectos Aprovados (Corrigido)
N.º de projectos	369	41	328
Incentivo total	9 753 490	803 434	8 950 056
<i>Incentivo ao investimento</i>	<i>7 837 373</i>	<i>583 642</i>	<i>7 253 731</i>
<i>Incentivo ao emprego</i>	<i>1 916 117</i>	<i>219 792</i>	<i>1 696 325</i>

Assim, a anunciada verba de 11,3 milhões de contos (parte da qual ainda a programar devidamente no PIDDAC), seria suficiente para o pagamento dos apoios aos projectos já homologados até esse momento, ficando disponível cerca de 2,3 milhões de contos para novas atribuições. No entanto, a verba necessária para o financiamento aos projectos ainda sem decisão pode ser estimada entre 6 e 7 milhões de contos².

Em conclusão, 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,

¹ Esse tecto de 11,3 milhões de contos foi comunicado à Comissão Nacional do SAJE pelo representante do Secretário de Estado da Juventude, em 4/2/99 e consta da entrevista do Secretário de Estado da Juventude publicada pelo "Jornal Empresarial" em Março/99.

² Valor estimado considerando a taxa de aprovação dos projectos (38%).



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.

As entidades responsáveis pela gestão e pela tutela do SAJE não se pronunciaram.

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.

5.2.4 – Execução orçamental

A dotação orçamental para o pagamento dos apoios do SAJE foi inscrita no OE/98 com a classificação orgânica: Cap. 50 – Investimentos do Plano, Divisão 23 – Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Subdivisão 15 "DGDR – SAJE", e económica 08.02.03 A – "Transferências de Capital/Serviços. Autónomos – DGDR". As dotações orçamentais, alterações e "pagamentos efectuados", constantes da CGE/98, são os seguintes

Dotação e "pagamentos efectuados"

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
08.02.03 A – Transferências de Capital/Serv. Autónomos – DGDR	550 000	+ 620 077 (a) + 5 000 000 (b)	6 170 077	6 170 000
Total	550 000	+ 5 620 077	6 170 077	6 170 000

(a) Alterações orçamentais com contrapartida em dotações para outros programas do PIDDAC cujas verbas são geridas pela DGDR, autorizadas por despachos do Secretário de Estado do Orçamento, de 11/11/98 e do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, de 13/10/98 e 13/11/98.

(b) Alterações orçamentais com contrapartida na "Dotação Provisional", propostas pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional e autorizadas por despachos do Ministro das Finanças, de 30 e 31/12/98.

Como se verifica pelo quadro, as alterações orçamentais reforçaram a dotação inicial em 5.620.077 contos (+1.021,8%).

A CGE regista como "pagamentos efectuados" (despesa) as verbas requisitadas e transferidas para a DGDR. Quanto à utilização dessas verbas, a DGDR procedeu:

- ♦ à transferência de 4.070.077 contos para a Fundação da Juventude;



- ♦ à reposição do saldo não utilizado, no montante de 2.100.000 contos, já em 1999, através de guia de reposição não abatida, constituindo receita do OE/99 e destinado a reforçar a dotação para o Programa inscrita no Orçamento do Estado deste ano, através da abertura de créditos especiais¹.

Considerando as verbas efectivamente utilizadas pela Fundação da Juventude para pagamento de apoios, a diferença em relação aos valores registados nas CGE/97 e CGE/98, reportadas aos mesmos períodos (anos económicos) são as seguintes:

(em contos)

Ano económico	CGE/97 e CGE/98 "pagamentos efectuados" (1)	DGDR Pagamentos efectuados (transferências) (2)	Fundação da Juventude Pagamentos efectuados de apoios (3)	Diferença entre os "pagamentos efectuados" (CGE's) e os apoios pagos (1) – (3)
1997	1 500 000	1 500 000	499 271	1 000 729 (+66,7%)
1998	6 170 077	4 070 077	2 255 029	3 915 048 (+63,5%)
Total	7 670 077	5 570 077	2 754 300	4 915 777 (+64,1%)

Comparando o valor registado na CGE/98 como "pagamentos efectuados" (despesa) com os apoios efectivamente pagos durante o ano económico de 1998 aos beneficiários do SAJE, verifica-se que a Conta regista a mais 3.915.048 contos, isto é, mais 63,5%, resultante de:

- ♦ 2.100.000 contos, verba transferida para a DGDR e reposta nos cofres do Estado em 1999, como já foi referido;
- ♦ 1.815.048 contos, verba transferida pela 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 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%).

Tais valores evidenciam, assim, a requisição pela DGDR de verbas orçamentais em excesso, o que contraria o disposto na seguinte norma de execução orçamental²:

"Os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem indispensáveis às suas actividades" - n.º 1 do art.º 7.º do

¹ Como já foi referido, a dotação inicial do OE/99 para o Programa SAJE foi de 500.000 contos.

² Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, confrontar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Ano Económico de 1997, ponto 4.1.2 (publicado no D.R., II Série, n.º 274-Suplemento, de 24/11/98).

Nesta situação em concreto, relativamente às verbas transferidas da DGDR para a Fundação da Juventude que excedem os pagamentos de apoios, dado que se trata de transferências para uma entidade privada, tais verbas representam também uma sobrevalorização da despesa da respectiva Conta Consolidada da Administração Central (1,0 milhão de contos em 1997 e 1,8 milhões de contos em 1998).



Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (aprova as normas de execução orçamental para 1997) e n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (aprova essas normas para 1998).

Assim, atendendo 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, reduzindo os saldos de verbas orçamentais em posse da Fundação.

Na sua resposta, a DGDR alude aos factores que terão originado as diferenças entre os montantes transferidos e os apoios pagos e, no sentido apontado pelo Tribunal, refere que:

"(...) de futuro será definido com maior segurança um cronograma de transferências que reduza as probabilidades de ocorrência de saldos não adequados às expectativas de pagamento aos beneficiários."

Refira-se que as verbas transferidas para a Fundação da Juventude têm no Orçamento Privativo da DGDR a classificação económica 08.01.03 – "Transferências de capital/Administrações privadas/Instituições particulares", pelo que, sendo a Fundação uma instituição particular, a classificação é adequada para caracterizar o receptor dessas verbas. Contudo, essa classificação económica pode induzir em erro, isto é, o sector institucional "instituições particulares" (tomado globalmente) não é o destinatário final (beneficiário) dessas verbas, mas sim as empresas beneficiárias do SAJE¹.

5.2.5 – Transferência de verbas da DGDR para a Fundação da Juventude. Verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude.

Em resultado sobretudo da deficiente orçamentação, no período que foi analisado (Novembro/97 a Agosto/99), as transferências de verbas para a Fundação da Juventude têm sido efectuadas pela DGDR a um ritmo bastante irregular, em relação aos pagamentos de apoios efectuados pela Fundação. Desta situação resultaram saldos (diferença entre as verbas recebidas e os apoios pagos) em regra bastante elevados, de verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude.

Assim, nesse período, o saldo no final de cada mês teve um valor médio de 1.011.022 contos². A questão do elevado saldo médio mensal, coloca a questão dos rendimentos das aplicações dessas verbas disponíveis, rendimentos que não constam dos "Relatórios Intermédios" da Fundação da

¹ Tal situação não ocorre quando a entidade pagadora dos apoios é uma entidade pública, uma vez que as verbas orçamentais para pagamento dos apoios terão no Orçamento do Estado ou no respectivo orçamento privativo a classificação económica identificadora dos beneficiários finais dessas verbas, neste caso, a Cl. Ec. 08.01.02 – "Transferências de capital/Administrações privadas/Empresas privadas".

² Este valor inclui 104.9333 contos, saldo do SIJE (regulado pela Portaria n.º 606-A/93, de 28 de Junho) transitado para o SAJE nos termos do n.º 5 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro.



Juventude para a Comissão Nacional do SAJE, isto é, tais rendimentos não foram afectos ao pagamento de apoios do SAJE.

Por outro lado, não há qualquer decisão conhecida à data da auditoria que estabeleça o modo de financiamento dos encargos da Fundação da Juventude com as tarefas de fiscalização que realiza no âmbito do SAJE. De salientar que a Fundação da Juventude solicitou, nomeadamente por carta de 8 de Junho de 1998, dirigida ao Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Juventude, que a Fundação fosse ressarcida dos custos com a actividade que realiza neste âmbito. Nessa carta são referidos custos anuais de 21.424 contos (1.785 contos/mês).

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 financiamento dos encargos da Fundação com este sistema de apoios.

De notar o disposto no n.º 2 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 22/97: "Os encargos relativos à estrutura e funcionamento do SAJE são suportados pelo orçamento do Instituto Português da Juventude".

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, reduzindo os saldos de verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude, 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 deste sistema de apoios.

5.2.6 – Atribuição, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios

Para permitir a verificação em todas as fases (concessão do apoio, pagamentos, controlo e acompanhamento), foram seleccionados de entre os 68 projectos então concluídos, 20 projectos (29%) para a análise da documentação existente nos respectivos processos. Aos projectos seleccionados haviam sido pagos apoios no montante de 1,5 milhões de contos, representando 41% do total pago. Foram também realizadas acções junto de quatro beneficiários dos apoios, com o objectivo de verificar o cumprimento das normas aplicáveis e a situação desses projectos.

5.2.6.1 – Procedimentos e circuitos de atribuição dos incentivos

Nos processos analisados constatou-se que o promotor entregou o formulário de candidatura e os anexos previstos no regulamento do SAJE, constituindo estes um conjunto coerente para a comprovação das condições de acesso do promotor e do projecto.

Às Comissões Técnicas está atribuída a recepção e a admissão da candidatura (verificação da entrega pelo promotor do formulário e todos os anexos exigidos), a análise da candidatura (que envolve a realização de uma entrevista com os sócios/promotores) e a emissão de parecer técnico e proposta de incentivo.



A admissão da candidatura é expressa através de *chek-list* da documentação recebida, constante de espaço reservado à Comissão Técnica no formulário de candidatura. Igualmente consta desse formulário a síntese da análise da candidatura e os resultados da entrevista sobre os principais *itens*, o parecer técnico e proposta de incentivos.

De referir que a análise da candidatura 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 pela 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 determinação¹. Esta situação de, geralmente, tais indicadores estarem incorrectamente calculados pelos promotores foi confirmada pela Comissão Técnica de Lisboa. 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.

Dos resultados da entrevista é expressa, também sinteticamente, as justificações apresentadas pelos promotores em relação ao projecto apresentado, experiência e capacidade de gestão dos sócios promotores.

Como já foi referido, compete à Comissão Nacional do SAJE a apreciação dos pareceres e propostas das Comissões Técnicas que é expressa em actas. Das actas, relativamente aos projectos com apreciação positiva, constam listagens identificando o promotor, localização, tipo de projecto, sector de actividade, investimento (total, em capital fixo e elegível), postos de trabalho (discriminados por tipos/majorações) e subsídio (ao investimento, ao emprego, total e percentagem). Dos projectos com apreciação negativa, são identificadas as condições de acesso não cumpridas, estabelecidas no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, e no n.º 3.º da RCM n.º 13/97, de 25/1/97.

Das decisões, por despachos da tutela do SAJE proferidos nas referidas actas, é dado conhecimento ao respectivo promotor, pelo Administrador do SAJE, podendo o promotor reclamar da decisão, sendo, nesse caso, a candidatura reapreciada pela Comissão Nacional e sujeita a nova homologação.

Nos processos seleccionados – que não são representativos da situação geral do SAJE, referida no ponto 3, visto que foram todos homologados até Março/98 –, verificou-se que o prazo médio para o processo global de decisão foi de 96 dias úteis², prazo ainda assim reduzido, se comparado com o que se verificava no RIME (sistema com o qual apresenta maiores semelhanças quanto à natureza dos apoios).

Relativamente à legislação sobre a concessão de apoios do SAJE salienta-se a ambiguidade resultante da redacção do n.º 6.º e do n.º 7.º da Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março, que estabelece as localizações prioritárias e as actividades prioritárias, para efeitos da majoração dos apoios referida anteriormente no ponto 2. Assim, nos termos do n.º 6.º, esta Portaria anexa a lista de concelhos para efeitos de majoração no âmbito do SAJE; ao mesmo tempo, o n.º 7.º dispõe que: "São igualmente consideradas localizações prioritárias as que vierem a ser definidas como tal no âmbito do regime de Incentivos às Microempresas (RIME) ou do Sistema de Incentivos Regionais (SIR)".

¹ Nos projectos seleccionados foram calculados pela equipa de auditoria esses indicadores, tendo-se constatado que, embora para todos os projectos os indicadores calculados indicassem a sua viabilidade, em regra os valores referidos pelos promotores no formulário não estavam correctos.

² Número de dias úteis entre a data da admissão da candidatura e a da comunicação ao beneficiário, não tendo sido descontadas as interrupções previstas na legislação.



A "Lista dos municípios incluídos nas regiões mais desfavorecidas para efeitos da aplicação do SIR" consta de legislação anterior, a RCM n.º 67/94, de 11 de Agosto, e abrange vários concelhos que não constam da lista anexa à referida Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março¹.

Verificou-se que um projecto localizado no concelho de Santarém beneficiou de uma majoração de 10 pontos percentuais por a sua actividade se localizar em zona prioritária, apesar deste concelho não fazer parte da referida lista anexa à Portaria n.º 159-A/97, embora faça parte da "Lista dos municípios incluídos nas regiões mais desfavorecidas para efeitos de aplicação do SIR", constante da RCM n.º 67/94. Dado que a lista de concelhos da citada legislação do SAJE (que não inclui o referido concelho), é posterior à citada legislação do SIR (que o inclui), e atendendo à redacção do n.º 7.º da Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março, não parece que esta disposição fosse aplicável para efeitos de majoração daquele projecto.

5.2.6.2 – Pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios

A concessão do incentivo é objecto de contrato celebrado entre a Fundação da Juventude e o promotor, onde consta nomeadamente, o incentivo, as modalidades de pagamento, os comprovativos a apresentar pelo promotor, a fiscalização e acompanhamento do projecto e as obrigações do promotor.

Como já foi referido, a fiscalização e o pagamento dos apoios está cometida à Fundação da Juventude. Nos processos analisados, verificou-se que nos pedidos de pagamento a Fundação solicitou ao promotor os seguintes elementos:

- ◆ Declaração de responsabilidade pelo fornecimento dos elementos;
- ◆ Preenchimento do mapa de verificação do investimento;
- ◆ Cópias das facturas e respectivos recibos comprovativos do pagamento do investimento realizado no âmbito do projecto, devidamente carimbadas e assinadas pela gerência (os originais devem conter o número de documento para a contabilidade, data de lançamento e classificação contabilística, bem como o carimbo do SAJE)²;
- ◆ Documento(s) comprovativo(s) da criação de postos de trabalho, referindo a situação dos mesmos à data de admissão (cópia dos respectivos Contratos de Trabalho sem Termo e cópia das folhas de remunerações da empresa entregues na Segurança Social, a remeter à Fundação da Juventude desde o mês de admissão e durante os 12 meses subsequentes). No caso de se tratar de admissão de desempregados de longa duração ou jovens à procura do 1º emprego, a entrega de uma declaração comprovativa, emitida pelo Centro de Emprego da área onde os mesmos foram criados, juntamente com o registo histórico dos descontos feitos à Segurança Social até à data de admissão;
- ◆ Garantia bancária, tratando-se de pedidos de adiantamento;
- ◆ Cópia da declaração de início da actividade;

¹ A lista dos concelhos considerados prioritários para efeitos de aplicação do RIME não existia à data da referida Portaria sobre o SAJE.

² O carimbo do SAJE é apostado pelos promotores e deve mencionar "Despesa apoiada pelo SAJE – Sistema de Apoio a Jovens Empresários".



- ◆ Extracto das contas de imobilizado referente ao período de realização das despesas de investimento (Conta 42 – Imobilizações Corpóreas e Conta 43 – Imobilizações Incorpóreas);
- ◆ Cheque e extracto bancário ou documento justificativo de saída de caixa (em pagamentos por caixa), comprovativos do pagamento das despesas de investimento;
- ◆ Extracto das respectivas Contas (Conta 12 – Depósitos bancários ou Conta 11 – Caixa);
- ◆ Cópia do modelo 22 do IRC, do exercício anterior, com os devidos anexos (mapas de amortizações e reintegrações, provisões, mais-valias e menos-valias fiscais);
- ◆ Último balancete analítico disponível;
- ◆ Licenciamentos necessários para o exercício da actividade;
- ◆ Declaração de situação regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal;
- ◆ Fotocópia autenticada do registo na Conservatória Comercial.

Da verificação da documentação recebida e da verificação física efectuada, a Fundação elabora uma ficha de verificação e acompanhamento do processo.

Antecedendo os pagamentos, é efectuada a verificação física do investimento realizado por técnicos da Fundação da Juventude. Não é elaborado um relatório da verificação física efectuada, mas uma ficha de "Análise das Empresas Subsidiadas ao Abrigo do SAJE" que traduz 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.

Nos projectos seleccionados, verificou-se que as modalidades de pagamento foram:

- ◆ Em 25% dos projectos, os incentivos foram pagos por adiantamentos (de 70% do incentivo) mediante a apresentação de garantia bancária, sendo os restantes 30% pagos após verificação física e documental da globalidade do investimento;
- ◆ Em 35% dos projectos, foram pagos por prestações (de 30%, +30% e +40%) durante o período de implementação do projecto, após a apresentação de comprovativos da realização de investimento (facturas e recibos). A libertação da última tranche do incentivo, assumiu o valor de 40% do total do incentivo, ficando condicionada à utilização integral dos capitais próprios.
- ◆ Em 40% dos projectos, o incentivo foi pago pela totalidade mediante a apresentação nos 30 dias seguintes à conclusão do projecto dos documentos justificativos de despesa.

O subsídio para a criação de emprego foi liberto após a apresentação por parte do promotor dos documentos comprovativos da criação dos postos de trabalho, incluindo cópia dos contratos de trabalho.

De referir que as questões mais complexas, em especial das que possa resultar a anulação ou rescisão dos contratos, são objecto de parecer da Fundação da Juventude, o qual é submetido à Comissão Nacional, para deliberação e subsequente homologação pela tutela.

O pagamento do apoio é efectuada por cheque da Fundação da Juventude, remetido por carta que discrimina o apoio que está a ser pago (subsídio ao investimento ou à criação de emprego),



acompanhada por declaração, a devolver depois de assinada e carimbada pelo promotor, do recebimento da verba do SAJE (com a importância, n.º do cheque e banco).

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.

As facturas/recibos comprovativos das despesas de investimento foram comparadas com as respectivas facturas pró-forma e orçamentos, para análise dos desvios. Nos processos analisados não se verificaram desvios significativos em relação às componentes do investimento e aos respectivos valores, tendo as alterações sido justificadas pelos promotores. Constatou-se a existência de compensação entre rubricas das despesas de investimento, entre os valores aprovados na candidatura e os valores efectivamente realizados, sem ultrapassar o total das despesas elegíveis aprovadas e desde que não fosse desvirtuado o projecto aprovado. Nas situações em que o investimento elegível previsto foi inferior ao realizado a Fundação da Juventude procedeu à correcção do subsídio a pagar.

As diferenças encontradas entre o incentivo previsto e o pago deveram-se principalmente à redução do apoio ao emprego, pela redução dos postos de trabalho efectivamente criados em relação aos aprovados, ou pela criação de postos de trabalho a que não correspondia a majoração aprovada, e mais raramente por alterações ao projecto das quais resultou menor investimento elegível.

Nos termos da legislação e do contrato, o promotor tem obrigações que deve cumprir durante vários anos, após a conclusão física e financeira do projecto.

Assim, dispõe o n.º 2 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 22/97, que: "*As entidades beneficiárias ficam sujeitas a verificação da utilização dos incentivos concedidos, não podendo ceder, locar, alienar ou por qualquer outro modo onerar, no todo ou em parte, sem autorização prévia dos membros do Governo que decidiram sobre a concessão do incentivo, quer a gestão, quer os bens adquiridos para a execução do projecto, até cinco anos após a sua concretização*".

Também, nos termos do contrato, o promotor, deverá: "*Manter os postos de trabalho que foram objecto de concessão de incentivo (...) por um período nunca inferior a 5 anos*".

Neste âmbito, a Comissão Nacional do SAJE, em 4/2/99 (acta n.º 30, homologada em 25/3/99), deliberou que deverá existir "uma fiscalização de 2.º nível por parte das Comissões Técnicas do SAJE, obedecendo a um esquema de sorteio e/ou indicação por parte da Fundação da Juventude".

À data da auditoria realizada junto da Comissão Técnica de Lisboa (Julho/99), este processo de fiscalização ainda não se tinha iniciado. Contudo, aquando da verificação realizada junto dos beneficiários, verificou-se que o Administrador do SAJE havia solicitado a um dos promotores, por carta de 17/9/99, elementos sobre a evolução da actividade da empresa e documentação diversa, que permitem um acompanhamento e fiscalização do projecto após a sua conclusão.

No respeitante ao 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. Igualmente, 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 de vista fiscal observaram os mínimos



a que alude o art.º 22.º do Código do IRC, com excepção de uma situação¹. Também os recibos de vencimento e as folhas de desconto para a Segurança Social relativos aos postos de trabalho apoiados estavam regularmente processados.

5.2.7 – Publicitação dos apoios do SAJE nos termos da Lei n.º 26/94

Nos termos do art.º 1.º e do art.º 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), é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas. A publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante.

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 deverá ser dado cumprimento à referida legislação, através da publicação dos apoios já pagos e dos que vierem a ocorrer.

Na sua resposta, reiterada pelo Gabinete da Ministra do Planeamento, a DGDR:

"(...) concorda que deverá ser feita a publicitação dos apoios concedidos até à data e dos que vierem a ocorrer, como de resto é procedimento corrente no caso dos outros sistemas de incentivos".

As restantes entidades não se pronunciaram.

¹ O promotor transferiu para o apuramento do lucro tributável 10% do valor do subsídio ao emprego, i. é, à taxa residual constante da al. b) do n.º 1 do referido artigo, quando, atendendo ao contrato que obriga a manter os postos de trabalho apoiados durante cinco anos, seria aplicável a taxa mínima de 20%.



5.3 – Apoios concedidos no âmbito do Programa de Modernização do Comércio (PROCOM)

5.3.1 – Enquadramento

O PROCOM (Programa de Modernização do Comércio) insere-se na Intervenção Operacional Comércio e Serviços (IOCS)¹, 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 cofinanciados 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 cofinanciamento 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.

O PROCOM, ao nível do Continente, tem como principais entidades intervenientes: o Gestor da IOCS (GIOCS), que dispõe de um Gabinete de apoio (GGIOCS), a Unidade de Gestão da IOCS, a Comissão de Avaliação dos projectos do PROCOM, a Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC), o IAPMEI e a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR). A decisão sobre as candidaturas consta das actas da Unidade de Gestão, submetidas a homologação por despacho dos membros do Governo com tutela sobre o comércio e o desenvolvimento regional.

O PROCOM apoia-se em grande medida nas instituições de crédito (IC's), intervindo em alguns tipos de projectos também outras entidades como as Associações Comerciais (em projectos de urbanismo comercial de empresas), com as quais foram celebrados protocolos, e as CCR's (em projectos de urbanismo comercial/investimentos urbanísticos, promovidos por Câmaras Municipais).

No quadro seguinte, sintetizam-se os diferentes tipos de projectos e as entidades intervenientes.

¹ Além do PROCOM, a Intervenção Operacional Comércio e Serviços inclui o PAIEP 2 (Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas) e o PROMAB (Programa de Apoio à Instalação de Mercados Abastecedores).



Projectos do PROCOM e entidades intervenientes

Classificação dos projectos	Tipos de apoio	Recepção e instrução técnica das candidaturas	Proposta de concessão dos apoios e controlo da execução
1 – Projectos Pontuais	a), c)	IC's	DGCC e IAPMEI ⁽¹⁾
2 – Projectos Integrados	b), c)	IC's	DGCC e IAPMEI ⁽¹⁾
3 – Cooperação Empresarial	b), c)	IC's	DGCC
4 – Associativismo	a), b)	DGCC	DGCC e GGIOCS
5 – Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais (Microempresas e SAMEC)	a), c)	IC's	DGCC
6 – Sistema de Apoio à Melhoria do Ambiente Financeiro (MAF)	c)	IC's	GGIOCS
7 – Urbanismo Comercial (UC) – Empresas	a), c)	Associações Comerciais e IC's ⁽²⁾	DGCC
8 – UC – Estudos Globais	a)	DGCC	DGCC
9 – UC – Investimentos Promocionais	a)	DGCC	DGCC
10 – UC – Investimentos Urbanísticos		(*)	
11 – Projectos Piloto		(*)	
12 – Projectos Ambientais		(*)	

Obs:

a) Subsídio a fundo perdido ao investimento.

b) Subsídio a fundo perdido à integração de quadros.

c) Bonificação de juros de empréstimos bancários. Pode incluir bonificação de juros de rendas de contratos de locação financeira

(*) Tipos de projectos não analisados.

(1) Até Julho de 1997, os projectos pontuais e integrados estavam atribuídos à DGCC, passando neste ano para o IAPMEI.

(2) Nos projectos de urbanismo comercial-empresas as candidaturas apresentadas através das IC's representam cerca de 6%.

Nos projectos em que a recepção das candidaturas foi cometida às IC's e às Associações Comerciais, estão-lhes também atribuídas funções de controlo da sua execução.

Os sistemas instituídos para a concessão, o pagamento e o controlo dos apoios, foram objecto de análise na auditoria realizada junto da DGCC, do IAPMEI e do GGIOCS, tendo sido analisados, por amostragem, processos relativos a projectos dos tipos indicados no quadro acima, de 1 a 9¹.

No quadro seguinte, indica-se, por tipo de projecto, o número de projectos aprovados, o valor do investimento elegível e do apoio concedido e respectivos valores médios, bem como a taxa média de apoio, estando esses dados reportados a Junho/99, isto é, abrange os apoios aprovados até à homologação da 48.^a acta da Unidade de Gestão (inclusive).

¹ Relativamente aos projectos pontuais e integrados foram verificados apenas projectos da responsabilidade do IAPMEI (Direcção-Regional Sul). Quanto ao Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais, não foram analisados os apoios "Microempresas", suspensos em 1996.



Caracterização dos apoios do PROCOM (até 9/06/99 - 48.ª acta)

(em contos)

Tipo de Projectos	Número de Projectos	Investimento elegível		Apoio aprovado		
		Valor	Valor médio	Valor	Valor Médio	% de apoio
Transitados do SIMC (QCA I)	1 038	11 930 792	11 494	4 147 959	3 996	34,8
Pontuais	215	3 495 421	16 258	1 128 389	5 248	32,3
Integrados	395	34 403 295	87 097	10 964 344	27 758	31,9
Cooperação	113	9 419 842	83 361	2 654 149	23 488	28,2
Associativismo	121	5 962 441	49 276	3 949 628	32 642	66,2
<i>Subtotal - Medida 2</i>	<i>1 882</i>	<i>65 211 791</i>	<i>34 650</i>	<i>22 844 469</i>	<i>12 138</i>	<i>35,0</i>
Microempresas	288	1 857 656	6 450	591 239	2 053	31,8
SAMEC	109	1 513 713	13 887	629 236	5 773	41,6
Linhas de crédito (MAF)	634	2 873 447	4 532	193 940	306	6,7
Urbanismo Comercial/Empresas	1 508	23 141 491	15 346	14 201 839	9 418	61,4
UC – Investimentos Urbanísticos	5	577 395	115 479	293 965	58 793	50,9
UC – Investimento Promocional	2	118 100	59 050	88 575	44 287	75,0
UC – Estudos Globais	126	847 849	6 729	634 994	5 040	74,9
<i>Subtotal - Urbanismo Comercial</i>	<i>1 641</i>	<i>24 684 835</i>	<i>15 043</i>	<i>15 219 373</i>	<i>9 274</i>	<i>61,7</i>
Projectos Piloto	5	2 161 286	432 257	856 879	171 376	39,6
Ambientais	2	82 551	41 276	61 913	30 957	75,0
<i>Subtotal – Sub-Medida 3B</i>	<i>2 679</i>	<i>33 173 488</i>	<i>12 383</i>	<i>17 552 580</i>	<i>6 552</i>	<i>52,9</i>
TOTAL – PROCOM	4 561	98 385 279	21 571	40 397 049	8 857	41,1

Os projectos do SIMC referidos no quadro (1.038 projectos), mantêm a sua legislação própria, aprovada durante o QCA I, tendo transitado para o PROCOM, em 23/08/94, apenas para efeitos do seu financiamento. Estes projectos representam apoios no montante de 4,1 milhões de contos.

Até Junho/99, dos projectos aprovados no âmbito do PROCOM, destacam-se os projectos de Urbanismo Comercial/Empresas, quer em termos de número (1.508 projectos, representando 33,1% dos projectos), quer pelo apoio aprovado (14,2 milhões de contos, 35,2% do total dos apoios até então aprovados).

Destacam-se também os projectos Integrados que totalizam 11 milhões de contos de apoios aprovados.

Relativamente ao valor médio do apoio ao investimento e à taxa de apoio, verifica-se que os valores mais baixos se referem aos projectos MAF: 306 contos e uma taxa de apoio de 6,7%, em virtude desses apoios serem constituídos apenas por bonificações de juros, de empréstimos bancários até 7.500 contos, por um prazo não superior a dois anos.

Também, reflectindo a diferente natureza dos apoios, respectivas taxas e limites de apoio, pode observar-se que é reduzido o valor médio do apoio concedido aos projectos Microempresas, Pontuais e



SAMEC, bem como a taxa média de apoio (por comparação a taxas de apoio de outros sistemas de incentivos, abrangendo também empresas comerciais).

Quanto aos projectos que maior peso têm no PROCOM – os projectos de Urbanismo Comercial/Empresas – a percentagem média de apoio então verificada era de 61,4%, pelo que, em média, caberia aos promotores assegurar 38,6% das despesas do investimento elegível, sendo o valor médio do apoio de 9.418 contos ¹.

Relativamente ao montante dos apoios pagos face aos aprovados, com exclusão dos projectos do SIMC, em Junho/99 verificava-se uma baixa execução (27,3%, correspondendo a apoios pagos no montante de 11.038.296 contos) devida a diferentes factores, nomeadamente:

- ◆ à data recente da aprovação dos projectos, visto que, com excepção dos projectos transitados do SIMC, as aprovações de projectos se concentraram em 1998 e 1999;
- ◆ à natureza de alguns apoios, cujo pagamento se processa ao longo de vários anos após a aprovação do projecto, como é o caso dos subsídios a fundo perdido à integração de quadros (pagos durante três anos²) e das bonificações de juros (pagas ao longo de vários anos³);
- ◆ ao facto de o valor aprovado para as bonificações de juros a pagar durante a vida dos empréstimos estar sobreavaliado, dado que foi estimado com base em taxas de juro superiores às que se têm verificado;
- ◆ a atrasos na execução física e financeira dos projectos pelos promotores e a atrasos no pagamento dos apoios a projectos já concluídos.

5.3.2 – Programação financeira do PROCOM

No que se refere ao PROCOM (constituído pela medida 2 e sub-medida 3B da Intervenção Operacional Comércio e Serviços), no quadro seguinte indicam-se os valores constantes da programação financeira revista em Julho/99 (verbas do FEDER e do OE para apoios), os montantes dos apoios já aprovados até 22/Outubro/99, i. é, com a homologação da 50.^a acta da Unidade de Gestão, e o "overbooking" (apoios aprovados que excedem o previsto na programação financeira):

¹ Na sua resposta, reportando-se já a dados finais, a DGCC informou que o total destes projectos aprovados no âmbito do QCA II ascendeu a 3.167, e que a percentagem média de apoio se situou em 58,2% das aplicações relevantes, passando o valor médio do incentivo para 8.749 contos.

² Desde que esse período não ultrapasse a referida data de 31/10/2000 (data limite para a execução física e financeira dos projectos), caso em que serão pagos até essa data.

³ Os empréstimos bonificados podem ter uma duração até seis anos. Dado esse longo período, o Gestor pretende organizar uma operação pela qual, uma ou várias instituições de crédito que apresentem condições mais favoráveis, tomem os encargos de liquidação das bonificações de juros na data do seu vencimento, contra a entrega antecipada do correspondente montante de verbas do PROCOM.



Programação financeira do PROCOM e apoios aprovados (até 22/10/99 – 50.^a Acta)

(em milhões de contos)

Medidas	Programação financeira (FEDER e OE)	Apoios aprovados	"Overbooking"	
			Valor	%
Medida 2 2A – Dinamização das Empresas 2B – Cooperação Empresarial 2C – Associativismo	13,221	23,001	+ 9,780	+ 74,0%
Medida 3 3B – Projectos Especiais	17,237	21,716	+ 4,479	+ 26,0%
Total	30,458	44,717	+ 14,259	+ 46,8%

Como se verifica pelo quadro, até àquela data tinham sido aprovados apoios no montante de 44,717 milhões de contos, valor que ultrapassava em 14,259 milhões de contos (+ 46,8%) a verba estabelecida na programação financeira para os apoios a conceder no âmbito do PROCOM (30,458 milhões de contos).

Não é possível estimar, com rigor, o valor final do "overbooking", por duas ordens de razões inversas:

Assim, o valor do "overbooking" indicado no quadro está sobreavaliado, visto que: a) não tem em conta a redução do apoio a pagar em relação ao valor do apoio aprovado, resultante de projectos cuja execução seja inferior à prevista; b) o valor dos apoios aprovados sob a forma de bonificações de juros ter sido estimado, na altura da concessão do apoio, a taxas de juro superiores às que se têm verificado. Mesmo com alguma redução pelos factores referidos, o nível de "overbooking" do PROCOM, nessa data, pode ser considerado elevado.

Por outro lado, saliente-se que após a realização da auditoria, a imprensa publicou listagens de novas actas da Unidade de Gestão (actas posteriores à 50.^a) homologadas, que concedem apoios a algumas centenas de novos projectos de Urbanismo Comercial/Empresas, valor que acresce ao "overbooking" constante do quadro.

À data da auditoria, o Gestor da IOCS não dispunha de elementos que permitissem determinar a fonte de financiamento prevista para o "overbooking".

O financiamento desses apoios aprovados, 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 ¹ 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 de apoio, as despesas de investimento já realizadas, o que pode implicar que o Orçamento do Estado venha a ter de financiar os apoios a projectos aprovados numa percentagem superior à prevista (25%).

Em relação a projectos cujas candidaturas não foram apresentadas até à data de encerramento do PROCOM (ou que tendo sido apresentadas, não sejam homologadas), tendo entretanto sido realizadas

¹ Quadro Comunitário de Apoio para 2000-2006, apresentado pelo Governo à Comissão Europeia em 13/Outubro/99.



despesas de investimento, colocar-se-á igualmente a questão da elegibilidade dessas despesas para o QCA III. Esta questão é especialmente relevante para os projectos de urbanismo comercial de empresas, visto que no âmbito dos regulamentos do PROCOM eram elegíveis despesas realizadas até 6 meses antes da apresentação da candidatura.

Note-se que, mantendo-se a mesma proporção entre os 39 estudos globais de urbanismo comercial ("zonas de intervenção")¹ relativamente aos quais se conhecia já o montante dos apoios atribuídos aos projectos de empresas (14.201.839 contos), para os restantes 105 estudos globais que estavam então em curso, e que, em princípio, irão originar projectos de empresas, pode estimar-se a verba necessária para os apoios a conceder apenas a esses projectos em 38,2 milhões de contos². A manter-se a proporção média de 38 candidaturas por "zona de intervenção", aos referidos 105 estudos globais corresponderão 3.990 candidaturas adicionais de projectos de empresas.

A situação financeira, do PROCOM é, assim, preocupante, em particular no que respeita ao projectos de urbanismo comercial, e exige uma especial atenção na transição do QCA II para o QCA III.

5.3.3 – Dotações orçamentais e pagamentos efectuados em 1998

As dotações orçamentais para o PROCOM foram inscritas no OE/98 no Cap. 50, Divisão 15 – IAPMEI, Subdivisão 07 – "SG – Intervenção Operacional Comércio e Serviços/Modernização do Comércio – PROCOM", como transferências para o IAPMEI. Estas dotações destinaram-se ao financiamento orçamental do Programa do PIDDAC (Mapa XI, anexo ao OE), com a mesma designação.

De notar que até 1997 (inclusive) o PROCOM e o Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas (PAIEP II), constituíam dois projectos de um mesmo programa do PIDDAC, designado por "IOCS", tendo como serviço executor o ICEP, estando as verbas orçamentais inscritas como transferências para este Instituto, que foi a entidade pagadora dos apoios do PROCOM até esse ano.

¹ Os projectos de urbanismo comercial realizam-se por fases, sendo inicialmente elaborado o estudo global para a "zona de intervenção" (conjunto de ruas do "centro histórico" da cidade ou vila) e posteriormente apresentadas as candidaturas das empresas aí localizadas. Embora os projectos de urbanismo comercial de empresas sejam individuais, inserem-se num projecto colectivo, que tem desde início o envolvimento da respectiva Câmara Municipal e das entidades intervenientes no PROCOM, o que confere ao Estado particulares responsabilidades, em relação a projectos puramente individuais.

² Somando o "overbooking" então existente (14,2 milhões de contos), com o valor acima estimado para os apoios a conceder a empresas que apresentem candidaturas no âmbito desses 105 estudos globais (38,2 milhões de contos) obtém-se o valor total estimado de 52,4 milhões de contos, a financiar já fora do QCA II



As dotações orçamentais e os "pagamentos efectuados" em 1998 (valores da CGE) constam do quadro seguinte:

Dotações orçamentais e pagamentos efectuados do Programa PROCOM

(em contos)

Rubricas de Classificação Económica	Dotação inicial	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
04.01.03 A – Transferências Correntes/ /Serv. Autónomos – IAPMEI	200 000	0	0
08.02.03 A – Transferências de Capital/ /Serv. Autónomos – IAPMEI	1 000 000	2 522 605	2 522 605
Total	1 200 000	2 522 605	2 522 605

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas requisitadas e transferidas para o IAPMEI (2.522.605 contos). Além das verbas orçamentais, o IAPMEI recebeu nesse ano 2 milhões de contos de verbas do FEDER, transferidas pela DGDR, totalizando as verbas recebidas para pagamento de apoios do PROCOM 4.522.605 contos, dos quais 55,8% de verbas orçamentais e 44,2% de verbas do FEDER.

Quanto aos apoios pagos pelo IAPMEI em 1998, constam do seu mapa de controlo de execução orçamental, com a classificação orgânica "Despesas de Investimento do Plano – IOCS", e económica:

Mapa de Controlo da Execução Orçamental do IAPMEI (despesa) – PROCOM

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	Apoios pagos
06.03.00 – Outras despesas correntes/Diversas	0
08.01.01 – Transferências de capital/Empresas públicas	42 607
08.01.02 – Transferências de capital/Empresas privadas	3 262 332
08.02.04 – Transferências de capital/Administração Local - Continente	3 916
08.02.04 – Transferências de capital/Regiões Autónomas - Açores	33 242
Total	3 342 097

No quadro seguinte indicam-se as verbas do OE e do FEDER recebidas pelo IAPMEI, o cofinanciamento previsto para os apoios pagos e as respectivas diferenças.



(em contos)

	Verbas recebidas pelo IAPMEI (1)	Financiamento previsto dos apoios pagos (2)		Saldos das verbas recebidas (1) – (2)
OE	2 522 605	835 524	(25%)	+ 1 687 081
FEDER	2 000 000	2 506 573	(75%)	- 506 573
TOTAL	4 522 605	3 342 097	(100%)	+ 1 180 508

Dado que o financiamento previsto para os apoios do PROCOM é de 75% pelo FEDER e de 25% pelo OE¹, nos apoios pagos corresponderia o financiamento de 2,5 milhões pelo FEDER (mais 0,5 milhões de contos do que as verbas transferidas pela DGDR para o IAPMEI), e de 0,8 milhões pelo Orçamento do Estado (menos 1,7 milhões de contos do que as verbas requisitadas pelo IAPMEI).

Este 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, considera-se necessário, desde que assegurado o pagamento desses apoios aos beneficiários, que o seu financiamento anual, 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:

"Os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem indispensáveis às suas actividades" – n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (aprova as normas de execução orçamental para 1998).

Como também se tem referido nos sucessivos pareceres do Tribunal, não existe em anexo à Conta, com uma estrutura idêntica ao Mapa XI (PIDDAC) anexo à Lei do 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 cofinanciamento orçamental dos apoios pagos.

¹ Percentagens previstas para os apoios do PROCOM, com excepção, dos projectos de investimentos urbanísticos, promovidos por Câmaras Municipais, que não tiveram expressão em 1998.



5.3.4 – Concessão, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios

Dada a diversidade dos tipos de apoio que integram o PROCOM e o número de projectos apoiados, a gestão do PROCOM é complexa, envolvendo um grande volume de trabalho por parte de todas as entidades intervenientes.

De acordo com a análise efectuada, referem-se em seguida os resultados da verificação quanto aos sistemas de concessão e pagamento dos apoios, e ao controlo da execução dos projectos, relativamente a aspectos susceptíveis de serem melhorados ou a ter em conta em apoios de natureza idêntica.

5.3.4.1 – Análise das candidaturas e concessão dos apoios

Para uniformizar a análise e parecer pelas entidades que recebem as candidaturas e procedem à sua instrução técnica, foi criado um modelo de "relatório de análise económica e financeira" (RAEF). Tratando-se de IC's e de Associações Comerciais esses relatórios são remetidos à DGCC ou ao IAPMEI¹, que, por sua vez, elaboram o seu relatório de análise da candidatura e proposta de apoio, o qual é enviado à Comissão de Avaliação do PROCOM, e posteriormente à Unidade de Gestão para a apreciação e subsequente homologação pela tutela.

Nos vários tipos de projectos analisados, relativamente aos quais está atribuído às IC's a recepção e a instrução técnica das candidaturas, verificou-se que, com frequência, não remeteram à DGCC ou ao IAPMEI, junto com o RAEF, todos os elementos que devem integrar o *dossier* de candidatura. Estão neste caso as facturas pró-forma ou orçamentos justificativos das despesas de investimento e os documentos comprovativos das condições de acesso do promotor e do projecto, designadamente certidões comprovativas da sua situação regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal e as declarações do imposto sobre o rendimento que permitem verificar o cumprimento da condição de acesso relativa à autonomia financeira.

Em relação aos documentos justificativos das despesas de investimento proposto, note-se que a determinação do valor do investimento apoiável pelo PROCOM, em vários tipos de projectos exige uma rigorosa classificação das diferentes despesas por rubricas de investimento, visto que para algumas dessas rubricas (nomeadamente, despesas com a realização de obras, integração de quadros técnicos e custo do projecto de candidatura), o respectivo valor máximo apoiável está limitado por percentagens fixadas em relação ao valor do investimento em equipamento relevante ou do investimento total.

Em projectos analisados verificou-se que o IAPMEI e a DGCC, quando a esta eram remetidos esses documentos pelas IC's, tiveram, com alguma frequência, de proceder à reclassificação das despesas por rubricas constantes dos RAEF remetidos pelas IC's.

Assim, dado que a classificação das despesas pelas IC's podia não estar correcta, como se verificou por vezes, considera-se que deveriam ter sido remetidos à DGCC e ao IAPMEI, em todas as candidaturas, as facturas pró-forma ou orçamentos, por permitirem uma melhor discriminação das despesas e, em consequência, uma melhor verificação da sua elegibilidade e da sua classificação, para o cálculo do apoio.

¹ Cfr. quadro do ponto 1.



Nas suas respostas a DGCC e o IAPMEI mencionam que, sempre que eram detectadas faltas de elementos nos *dossiers* de candidatura os mesmos eram solicitados, excepto no casos de dois projectos de cooperação que foram verificados junto da DGCC.

Refira-se que no domínio dos projectos de cooperação, que constituem um tipo específico de projectos do PROCOM, quer em resultado da sua natureza¹, quer em resultado da interpretação que terá sido feita do disposto na legislação do PROCOM, 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.

Assim, em dois dos quatro projectos analisados na auditoria, apenas foi analisado pela DGCC o respectivo projecto global e verificado o cumprimento das condições de acesso da empresa "líder", tendo as empresas individuais aderentes ficado dispensadas de apresentar candidatura própria e respectivos anexos, designadamente os documentos comprovativos da sua situação regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal, e as declarações do imposto sobre o rendimento, criando desigualdade em relação às empresas aderentes de outros projectos, no acesso ao mesmo tipo de apoios.

Assim, a todos os promotores individuais ou beneficiários, deveria ter sido exigida comprovação de que reuniam as condições de acesso previstas na legislação regulamentadora do PROCOM e, no caso da recepção das candidaturas pelas IC's, deveriam ter sido remetidas cópias desses documentos à DGCC e ao IAPMEI.

Na sua resposta a DGCC reconhece que houve, efectivamente diferenças na metodologia de análise e das condicionantes de aprovação dos projectos individuais das empresas aderentes a esses dois projectos globais, em virtude da respectiva empresa "líder" se ter responsabilizado perante o PROCOM, financeiramente pelo projecto global.

Quanto à análise das candidaturas e ao cálculo dos apoios, em vários tipos de projectos a sua elegibilidade e a determinação do valor do apoio resultam da pontuação obtida em termos de relevância comercial, que traduz a qualidade atribuída ao projecto e à empresa. Para auxiliar a pontuação destes indicadores, a DGCC e o IAPMEI preenchem uma "grelha de avaliação". Observa-se que alguns dos indicadores de natureza qualitativa têm um elevado grau de subjectividade, exigindo distinções subtis, por exemplo, entre o que constitui "substituição do equipamento por outro mais evoluído" e o que constitui "substituição do equipamento por outro tecnologicamente mais avançado", ou entre o que constitui uma "média" ou "forte" racionalização da actividade da empresa.

Em relação ao custo com a elaboração do projecto de candidatura, em vários tipos de projectos, o respectivo valor máximo apoiável vem expresso na legislação do PROCOM em percentagem do investimento total ou em percentagem do investimento em equipamento. Por exemplo, nos projectos pontuais, esse valor máximo é de 5% do valor do investimento elegível em equipamento, do respectivo projecto. Assim, nos projectos analisados, dadas as diferenças nos valores do investimento em equipamento, o preço da elaboração do projecto variou entre 500 e 1.300 contos, embora não existissem grandes diferenças qualitativas nos projectos apresentados. Por esse motivo, a legislação relativa a vários tipos de projectos deveria fixar, para as despesas com a elaboração dos projectos de candidatura, um montante máximo e não apenas um limite variável em percentagem do valor do

¹ Os projectos de cooperação têm em regra uma estrutura básica, constituída por uma "empresa líder do projecto global" e por empresas "associadas" (aderentes) ao projecto global, que apresentaram ou não projectos individuais.



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 empresas¹.

Em projectos de associativismo, promovidos por Associações Comerciais ou Sindicatos, assinala-se que o conceito de integração de quadros, para constituição ou reforço de gabinetes técnicos de apoio aos associados, não é análogo à criação de postos de trabalho em outros sistemas de incentivos, isto é, não se trata necessariamente da admissão de novos técnicos, podendo tratar-se de técnicos já existentes que passarão a estar afectos às tarefas para que foi criado o gabinete técnico².

As condições para estes apoios do PROCOM eram, inicialmente, pouco exigentes. Assim, até uma data recente não era exigido que o contrato de trabalho do técnico cuja remuneração é objecto de apoio fosse sem termo e em regime de exclusividade³, o que passou a ser uma condição necessária.

Também, num projecto mais recente, para que a referida afectação ao gabinete fosse considerada integração, foi exigida como condição da sua aprovação que a respectiva associação apresentasse os contratos, sem termo, dos técnicos a integrar, com fixação do local e horário de trabalho, dependência hierárquica e data efectiva de início de funções. Refira-se que num segundo projecto do mesmo promotor, que pretendia afectar mais técnicos ao gabinete já existente, não foi aceite essa afectação, ficando a aprovação condicionada à contratação de novos técnicos, o que evidencia uma maior exigência para a concessão deste tipo de apoios.

Os vários tipos de projectos podem ser aprovados com condicionantes, a cumprir pelo promotor, e que lhe são comunicadas. Quanto às condicionantes relativas ao financiamento do projecto por capitais próprios, pelo menos na percentagem mínima estabelecida nos regulamentos do PROCOM e às diferentes modalidades da sua realização, apenas foram estabelecidas no âmbito da aprovação de tipos de apoios da responsabilidade da DGCC de criação mais recente (urbanismo comercial, criado em 1997, e SAMEC, criado em 1998)⁴. Relativamente a projectos do IAPMEI, já em anos anteriores, através de auditorias realizadas a outros sistemas de incentivos, se havia verificado que a condicionante (e a futura comprovação) do financiamento dos projectos por capitais próprios constituía uma exigência do Instituto.

Relativamente aos prazos de aprovação das candidaturas, abrangendo as fases de instrução técnica (nomeadamente pelas IC's), análise e parecer pela DGCC e, a partir de Julho de 1997, pelo IAPMEI, apreciação pela Comissão de Avaliação e pela Unidade de Gestão e homologação, pelos Secretários de Estado do Comércio e do Desenvolvimento Regional, se bem que a legislação do PROCOM não estabeleça prazos, verificou-se, em vários tipos de projectos da DGCC, para candidaturas apresentadas em 1994 e 1995, que a sua aprovação demorou cerca de um ano, sendo de vários meses para 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.

¹ Na sua resposta, a DGCC refere que foi "(...) por força da constatação de que a diferenciação de preço poderia não corresponder a diferenças de qualidade dos projectos, que se passou a considerar nas Normas de Execução dos projectos de urbanismo comercial limites em percentagem e em valor absoluto. Aliás, também se colocou a questão para os projectos de arquitectura".

² A integração de quadros técnicos em projectos de empresas (projectos integrados ou de cooperação) corresponde, em regra, à criação de postos de trabalho, sendo também considerada integração de quadro técnico a situação de um trabalhador que conclui a sua formação e passa a desempenhar funções de nível técnico.

³ Ao contrário dos projectos de empresas, em que sempre foi exigida a apresentação de um contrato sem termo.

⁴ Nomeadamente a alteração do pacto social da empresa promotora, quando esse financiamento por capitais próprios seja realizado por prestações suplementares e tais prestações não estejam nele previstas.



5.3.4.2 – Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios

a) Documentos comprovativos das despesas de investimento realizadas

Relativamente aos tipos de projectos em que cabe às IC's a recepção e instrução técnica das candidaturas, em que se incluem os projectos sem financiamento bancário, está-lhes também atribuída a verificação do investimento realizado e a verificação dos respectivos documentos de despesa.

Nesse âmbito, as IC's remetem à DGCC ou ao IAPMEI o "relatório final do investimento concluído" (RFI), ou, tratando-se de projectos MAF, remetem ao GGIOCS um relatório, simplificado, de conclusão do investimento. Remetem também uma declaração onde consta, nomeadamente, não existirem facturas, recibos (ou qualquer outra forma de comprovação inequívoca de pagamento das despesas) com data anterior à legalmente estabelecida para efeitos de apoio, e de não estar incluído o IVA nos valores considerados do investimento.

Do RFI constam quadros com os valores – previstos e realizados - do investimento, das aplicações relevantes, e da cobertura financeira do investimento, e um quadro, por rubricas do investimento, das facturas comprovativas da realização do investimento (fornecedor, número e valor). Constam também os comentários quanto aos desvios verificados e quanto ao cumprimento dos objectivos do projecto. Em alguns dos processos analisados, a respectiva IC refere no RFI ter realizado a verificação física (vistoria) do projecto, enquanto os restantes são omissos quanto à realização dessa acção.

Relativamente à documentação anexa ao RFI também não se verifica um procedimento uniforme por parte das IC's. Assim, verificou-se que algumas IC's anexavam cópias (ou mesmo os originais, a título devolutivo) das facturas e recibos, o que não sucedia noutros casos.

Verificou-se, em projectos em que a respectiva IC havia remetido cópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento, que a DGCC excluiu algumas despesas, por não serem elegíveis, nomeadamente por a data dos documentos de despesa ser anterior à legalmente fixada.

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

Pelo contrário, na DGCC não foram criadas estruturas que permitissem a realização de acções de fiscalização junto dos promotores. Assim, nos casos em que tais documentos não 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 a DGCC não possui estruturas para a realização de verificações junto do promotor que permitam colmatar as lacunas da informação recebidas das IC's, considera-se necessário que o promotor entregue à IC fotocópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento, que as deverá remeter à DGCC. Tal como veio a ser exigido em projectos de urbanismo comercial de empresas, para os restantes projectos tais documentos deveriam ser acompanhados de 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.

Na sua resposta a DGCC, confirma que *"(...) por vezes, não recebe das IC's (...) documentação que fundamente o RFI, designadamente os originais, ou fotocópias das facturas e recibos, consoante a prática da IC (...)".* A DGCC salienta que esta dispensa só tem vindo a ser feita se a IC apresentar a declaração anteriormente mencionada e que *"(...) cabendo àquelas Instituições, nos termos da legislação (art.º 37.º do DL n.º 184/94) tarefas de fiscalização e acompanhamento e, considerando, a manifesta falta de meios destes Serviços, foi-se aceitando a prática atrás referida, para obviar ao "afunilamento" da execução financeira dos projectos. Por outro lado, considerou-se que a realização de auditorias promovidas pelo GIOCS também constituía um instrumento de apoio ao controlo da boa execução dos projectos e que, poderia atenuar as dificuldades da DGCC, nesta área".*

Saliente-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 GGIOCS 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 GIOCS às respectivas IC's.

- b) Comprovação da efectivação do pagamento das despesas de investimento e do financiamento do projecto por capitais próprios. Desvios entre o projecto realizado e o aprovado na candidatura

Relativamente à efectivação dos pagamentos respeitantes às facturas e recibos das despesas de investimento, o IAPMEI, conforme já foi referido, procede à sua confirmação através da verificação realizada junto do promotor.

Relativamente 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. Nesses projectos, a efectivação dos pagamentos das despesas de investimento foi comprovada, além das fotocópias de facturas e recibos, através de fotocópias dos cheques emitidos à ordem dos fornecedores (nos casos em que foi utilizado este meio de pagamento) e por extractos da conta bancária do promotor com evidência do desconto dos cheques, bem como pela contabilidade do promotor, através dos Balancetes do Razão pré e pós-projecto e de extractos referentes às contas movimentadas, nomeadamente: "Caixa", "Depósitos", "Imobilizado" e "Fornecedores de Imobilizado".

Quanto à comprovação do financiamento do projecto por capitais próprios, pelo menos na percentagem mínima determinada pelos respectivos regulamentos, para os projectos a cargo da DGCC, verificou-se que essa comprovação é efectuada também apenas para os tipos de projectos acima referidos, mais recentes.

Essa comprovação é realizada por diferentes formas, conforme a modalidade de financiamento por capitais próprios. Assim, tratando-se de prestações suplementares, verificou-se que a DGCC solicitou a acta de aprovação da constituição dessas prestações, a comprovação da alteração do pacto social quando tais prestações não estavam nele previstas e documentos comprovativos das entradas em numerário (cópias dos talões de depósito e extractos bancários). Solicitou também a última declaração modelo 22 do IRC (no caso de já registar a alteração nos capitais próprios) e o balancete mais recente.



Quanto aos restantes tipos de projectos refere a DGCC na sua resposta que:

“Relativamente à comprovação da constituição dos capitais próprios a DGCC no início do programa, fazia fé na informação dada pelas IC's, nos RFI's, tendo em conta as atribuições implícitas nas alíneas g) e i) dos Protocolos, em articulação com o art.º 37.º (Fiscalização e Acompanhamento) do Decreto-Lei n.º.184/94.

Contudo, a DGCC sentiu a necessidade de testar, por amostragem, se as IC's estavam a fazer as comprovações correctamente, tendo passado a solicitar toda a documentação necessária às mesmas comprovações, prática que já se vem verificando há anos”.

Como já foi referido, são realizadas acções de controlo por empresas de auditoria, 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 previstos¹.

Relativamente à execução dos projectos, os regulamentos do PROCOM referem apenas que o contrato de concessão do apoio poderá ser rescindido, em caso de incumprimento pelo promotor dos objectivos e obrigações nele constantes, sem definir critérios de apreciação dos desvios entre o investimento realizado e o investimento aprovado, constante da candidatura. Esses critérios ou regras, foram estabelecidos pelas entidades gestoras do PROCOM, considerando o projecto executado desde que pelo menos 75% das aplicações relevantes tenham sido realizadas e não tenham sido desvirtuados os objectivos do projecto, isto é, desde que os investimentos não realizados não influenciassem os pressupostos em que se baseou a aprovação do incentivo.

Pequenas alterações ao projecto e aos montantes das diferentes rubricas do investimento são também aceites, como a mera substituição de equipamentos previstos na candidatura por outros que cumpram a mesma função, e a compensação entre rubricas do investimento corpóreo, isto é, entre os montantes previstos e realizados dessas rubricas, desde que essas alterações se justifiquem e não seja ultrapassado o valor do apoio. Não são aceites compensações entre rubricas do investimento fixo corpóreo e incorpóreo, nem entre a rubrica de obras e qualquer outra rubrica.

Situação particular, por envolver maior subjectividade quanto a tratar-se de uma alteração justificada do projecto, verifica-se quando a despesa realizada se enquadra numa rubrica do investimento relativamente à qual não tinha sido aprovado qualquer valor. Pontualmente, em projectos da DGCC, verificou-se que não foram utilizados critérios uniformes em despesas relativas a obras, não previstas no projecto aprovado, que foram aceites num caso e excluídas noutro, tal como já havia considerado a instituição de crédito nos respectivos relatórios finais dos investimentos concluídos. Verificou-se também não ter sido aplicada em todos os casos, a regra da não compensação entre rubricas do

¹ O âmbito definido para essa auditorias é o seguinte:

- a) "Verificação física dos projectos e sua conformidade com a descrição constante da candidatura aprovada e com o contrato celebrado com o promotor;
- b) Elegibilidade das despesas apresentadas para apoio financeiro, face à legislação nacional e comunitária;
- c) Verificação da adequação dos suportes documentais, dos registos contabilísticos do investimento, do apoio financeiro obtido e dos pagamentos efectuados no âmbito do projecto;
- d) Cumprimento dos objectivos previstos;
- e) Verificação da situação económica e financeira do promotor e comparação com os elementos de candidatura".



investimento corpóreo e incorpóreo, quando o investimento realizado difere do previsto, tendo-se verificado em alguns projectos que foi aceite tal compensação.

c) Pagamento dos apoios

Compete ao IAPMEI, por ordem do Gestor, efectuar a transferência de verbas para aprovisionar a conta do PROCOM na respectiva IC e a transferência de verbas para as entidades pagadoras dos apoios nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como proceder ao pagamento dos apoios directamente aos beneficiários, nos restantes casos.

De notar que essas contas do PROCOM nas IC's não constituem contas bancárias no sentido usual do termo, mas contas administrativas ou contabilísticas, onde as IC's registam as verbas recebidas do IAPMEI e debitam os pagamentos de subsídios efectuados aos promotores de que receberam as candidaturas, e as bonificações de juros, que constituem o grande volume de movimentos realizados.

d) Controlo da bonificação de juros

Tal como foi referido no ponto 5.3.1 e evidencia o respectivo quadro, o PROCOM apoia-se em grande medida nas IC's, cabendo-lhes a recepção e a instrução técnica das candidaturas de vários tipos de projectos, bem como o controlo da execução desses projectos. Conforme se encontra evidenciado nesse quadro, a modalidade de apoio do PROCOM sob a forma de bonificações de juros abrange a maior parte dos tipos de projectos.

O sistema delineado para o controlo, pelo GGIOCS, e pagamento das bonificações de juros, é genericamente o seguinte:

1. Elaboração pelo GGIOCS, por beneficiário, do "mapa (inicial) do serviço da dívida" (valor do empréstimo, amortizações, taxa de juro e bonificações previstas para cada período), de acordo com o contrato de empréstimo e de concessão de apoios financeiros, celebrado com a IC e o promotor, ou documento que contenha os elementos necessários. Este mapa é o principal instrumento de controlo da correcção das várias operações que envolvem valores relativos às bonificações ;
2. Comunicação, mensal, pela IC, das bonificações de juros a vencer em cada período (identificando o mutuário, as utilizações do empréstimo, as amortizações realizadas, a taxa de juro e o valor das bonificações do período);
3. Verificação desses valores pelo GGIOCS, quanto à taxa de juro e à sua correspondência com o "mapa do serviço da dívida" de cada promotor individual. Nesta fase podem ser corrigidas as listagens remetidas pela IC, em especial quanto às taxas de juro, no caso das utilizadas pela IC não serem as previstas no regulamento do PROCOM e, em consequência, os valores das bonificações;
4. Elaboração de uma informação propondo ao Secretário de Estado do Comércio (SEC) o pagamento das bonificações de juros, anexando as listagens (corrigidas), discriminadas por IC, por tipo de projectos (pontuais, integrados, etc.) e beneficiário;
5. Comunicação à respectiva IC, anexando as listagens enviadas ao SEC, para que proceda à afectação de verbas existentes na respectiva conta do PROCOM na IC para liquidação das



- bonificações vencidas, de acordo com essas listagens corrigidas e indicando o saldo da conta resultante dessas afectações;
6. Registo do valor das afectações, como pagamentos efectuados, no SIDREG ¹, por projecto, de acordo com essas listagens das afectações remetidas às IC's;
 7. Comunicação ao IAPMEI para que proceda à transferência de verbas para a conta do PROCOM na IC, caso o saldo seja insuficiente ou excessivamente reduzido. Para o efeito, o GIOCS envia "ordem de pagamento" ao IAPMEI, que o Instituto devolve, anotado em como procedeu a essa transferência;
 8. Envio pela IC ao GGIOCS dos valores das bonificações efectivamente debitadas ao PROCOM, por data e promotor, através de extractos discriminados da respectiva conta do PROCOM (ou de extractos com movimentos agregados, com suporte em listagens discriminativas desses movimentos);
 9. Conferência pelo GGIOCS, por projecto, dos valores constantes das afectações efectuadas e dos valores constantes do respectivo "mapa do serviço da dívida", com os valores constantes desses extractos da conta do PROCOM.

Foi solicitado, por diversas vezes, pelo GGIOCS às IC's, para que comunicassem a cada promotor o valor de cada bonificação de juros liquidada pelo PROCOM, com o objectivo dos promotores reflectirem tais pagamentos na sua contabilidade. Nos processos analisados, referentes a um tipo de projectos (SAMEC) e a uma IC verificou-se a existência de tais comunicações, mas este procedimento não foi prática generalizada².

Após a conclusão do projecto, de acordo com o relatório e proposta recebido da DGCC ou do IAPMEI, no caso de o investimento realizado ser menor que o previsto e implicando uma redução no empréstimo bonificado utilizado por cada promotor, o GGIOCS procederá à:

10. Correção do "mapa do serviço da dívida" do respectivo promotor, recalculando as bonificações que seriam devidas, dada a redução do empréstimo bonificado, e a diferença em relação às bonificações pagas, a estornar;
11. Comunicação à IC do novo valor do empréstimo bonificado e do valor a estornar relativamente às bonificações já pagas;
12. Confirmação de que a IC procedeu ao estorno relativamente às bonificações vencidas e pagas e que aplica o novo valor do empréstimo bonificado para o cálculo das bonificações vincendas.

Trata-se de um sistema muito complexo, atendendo ao número de empréstimos bonificados (cerca de 2.500) devendo repetir-se os procedimentos acima, para o mesmo beneficiário, em cada vencimento da bonificação de juros, durante vários anos. Note-se também que se trata de diferentes IC's com diferentes procedimentos e prazos quanto ao processamento da informação requerida pelo GIOCS, resultantes, nomeadamente, da maior ou menor adequação dos respectivos sistemas informáticos, entre os serviços centrais e as agências, para a elaboração das referidas listagens e extractos.

¹ SIDREG – Sistema de Informação do Desenvolvimento Regional. Trata-se da base de dados da DGDR relativa aos projectos cofinanciados pelo FEDER, com base na qual se procede à prestação de contas à Comissão Europeia.

² Refira-se que, por desconhecerem os valores dessas bonificações pagas pelo PROCOM, em regra os promotores não as contabilizam.



É um sistema também susceptível de erros, quer por parte do GGIOCS, quer pelas IC's, em particular se o "mapa do serviço da dívida" de cada empréstimo não for actualizado em cada operação e confirmados os valores das IC's (veja-se no sistema descrito anteriormente, os pontos 3, 9, 10 e 12).

Note-se que a auditoria não foi direccionada para a verificação dos procedimentos seguidos pelas várias instituições de crédito, pelo que as referências seguintes a algumas IC's resulta de, nos projectos pontuais, integrados e de cooperação analisados, lhes corresponder esses projectos.

Assim, relativamente aos projectos analisados verificou-se:

- ◆ A remessa pela respectiva IC (BES) de listagens das bonificações de juros que se vencem durante todo um semestre, em vez de listagens das bonificações que se vencem em cada mês, conforme estabelecido. Além disso, as listagens são pouco detalhadas, não tendo permitido o processamento das correspondentes afectações pelo GIOCS;
- ◆ Relativamente à mesma IC, o extracto da conta do PROCOM remetido ao GGIOCS, registava os movimentos apenas até 30/09/98, isto é, os movimentos verificados há mais de um ano.

A primeira situação impediu os auditores de verificar, em relação aos respectivos projectos, a afectação de verbas, por ainda não ter sido realizada e, na segunda situação, impediu a confirmação dos valores das bonificações efectivamente debitadas pela IC. Relativamente a ambas situações, o GIOCS havia solicitado, por diversas vezes, a sua regularização, através do envio de listagens detalhadas das bonificações vencidas e a vencer, e dos extractos actualizados da conta do PROCOM.

- ◆ Relativamente a outra IC (BTA), a que correspondiam projectos analisados, refira-se que apenas em Novembro/99 enviou, a solicitação do GIOCS, o extracto de conta do PROCOM (com os movimentos até Junho/99). Esses extractos/listagens, são bastante detalhados, indicando não só os débitos efectuados por empréstimo, mas também os erros nas afectações emitidas pelo GGIOCS, indicando ainda as diferenças, caso a caso, entre o valor efectivamente debitado e o constante das afectações, e chamando a atenção para tais situações. Dada a data recente em que esse extracto foi recebido, o Gabinete não tinha ainda tido possibilidade de proceder à conciliação entre os seus registos e os comunicados pela IC.
- ◆ Quanto a outra IC (BNU), refira-se que, até à data da auditoria, nunca foram remetidos extractos da conta do PROCOM ao GGIOCS, pelo que não foi possível confirmar as bonificações efectivamente debitadas pela IC 1;
- ◆ Relativamente a outra IC (BPI, ex-BBI), à data da auditoria havia sido recebido pelo GGIOCS o mapa demonstrativo da conta do PROCOM até Agosto/99. Esse mapa identifica, por promotor, mas sem data do movimento, o débito efectuado e identifica as divergências entre os valores dos mapas da GGIOCS e da IC, solicitando a atenção do Gabinete para essas situações. Além desse mapa, a IC remete extractos da conta do PROCOM, por datas e montantes estando os débitos agregados, sem indicação do projecto a que respeitam, pelo que, não tendo o referido mapa demonstrativo datas de movimento, dificulta e, em alguns casos, impossibilita a confirmação dos movimentos que estiveram na origem dos débitos apresentados.

¹ Na sua resposta o GIOCS informou que os extractos lhe foram, posteriormente, enviados.



Às IC's o Gestor havia enviado repetidas solicitações para que enviassem a referida documentação em falta.

Verifica-se, assim, uma deficiente comunicação por essas IC's da informação necessária para o controlo pelo Gestor das bonificações efectivamente debitadas, e dos movimentos efectuados na respectiva conta do PROCOM e do respectivo saldo.

Relativamente às taxas de juro para o cálculo das bonificações verificou-se que:

- ◆ Em várias listagens, no cálculo dos juros a vencer, a IC (BTA) utilizou, em relação a alguns empréstimos, taxas de juro para o cálculo das bonificações ligeiramente diferentes das estabelecidas no regulamento do PROCOM1, isto é, não considerou a LISBOR + 2 p.p. em vigor no primeiro dia do mês do início da contagem de juros. Nas referidas listagens de afectação comunicadas à IC, o GGIOCS corrigiu essas taxas e correspondentes bonificações.

Essa taxa "do início do mês", simplifica os cálculos pelo GGIOCS, visto que usa a mesma taxa para um conjunto de empréstimos, sem ter que conferir as taxas diárias em vigor no dia de início da contagem de juros de cada empréstimo. Esta norma, por não corresponder à prática bancária para o cálculo de juros, torna susceptível a ocorrência de tais divergências e a consequente necessidade de acertos. De referir que a taxa "do início do mês" só foi efectivamente aplicada aos juros vencidos a partir de Janeiro de 1998.

Relativamente às afectações das bonificações de juros pelo GGIOCS e ao correspondente registo desses valores no SIDREG como apoios pagos, nos projectos de cooperação analisados verificou-se:

- ◆ Na elaboração das listagens pelo GGIOCS, em folha de cálculo, anexas à informação para autorização pelo Secretário de Estado do Comércio (e destinadas também à referida afectação e ao registo como pagamentos no SIDREG), verificaram-se alguns erros na transcrição das listagens enviadas pela IC (BTA), isto é, para a mesma linha (um promotor) foram lidos dados relativos a outros promotores, donde resultou o cálculo errado de tais bonificações. Tais erros, de transcrição, seriam evitáveis se o GGIOCS recebesse das IC's essas listagens em suporte informático, ainda que acompanhadas das mesmas em suporte de papel.
- ◆ Numa mesma listagem de juros a vencer, a IC (BTA) duplicou vários beneficiários, identificando-os uma vez pelos nomes próprios e outra pela designação das respectivas firmas. Esta situação não foi detectada pelo GGIOCS, que elaborou para o "novo nome" o correspondente mapa de serviço da dívida e processou assim, em duplicado, as afectações das mesmas bonificações de juros.
- ◆ Noutra situação, não havendo duplicação por parte da IC (BTA), o GGIOCS na elaboração das listagens de afectação inclui em duplicado vários beneficiários, isto é, foi autorizado que a IC "afectasse" duas vezes a conta do PROCOM pelas mesmas bonificações. Tais factos evidenciam uma deficiente conferência das listagens pelo GGIOCS.

¹ Nos termos dos números 1 e 4 do n.º 12.º da RCM n.º 33/96, essa taxa é igual à taxa LISBOR referida a seis meses, acrescida de dois pontos percentuais "que se verificar no primeiro dia do mês do início do período de contagem de juros". Esta RCM, revoga a RCM n.º 63/94, de 5 de Agosto, na qual tal taxa era a "que se verificar no primeiro dia do respectivo semestre".



Estas situações não tiveram consequências ao nível das bonificações pagas, visto que a IC (BTA) debitou as bonificações apenas uma vez, conforme demonstra o extracto da conta do PROCOM remetido ao GIOCS, mas tiveram consequências nos registos no SIDREG dos pagamentos efectuados, visto que são processados com base nas listagens das afectações, reflectindo os seus erros.

Na sua resposta o GIOCS refere que os erros verificados foram corrigidos, nomeadamente ao nível do SIDREG.

- ◆ Pelo facto de uma IC (BNU) indicar em sucessivas listagens as bonificações de juros a vencer para o mesmo beneficiário e o mesmo período¹, verificaram-se várias duplicações das afectações, isto é, relativamente a vários beneficiários foi autorizado que a IC "afectasse" duas vezes a conta do PROCOM pelas mesmas bonificações. Tais duplicações nas afectações reflectiram-se nos correspondentes registos de pagamentos no SIDREG.

Na sua resposta o Gestor refere que: *"Esta situação já foi corrigida tanto junto do BNU como do SIDREG; por outro lado o acompanhamento adequado do serviço da dívida (através do respectivo mapa) impede que a situação se repita."*

Embora, como se verificou com o BTA, o BNU possa ter debitado correctamente a conta do PROCOM, pelo valor devido das bonificações vencidas e não pelos valores constantes das afectações em duplicado, tal facto não pôde ser comprovado, visto que esta IC ainda não havia remetido ao GGIOCS o extracto da conta do PROCOM, como já foi referido.

Outras situações evidenciam que nem sempre é seguida a sequência prevista para a realização das diferentes operações, dos quais resultam situações que só serão corrigidas posteriormente, quando forem detectadas. Assim:

- ◆ Em alguns projectos, em relação aos quais tinha sido comunicada à IC a redução do valor do empréstimo bonificado, resultante de o investimento realizado ter sido menor que o aprovado, as afectações posteriores continuaram a ser efectuadas com base no valor inicial do empréstimo. Essa situação torna necessário o estorno dos valores constantes das afectações comunicadas à IC e dos valores dos pagamentos no SIDREG, o que ainda não tinha ocorrido à data da auditoria;
- ◆ Em dois projectos analisados, não obstante ter sido comunicado pela IC a previsão de juros bonificados, a suportar pelo PROCOM, o GGIOCS não havia procedido à afectação dos mesmos.

Realce-se que o GGIOCS, 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 afectações.

Sobre as situações pontuais acima referidas e sobre o sistema dos pagamentos das bonificações de juros referiu o GIOCS na sua resposta:

"(...) todas as incorrecções detectadas no decurso da auditoria foram corrigidas tanto ao nível do SIDREG como de documentação residente em papel (...);"

¹ Por exemplo, a listagem remetida em Janeiro inclui as bonificações de juros a vencer em Março, tal como a listagem de Fevereiro e a de Março.



- logo após a auditoria foi efectuada uma revisão total de todos os pedidos de pagamento respeitantes a todas as IC e procedeu-se ao registo das alterações respeitantes a todas as incorrecções detectadas;
- a muito breve prazo, irá dar-se continuidade a uma acção já desenvolvida com a Caixa Geral de Depósitos e que respeita ao processo de verificação/conciliação de todos os pagamentos efectuados com cada uma das IC's, visando preparar o encerramento do PROCOM.

(...) Ao referido sistema tem sido dada uma atenção permanente, através do rigoroso cumprimento das diferentes fases de que o mesmo é constituído. Parece-nos um sistema de elevada fiabilidade. Contudo, dado o número de pagamentos que são controlados, na sua maior parte de baixo valor, não se exclui a possibilidade de existir um ou outro engano, motivado também pelos diferentes processos de trabalho menos adequados de algumas IC (num ou noutro caso que, reconheça-se, tem sido melhorado).

Reafirmamos que é uma área de atenção e controlo permanente que vai passar, a muito breve prazo pelo processo de verificação/conciliação de todos os pagamentos efectuados com cada uma das IC's".

e) 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 a remunerações vencidas, comprovadas pelas folhas de desconto para a Segurança Social, respectivas guias de pagamento, e pelos recibos de vencimento, embora fossem efectuados também adiantamentos, para complementar o valor do subsídio referente ao respectivo trimestre, devendo posteriormente ser apresentado pelo promotor os referidos comprovativos da realização do pagamento das remunerações subsidiadas.

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 GGIOCS 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.

5.4 – Apoios concedidos no âmbito do Programa do PIDDAC "IPLB – Promoção do Livro"

5.4.1 – Enquadramento

O programa "Promoção do Livro" tem como serviço executor o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), organismo dotado de autonomia administrativa, sob a tutela do Ministro da Cultura, 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 bibliotecas¹.

As dotações inscritas no OE/98 destinaram-se ao financiamento, exclusivamente por verbas orçamentais, dos apoios concedidos e de outras despesas no âmbito dos seguintes oito projectos que compõem o Programa, indicando-se também o ano do seu início segundo o Mapa XI – PIDDAC, anexo ao Orçamento do Estado.

- ◆ Apoio à Edição (1988)
- ◆ Apoio ao Estudo (1988)
- ◆ PALESE-Apoio à Leitura em Suportes Especiais (1988)
- ◆ Promoção da Literatura (1994)
- ◆ Observatório do Livro-Gestão da Difusão (1996)
- ◆ Rede Bibliográfica da Lusofonia (1996)
- ◆ Promoção da Leitura (1997)
- ◆ Dicionário Cronológico de Autores Portugueses (criado durante o ano de 1998)

A auditoria realizou-se junto da 14.^a Delegação da Direcção-Geral do Orçamento (recolha de elementos sobre a execução orçamental) e do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB) (análise dos processos sobre a concessão e o pagamento dos apoios e do controlo efectuado).

A auditoria teve por objectivo geral apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído.

No quadro seguinte indica-se a legislação regulamentadora dos apoios no âmbito do Programa "Promoção do Livro":

¹ O Decreto-Lei n.º 106-E/92, de 1 de Junho, extinguiu o Instituto Português do Livro e da Leitura (IPLL), organismo responsável pela definição e execução de programas de intervenção no domínio do livro e da leitura pública e, mediante a sua fusão com a Biblioteca Nacional, criou o Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro. O Decreto-Lei n.º 106-E/92 foi revogado pelo referido Decreto-Lei n.º 90/97, sendo novamente criados dois organismos distintos: o IPLB, cuja orgânica foi aprovada por este diploma e a Biblioteca Nacional, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 89/97, da mesma data.

Os resultados da auditoria anterior realizada junto do IPLL ao projecto "Apoio à Edição", então integrado no Programa "IPLL – Promoção da Literatura Portuguesa" (e actualmente integrado no programa em análise "IPLB – Promoção do Livro"), constam do Parecer sobre a CGE/90.



Projecto/Diplomas	Observações
"Apoio ao Estudo" – Bolsas de Criação Literária Decreto-Lei n.º 381/87, de 31 de Dezembro	Cria bolsas para a realização no País de trabalhos de reconhecido interesse artístico.
RCM n.º 133/96, de 27 de Agosto	Aprova o Programa de Apoio ao Sector do Livro e, no domínio das bolsas de criação literária, as normas orientadoras da sua concessão.
Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro, do Ministério da Cultura	Aprova o regulamento para atribuição de bolsas de criação literária
Portaria n.º 933/98, de 28 de Outubro, do Ministério da Cultura	Altera o regulamento aprovado pela Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro
"Rede Bibliográfica da Lusofonia" RCM n.º 133/96, 27 de Agosto e Despacho Conjunto do Ministro da Cultura e do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, de 26/3/96	Define os objectivos e eixos de acção da Rede Bibliográfica da Lusofonia

De notar que apenas existe legislação regulamentadora para os apoios concedidos na área das Bolsas de Criação Literária (no âmbito dos 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, as normas sobre a atribuição dos apoios, o seu pagamento e controlo, bem como as obrigações a cumprir pelos beneficiários, têm sido estabelecidas, em regra para cada período anual, por despacho do Ministro da Cultura, sob proposta do IPLB.

Relativamente à contratualização dos apoios concedidos, em 1998, apenas se verificava nas Bolsas de Criação Literária, sendo celebrado um "termo de concessão" com o 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 despesas elegíveis e regras de cálculo dos apoios, obrigações dos beneficiários e a metodologia de controlo e acompanhamento.

Nesse sentido, o IPLB na sua resposta, em anexo, sobre a contratualização dos apoios a partir de 1999 menciona que "(...) já foram criados os instrumentos contratuais necessários a adopção desse procedimento, tendo sido aprovadas pelo Ministro da Cultura as minutas de contratos a celebrar entre este Instituto e os beneficiários dos diferentes tipos e modalidades de apoio a atribuir no âmbito do Programa de Apoio a Edição" e que, relativamente aos "(...) apoios atribuídos em 1999, foram já celebrados contratos nos quais foram estabelecidas as obrigações dos beneficiários, as garantias e a metodologia de controlo e acompanhamento da execução dos projectos respectivos (...)".

Também, relativamente à adopção de um quadro regulamentar que estabeleça os diferentes tipos e modalidades de apoio, o Instituto refere que está "(...) a preparar um conjunto de propostas de diplomas normativos a apresentar ao Ministro da Cultura, prevendo que o processo inerente à sua elaboração, aprovação e publicação esteja concluído no 3º trimestre do ano em curso (...)".



5.4.2 – Execução Orçamental

A dotação final do Programa "Promoção do Livro", as verbas requisitadas pelo IPLB e a utilização dessas verbas pelo Instituto constam do quadro seguinte:

Execução Orçamental do Programa

(em contos)

Rubrica de Cl. Económica	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)	Pagamentos efectuados" (IPLB)
01.02.04 – Ajudas de custo	4 316	4 156	3 255
02.02.08 – Outros bens não duradouros	202 518	187 786	185 173
02.03.07 – Transportes	9 150	8 129	7 850
02.03.10 – Outros serviços	98 699	98 559	96 552
04.01.04 – Transfer. correntes - Câmaras Municipais	2 000	2 000	2 000
04.02.01 – Transfer. correntes - Instituições Particulares	85 550	84 423	84 372
04.03.01 – Transfer. correntes - Famílias/Particulares	46 866	46 492	46 442
04.04.02 – Transfer. correntes - Exterior	61 886	61 886	61 476
05.01.02 – Subsídios - Empresas Privadas	30 039	29 992	29 441
08.02.04 – Transfer. de capital - Câmaras Municipais	9 000	8 541	8 541
Total	550 024	531 964	525 102

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas requisitadas e transferidas para o IPLB (531.964 contos). Como evidencia o quadro, da verba transferida para o IPLB, o montante de 6.862 contos não foi utilizado, representando uma sobreavaliação da despesa orçamental de 1998 e uma sobreavaliação da receita orçamental de 1999, uma vez que foi reposta neste ano. Esse montante não utilizado (reposto) representou 1,3% das verbas requisitadas pelo IPLB por conta do Programa.

Na sua resposta o IPLB, concretamente quanto ao montante de 6.862 contos que não foi utilizado, esclarece que:

"Parte significativa desta verba respeita ao projecto "Apoio à Edição" e concretamente aos apoios a conceder no âmbito dos respectivos Subprogramas, cujos montantes globais são inicialmente previstos e consequentemente são requisitadas as verbas adequadas aos respectivos compromissos.

Contudo, nem sempre as Editoras cumprem os prazos previstos, apesar da confirmação efectuada ao Instituto no decurso do 2º semestre, o que não nos permite, terminado o ano económico, conceder os apoios programados.

Conscientes desta situação e do que ela representa na gestão orçamental deste Instituto, procedeu-se, no corrente ano, a algumas alterações na relação com as Editoras, celebrando-se contratos escritos que exigem um acompanhamento mais rigoroso da execução dos respectivos Subprogramas".



Por último, o IPLB refere que: *" No sentido de dar resposta às recomendações do Tribunal de Contas, procurando impedir que ocorra este tipo de situações, os instrumentos contratuais existentes e os regulamentos em elaboração estabelecem procedimentos de verificação intercalar do desenvolvimento dos projectos beneficiários e prazos mínimos de apresentação de documentos justificativos das respectivas execuções, por forma a permitir que a previsão da despesa, a efectuar em cumprimento dos compromissos assumidos, corresponda, o mais aproximadamente possível, à despesa efectuada".*

No quadro seguinte apresenta-se a execução do Programa por projectos e por rubricas de classificação económica.

Conforme consta desse quadro, as rubricas com classificação económica directamente identificáveis como apoios (04 - "Transferências correntes", 05 - "Subsídios" e 08 - "Transferências de capital") totalizaram 232.272 contos (44,2% do total do Programa).

Associados aos apoios pagos por conta destas classificações económicas, foram também realizadas despesas que constituem modalidades de apoio, nomeadamente no caso da aquisição de livros para viabilizar financeiramente a sua edição, despesa que é processada por conta da rubrica de Cl. Ec. 02.02.08 – "Outros bens não duradouros".

Quanto à estrutura do Programa, como se observa pelo quadro seguinte, o "Apoio à Edição" totalizou 163.127 contos (31,1%), a "Promoção da Leitura" 139.240 contos (26,5%), a "Rede Bibliográfica da Lusofonia" 99.940 contos (19,0%), a "Promoção da Literatura" 67.117 contos (12,8%) e o "Apoio ao Estudo" 43.240 contos (8,2%). Os restantes três projectos totalizaram montantes inferiores a 5.000 contos.



Pagamentos efectuados pelo IPLB por projecto e rubrica de classificação económica

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	Apoio à Edição	Apoio ao Estudo	Promoção da Literatura	Promoção da Leitura	Rede Bibliográfica Lusofonia	Observatório do Livro	PALESE	Dicionário Cronológico	Total do Programa	%
01.00.00 – Despesas c/ Pessoal									3 255	0,6
01.02.04 – Ajudas de Custo	-		1 448	403	1 404	-	-	-	3 255	0,6
02.00.00 – Aquisição Bens Serviços Correntes									289 575	55,2
02.02.08 – Outros Bens não Duradouros	64 744		-	43 588	76 841	-	-	-	185 173	35,3
02.03.07 – Transportes	-		2 210	2 845	2 795	-	-	-	7 850	1,5
02.03.10 – Outros Serviços	11 053		4 292	69 558	2 213	4 758	-	4 678	96 552	18,4
04.00.00 – Transferências Correntes									194 290	37
04.01.04 – Câmaras Municipais	-		-	-	-	-	2 000	-	2 000	0,4
04.02.01 – Instituições Particulares	60 882		-	17 300	6 190	-	-	-	84 372	16,1
04.03.0 – Particulares		43 240	-	3 094	108	-	-	-	46 442	8,8
04.04.02 – Exterior	-		59 167	-	2 309	-	-	-	61 476	11,7
05.00.00 – Subsídios									29 441	5,6
05.01.02 – Empresas Privadas	26 449	-	-	2 453	539		-		29 441	5,6
08.00.00 – Transferências de Capital									8 541	1,6
08.02.04 – Câmaras Municipais	-	-	-	-	7 541		1 000		8 541	1,6
Total	163 128	43 240	67 117	139 241	99 940	4 758	3 000	4 678	525 102	100
Estrutura do Programa (%)	31,1	8,2	12,8	26,5	19,0	0,9	0,6	0,9	100	



Relativamente à execução por projectos, constante do quadro anterior, 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 (por exemplo a comparticipação nas despesas de deslocação de escritores a feiras do livro internacionais ou outros eventos literários no estrangeiro nos projectos "Promoção da Leitura" e "Promoção da Literatura")¹.

Por outro lado, embora tenham sido criados projectos específicos, estes incluem despesas que não lhe dizem respeito (caso do Projecto "Observatório do Livro", que inclui também despesas relativas a prémios literários e a júris de concursos).

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 o 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 quanto aos montantes 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.

Neste sentido, refere o IPLB na sua resposta que "(...) os regulamentos em elaboração e os instrumentos contratuais inerentes à sua aplicação deverão permitir uma maior determinação das actividades e despesas elegíveis referentes aos diferentes Programas e Projectos".

5.4.3 – Projecto "Apoio à Edição"

Por proposta do então Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, que obteve despacho favorável do Ministro da Cultura, de 18/11/96, foram genericamente definidos o âmbito, a metodologia e as modalidades de apoio do Projecto "Apoio à edição", com os seguintes objectivos:

- ◆ preservar, enriquecer e difundir o património bibliográfico português;
- ◆ fomentar a publicação de obras que supram carências do património bibliográfico nacional e incentivar a edição em língua portuguesa de obras do património universal;
- ◆ incentivar a edição de obras de novos autores, isto é, de autores que por não serem conhecidos do grande público têm mais dificuldade em publicar o seu trabalho;
- ◆ apoiar a publicação de diferentes tipos de obras em diferentes suportes, contribuindo para a diversidade da oferta cultural.

¹ Embora na sua resposta o IPLB refira que a despesa com essas deslocações (para promoção das suas obras e divulgação da literatura e dos autores portugueses no estrangeiro) se enquadre no projecto "Promoção da Literatura", enquanto, por exemplo, a comparticipação na deslocação de um escritor a uma biblioteca da rede nacional de bibliotecas públicas (com vista à realização de uma acção de promoção da leitura), se enquadrará no projecto "Promoção da Leitura". Além dos apoios directamente concedidos à deslocação de escritores, suportados através destes dois projectos, o IPLB concedeu indirectamente apoios a despesas da mesma natureza pelo projecto "Apoio à edição", através do apoio concedido a iniciativas de entidades que contemplavam essas deslocações.



Relativamente a 1998, o IPLB propôs, através de diversas informações que mereceram a concordância do Ministro da Cultura, a metodologia e as modalidades de apoio para as seguintes cinco áreas temáticas de apoio prioritário:

- A - Obras Clássicas da Literatura Portuguesa;
- B - Ensaísmo (essencialmente nos domínios da Literatura, das Ciências Sociais e Humanas e Cultura Africana);
- C - Novos Autores Portugueses;
- D - Dramaturgia Portuguesa Contemporânea;
- E - Apoio a Revistas.

Além destes apoios, foram também concedidos:

- F - "Apoios Especiais" – concedidos caso a caso, por despacho do Ministro da Cultura, por proposta do IPLB.

Também, relativamente a despesas associadas à execução do projecto "apoio à edição", foram realizadas:

- G - Outras despesas (nomeadamente com a publicidade a estes apoios através dos órgãos de comunicação social, pagamento a especialistas ou júris para a selecção de obras, e concessão de apoios às actividades desenvolvidas por várias entidades).

A concessão de apoios nas várias áreas temáticas prioritárias apresenta características comuns, que se sintetizam em seguida. Assim, em cada uma dessas áreas foi realizado um concurso anual dirigido às editoras nacionais, divulgado através de anúncio publicado em jornais e, em alguns casos, através de ofícios do IPLB enviados às editoras e outras entidades potencialmente interessadas. Com excepção da concessão das Bolsas de Criação Literária (do projecto "Apoio ao Estudo", adiante referido), os restantes concursos para atribuição de apoios não são publicitados no Diário da República.

Na sua resposta o IPLB menciona:

" No que se refere à publicação dos concursos para atribuição dos apoios, cabe referir que o IPLB considera importante e necessário garantir a divulgação dos mesmos, como bem chama a atenção o Tribunal de Contas e, nesse sentido, envia, através de ofício, os avisos de abertura de concurso a todas as Editoras e promove a respectiva publicação em 1 jornal semanário de grande expansão nacional, 1 jornal específico no domínio cultural, 1 jornal diário de expansão nacional e 1 jornal reconhecido como o de maior difusão a nível nacional.

Desta forma e tendo em atenção que este tipo de avisos não são actos de publicação obrigatória no Diário da República, nos termos do disposto nos artigos 130º e 131º do C.P.A.¹, é nosso parecer que a publicação em jornais de grande expansão permite uma

¹ O n.º 1 do artigo 130º do CPA dispõe que: "A publicidade dos actos administrativos só é obrigatória quando exigida por lei" e o artigo 131º que "Quando a lei impuser a publicação do acto mas não regular os respectivos termos, deve a mesma ser feita no Diário da República, ou na publicação oficial adequada a nível regional ou local, no prazo de 30 dias (...)".



mais eficaz divulgação (a exemplo do que é prática estabelecida em diversos regulamentos e concursos públicos realizados no âmbito das atribuições e competências do Ministério da Cultura), respeitando-se, assim, as recomendações do Tribunal de Contas".

Embora o Tribunal reconheça que as formas de publicitação dos concursos referidas na resposta permitem uma ampla divulgação, mantém a consideração anterior, recomendando que a legislação específica sobre a atribuição desses apoios, que se encontra em preparação, venha a determinar a obrigatoriedade da publicitação desses concursos também no Diário da República.

Com excepção do apoio a revistas, o processo de selecção das candidaturas baseou-se na sua avaliação científica, efectuada por uma comissão de especialistas em cada uma das áreas ou através de júris de selecção, propostos pelo IPLB e nomeados por despacho do Ministro da Cultura. Além dessa avaliação, foi também realizada a avaliação do projecto editorial, por um especialista igualmente nomeado por despacho do Ministro. A selecção das candidaturas ao apoio à edição de revistas foi efectuada pelos serviços do IPLB, tendo em atenção o parecer do especialista relativo à avaliação do projecto editorial e, tratando-se de revistas já existentes, atendendo aos apoios concedidos em anos anteriores.

Atendendo a essas avaliações e ao montante de apoio previsto para a respectiva área, o IPLB propôs a lista de obras a apoiar e o respectivo apoio, que foram aprovados por despacho do Ministro da Cultura.

O montante total do apoio à edição de obras foi calculado em percentagem, variável, do custo total de edição da obra, constante do orçamento apresentado na candidatura pelo promotor e após correcções resultantes da apreciação desse orçamento, nos casos em que apresentavam valores claramente exagerados.

Esse apoio foi concedido nas seguintes modalidades:

- ◆ modalidade de apoio preferencial: aquisição de um determinado número de exemplares das obras (variando geralmente entre 150 e 250), viabilizando financeiramente a sua edição, destinadas prioritariamente às Bibliotecas da Rede de Leitura Pública, com 20% de desconto sobre o preço de capa¹;
- ◆ modalidade de apoio complementar: atribuição de subsídio a fundo perdido, pela diferença entre o montante total do apoio calculado e o montante da aquisição das obras.

No apoio a revistas foi considerado o custo total anual de edição, sendo esse apoio constituído pela aquisição de um número determinado de assinaturas (entre 75 e 150) e, no caso de novas revistas, também por subsídio a fundo de perdido.

No quadro seguinte indica-se a execução do projecto "Apoio à Edição", que totalizou 163.128 contos de apoios pagos, por área de apoio prioritário, apoios especiais e outros pagamentos, bem como o número de obras apoiadas.

¹ O art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 176/96, de 21 de Dezembro (instaura o sistema do preço fixo do livro), prevê que as aquisições feitas por bibliotecas públicas (...) poderão beneficiar de um preço compreendido entre 80% e 100% do preço de venda fixado pelo editor.



Execução financeira do projecto "Apoio à Edição" em 1998

(em contos)

Área de apoio	N.º de Obras	Custo global de edição	Apoio total	Aquisição	Subsídio a fundo perdido
Obras Clássicas	13	25 724	11 487	7 580	3 907
Ensaísmo	17	28 888	11 400	7 054	4 346
Novos Autores	3	2 754	1 287	660	627
Dramaturgia	7	5 114	2 557	1 489	1 068
Revistas	^(a) 38	-	^(a) 15 475	14 561	914
Apoios especiais			24 107	1 685	22 422
Outros pagamentos			96 815		
Total			163 128		

^(a)Foram analisados 38 processos respeitantes às 51 revistas a que foram concedidos apoios. O apoio pago às restantes revistas encontra-se englobado em "outros pagamentos".

O apoio total à edição de "obras clássicas" variou entre 30% e 75% conforme o risco de edição (em média constituiu 44,6% para as 13 obras concluídas em 1998), sendo de 50% para o apoio a obras incluídas nas restantes áreas prioritárias¹. Conforme se obtém do quadro, a aquisição de exemplares das obras constituiu a principal modalidade de apoio, nomeadamente no "Ensaísmo" e "Obras Clássicas", em que representou, respectivamente, 61,9% e 66,0% do apoio total. Nas revistas cujos processos foram analisados, a aquisição de assinaturas representa 94,0% desse apoio.

Nos "apoios especiais", também constituindo apoios à edição de obras, a situação é inversa, constituindo os subsídios a fundo perdido a principal modalidade de apoio, em resultado de se tratar de apoios concedidos segundo regras diferentes (através do pagamento ao editor dos direitos de autor ou do financiamento de uma equipa de estudo para preparação da edição das obras), de apoios a obras com custos de edição muito elevados (relativamente às quais a aquisição do número habitual de exemplares implicaria elevados montantes) e, num caso, do subsídio atribuído à edição das obras distinguidas com o Prémio Revelação Associação Portuguesa de Escritores/IPLB, por se tratar de um apoio concedido em condições especiais, visando assegurar a publicação, em devido tempo, de todas as obras premiadas.

A aquisição de obras e o pagamento dos subsídios a fundo perdido à respectiva edição foram efectuados após a conclusão das obras. Não subsiste, assim, a situação verificada em 1990, do pagamento adiantado do subsídio à edição (o que era contrário ao regulamento então em vigor e envolvia sérios riscos, como o facto de o ex-IPLL ficar a aguardar, por vezes vários anos, pela edição de livros subsidiados).

De notar que, tal como se verificou 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

¹ Dado que os custos de edição das obras eram inferiores a 2.000 contos. Para custos de edição até 4.000 contos e superiores a este valor, as percentagens seriam, respectivamente, de 40% e 30%.



é apoiada, não estando actualmente prevista a realização desse controlo pelo IPLB. De notar, contudo, que na concessão dos apoios em 1998 foi utilizada como modalidade principal de apoio a aquisição de exemplares, ao contrário daquele ano em que os apoios eram concedidos exclusivamente através de subsídios a fundo perdido. Assim, dada a diminuição do peso do subsídio a fundo perdido no total do apoio, actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos à edição, 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, pelo público a que se destina a obra, aspecto que é mais relevante na edição de "obras clássicas". Refira-se a este propósito que, em regra, o IPLB não apoia a reedição de obras.

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 o controlo das tiragens das edições apoiadas.

Na sua resposta o IPLB refere que:

"(...) nos termos da legislação aplicável ao sector do livro, não está consagrada a obrigatoriedade de registo das obras nem da respectiva tiragem. Por outro lado, o diploma que aprovou a orgânica do IPLB, o Decreto-Lei n.º 90/97, de 19 de Abril, não atribui a este Instituto a natureza de entidade fiscalizadora nem as competências para sancionar qualquer irregularidade nestes domínios.

Tendo consciência da importância das questões levantadas pelo Tribunal de Contas quanto ao estabelecimento de mecanismos de controlo e fiscalização do cumprimento dos projectos apoiados, o IPLB, em sede dos contratos que celebra com os beneficiários para a atribuição dos apoios, estabeleceu a obrigação de cumprimento rigoroso e exaustivo "de tudo quanto foi mencionado no processo de candidatura apresentado ao IPLB", no qual se inclui, naturalmente, a tiragem de cada edição, possibilitando, pela via da fiscalização do cumprimento dos contratos e eventual sanção por incumprimento dos mesmos, aumentar os mecanismos de controlo das tiragens."

Ao contrário do apoio à edição de obras, no apoio à edição de revistas o pagamento das assinaturas e dos subsídios a fundo perdido foi efectuado antecipadamente, em relação à publicação durante o ano dos números da revista apoiada. Por envolverem, assim, um maior risco quanto à correcta utilização das verbas, o IPLB criou um sistema de controlo através da remessa pela editora ao IPLB de dois exemplares de cada número da revista e através do envio pelas Bibliotecas da Rede Pública para as quais foram adquiridas as assinaturas, das listagens com as revistas que receberam em cada mês.

Ainda relativamente ao "apoio à edição", em "outros pagamentos" estão também englobados apoios concedidos a diversas entidades, para participação nas despesas com a realização de diversos eventos de carácter literário, calculados e pagos de acordo com os orçamentos e os programas de actividades apresentados por essas entidades. Estes pagamentos que totalizam 55.547 contos, representando 34,0% da execução financeira do projecto "Apoio à Edição" desvirtuam a sua execução financeira quanto ao montante dos apoios pagos neste âmbito, como já foi referido no ponto 2.

O IPLB na sua resposta menciona que *"(...) está a analisar e a reajustar a natureza das actividades e dos apoios aos projectos e respectivas rubricas orçamentais, por forma a um melhor enquadramento das despesas nos respectivos projectos"*.



Relativamente a uma situação particular, de um apoio pago a uma entidade que, por erro de cálculo, excedeu em 100.000\$00 as despesas apoiáveis, situação que foi comunicada ao IPLB, o Instituto na sua resposta refere que se encontra "(...) em curso a sua recuperação como Receita do Estado através do preenchimento da guia de reposição não abatida aos pagamentos".

5.4.4 – Projecto "Apoio ao Estudo"

O "Apoio ao Estudo" constitui um projecto específico, abrangendo dois tipos de acções distintas:

- ◆ concessão de Bolsas de Criação Literária e,
- ◆ apoio a Equipas de Investigação para a edição crítica de obras de autores portugueses.

5.4.4.1 – Bolsas de Criação Literária

A criação de bolsas para a realização no País de trabalhos de reconhecido interesse artístico está prevista pelo Decreto-Lei n.º 391/87, de 31 de Dezembro, tendo as normas orientadoras para a sua concessão na área da criação literária sido aprovadas pela RCM n.º 133/96, de 27 de Agosto, e o seu regulamento aprovado pela Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro, do Ministério da Cultura.

As Bolsas de Criação Literária têm o intuito de fomentar a produção de obras literárias de mérito cultural, por autores de nacionalidade portuguesa, nas modalidades de poesia, narrativa e dramaturgia, proporcionando condições de trabalho mais favoráveis, nomeadamente a possibilidade de o bolseiro poder dedicar-se a tempo inteiro à criação.

Nos termos do regulamento, as bolsas são atribuídas por concurso, sendo a selecção das candidaturas da competência de um júri constituído por personalidades de reconhecido mérito e cuja deliberação constará em acta devidamente fundamentada, a homologar pelo Ministro da Cultura. A bolsa, paga mensalmente, tem a duração máxima de um ano, podendo ser excepcionalmente prorrogada uma única vez e até igual período de tempo.

Por despachos do Ministro da Cultura foi determinada a atribuição anual de 12 bolsas e fixado o montante mensal líquido de cada bolsa em 250 contos.

Relativamente à concessão de bolsas em 1998, o júri deliberou por unanimidade seleccionar 12 projectos¹. A acta foi assinada por todos os membros do júri, sendo de referir, no entanto, que não foi rubricada nas restantes páginas, o que se considera necessário num documento desta natureza.

Para além das bolsas concedidas em 1998 foram pagas mais duas bolsas, em resultado da prorrogação por mais um ano de uma bolsa concedida no ano anterior e de uma bolsa também concedida no ano anterior e cujo prazo terminava em Agosto de 1998, ascendendo a 37.750 contos o montante total despendido neste âmbito.

¹ O júri indicou também um conjunto de 13 projectos adicionais por perspectivarem um destacável mérito literário, mas sem, contudo, mostrarem a relevância dos projectos seleccionados. Propôs também que, no quadro de futura revisão do Regulamento de Atribuições de Bolsas de Criação Literária, se ponderasse a inelegibilidade dos candidatos em situação de aposentação e dos candidatos com profissão liberal.



Após a aprovação da concessão das bolsas e a comunicação aos candidatos, foi celebrado entre o IPLB e o bolseiro um “*Termo de Concessão da Bolsa de Criação Literária*”, no qual, para além de se identificar a área literária do projecto, o valor mensal da bolsa e o seu início, ficou expresso o compromisso do bolseiro em:

- ◆ Durante o período de concessão da bolsa, não beneficiar, em regime de contrato de trabalho subordinado, de qualquer vencimento concedido por entidade pública ou privada ¹;
- ◆ Elaborar um relatório semestral sobre o desenvolvimento do projecto e a entregá-lo ao IPLB, bem como um exemplar da obra ou obras concluídas durante o período de concessão da bolsa;
- ◆ Diligenciar, junto do editor da obra literária concluída durante o período de concessão da bolsa, no sentido de essa edição incluir, uma referência ao facto de ter sido elaborada no quadro de uma bolsa de criação literária atribuída pelo Ministério da Cultura.

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 e no “*Termo de Concessão da Bolsa*”.

Na sua resposta o IPLB refere que “(...) esse tipo de controlo só pode ser efectuado, de forma mais rigorosa, pelas entidades legalmente habilitadas para o efeito, designadamente pelos serviços da Administração Fiscal” e que “(...) não tem competência legal para proceder a este tipo de fiscalização nem para estabelecer qualquer obrigação de natureza fiscal cujo cumprimento permitisse a realização deste tipo de controlo.”

Ao criar a referida obrigação, de o bolseiro não exercer outras actividades remuneradas no período da bolsa, o Regulamento deveria ao mesmo tempo ter previsto os procedimentos adequados que permitissem a verificação do seu cumprimento. Relativamente à verificação através das declarações e notas de liquidação do imposto sobre o rendimento, a que alude o IPLB na sua resposta, referindo também não ter competência legal para proceder a este tipo de fiscalização, 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 sejam exigidos esses documentos comprovativos dos rendimentos, sendo, em consequência, alterado o Regulamento de atribuição das Bolsas de Criação Literária, por forma a permitir um controlo adequado do cumprimento da referida obrigação.

Relativamente às 14 bolsas, à data da auditoria tinham sido entregues as obras previstas nos projectos de candidatura, excepto num caso, por falecimento do bolseiro. Nas três obras que se encontravam então editadas constava a referência ao apoio concedido ao bolseiro.

¹ Esta redacção correspondia ao articulado do art.º 6.º do Regulamento em vigor, aprovado pela Portaria n.º 517/96. Refira-se que a Portaria n.º 933/98, de 28 de Outubro (regulamenta a concessão de bolsas a partir de 1999), aditou os seguintes dois números ao referido artigo:

“(…) 2 – A concessão da bolsa implica, para os trabalhadores por conta própria, a suspensão da sua actividade durante o período correspondente à duração da bolsa.

3 – Excepcionalmente, poderá ser ponderada a impossibilidade de desvinculação ou suspensão de actividade, mediante requerimento devidamente fundamentado, a apresentar ao Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, cuja proposta de decisão deverá ser homologada por despacho do Ministro da Cultura”.



5.4.4.2 – Equipas de Investigação

No decurso do ano de 1998 foram apoiados por conta deste projecto os seguintes trabalhos:

- ◆ Coordenação do já referido Dicionário Cronológico de Autores Portugueses;
- ◆ Equipa de investigação da Edição Crítica das Obras de Eça de Queirós.

a) Coordenação do Dicionário Cronológico de Autores Portugueses

O projecto Dicionário Cronológico de Autores Portugueses foi lançado em 1983. Em 1995, face à impossibilidade do antigo coordenador do projecto continuar a assumir essas funções foi proposto, pelo ex-IBNL, a celebração de um contrato anual renovável com o actual coordenador envolvendo o pagamento mensal de 240 contos, com retenção de IRS na fonte. Essa proposta foi objecto de despacho favorável do Subsecretário de Estado da Cultura, de 30 de Maio de 1995.

Contudo, verificou-se que anualmente, com base num orçamento apresentado pelo coordenador, é proposto que lhe seja atribuído um subsídio de investigação, sem que tenha sido celebrado o referido contrato. Relativamente a 1998, o IPLB propôs a atribuição do subsídio anual no montante de 2 400 contos, que foi autorizada por despacho do Ministro da Cultura.

b) Equipa de investigação da Edição Crítica das Obras de Eça de Queirós

Em moldes semelhantes, também por solicitação do respectivo Coordenador, o IPL propôs o pagamento do subsídio ao coordenador desta equipa (no montante de 2.440 contos) e aos membros dessa equipa (no montante de 650 contos), tendo sido autorizada por despacho do Ministro da Cultura.

5.4.5 – Projecto "Promoção da Literatura"

Constitui objectivo deste projecto fomentar a divulgação da literatura e dos autores portugueses no estrangeiro, assim como dos autores oriundos dos PALOP, estimulando o intercâmbio literário entre várias culturas. A sua concretização passa por:

- a) Promover relações regulares de intercâmbio com os principais agentes literários para a língua portuguesa, editores estrangeiros que tenham publicado ou venham a publicar obras de autores portugueses, associações de âmbito literário com acção internacional, através das seguintes iniciativas: participação do IPLB em feiras internacionais do livro; participação de escritores em festivais internacionais de escritores e outras iniciativas de âmbito literário; divulgação privilegiada a tradutores, agentes literários, editores, jornalistas culturais e demais entidades/personalidades competentes na matéria, de informação actualizada sobre literatura portuguesa.
- b) Apoiar a tradução de autores portugueses no estrangeiro, visando promover a tradução em línguas estrangeiras de obras de autores portugueses e de autores oriundos dos PALOP.



Relativamente às despesas com as acções referidas em a), que totalizaram 18.506 contos, respeitaram nomeadamente, a:

	(em contos)
◆ Apoios concedidos a diversas entidades promotoras de iniciativas literárias de âmbito internacional com impacto na difusão da literatura portuguesa	10.556
◆ Despesas relativas a eventos promocionais e a material promocional	3.959
◆ Ajudas de custo a técnicos do IPLB e comparticipação nas despesas de deslocação de escritores, bem como transporte de materiais para a participação em vários eventos de carácter literário	3.658

Tratando-se de apoios solicitados por entidades externas, os respectivos pedidos de apoio foram analisados pelos serviços do IPLB, que verificaram o seu enquadramento nos objectivos do projecto e emitiram parecer técnico expresso em informações/propostas de concessão de apoio, autorizadas por despacho do Ministro da Cultura ou da Directora do IPLB (por delegação).

Quanto aos apoios à tradução de autores portugueses, são concedidos por concurso anual, divulgado pelo IPLB junto das editoras estrangeiras, mediante ofício-circular que refere, nomeadamente, a percentagem de apoio a conceder aos custos de tradução (que se situou entre 60% e 100%)¹, o modelo de formulário de candidatura e os documentos a anexar a esse formulário. Após a apreciação das candidaturas realizada pelo IPLB, os apoios são concedidos por despacho do Ministro da Cultura.

Relativamente a 1998, verificou-se um elevado número de candidaturas (100), oriundas de 20 países, tendo os apoios pagos à tradução totalizado 48.610 contos.

De acordo com o ofício-circular enviado aos editores estrangeiros, estes deveriam anexar ao formulário de candidatura: cópia do contrato de cessão de direitos de autor² relativo à(s) obra(s) para que solicitam apoio à tradução; cópia do contrato entre editor e tradutor, datado e assinado; declaração de compromisso do editor de informar o tradutor do recebimento do subsídio para a tradução. Contudo, com frequência o IPLB aceita processos de candidatura incompletos, visto que:

- ◆ 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 da 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 o

¹ Percentagens de apoio atribuídas a obras cuja edição estava prevista para 1998. Relativamente à tradução de obras com edição prevista para 1999 e anos seguintes o apoio variou entre 30% e 50% dos custos de tradução, sendo o editor informado que no ano seguinte poderia apresentar uma candidatura para a obtenção de apoio complementar.

² Celebrado entre o seu detentor (autor ou outra entidade a quem os direitos tenham sido vendidos ou cedidos) e a editora.



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

O IPLB deve acompanhar a realização das traduções e a publicação das obras, nomeadamente quanto ao cumprimento dos prazos de edição, à recepção dos três exemplares comprovando a edição, e ainda quanto à menção na obra do apoio concedido pelo IPLB. Quanto ao cumprimento dos prazos para a tradução e edição das obras a editar em 1998-99 (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 publicada.

Atendendo a que estes subsídios são pagos como adiantamentos, em relação à tradução e 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 realizam eventos relevantes que promovam os autores portugueses.

Em relação aos apoios à tradução de autores portugueses, o IPLB na sua resposta, no sentido de dar cumprimento às recomendações Tribunal de Contas, refere que "(...) irá, pela via contratual, estabelecer as obrigações e os mecanismos de garantia do respectivo cumprimento com as editoras estrangeiras" ficando "(...) documentalmente habilitado a exigir a demonstração do efectivo cumprimento e da eventual sanção por incumprimento, se necessário, pela via judicial".

No entanto, o Instituto faz notar que "(...) a tradução de autores portugueses é um objectivo de interesse relevante para Portugal e (...) que uma eventual rigidez e um elevado nível de exigência (...) pode produzir um efeito desmotivador das editoras estrangeiras com consequências nefastas para a tradução de autores portugueses".

5.4.6 — Projecto "Promoção da Leitura"

Este projecto prossegue os seguintes objectivos:

- ◆ Desenvolver um programa integrado de promoção da leitura e de difusão do livro, visando a criação e a consolidação de hábitos de leitura.
- ◆ Apoiar e colaborar com outras entidades na realização de projectos específicos no domínio da leitura, de âmbito nacional, regional ou local, dirigidos a públicos diversificados;
- ◆ Apoiar e promover acções concertadas no domínio da difusão do autor e do livro no País, em articulação com entidades e instituições culturais.

No âmbito deste projecto foram efectuados pagamentos no montante total de 139.242 contos, nomeadamente em¹:

¹ Apenas as despesas que constituem apoios do Estado, sob as classificações económicas 04 – "Transferências correntes", 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital" foram objecto de auditoria, bem como a referida aquisição de livros no âmbito do anterior projecto "Apoio à edição", por constituir uma modalidade de apoio para viabilizar financeiramente a edição dessas obras.



	(em contos)
◆ Aquisição de material promocional (spots televisivos, artes gráficas, etc)	69.558
◆ Aquisição de stands para a representação de Portugal na Feira do Livro de Frankfurt	30.011
◆ Apoio a actividades realizadas por treze instituições culturais	17.300
◆ Comparticipação nas despesas de deslocação de escritores à Feira do Livro de Frankfurt	3.094

Tratando-se de iniciativas de entidades externas, os respectivos pedidos de apoio foram analisados pelos serviços do IPLB, que verificaram o seu enquadramento nos objectivos do projecto e emitiram parecer técnico expresso em informações/propostas de concessão de apoio, autorizadas, caso a caso, por despacho do Ministro da Cultura ou da Directora do IPLB (por delegação de competências).

5.4.7 – Projecto "Rede Bibliográfica da Lusofonia"

Os objectivos e os eixos de acção deste projecto encontram-se definidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 133/96, de 27 de Agosto.

Assim, são objectivos deste projecto contribuir para a afirmação e valorização da língua portuguesa, designadamente através da promoção de um mais amplo conhecimento da literatura e cultura portuguesas nos cinco países de língua oficial portuguesa; facultar ao grande público o acesso à informação científica, técnica e cultural veiculada em português, nomeadamente, através da oferta de fundos bibliográficos, visando minimizar a escassez neste domínio e promover o conhecimento e intercâmbio das produções literárias entre países lusófonos.

Relativamente a 1998, as despesas totalizaram 99.940 contos, respeitando nomeadamente a:

	(em contos)
◆ Aquisição de material para oferta, mobiliário diverso para uma biblioteca em Cabo Verde e material promocional para as Feiras do Livro de Cabo Verde e S. Tomé	76.840
◆ Apoio ao Centro Nacional de Cultura para a concessão de bolsas "Criar Lusofonia", no âmbito do protocolo celebrado com o Ministério da Cultura	6.190
◆ Comparticipação nas despesas de construção e apetrechamento de uma biblioteca em S. Tomé e Príncipe no âmbito do protocolo celebrado entre a Câmara Municipal do Seixal e o IPLB	7.541

5.4.8 – Projecto "Observatório do Livro – Gestão da Difusão"

Os objectivos deste projecto consistem em financiar estudos, preferencialmente realizados por particulares, sobre componentes específicas do mercado do livro, caracterização do sector da edição, da rede livreira e dos hábitos de leitura, e análise da evolução e tendência do sector do livro.



No quadro seguinte constam as despesas deste programa, que totalizou 4.758 contos:

	(em contos)
◆ Prémios Aristeion/98 ¹ (pagamento aos especialistas que procederam à selecção dos autores e dos trabalhos de tradução e elaboração de textos)	1.199
◆ Pagamento ao Júri do concurso Apoio à Edição - Novos Autores	450
◆ Pagamento ao Júri do concurso Promoção da Literatura - Bolsas de Criação Literária	120
◆ <i>Estudo sobre a Avaliação da Aplicação da Lei do Preço Fixo do Livro – 2.ª Tranche</i>	2.474
◆ <i>Criação do Núcleo de Informação da Área do Livro</i>	515
Total	4.758

Enquadravam-se nos objectivos do projecto as despesas relativas ao "Estudo sobre a Avaliação da Aplicação da Lei do Preço Fixo do Livro" e "Criação do Núcleo de Informação da Área do Livro", pelo que as restantes deveriam ter sido processadas por conta do respectivo projecto ("Apoio à Edição" e "Promoção da Literatura").

5.4.9 – Projecto "PALESE – Apoio à Leitura em Suportes Especiais"

Em 1987 foi celebrado um protocolo entre o ex-Instituto Português do Livro e da Leitura e a Biblioteca Nacional (BN) segundo o qual, relativamente aos suportes especiais de leitura, ficou atribuído ao ex-IPLL a área do *livro sonoro para invisuais*, ficando a BN responsável pelo apoio às edições *braille*. Assim, com este propósito foi criado o projecto PALESE.

Este projecto tem por objectivo dotar as bibliotecas dos meios técnicos passíveis de satisfazer as necessidades específicas de invisuais, outros deficientes e idosos, de forma a ultrapassar as barreiras físicas que possam limitar o seu acesso às fontes de informação, através da aquisição de equipamentos, transcrição para suportes sonoros de obras impressas, necessárias à criação de núcleos específicos, em bibliotecas públicas, os quais permitem a reprodução e audição do livro sonoro.

Foram analisados os apoios pagos no âmbito do projecto em referência, totalizando 3.000 contos, tendo como beneficiárias as Câmaras Municipais do Porto (2.000 contos) e de Vila Nova de Gaia (1.000 contos).

A concessão do apoio teve por base a celebração de contratos/programa entre o IPLB e as respectivas Câmaras, homologados pelo Ministro da Cultura.

Refira-se que, segundo os responsáveis do IPLB, este projecto foi suspenso em 1999, sendo uma das dificuldades apontadas na sua aplicação o facto de as Câmaras Municipais não apresentarem ao Instituto os documentos de despesa comprovativos da aplicação das verbas.

¹ Refere-se ao Prémio Europeu da Literatura e o Prémio Europeu da Tradução, concedidos pela Comissão Europeia.



5.4.10 – Projecto "Dicionário Cronológico de Autores Portugueses"

Não estando previsto no mapa inicial do PIDDAC (Mapa XI anexo ao Orçamento do Estado para 1998), durante este ano foi criado um oitavo Projecto: "Dicionário Cronológico de Autores Portugueses", embora os apoios à sua elaboração já decorressem há vários anos.

O "Dicionário Cronológico de Autores Portugueses" é uma obra de carácter bibliográfico que pretende reunir informações sobre os autores portugueses de literatura e de ciências sociais e humanas, estando já publicados 4 volumes (que abrangem os autores portugueses nascidos até 1919). Para a conclusão dos volumes previstos e preparação da reedição dos já publicados, o IPLB propôs, tendo sido autorizada por despacho do Ministro da Cultura, um orçamento anual de 10.000 contos, durante quatro anos:

- ◆ para o pagamento de colaboradores externos para a pesquisa e redacção de entradas;
- ◆ para o pagamento, sob a forma de subsídio anual de investigação, a uma equipa de investigação, dirigida por um Coordenador, para a pesquisa ou esclarecimentos de dados omissos.

Foram efectuados, por conta deste projecto, os pagamentos a 16 colaboradores externos no montante total de 4.678 contos. Tratando-se de um projecto criado em Maio/98, os pagamentos anteriores foram efectuados por conta de projectos até então existentes, conforme refere a resposta do IPLB, pelo que a sua execução financeira não reflecte a totalidade dos pagamentos efectuados neste âmbito.

5.4.11 – Publicitação dos apoios nos termos da Lei n.º 26/94

Analizadas 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 no n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (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 de cada bolsa ultrapassa o limite a que se refere o n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 26/94, em cada semestre deveria ter sido também publicada a lista dos pagamentos dos subsídios aos bolseiros, independentemente do facto desse pagamento ser fraccionado.

Na sua resposta o IPLB refere que "(...) considerou que o n.º 1 do artigo 2º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, dispensava a publicação dos subsídios atribuídos no âmbito das Bolsas de Criação Literária, atendendo aos valores dos mesmos em relação a cada semestre" e que: "No ano em curso e em cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas e da melhor aplicação da legislação aplicável serão publicados, nos devidos termos, os subsídios atribuídos aos bolseiros."



5.5 – Concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela DGT e pela DGAERI

5.5.1 – Enquadramento

Conforme consta do quadro seguinte, as dotações relativas à classificação económica 09 – "Activos Financeiros", inscritas no Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças, totalizaram inicialmente 22,4 milhões de contos. Ao longo da execução orçamental verificou-se uma redução de 2,0 milhões de contos, através de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, totalizando as dotações finais 20,4 milhões de contos.

Como também se encontra evidenciado no quadro, por conta dessas dotações orçamentais foram realizadas despesas relativas à concessão de empréstimos a médio e longo prazos, execução de avales e outras garantias, indemnizações de seguros de crédito, participações financeiras multilaterais, e despesas relativas processos de extinção de empresas, totalizando 16,4 milhões de contos (valor que inclui o montante de 4,2 milhões de contos transferido para operações de tesouraria).

Dotações orçamentais e "pagamentos efectuados"

(em contos)

Rubricas de Cl. Ec. 09 – "Activos Financeiros"	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Orçamento final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
09.06.00 – Empréstimos Médio Longo Prazos	8 277 387	+ 3 400 000	11 677 387	11 677 387
09.06.03 – Outros Sectores (*)	1 750 000	+ 4 400 000	6 150 000	6 150 000
09.06.02 – Exterior (**)	6 527 387	- 1 000 000	5 527 387	5 527 387
09.07.00 – Outros Activos Financeiros	14 149 390	- 5 409 000	8 740 390	4 729 944
09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias (*)	2 565 000		2 565 000	564 839
09.07.00 B – Execução de avales (Exterior) (*)	25 000	+ 20 000	45 000	45 000
09.07.00 B – Seguros de Crédito (COSEC) (*)	10 000 000	- 5 315 000	4 685 000	3 540 475
09.07.00 C – Remuneração Gestores Judiciais (*)	150 000	- 100 000	50 000	-
09.07.00 D – Despesas c/ Processos de Extinção (*)	50 000	- 14 000	36 000	36 000
09.07.00 A – Participações Financeiras Multilaterais (**)	1 359 390		1 359 390	543 630
Total	22 426 777	- 2 009 000	20 417 777	16 407 331

(*) Dotação gerida pela Direcção Geral do Tesouro (DGT).

(**) Dotação gerida pela Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os resultados da auditoria às despesas realizadas em 1998 por conta dessas dotações, bem como a utilização em 1999 dos montantes transferidos para as contas de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e "Saldo do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", constam dos pontos seguintes.



A transferência dos saldos das dotações orçamentais, verificados no final do ano, para essas contas de operações de tesouraria foi efectuada com base no art.º 69.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998) que, à semelhança dos anos anteriores, dispõe:

"Os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica "Transferências correntes", "Subsídios", "Activos financeiros" e "Outras despesas correntes", inscritas no Orçamento do Estado para 1998 no capítulo 60 do Ministério das Finanças, poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1999".

A análise global da transferência dos saldos dessas dotações para operações de tesouraria, da utilização dessas verbas em 1999 e dos efeitos sobre a CGE/98 consta, adiante, do ponto 7¹.

5.5.2 – Concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas

Nos termos do art.º 53.º da Lei n.º 127-B/98, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), ficou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, autorizado a "(...) conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas, até ao montante contratual de 30 de milhões de contos (...)".

As dotações com essa finalidade foram inscritas no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças, nas rubricas de classificação económica:

- ◆ 09.06.03 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Outros Sectores" (verbas geridas pela DGT);
- ◆ 09.06.02 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Exterior (verbas geridas pela DGAERI).

5.5.2.1 – Concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas através da DGT

Por conta da dotação Cl. Ec. 09.06.03 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Outros sectores": foram efectuadas pela DGT transferências para o IFADAP para o financiamento do Crédito-PAR (Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais) e concedido um empréstimo à Região Autónoma dos Açores, pelos montantes seguintes:

	(em contos)
Crédito-PAR	1.150.000
Empréstimo à Região Autónoma dos Açores	<u>5.000.000</u>
	6.150.000

¹ Foi anteriormente realizada uma auditoria especificamente orientada para a análise do mecanismo de transição de saldos para esse tipo de contas de operações de tesouraria, cujos resultados constam do ponto 6.6 do Parecer sobre Conta Geral do Estado de 1997.



a) Crédito-PAR

Os resultados da auditoria realizada ao Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (PAR ou Crédito-PAR), realizada junto do IFADAP, constam do Parecer sobre a CGE de 1994, constando também os resultados das auditorias realizadas junto da DGT que abrangeram o financiamento deste programa nos Pareceres sobre a CGE de 1992 e 1995.

O programa em apreço foi criado pela Resolução n.º 159/80, de 15 de Abril, e regulamentado por diversa legislação avulsa. Caracteriza-se em seguida o programa e analisam-se os fluxos financeiros entre a DGT e o IFADAP no ano de 1998.

1 – Objectivos do PAR:

- ◆ proporcionar a rendeiros a possibilidade de aquisição de prédios rústicos que estão sob sua directa exploração, através de um sistema de apoios técnicos e financeiros, "considerando que a estabilidade decorrente da aquisição da terra pelos arrendatários constituirá um estímulo para a realização de investimentos susceptíveis de gerarem acréscimos de produtividade agrícola";
- ◆ financiar o pagamento de tornas a herdeiros directos, como medida de preservação da unidade agrícola familiar, apontando para o gradual desaparecimento de pequenas ou pequeníssimas empresas inviáveis, e conseqüente aumento da sua dimensão média;
- ◆ financiar acções de emparcelamento de prédios contíguos, aquisição de fracções ou eliminação de encravados, também numa óptica de estruturação fundiária.

O limite do empréstimo por beneficiário no âmbito do Crédito-PAR (financiado em 50% através de recursos do Estado e em 50% através de recursos da instituição de crédito) passou de um valor inicial de 5.000 contos para 10.000 contos em Novembro/84 e para 20.000 contos em Julho/91.

A gestão do Crédito-PAR competia inicialmente à Comissão de Avaliação do Crédito-PAR, até à sua extinção pelo Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho, que transferiu para o IFADAP as suas competências e atribuições.

2 – Regime financeiro do Crédito-PAR

a) Finalidade do empréstimo

O empréstimo destina-se ao pagamento total ou parcial do prédio rústico, podendo incluir uma verba para a cobertura dos encargos adicionais com registos de transacção e hipoteca (3% do valor atribuído para aquisição do prédio, desde que o limite legal para o empréstimo não seja ultrapassado).

b) Financiamento do empréstimo

As verbas mutuadas inicialmente pelo banco através de um único contrato correspondem, de facto, a dois empréstimos de igual valor, um com recursos da instituição de crédito e outro com recursos do Estado. Os recursos do Estado são entregues ao banco através do IFADAP, que para o efeito deverá receber trimestralmente da DGT as verbas inscritas anualmente no Cap. 60—"Despesas Excepcionais".



c) Prazo do empréstimo

O prazo é de 20 anos a contar a data de celebração da escritura, sendo o seu reembolso em duas fases.

d) Reembolso do capital e pagamento de juros

No contrato de empréstimo fica previsto o plano (a actualizar) de reembolso do empréstimo, primeiro ao banco e em seguida do Estado.

1) Primeira fase (7 anos)

O mutuário apenas reembolsa a parte do empréstimo financiado pela instituição de crédito (50% do valor do empréstimo), em anuidades progressivas, vencendo-se a primeira um ano após a celebração do contrato.

Em cada ano a instituição de crédito aplicará à sua parte do empréstimo a taxa de juro em vigor para as operações de natureza e prazos idênticos. Os juros correspondentes ao capital em dívida do empréstimo do banco são pagos pelo Estado, através do IFADAP (que para o efeito deverá receber trimestralmente as verbas da DGT) à instituição de crédito, a título de empréstimo ao beneficiário, indo acrescer ao total do empréstimo do Estado;

Nesses sete anos, a parte do empréstimo do Estado goza de isenção de juros.

2) Segunda fase (13 anos)

No início do 8º ano, o empréstimo do Estado será igual ao capital inicial (do empréstimo do Estado) acrescido dos juros pagos à instituição de crédito.

O capital em dívida vence juros à taxa anual de 3% e será reembolsado em 13 prestações de capital e juros, anuais e progressivas, vencendo-se a primeira um ano após a última prestação de amortização do "empréstimo do banco".

Os acertos em relação ao plano de amortização inicialmente fixado (acertos necessários no caso de o valor dos juros pagos ao banco diferir do inicialmente previsto, dada a variação anual das taxas de juro praticadas pelo banco) realizam-se nas três últimas anuidades.

As prestações de amortização de capital e de juros recebidas pelo banco, uma vez satisfeitas as obrigações imputadas à liquidação dos seus créditos, são entregues ao IFADAP e deverão dar entrada nos cofres do Estado, mediante guias de receita emitidas pela DGT.

3 – Análise dos fluxos financeiros

A legislação prevê uma periodicidade trimestral para a prestação de contas pelo IFADAP e a consequente realização dos fluxos financeiros com a DGT. Assim, no trimestre seguinte ao que respeita, o Instituto deverá remeter à DGT uma relação discriminada das verbas recebidas e aplicadas no financiamento do PAR (concessão de novos empréstimos e pagamento de juros às IC's), das cobranças efectuadas (reembolsos dos empréstimos e juros pagos pelos mutuários através das IC's) e do pagamento de comissões (do IFADAP e das IC's), competindo à DGT transferir para o IFADAP as verbas orçamentais destinadas ao financiamento do PAR e ao pagamento de comissões, e emitir as guias de receita do Estado para a entrega pelo Instituto das verbas recebidas das IC's relativas às cobranças.



Tribunal de Contas

O montante anual para financiamento do PAR, nos termos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho, deverá ser fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, e transferido pela DGT para o IFADAP, proporcionalmente, em cada trimestre.

Quanto à disponibilização em 1998 das verbas orçamentais para esse financiamento, o Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Agricultura e do Desenvolvimento Rural n.º 353/98, de 13/04/98 (publicado no Diário da República, II, de 26/05/98), fixou em 1.150.000 contos o montante global das operações de crédito a financiar pelo Estado nesse ano ao abrigo do Crédito-PAR, sendo 750.000 contos para a concessão de novas operações (novos empréstimos) e 400.000 contos para liquidação de juros às IC's.

Esse montante foi transferido pela DGT para o IFADAP em prestações iguais de 287.500 contos, correspondentes às parcelas trimestrais, em 19/06/98, 10/07/98, 29/10/98 e em 11/01/99.

Em Junho de 1998, antes da transferência dessas verbas para o IFADAP, foi efectuada a devolução pelo Instituto do montante de 1.206.149 contos, correspondente ao saldo acumulado que se verificava em 31/12/97, isto é, à diferença entre as verbas recebidas pelo IFADAP para financiamento do PAR e a aplicação efectiva dessas verbas pelo Instituto até essa data.

Relativamente ao financiamento do PAR, no quadro seguinte indicam-se os montantes relativos a 1998 dos pagamentos realizados pelo IFADAP às IC's, as transferências efectuadas pela DGT, a referida devolução e os valores acumulados que se verificaram em 31/12/97 e 31/12/98, e também, visto que envolvem fluxos financeiros embora não abrangidos pela auditoria, os montantes correspondentes às cobranças e às comissões:



Fluxos financeiros entre o IFADAP e a DGT

(em contos)

Operações	Acumulado em 31.12.97	Realizado em 1998	Acumulado em 31.12.98
Financiamento do PAR (empréstimos e juros bancários)			
1 – Pagamentos realizados pelo IFADAP às IC's	4 686 048	454 290	5 140 338
2 – Verbas recebidas da DGT ^(a)	5 892 197	^(*) 1 150 000	7 042 197
3 – Devolução pelo IFADAP do saldo em 31/12 /97 ^(b)		1 206 149	1 206 149
Saldo em posse do IFADAP (2 - 1 - 3)	1 206 149	(510 439)	695 710
Cobranças (reembolsos de capital e de juros)			
1 – Verbas entregues pelos bancos ao IFADAP	901 549	273 375	1 174 924
2 – Verbas entregues pelo IFADAP à DGT ^(c)	812 701	182 948	995 649
Saldo em posse do IFADAP (1 - 2)	88 848	90 427	179 275
Comissões			
1 – Comissões das IC's e do IFADAP	477 422	99 757	577 179
2 – Verbas recebidas da DGT ^(d)	425 784	120 444	546 228
Saldo em posse do IFADAP (2 - 1)	(51 638)	20 687	(30 951)
Outros valores (Despesas de contencioso)	(160)	-	(160)
Saldo Global em posse do IFADAP	1 243 199	(399 325)	843 874

Fonte: Mapas trimestrais de prestação de contas do IFADAP à DGT.

Obs: ^(a)A partir de 1990 trata-se de verbas orçamentais com a Cl. Ec. 09.06.03 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Outros Sectores". Em anos anteriores, tais verbas eram processadas por conta de rubricas de operações de tesouraria, extintas nos termos do n.º 1 da Lei n.º 23/90 (Cfr. o ponto 6.3 do Parecer sobre a CGE/94).

^(b)Devolução, através de guia de operações de tesouraria, registada pela DGT na conta de operações de tesouraria "IFADAP – Crédito-PAR".

^(c)As receitas provenientes de cobranças de capital foram contabilizadas como receita do Estado no Capítulo 10, Grupo 14, Artigo 01 (Activos Financeiros/Empréstimos a Médio e Longo Prazos-Outros Sectores/Empresas Privadas), enquanto que as provenientes de cobranças de juros foram contabilizadas no Capítulo 04, Grupo 03, Artigo 01 (Rendimentos da Propriedade/Juros-Administrações Privadas/Instituições Particulares).

^(d)Verbas orçamentais com a Cl. Ec. 02.03.10 – "Aquisição de outros serviços"

^(*)Inclui a última prestação de 287.500 contos, paga pela DGT em 11/01/99.

Conforme se indica no quadro, relativamente a 1998, por conta da dotação em análise foi transferido para o IFADAP 1.150.000 contos, o que representou mais 695.710 contos do que as aplicações efectuadas pelo Instituto, que totalizaram nesse ano 454.290 contos.

Conforme se refere no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994 sobre o Crédito-PAR, constatava-se então que o seu financiamento orçamental anual se processava a um ritmo irregular, havendo anos em que as verbas transferidas para o IFADAP foram insuficientes ou, inclusivamente, inexistentes para fazer face aos encargos com o serviço do crédito, enquanto noutros anos o respectivo Orçamento do Estado, além de suportar os correspondentes encargos anuais, suportava uma despesa adicional para liquidação da dívida ao IFADAP. Em final de 1994, o saldo era desfavorável ao IFADAP em 520.372 contos, montante financiado por outros recursos do Instituto.



Como se indica no quadro anterior, no final de 1997 e de 1998, a situação é inversa, apresentando os saldos em posse do Instituto relativo às operações de financiamento do PAR, os montantes, respectivamente, de 1.206.149 contos e de 695.710 contos.

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 PAR, cria-se um défice oculto, a financiar pelo respectivo Orçamento no(s) ano(s) seguinte(s);
- ◆ na situação inversa, quando a despesa orçamental é superior ao montante necessário para o financiamento do 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 PAR através do relatório do 4.º trimestre, remetido pelo Instituto no final do 1.º trimestre do ano seguinte, torna-se necessário 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.

Na sua resposta, refere a DGT que: *"Esta é também a posição da Direcção-Geral do Tesouro", acrescentando que em 1999 já "não foi transferido qualquer montante relativo à 4.ª tranche do adiantamento anual".*

Relativamente à devolução pelo IFADAP do saldo acumulado em 31/12/97, 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.

Trata-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. Além disso, o próprio reembolso do capital mutuado e os respectivos juros constituem receita orçamental, como foi referido .

Na sua resposta, refere a DGT que: *"Reconheceu-se já a deficiência deste procedimento, tendo a respectiva regularização da receita orçamental ocorrido em Outubro de 1999".*

b) Empréstimo à Região Autónoma dos Açores

Por solicitação do Governo Regional dos Açores, para fazer face às necessidades de financiamento do seu orçamento, foi concedido ao abrigo do referido art. 53.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1998) à Região Autónoma dos Açores, um empréstimo no montante de 5 milhões de contos, vencendo juros à taxa Lisbor a 6 meses, deduzida de 8 pontos percentuais, estando previsto o seu reembolso de uma só vez no final do prazo do empréstimo (5 anos),



ou por amortização total ou parcial antecipada. O desembolso do empréstimo, nesse montante, foi efectuado em 23/12/98.

5.5.2.2 – Concessão de empréstimos a Cabo Verde através da DGAERI

A execução orçamental da rubrica de Cl. Ec. 09.06.02 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Exterior" (da Subdivisão 06 – Despesas de Cooperação), gerida pela DGAERI regista como "pagamentos efectuados" o montante 5.527.387 contos, no qual se inclui saldo da dotação transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", no montante de 2.929.173 contos

Por conta dessas verbas foram efectuados em 1998 e 1999 os seguintes desembolsos por conta de empréstimos à República de Cabo Verde, tendo sido reposta a verba não utilizada:

(em contos)

Empréstimos a Cabo Verde	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)	Pagamentos em 1999 (por operações de tesouraria)	Total
Aerogare da Ilha do Sal	43 037	60 782	103 819
Facilidade de crédito	1 000 000	1 000 000	2 000 000
<i>Bridge Loan</i>	1 555 177	1 148 945	2 704 122
Total dos pagamentos (DGAERI)	2 598 214	2 209 727	4 807 941
Montante transferido para OT	2 929 173		
Montante não utilizado (reposto)		719 446	719 446
"Pagamentos efectuados" (CGE)	5 527 387		5 527 387

Como evidencia o quadro, da verba transferida para a referida conta de operações de tesouraria, não teve utilização o montante de 719.446 contos. Também, em relação aos pagamentos efectuados em 1999 pela conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI" (2.209.742 contos), uma parte dos desembolsos relativos ao empréstimo para a Aerogare da Ilha do Sal (no montante de 33.087 contos) e o desembolso relativo ao *Bridge Loan* (1.148.945 contos), não constituíram liquidação de encargos transitados de 1998, conforme se analisa nos pontos seguintes. Tais pagamentos deveriam ter sido efectuados por conta da correspondente dotação orçamental de 1999.

Assim, do montante transferido para essa conta de operações de tesouraria (2.929.173 contos), não reunia as condições previstas no art.º 69.º da Lei do Orçamento o montante de 1.901.478 contos (86%), visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a ser liquidados com essas verbas, tendo este montante representado uma sobreavaliação da despesa orçamental de 1998 bem como da receita orçamental de 1999, uma vez que foi reposta neste ano.



a) Empréstimo para a ampliação e modernização da Aerogare da Ilha do Sal

Através do contrato celebrado entre o Estado Português e a República de Cabo Verde em 04/05/93, foi concedido um empréstimo até ao valor equivalente a 7,5 milhões de dólares USD, com a finalidade de "financiar os estudos, concepção e elaboração dos projectos e documentos de concurso público da 2.ª fase da ampliação e modernização da aerogare da Ilha do Sal, bem como a subsequente construção civil, equipamento e fiscalização das obras, a efectuar por empresas de capitais maioritariamente portugueses e/ou cabo-verdeanos ou por consórcio entre ambas" .

O empréstimo foi aprovado pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 58/92-XII, de 31/07/92 (publicado no Diário da República n.º 185 de 12/08/92), ao abrigo do n.º 1 do art. 53.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março (Orçamento do Estado para 1992).

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

Nos termos do contrato, os pedidos de utilização do empréstimo foram submetidos pelo mutuário à aprovação da DGAERI, especificando o montante pretendido e acompanhados das facturas comprovativas das despesas efectuadas ou das obras executadas, no âmbito da componente a que dizem respeito. Os pagamentos foram efectuados directamente às empresas fornecedoras.

Relativamente aos pagamentos efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", com data-valor a partir de 22/04/99 (inclusive), no montante total de 33.087 contos, atendendo a que os pedidos de pagamento pelo mutuário são de 1999 (para liquidação de despesas que lhe foram facturadas também neste ano), não constituíam encargos transitados de 1998. Assim, por se tratar da liquidação de encargos vencidos em 1999, esses pagamentos deveriam ter sido realizados por conta da correspondente rubrica do OE/99.

b) Facilidade de Crédito

No quadro do Acordo de Cooperação Cambial entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde (e respectivos Protocolos anexos), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/98, de 15 de Junho e assinado em 13/03/98, que previa a concessão de uma facilidade de crédito para reforço das suas reservas cambiais, foi celebrado em 3/7/98 o correspondente Contrato de Facilidade de Crédito, para o financiamento da importação de bens e serviços ou para a liquidação do serviço da dívida externa, funcionando assim como garantia complementar de convertibilidade da moeda do mutuário

O Contrato de Facilidade de Crédito definiu as condições de utilização do financiamento, designadamente:

- ◆ Montante: O crédito concedido ao abrigo da facilidade poderá ascender a 5,5 milhões de contos, podendo este montante ser elevado para 9 milhões de contos.
- ◆ Reembolsos: O crédito a conceder ao abrigo da facilidade de crédito será posto anualmente à disposição do mutuário, devendo encontrar-se integralmente amortizado no dia 31 de Dezembro de cada ano (com excepção duma parcela até 20% pode ocorrer até 31 de Janeiro), com renovação no primeiro dia útil do ano civil imediato, até ao termo da vigência do Acordo de Cooperação Cambial.



- ◆ **Juros:** Serão devidos juros sobre o capital em dívida, contados dia a dia, à taxa de 0,5% ao ano, a serem pagos em escudos portugueses e com periodicidade semestral, em 30 de Junho e 31 de Dezembro de cada ano.

O desembolso da primeira tranche, no montante de 1 milhão de contos, foi solicitado pelo Banco de Cabo Verde, em Setembro de 1998, tendo o seu pagamento, proposto pela DGAERI considerando que se verificavam as condições previstas no acordo e no contrato, sido autorizado por despacho de 02/10/98 do Ministro das Finanças.

O desembolso da 2.^a tranche, igualmente de 1 milhão de contos, foi solicitado pelo Banco de Cabo Verde, em 14/12/98, tendo a DGAERI, através da informação n.º 28/99, de 29 de Janeiro, proposto esse pagamento, considerando estarem reunidas as condições previstas, tendo sido autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 1/2/99. Conforme o proposto nessa informação, o pagamento foi efectuado em Fevereiro/99 pela conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI".

Observa-se que este pagamento pode ser considerado como a liquidação de encargos transitados de 1998, atendendo a que o pedido de desembolso tinha sido efectuado pelo mutuário em 1998 e estavam reunidas nesse ano as condições para a sua realização, com excepção das relacionadas com a análise do pedido pela DGAERI e o seu processamento, que se prolongaram pelo ano seguinte.

c) "*Bridge loan*"

Pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 4854/98 (2.^a série) de 10/03/98 (publicado no Diário da República, II.^a Série, n.º 69, de 23/03/98), nos termos do citado art. 53.º da Lei do Orçamento para 1998, foram concedidos dois empréstimos intercalares à República de Cabo Verde, de 8,5 milhões de USD e de 6,5 milhões de USD, nas condições seguintes:

- ◆ **Montante e desembolsos:** 8,5 milhões de dólares americanos no 3.º trimestre de 1998 e 6,5 milhões de dólares americanos no 4.º trimestre de 1999
- ◆ **Amortização:** A prazo de um ano
- ◆ **Juros:** À taxa de 0,75% ao ano, com vencimento a prazo de um ano a partir da data de utilização.
- ◆ **Condições especiais** Eventual renovação do prazo de vencimento por mais um ano, podendo proceder-se a mais uma renovação anual, a título excepcional

Nos termos do referido despacho, a concessão destes empréstimos intercalares foi motivada pela "necessidade de se acudir a uma situação pontual de atraso na obtenção de receitas previstas para o *trust-fund*¹", constituído por doações a Cabo-Verde. Esse despacho previa que o primeiro empréstimo seria desbloqueado no 3.º trimestre de 1998 e o segundo no 4.º trimestre de 1999.

¹ A contribuição portuguesa para a constituição do referido *trust-fund*, no valor de 5 milhões de USD (920.325 contos), não constituindo um activo financeiro, foi realizada em 29/06/98, através da conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/97", por conta do saldo transitado da rubrica do OE/97 de Cl.Ec. 04.04.02 C- "Transferências correntes/Exterior-Contribuições Financeiras Bilaterais (Cfr. o ponto 6.6.6 d) do Parecer sobre a CGE/97).



O despacho do Ministro das Finanças n.º 11.851 (2.ª série) de 08/06/98 (publicado no Diário da República, II Série, n.º 157, de 10/07/98), veio permitir a antecipação do pagamento do *bridge-loan*, ao estabelecer que os empréstimos intercalares fossem desembolsados, respectivamente, em 1998 e em 1999, ficando sem efeito as datas estabelecidas no despacho anterior.

O primeiro empréstimo intercalar, de 8,5 milhões de USD, foi desembolsado em Julho/98, pelo contra-valor de 1.555.177 contos, após a celebração, em 29/06/98, do correspondente acordo entre Portugal e Cabo Verde relativo à concessão do empréstimo e do despacho do Ministro das Finanças, de 10/07/98, autorizando o seu desembolso.

Quanto ao segundo empréstimo intercalar, no montante de 6,5 milhões de USD, a que correspondeu o contra-valor de 1.148.945 contos, o seu pagamento, autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 25/01/99 e após a celebração do respectivo acordo de concessão, em 4/02/99, foi efectuado em Fevereiro desse ano, por conta de "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI".

Relativamente a este empréstimo intercalar, atendendo a que os referidos Despachos n.º 4.854/98 (2.ª série), de 10 de Março, que estabelece a ficha técnica, e n.º 11.851 (2.ª série), de 8 de Junho, do Ministro das Finanças, determinavam o seu desembolso em 1999 e que o acordo que permitia esse desembolso foi celebrado neste ano, o mesmo não constituía um encargo transitado de 1998, devendo o seu pagamento ter sido efectuado por conta da correspondente rubrica do OE/99 e não por saldos do OE/98.

Relativamente à situações referenciadas quanto à utilização indevida das verbas transferidas para operações de tesouraria, refere a DGAERI na sua resposta que:

"Em todos estes casos a DGAERI agiu de acordo com o entendimento de que, tratando-se de desembolsos decorrentes de contratos celebrados em 1998 (caso da Facilidade de Crédito e do Bridge Loan) ou antes de 1998 (caso do Aeroporto do Sal), poderiam os mesmos ser efectuados por conta dos saldos do OE/98".

Os factos referidos na resposta, sem ter em conta o ano em que se constituem os encargos liquidados pela referida conta de operações de tesouraria, não constituem fundamento suficiente para a transferência dos saldos das dotações orçamentais para essa conta e para a utilização dessas verbas, conforme se refere em anteriores pareceres e, adiante, no ponto 5.5.7.2.

5.5.3 – Pagamentos em execução de avales e de outras garantias através da DGT

Para a realização das despesas em execução de avales e de outras garantias do Estado, foram inscritas no Cap. 60 as seguintes dotações, geridas pela DGT.

- ◆ 09.07.00 A – Execução de Avales/Outras garantias (da Subdivisão 05 – Activos Financeiros)
- ◆ 09.07.00 B – Execução de Avales (da Subdivisão 06 – Despesas de Cooperação).

5.5.3.1 – Execução de avales e de outras garantias na ordem interna



A CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" da rubrica com a Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de Avals/Outras garantias, o montante de 564.839 contos, que inclui o saldo da dotação transferido para a conta de operações de tesouraria "SalDOS do Capítulo 60 do OE/98-DGT", no montante de 350.000 contos.

O saldo da dotação transferido para operações de tesouraria não foi utilizado, sendo repostado como receita orçamental de 1999, o que permite concluir que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a liquidar com essas verbas, pelo que não estavam reunidas as condições previstas no art.º 69.º da Lei do Orçamento para essa transferência, que sobreavaliou a despesa orçamental nesse ano.

Na sua resposta refere a DGT que:

"De facto o Estado não interveio, na qualidade de garante, em operações cujo prazo de vencimento ocorreu em Dezembro de 1998, pelo que não se verificou a utilização das verbas transferidos para SalDOS. Os serviços têm vindo a insistir junto dos mutuários pela prestação de informação atempada sobre a sua eventual incapacidade de pagamento, facilitando uma previsão de despesa mais rigorosa. Sublinha-se que a Direcção-Geral do Tesouro tem melhorado os seus procedimentos em matéria de transição de SalDOS por forma a conseguir que as verbas excepcionalmente transferidas sejam integralmente utilizadas (...)"

Por conta dessa dotação foram efectuados em 1998 os seguintes pagamentos, em resultado da garantia prevista no Código das Expropriações a uma expropriação realizada pela Direcção Regional da Educação do Norte e em execução de um aval prestado ao Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA.

(em contos)

	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)
Direcção Regional de Educação do Norte	139 505
Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA	75 334
Total dos pagamentos (DGT)	214 839
Montante transferido para OT	350 000
"Pagamentos efectuados" (CGE)	564 839

a) Garantia relativa à expropriação realizada pela Direcção Regional de Educação do Norte (DREN)

A DGT foi interpelada pelo Tribunal Judicial de Espinho para proceder ao depósito de 139.505 contos, importância relativa à indemnização por expropriação litigiosa (antecedida de declaração de utilidade pública e de posse administrativa) do terreno onde seria instalada a Escola C+S de Silvalde, em conformidade com o preceituado n.º 3 do art.º 50 do Código de Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro.

Na posse administrativa dos bens a expropriar, o Estado, por meio da DGT, garante o pagamento da indemnização que vier a ser determinada, podendo em consequência exercer o direito de regresso sobre a entidade expropriante, através de cativação de transferências orçamentais independentemente de quaisquer formalidades (artigo 21.º desse Código).



Efectuado o referido depósito, em 13/04/98, a DGT foi reembolsada pela DREN no mês seguinte.

b) Pagamentos em execução do aval prestado ao Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA (CNEMA)

Por despacho n.º 491/96-XII, de 6 de Novembro, do Ministro das Finanças, foi concedido um aval do Estado a uma operação de financiamento de reestruturação de créditos, a realizar pelo CNEMA¹ junto da Caixa Geral de Depósitos, S. A., no montante de 1 milhão de contos.

Os encargos suportados pelo Estado, na qualidade de avalista desse empréstimo, resultaram do incumprimento por parte do CNEMA de três prestações consecutivas de juros, ainda no período de carência do empréstimo.

Os pagamentos em execução deste aval, que totalizaram 75.333.568\$00 respeitam ao pagamento de juros remuneratórios (em que a DGT se substitui ao devedor) e de juros de mora (no período entre a data da interpelação da CGD à DGT para que procedesse ao pagamento dos juros remuneratórios e a data da efectivação do pagamento). Esses pagamentos, períodos a que respeitam e taxas de juros foram os seguintes:

1.º Pagamento (2.ª. Prestação de juros)		Taxa de juro
Juros remuneratórios (de 13/05/97 a 13/11/97)	27 663 013\$00	5,485%
Juros de mora (de 27/01/98 a 25/02/98)	363 076\$00	16,875%
	28 026 089\$00	
2.º Pagamento (3.ª. Prestação de juros)		Taxa de juro
Juros remuneratórios (de 13/11/97 a 13/05/98)	25 711 918\$00	5,185%
Juros de mora (de 15/05/98 a 2/07/98)	486 624\$00	15,7%
	26 198 542\$00	
3.º Pagamento (4.ª. Prestação de juros)		Taxa de juro
Juros remuneratórios (de 13/05/98 a 13/11/98)	21 046 576\$00	4,175%
Juros de mora (de 13/11/98 a 20/11/98)	62 361\$00	15,45%
	21 108 937\$00	

A taxa de juros de mora foi indicada pela CGD, de acordo com o Contrato de Reestruturação dos Créditos celebrado entre a Caixa e o CNEMA, o qual prevê em caso de mora que "a Caixa poderá cobrar, sobre o capital exigível e juros correspondentes (...), juros calculados à taxa mais elevada de juros remuneratórios que, em cada um dos dias em que se verificar a mora, estiver em vigor na Caixa para operações activas da mesma natureza (...), acrescida de uma sobretaxa até 4%".

¹ O CNEMA é uma sociedade anónima que tem como objecto a organização de mostras de produtos agro-pecuários e da agro-indústria, a organização da Feira Nacional de Agricultura – Feira do Ribatejo, a dinamização do mercado de produtos agro-pecuários e agro-industriais, nomeadamente através da realização do mercado de gados, do mercado grossista e de leilões de gado, o desenvolvimento de acções de formação profissional técnica e cultural, designadamente debates, conferências, seminários e actividades congéneres



Relativamente aos dois primeiros períodos de mora, mais extensos, constatou-se que correspondem essencialmente ao período entre a data em que a DGT submeteu à tutela a informação solicitando autorização de pagamento e orientações relativamente à via a seguir para a recuperação dos créditos do Estado daí resultantes, e a data dessa autorização. Salienta-se que no 3.º pagamento, em que foi mais reduzido o montante dos juros de mora, a DGT não esperou pela interpelação formal da CGD, tendo efectuado o pagamento logo após a confirmação da CGD dos valores devidos e a comunicação do CNEMA em como não iria cumprir com essa prestação.

A DGT comunicou ao CNEMA as importâncias pagas em execução do aval, para que procedesse à regularização desses créditos do Estado. Comunicou também à tutela esses pagamentos e a situação verificada, estando a recuperação dos créditos, de acordo com a documentação constante do processo analisado, dependente da decisão que venha a ser tomada pelo Governo. Constava também do processo, cópia da escritura da hipoteca a favor do Estado dos prédios que constituem a contra-garantia do CNEMA prevista na ficha técnica do aval.

5.5.3.2 – Execução de garantias a empréstimos do BEI

A execução orçamental da rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 B – Execução de Avals, da Sudivisão 06 – Despesas de Cooperação, registada na CGE/98 como "pagamentos efectuados" totaliza 45.000 contos, em que se inclui o montante de 13.687 contos transferido para conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT", utilizado em 1999. Os pagamentos realizados em 1998 e 1999 por conta dessas verbas, respeitam à execução das garantias prestadas pelo Estado aos seguintes empréstimos concedidos pelo BEI no âmbito das Convenções de Lomé III e IV:

(em contos)

Empréstimos do BEI	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)	Pagamentos em 1999 (por operações de tesouraria)	Total
Nigéria – Oso Condensate	18 013	8 442	26 455
Nigéria – Palm Oil	7 644	1 581	9 225
Nigéria – NNDC PG	2 258	1 999	4 257
Zaire – Gecamines	3 398	1 665	5 063
Total dos pagamentos	31 313	13 687	45 000

Por força do Acto de Adesão às Comunidades Europeias e de contratos de garantia celebrados com o BEI, o Estado garante perante o Banco aproximadamente 0,9268% no que respeita à execução pontual e integral de todas as obrigações financeiras e pecuniárias, em caso de incumprimento pelos mutuários de empréstimos concedidos no âmbito das convenções de Lomé III e IV.

Nos termos do contrato de fiança celebrado entre o Estado e o BEI, a garantia será executada em caso de incumprimento pelo mutuário, vencendo-se o pagamento pelo garante (o Estado) dois meses depois do pedido feito pelo BEI como execução da garantia. Por outro lado, nos termos do mesmo contrato, o



Estado autoriza a concessão de prorrogações dos prazos de pagamento aos mutuários, não devendo exceder três meses, durante os quais não será executada a fiança pelo Banco ¹.

Refira-se que nas importâncias pagas ao BEI estão incluídos juros de mora, segundo um conceito diferente do habitual em garantias prestadas pelo Estado. Assim, de acordo com a documentação constante do processo analisado o BEI considera que são devidos juros de mora pelo garante a partir da data do incumprimento pelo mutuário, não considerando as datas do accionamento, pelo que o garante terá que pagar o que for devido pelo mutuário e nas datas em que o crédito lhe é exigido, ao contrário do que internamente tinha sido considerado pela DGT isto é, que o vencimento de uma prestação garantida pelo Estado, para efeitos da sua execução, só ocorre na data, ou quando muito depois, do accionamento da garantia pelo mutuante.

Os pedidos de pagamento são comunicados por carta do BEI, que refere o projecto (empréstimo), a data de incumprimento pelo mutuário, a importância vencida, referindo também que está a desenvolver as diligências necessárias junto das autoridades do respectivo país para obter a regularização da prestação em causa e, caso tal se verifique, os montantes pagos pelos Estados-membros serão restituídos pelo BEI.

Relativamente aos pagamentos efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/98-DGT", que totalizaram 13.687 contos, trata-se de pedidos de pagamento do BEI de 1999, mas resultantes de situações de incumprimento por parte dos mutuários verificadas em 1998.

Atendendo à referida interpretação do BEI, de que a dívida do Estado ao Banco, em execução da garantia, se constitui na data do incumprimento pelo mutuário e não a partir da data da comunicação desse incumprimento, considera-se que os pagamentos efectuados pela referida conta de operações de tesouraria se referem à liquidação de encargos do Estado constituídos em 1998 e, desse modo, transitados para 1999.

5.5.4 – Pagamento de indemnizações de seguros de crédito (DGT)

Relativamente à rubrica de Cl. Ec. O9.07.00 B – Seguros de crédito – COSEC, a CGE/98 regista como pagamentos efectuados o montante de 3.540.475 contos, que inclui o montante de 500.000 contos transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e não utilizado em 1999.

O facto de não ter sido utilizada a verba transferida para a conta de operações de tesouraria permite concluir que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos e que, portanto, igualmente tal verba não reunia as condições previstas no art.º 69.º para essa transferência, que sobreavaliou a despesa orçamental nesse ano.

Na sua resposta a DGT refere que: *"Também aqui a transferência baseou-se numa previsão que se veio a mostrar desajustada da realidade. A Direcção-Geral tentou já no ano de 1999 obter uma previsão tão rigorosa quanto possível, por forma a evitar situações como a que é agora descrita (...)"*.

Nos seguros de crédito à exportação garantidos pelo Estado, mediante o recebimento de um prémio, a COSEC pagará ao segurado, ou ao cessionário do direito à indemnização, o valor da indemnização

¹ Constatou-se que os pedidos de pagamento do Banco em execução dessa garantia são efectuados cerca de cinco meses após a data do incumprimento pelo respectivo beneficiário, isto é, cerca de dois meses após o referido prazo de prorrogação.



prevista nas condições da apólice, caso ocorra o sinistro. Pela garantia prestada ao contrato de seguro de crédito, o Estado, mediante o recebimento de parte do prémio calculado em proporção à garantia concedida¹, pagará à COSEC o montante da indemnização garantida. Geralmente os seguros de crédito estão associados à utilização de linhas de crédito à exportação e à prestação de contra-garantias por parte dos bancos centrais dos países importadores.

No que se refere aos procedimentos relativos aos pagamentos das indemnizações, a COSEC anexa à carta em que solicita o pagamento à DGT a cópia da informação dos seus serviços, identificando a apólice e descrevendo a admissão e regulação do sinistro, o cálculo da indemnização e as condições para o reembolso. De notar que a DGT possui cópia das apólices e das suas actas modificativas, podendo por isso conferir o referido pela COSEC.

Em relação à presente execução orçamental, verificou-se que a maior parte dos pagamentos respeitaram a operações com Angola (75,4%), seguindo-se a Rússia (22,6%), e com expressão reduzida, Argélia e Moçambique.

O pagamento da indemnização implica a constituição de um crédito do Estado, em cuja recuperação a COSEC intervém como mandatária do Estado².

5.5.5 – Despesas com processos de extinção (DGT)

Relativamente à rubrica de classificação económica 09.07.00 D – "Activos Financeiros/Outros Activos Financeiros/Despesas com Processos de Extinção", a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados", o valor de 36.000 contos, que inclui o montante de 35.282 contos transferidos para a rubrica de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e não utilizados em 1999 (reposto), constituindo uma sobreavaliação da despesa orçamental de 1998.

Os pagamentos em 1998, referem-se a despesas de funcionamento (honorários, despesas de electricidade, e outras) das comissões liquidatárias dos seguintes processos de extinção, tendo sido efectuados pela DGT por se terem esgotado as verbas afectas aos fundos de maneo dos respectivos administradores liquidatários:

(em contos)

Processos de extinção	Valores
Fábrica-Escola Irmãos Stephens	684
Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto	30
Gel-Mar – Empresa Distribuidora de Produtos Alimentares, Ld. ^a	4
Total	718

Para comprovação das despesas a pagar, o administrador liquidatário da FEIS e a assessoria jurídica do processo de extinção da Gel-Mar remeteram à DGT os documentos comprovativos, designadamente, notas de débito dos prestadores dos serviços, facturas de fornecimento de

¹ Nos processos analisados o Estado garantiu de 70 a 90% do valor coberto pelos seguros de crédito. Relativamente aos prémios, segundo o mapa da DGT de execução orçamental desta receita, o total recebido pelo Estado em 1998 representou 1.325.018 contos (registado na receita do Estado no Cap.º 07, Grupo 02 - "Outras receitas correntes/Prémios e taxas por garantias de riscos").

² Essas recuperações (reembolsos), segundo o respectivo mapa da DGT, totalizaram em 1998 1.120.662 contos (representando 36,9% das indemnizações pagas neste ano). Essa verba foi entregue pela COSEC nos cofres do Estado, mediante guias de receita orçamental emitidas pela DGT sob a classificação: Capº 10º, Grupo 15º, Artº 02–"Activos financeiros/Outros//Recuperação de créditos garantidos".



electricidade, e recibos referentes a valores postais. No processo GAPA, as facturas foram enviadas directamente à DGT pela Portugal Telecom, SA.

5.5.6 – Participações Financeiras Multilaterais (DGAERI)

Relativamente à rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Participações Financeiras Internacionais, da Subdivisão 06 – Despesas de Cooperação, a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" o montante de 543.630 contos, que inclui o montante 375.500 contos do saldo da dotação transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/98-DGAERI", parcialmente utilizado em 1999.

Os pagamentos efectuados pela DGAERI em 1998 e 1999 respeitaram à realização da participação do Estado no capital do BERD e do BID, tendo sido reposta a verba não utilizada.

(em contos)

	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)	Pagamentos em 1999 (por operações de tesouraria)	Total
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	124 619	94 728	219 347
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	43 511	-	43 511
Total dos pagamentos (DGAERI)	168 130	94 728	262 858
Montante transferido para OT	375 500		
Montante não utilizado (reposto)		280 772	280 772
"Pagamentos efectuados" (CGE)	543 630		543 630

Relativamente à totalidade da verba transferida para operações de tesouraria, constatou-se que não reunia as condições previstas no art.º 69.º da Lei do Orçamento para essa transferência, visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a liquidar por essas verbas, atendendo ao montante reposto e também porque o pagamento realizado em 1999 relativo ao BERD respeita à liquidação de encargos vencidos neste ano, como se analisa adiante.

a) BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

Nos termos do seu Acordo Constitutivo, ratificado por Portugal em 20/03/91, o BERD é um banco de desenvolvimento, de carácter regional, que visa contribuir para o processo de reconstrução económica dos países da Europa Central e Oriental que se comprometam a respeitar e aplicar os princípios da democracia multipartidária, do pluralismo e da economia de mercado. Nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 137/91, de 5 de Abril, o Estado subscreveu uma parte do capital inicial do banco, correspondente 0,42% do total.

Por força do primeiro aumento de capital, deliberado pelo Conselho de Governadores do BERD em 15/4/96, o Estado deveria subscrever na referida percentagem esse aumento de capital. Pela RCM n.º 194/96, de 17 de Dezembro, foi definida a calendarização do pagamento do capital realizável (no total



de 9.450.000 Ecus¹), em 8 prestações anuais (de 1.181.250 Ecus), a pagar 40% na data do vencimento da prestação (472.500 Ecus) e os restantes 60% através de notas promissórias emitidas em Ecus, resgatáveis em cinco *tranches* anuais iguais (de 141.750 Ecus). A Resolução estabelece também que a primeira prestação, na modalidade referida, seria paga até 15 de Abril de 1998, estabelecendo ainda os elementos a constar das notas promissórias e as competências para sua emissão.

Autorizados por despachos do Ministro das Finanças, os pagamentos efectuados em 1998 (por despesa orçamental) e em 1999 (por operações de tesouraria) respeitaram a:

	(Em escudos)	(Em ecus/ euros)	Data do pagamento
1.ª Prestação			
- 40% da 1.ª prestação	95.943.487\$00	472.500 ECU	17/04/98
- 1.º resgate parcial da N.P. n.º 5 ^(a)	28.675.741\$00	141.750 ECU	15/06/98
2.ª Prestação			
- 40% da 2.ª prestação ^(b)	94.727.745\$00	472.500 EUR	15/04/99
Total	219.346.973\$00		

^(a) A nota promissória n.º 5 foi emitida pelo valor remanescente da 1.ª prestação (60%).

^(b) Pagamento efectuado por operações de tesouraria.

Relativamente ao último pagamento, realizado em 15/4/99 pela conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", não constituía encargo transitado de 1998, visto que a realização dos pagamentos ao BERD obedece a uma calendarização pré-estabelecida com Portugal e definida na citada RCM n.º 194/96, segundo a qual esse encargo vencia-se já em 1999 (15/4/99). Assim, por constituir um encargo de 1999, o seu pagamento deveria ter sido suportado pela correspondente dotação orçamental.

Na sua resposta, a DGAERI refere que "(...) se baseou no facto de a base legal de compromisso com o BERD (RCM n.º 194/96) ser anterior a 31 de Dezembro de 1998", o que não constitui fundamentação suficiente, conforme se assinalou no ponto 5.5.2.

b) BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

O Estado Português tornou-se membro não regional do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 25 de Março de 1980, por força do disposto na Resolução da Assembleia da República n.º 303/79, de 18 de Outubro, que aprovou o Convénio Constitutivo para efeitos de adesão aquela instituição.

Após uma subscrição inicial do capital do BID e de uma contribuição inicial para o Fundo de Operações Especiais (FOE)², autorizadas pelo Decreto-Lei n.º 40-A/80, de 14 de Março, o Estado Português participou no 6.º, 7.º e 8.º aumentos gerais de recursos do Banco, autorizadas, respectivamente, pelos Decretos-Lei n.ºs 452/83, de 27 de Dezembro, 439-B/89, de 23 de Dezembro, e

¹ Actualmente euros, representando esse capital realizável ao actual câmbio 1.894.555 contos.

² Por não constituírem activos financeiros, as contribuições para o FOE são processadas por conta da rubrica de Cl. Ec. 04.04.02 – Transferências correntes/Exterior.



107/95, de 20 de Maio, que também estabelecem os montantes do capital realizável e a emissão das respectivas notas provisórias, a resgatar em cinco tranches anuais.

O pagamento efectuado em 1998, autorizado pelo Director Geral da DGAERI, refere-se ao último resgate parcial da promissória n.º 14 no valor de 50.668 USD, e a resgates parciais das promissórias n.ºs 15, 16, 17 e 18, no valor de 50.666 USD cada, perfazendo um total de 253.332 USD e representando o contra-valor de 43.511.038\$00.

Os resgates efectuados, representando redução da dívida pública, são averbados nas notas promissórias pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, sendo esses títulos posteriormente devolvidos ao Banco de Portugal, como depositário em Portugal dos valores dos referidos Bancos.

5.5.7 – Análise global da transferência dos saldos das dotações para as contas de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/98 – DGT" e "Saldo do Capítulo 60 do OE/98 – DGAERI" e da utilização dessas verbas em 1999

5.5.7.1 – Transição dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e reposição das verbas não utilizadas

Como já foi referido, à semelhança de anos anteriores, o art.º 69.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1999), autorizou que:

"Os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica "Transferências correntes", "Subsídios", "Activos financeiros" e "Outras despesas correntes", inscritas no Orçamento do Estado para 1998 no capítulo 60 do Ministério das Finanças, poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1999".

Os saldos de tais dotações que transitaram para operações de tesouraria estavam inscritas no OE/98, no Cap. 60 – "Despesas excepcionais", com a classificação orgânica Divisão 01 – Direcção Geral do Tesouro, embora algumas dessas dotações, inscritas na Subdivisão 06 – "Despesas de Cooperação", fossem de facto geridas pela DGAERI, mantendo-se, no entanto, o processamento da despesa orçamental na DGT através do Sistema de Informação Contabilístico (SIC). Situação idêntica verificava-se já em 1997¹.

No entanto, ao contrário de 1997, em que os saldos das dotações geridas pela DGT e pela DGAERI transitaram para uma única conta de operações de tesouraria ("Saldo do Capítulo 60 do OE/97"), em 1998 foram constituídas duas contas: "Saldo do Capítulo 60 do OE/98 – DGT" e "Saldo do Capítulo 60 do OE/98 – DGAERI", para as verbas afectas a cada Direcção-Geral.

A diferença de procedimentos, em relação ao ano anterior, verificou-se quer no processo de transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, quer no processo de

¹ Apenas no OE/99, com a criação da Divisão 2/Subdivisão 1 – DGAERI/"Despesas de Cooperação", essas dotações foram inscritas separadamente.



reposição como receita orçamental das verbas não utilizadas, atendendo ao prazo de 30 de Junho estabelecido na citada norma orçamental para o encerramento dessa(s) conta(s).

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). Conhece-se apenas um ofício, n.º 3024, de 23/12/98, para a DGT, com conhecimento ao Chefe de Gabinete do Ministro das Finanças, solicitando a esta Direcção-Geral para, à semelhança do ano anterior, providenciar para que fossem depositados em conta especial operações de tesouraria os saldos de várias dotações.

Não foi possível apurar se o referido ofício da DGAERI se destinava apenas a habilitar a DGT com os elementos necessários para a elaboração por esta Direcção-Geral de uma única informação propondo a transição de todos os saldos, à semelhança do ano anterior.

Em data posterior, através da informação n.º 1461/98, de 31/12, a Direcção-Geral do Tesouro propôs a transição para operações de tesouraria dos saldos de diversas dotações orçamentais, excluindo as dotações referidas no ofício da DGAERI, tendo sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 31/12/98. O montante total dos saldos dessas dotações orçamentais transferido veio a ser de 3.738.078 contos.

Quanto à constituição das duas contas de operações de tesouraria, foi autorizada por despacho do Director-Geral do Tesouro, em 11/1/99, por proposta dos serviços, que consideravam mais aconselhável, para facilitar a conciliação de valores para efeitos do encerramento das contas, a separação dos saldos afectos à DGAERI dos saldos a gerir pela DGT.

Os montantes dos saldos das dotações transferidos para essas contas de operações de tesouraria, os montantes utilizados em 1999, até 30 de Junho, e os não utilizados (repostos), constam do quadro seguinte:



"Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGT"

"Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGAERI"

(em contos)

Rubricas com a Cl. Ec. referida no art.º 69.º com saldos transitados	Verbas transferidas "Pagamentos efectuados" segundo a CGE/98 (1)	Utilização das verbas pagamentos efectuados pela DGT e DGAERI em 1999 (2)	Diferença verbas repostas (3) = (1) - (2)	Verbas não utilizadas (em %) (3)/(1)
Subdiv 01 – Bonificação de juros	1 002 626	751 521	251 105	25,0
04.01.03 A – Transferências Correntes – INH	505 955	294 300	211 655	41,8
04.01.03 B – Transferências Correntes – IFADAP	34 434	156	34 278	99,5
05.02.01 A – Habitação própria:	375 637	375 637	-	-
05.02.01 B – Agricultura	5 501	329	5 172	94,0
05.02.01 C – Outras bonificações	48 285	48 285	-	-
05.02.02 A – Inst. Monet. Privadas	32 814	32 814	-	-
Sudviv. 02 – Subsídios diversos	612 528	544 515	68 013	11,1
04.01.06 A – Transfer. Correntes-IGFSS-CECA	79 611	79 288	323	0,4
05.01.01 A – Comunicação Social	300 000	300 000	-	-
05.01.01 E – Transportes aéreos	160 000	141 034	18 966	11,9
05.01.01 G – Siderurgia e carvão – CECA	12 418	12 418	-	-
05.01.02 A – Construção naval	60 499	11 775	48 724	80,5
Subdiv 03 – Garantias financeiras	135 000	37 101	97 899	72,5
06.03.00 A – Risco câmbio (DGT/Ex-FGRC/COSEC)	45 000	37 101	7 899	17,6
06.03.00 B – Avals/Outras Garantias (fundo perdido)	90 000	-	90 000	100,0
Subdiv. 05 – Activos financeiros	885 282	-	885 282	100,0
09.07.00 A – Execução de avals/Outras garantias	350 000	-	350 000	100,0
09.07.00 B – Seguros de crédito (COSEC)	500 000	-	500 000	100,0
09.07.00 D – Despesas c/ processos de extinção	35 282	-	35 282	100,0
Subdiv 06 – Despesas de Cooperação	5 829 831	3 373 840	2 455 991	42,1
04.01.03 A – Transferências correntes – ICP/FCE	1 088 955	661 275	427 680	39,3
04.04.02 A – Assistência Técnica *	29 718	4 946	24 772	83,4
04.04.02 B – Contribuições financeiras multilaterais*	75 000	75 000	-	-
04.04.02 C – Contribuições financeiras bilaterais*	1 317 798	314 477	1 003 321	76,1
09.06.02 A – Empréstimos m.l. prazos/Exterior *	2 929 173	2 209 727	719 446	24,6
09.07.00 A – Participações financeiras multilaterais*	375 500	94 728	280 772	74,8
09.07.00 B – Execução de avals	13 687	13 687	-	-
Total DGT	3 738 078	2 008 099	1 729 979	46,3
Total DGAERI (rubricas assinaladas com *)	4 727 189	2 698 878	2 028 311	42,9
Total	8 465 267	4 706 977	3 758 290	44,4



Tribunal de Contas

De notar que as justificações constantes da informação da DGT para a transferência de saldos para operações de tesouraria referem, de um modo geral, que tais verbas se destinam à liquidação de encargos vencidos em 1998, referência que é omissa no citado ofício da DGAERI.

Embora não esteja evidenciado no quadro anterior o valor dos saldos apurados no final do ano nas rubricas previstas no art.º 69.º (que totalizavam 26.021.279 contos), o montante transferido para operações de tesouraria (8.465.267 contos) representa 32,5% desses saldos.

Analisada a relação entre o montante do saldo e o montante transferido relativamente às várias rubricas que apresentavam saldos, verificou-se também que:

- ◆ os saldos de várias dotações não foram transferidos;
- ◆ em várias rubricas, o valor transferido para operações de tesouraria é relativamente reduzido em relação aos saldos existentes.

Assim, tal como se verificou no ano anterior, a transferência dos saldos das dotações para operações de tesouraria foi, em certos casos, limitada.

Mas, por outro lado, em algumas rubricas, os montantes dos saldos transferidos, além de constituírem valores elevados, representam uma percentagem elevada do respectivo saldo da dotação ou dos "pagamentos efectuados" registados na CGE, como se verifica relativamente às seguintes rubricas, que totalizam 73,8% do total de verbas transferidas para operações de tesouraria.

(em contos)

Rubricas de Classificação Económica	Valor transferido	"Pagamentos efectuados" (em %)	Saldo da dotação (em %)
Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação			
04.01.03 A – Transferências correntes - ICP/FCE	1 088 955	44,9	93,6
04.04.02 C – Contribuições financeiras bilaterais	1 317 799	43,9	100
09.06.02 A – Empréstimos m.l. prazos/Exterior	2 929 173	53,0	100
Subdiv. 01 – Bonificação de Juros			
05.02.01 A – Habitação Própria	914 446	1,2	93,3
Soma	6 250 373		

Como se verifica pelo quadro geral dos saldos transferidos, 44,4% das verbas transferidas para operações de tesouraria (3,8 milhões de contos) não tiveram utilização em 1999, até 30 de Junho, sendo posteriormente repostas como receita do Estado. Os saldos de várias rubricas transferidos para operações de tesouraria, não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir, especialmente nessas rubricas, que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a liquidar por conta dessas verbas e que, portanto, tais verbas orçamentais não reuniam as condições previstas no citado artigo da Lei do Orçamento para serem transferidas.

Em relação às verbas não utilizadas, decorre do citado artigo 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 não utilizado seja repostos.



Embora essas reposições constituam movimentos escriturais (isto é, sem saída ou entrada de fundos), estando fixada essa data para o encerramento, as correspondentes reposições deveriam ser realizadas em seguida. Relativamente às reposições efectuadas pela DGT (totalizando 1.729.979 contos), verificou-se que as respectivas guias de reposição não abatidas nos pagamentos foram escrituradas em Julho/99, como receita do OE/99. No entanto, as reposições efectuadas pela DGAERI, respeitantes às verbas não utilizadas da conta "Saldos do Capítulo 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 respectivo Relatório, não discrimina as reposições da DGAERI, ao contrário do que sucede com as reposições da DGT¹.

5.5.7.2 – Efeitos sobre a CGE/98

Para a análise dos efeitos sobre a CGE/98 (despesa, receita e défice do OE/98) é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/97", quer os valores relativos às contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI" (que se apresentam somados os nos quadros seguintes sob a designação "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT e DGAERI"). Em relação a esses valores verificou-se:

Verbas do OE/97²:

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

¹ O referido mapa indica como "pagamentos efectivos" do Cap.º 60, por beneficiário ou tipo de despesa, a soma do valor dos pagamentos efectuados por conta do OE do ano e do valor dos pagamentos efectuados até 30 de Junho do ano seguinte, através da respectiva conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE", isto é, deduz aos correspondentes valores registado na Conta Geral do Estado como "pagamentos efectuados" (Mapa 10, que constitui o Volume II da Conta), os montantes das verbas transferidas para operações de tesouraria e não utilizadas. O mapa também indica o montante total das verbas não utilizadas (repostas), permitindo comparação com o ano antecedente. Relativamente a 1998, são indicados os valores das reposições da DGT e corrigidos os correspondentes valores dos "pagamentos efectivos", mas não as reposições de verbas não utilizadas relativas à DGAERI, referentes a "Despesas de Cooperação".

² Sobre estas verbas, cfr. ponto 6.6 do Parecer sobre a CGE/97.



Verbas do OE/98:

◆ Transferidas para as contas "Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGT e DGAERI"	8.465.267	contos
◆ Utilizadas em 1999	4.706.977	"
◆ Não utilizadas, repostas como receita do OE/99	3.758.290	"

Assim, quanto aos efeitos desse processo continuado sobre a despesa, receita e déficit da CGE/98, verificou-se:

Efeitos da transição e utilização de saldos sobre a CGE/98

(em contos)

	Despesa	Receita	Défice
Utilização em 1998 das verbas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" ^(a)	- 5 924 312		- 5 924 312
Reposição como receita do OE/98 das verbas não utilizadas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"		+ 4 622 829	- 4 622 829
Transferência dos saldos das dotações do OE/98 para a conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/98" ^(b)	+ 8 465 267		+ 8 465 267
Total	+ 2 540 955	+ 4 622 829	- 2 081 874

^(a)Dado que se os pagamentos não fossem efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", teriam que ser suportados pela despesa orçamental do OE/98.

^(b)Dado que essa transferência de saldos constituiu despesa do OE/98.

Em termos da execução orçamental do OE/98, verificou-se:

- ◆ o acréscimo (sobreavaliação) da despesa orçamental de 1998 em 2,5 milhões de contos (diferença entre o valor que o OE/98 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/97" e o valor da despesa do OE/98 resultante da transferência de verbas orçamentais para as contas "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT e DGAERI");
- ◆ o acréscimo da receita orçamental de 1998 em 4,6 milhões de contos (reposição como receita do OE/98 da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/97");
- ◆ a redução (subavaliação) do déficit orçamental de 1998 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).

Note-se que, tal como foi referido no anterior Parecer, o efeito sobre o déficit da CGE/98 deve-se exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transitadas para operações de



tesouraria em 1997 (que financiou o OE/98) e o valor das verbas orçamentais transitadas para operações de tesouraria em 1998 (que financia o OE/99), pelo que atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e justificado por situações excepcionais.

De notar também, como referido no Parecer sobre a CGE/97, que o disposto no art.º 69.º da Lei do Orçamento para 1999, tal como em disposições idênticas de leis anteriores, por constituir uma exceção ao princípio da anualidade do orçamento e afectar, desse modo, o rigor e a transparência das contas públicas, poderá apenas justificar-se com base no entendimento de que as verbas transitadas para essa(s) conta(s) de operações de tesouraria se destinarão, em exclusivo, a fazer face a encargos constituídos (vencidos) e que, por qualquer razão excepcional, não puderam ser liquidados, sendo, assim, permitida que a sua liquidação ocorra no ano seguinte, até 30 de Junho.

Refira-se, por último, que o n.º 1 do art.º 82.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2000) altera a redacção que vinha sendo dada a esta norma, definindo critérios mais rigorosos ao estabelecer que:

"Os saldos das dotações afectas às rubricas da classificação económica «Transferências correntes», «Subsídios», «Activos financeiros» e «Outras despesas correntes», inscritas no Orçamento do Estado para 1999, no capítulo 60 do Ministério das Finanças, podem ser utilizados em despesas cujo pagamento seja realizável no 1.º semestre de 2000, desde que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro de 1999 e seja nessa data conhecida ou estimável a quantia necessária para o seu cumprimento."

Embora tenham sido definidos critérios mais rigorosos, atendendo a que o princípio da anualidade orçamental tem consagração constitucional (n.º 1 do art.º 106.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro) e consta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada), apenas a alteração destas normas no sentido de permitir que a Lei do Orçamento anual estabeleça excepções a esse princípio, legitimaria a disposição constante das sucessivas Leis do Orçamento do Estado sobre a transferência de saldos das dotações do Cap. 60 para operações de tesouraria e a realização de pagamentos com essas verbas no ano seguinte.



5.6 – Benefícios fiscais

5.6.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou a presente matéria tendo em atenção o disposto na legislação em vigor, designadamente, no que respeita à quantificação da despesa fiscal e à publicitação dos benefícios fiscais (bf).

No respeitante à quantificação da despesa fiscal, à semelhança do que se verificou nos últimos anos e foi assinalado nos correspondentes Pareceres, também em 1998 os impostos em relação aos quais existem elementos disponíveis da despesa fiscal são apenas o IRS, IRC, IVA, IA e ISP, sendo de ter em conta, por outro lado, que mesmo em relação a estes existem situações em que não é feita qualquer quantificação encontrando-se, assim, os respectivos totais subestimados.

Reconhecendo existirem consideráveis dificuldades na elaboração do cálculo de toda a despesa fiscal, especialmente nos casos em que não existe obrigatoriedade declarativa, considera porém o Tribunal que deve a Administração Fiscal continuar a envidar esforços nesta área de modo a que, progressivamente, possa reunir indicadores e estabelecer metodologias adequadas com vista a uma maior cobertura das situações em que ocorre despesa fiscal, quer em relação aos benefícios fiscais já existentes quer aos que venham a ser criados. Saliente-se que, nos termos do n.º 3 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro (Lei Geral Tributária) que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999 a criação de benefícios fiscais depende da prévia quantificação da despesa fiscal.

Quanto à publicitação, os serviços do Tribunal de Contas procederam à inventariação das publicações nos Diários da República dos actos administrativos referentes à concessão de bf. Os resultados deste trabalho são apresentados no ponto 5.6.3 e no Anexo II do Volume III do presente Parecer.

Dá-se ainda conta dos resultados de duas auditorias efectuadas na DGCI, uma aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF (ponto 5.6.4) e outra aos concedidos em sede de contas poupança-habitação (ponto 5.6.5).

5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, ao nível de totais dos atrás referidos impostos, os valores da despesa fiscal em 1998 publicados nos relatórios que acompanharam os Orçamentos do Estado para 1998, 1999 e 2000, respectivamente, previsões, estimativas e valores definitivos, bem como, os remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI (IRS, IRC e IVA) e pela DGAIEC (IA e ISP) para o ano em apreço e o imediatamente anterior.

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI/DGAIEC		DGCI/DGAIEC (Variação 98/97)		DGCI/DGAIEC-OE/00 (Diferença)		DGCI/DGAIEC-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS2	66,0	73,1	67,6	49,4	67,6	18,2	36,8	0,0	0,0	1,6	2,4
IRC	86,6	137,1	280,5	168,4	341,9	173,5	103,0	61,4	21,9	255,3	294,8
IVA	13,4	14,0	14,4	10,6	14,4	3,8	35,8	0,0	0,0	1,0	7,5
IA	26,8	24,6	15,2	23,6	15,2	- 8,4	- 35,6	0,0	0,0	- 11,6	- 43,3
ISP	32,0	19,1	26,6	22,8	25,4	2,6	11,4	- 1,2	- 4,5	- 6,6	- 20,6
Total	224,8	267,9	404,4	274,8	464,5	189,7	69,0	60,1	14,9	239,7	106,6



Observa-se que, segundo os elementos remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC, o total da despesa fiscal nos cinco impostos considerados atingiu em 1998 o valor de 464,5 milhões de contos, o que corresponde a um acréscimo substancial relativamente a 1997 de mais 189,7 milhões de contos (+69%).

Por outro lado, segundo os mesmos elementos, verifica-se que é em IRC que a despesa fiscal atinge o valor mais elevado: 341,9 milhões de contos, o que equivale a 73,6% do total computado nos cinco referidos impostos, sendo também aquele imposto o que apresenta a variação mais acentuada relativamente ao ano anterior, quer em termos de valor absoluto (+173,5 milhões de contos), quer percentual (+103%).

Embora a um nível bastante inferior ao observado em IRC, a despesa fiscal do IRS surge em segundo lugar, tanto em termos de montante global (67,6 milhões de contos) como de variação absoluta (+18,2 milhões de contos) e de variação percentual (+36,8%) relativamente ao ano anterior.

Quanto aos restantes três impostos, é de salientar que embora o IVA continue a ser o que apresenta menor despesa fiscal, merece referência a variação em termos percentuais que regista relativamente a 1997 (+35,8%), enquanto no IA se observa a única variação de sinal negativo (-35,6%) e no ISP um crescimento moderado (11,4%). Em resultado destas variações, a despesa fiscal em IA, que em 1997 era a mais elevada dos três impostos – mais do dobro da do IVA e superior a esta em 13 milhões de contos – passa a ser em 1998 inferior à do ISP e apenas superior à do IVA em 0,8 milhões de contos.

Relativamente à comparação entre os valores facultados pela Administração Fiscal e os insertos no relatório do OE para 2000 observa-se que, a nível dos totais dos impostos, os mesmos divergem apenas quanto ao IRC e ao ISP, assumindo relevância sobretudo no que concerne ao primeiro em que os valores insertos no referido relatório são inferiores aos indicados pela DGCI em 61,4 milhões de contos (21,9%).

Quanto à comparação entre os valores da Administração Fiscal e as previsões apresentadas no relatório do OE para 1998, constata-se em relação ao IRS, IRC e IVA, que a despesa fiscal efectiva foi superior à prevista; se em relação às previsões da DGCI sobre o IRS e o IVA se pode considerar que as mesmas foram ajustadas, já em relação ao IRC o desvio é considerável tanto em termos de valores absolutos (255,3 milhões de contos) como percentuais (294,8%). Em relação ao IA e ISP, além do facto da despesa fiscal efectiva se ter revelado inferior à prevista, a DGAIEC tem vindo a assinalar as dificuldades de elaboração de previsões rigorosas em resultado de factores altamente aleatórios em qualquer um dos impostos considerados.

A partir de quadros com estrutura idêntica à do anterior, apresenta-se a seguir a análise particularizada da despesa fiscal relativamente a cada um dos impostos considerados.



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

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas, NATO e Outros	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,3	- 30,0
Rendimentos de desportistas	1,3	1,3	1,4	1,1	1,4	0,3	27,3	0,0	0,0	0,1	7,7
Deficientes	13,0	13,0	12,9	10,9	12,9	2,0	18,3	0,0	0,0	- 0,1	- 0,8
Propriedade intelectual	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,1	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Planos poupança reforma (PPR)	18,5	18,5	16,3	13,6	16,3	2,7	19,9	0,0	0,0	- 2,2	- 11,9
Contas poupança-habituação (CPH)	19,0	19,0	18,9	14,6	18,9	4,3	29,5	0,0	0,0	- 0,1	- 0,5
Aquisições de acções em OPV	5,0	11,5	10,4	2,9	10,4	7,5	258,6	0,0	0,0	5,4	108,0
Habituação sem recurso ao crédito	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	- 0,1	- 20,0	0,0	0,0	- 0,1	- 20,0
Rendas senhoriais	1,8	1,8	1,8	1,5	1,8	0,3	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donativos	2,5	2,6	2,5	2,1	2,5	0,4	19,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contas poupança condomínio (CPC)	1,7	1,7	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	- 1,5	- 88,2
Planos poupança em acções (PPA)	1,0	1,5	1,2	0,6	1,2	0,6	100,0	0,0	0,0	0,2	20,0
CFI e duplo CFI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Total	66,0	73,1	67,6	49,4	67,6	18,2	36,8	0,0	0,0	1,6	2,4

Pela análise dos elementos supra apresentados no quadro verifica-se que, tal como no ano anterior, em 1998 onde a despesa fiscal registada em IRS assume maior importância é nas CPH (18,9 milhões de contos), nos PPR (16,3 milhões de contos) e nos benefícios fiscais a deficientes (12,9 milhões de contos), representando no seu conjunto 71,2% do total da despesa fiscal no imposto em apreço. Observa-se ainda que qualquer uma destas modalidades apresenta acréscimos substanciais relativamente ao ano anterior (respectivamente, 29,5%, 19,9% e 18,3%).

Por outro lado, é de realçar que o maior crescimento da despesa fiscal ocorre relativamente às aquisições de acções em OPV, quer em termos de valores absolutos (+7,5 milhões de contos), quer percentuais (+258,6%), passando esta modalidade a assumir também um peso assinalável no cômputo da despesa fiscal do imposto (10,4 milhões de contos, ou seja, 15,4%).

Em termos da comparação entre os valores fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI e os publicados no relatório do OE para 2000, verifica-se que os mesmos são coincidentes em todas as modalidades.

Relativamente à comparação dos valores da despesa fiscal efectiva com os das previsões elaboradas aquando da apresentação do OE para 1998, observa-se que, a nível do total, é pouco relevante a diferença que se apura (1,6 milhões de contos, ou seja, apenas 2,4%). Ao nível das diferentes rubricas observam-se alguns desvios significativos que, porém, se compreendem face à dificuldades inerentes à elaboração das previsões - o mais importante regista-se em relação às "aquisições de acções em OPV", tanto em termos absolutos (5,4 milhões de contos) como percentuais (108%).



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

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	16,6	11,4	13,4	15,0	10,7	- 4,3	- 28,7	- 2,7	- 20,1	- 5,9	- 35,5
Divid. acções cotadas em bolsa	7,0	5,0	5,1	5,5	4,1	- 1,4	- 25,5	- 1,0	- 19,6	- 2,9	- 41,4
Divid. de acções de privatizações	4,0	2,1	3,0	2,7	2,4	- 0,3	- 11,1	- 0,6	- 20,0	- 1,6	- 40,0
Rendimentos da dívida pública	1,5	1,6	1,9	2,8	1,5	- 1,3	- 46,4	- 0,4	- 21,1	0,0	0,0
Zona Franca Madeira e Sta. Maria	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0	0,1	-
Rend. de títulos emitidos em 1989	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-
Outras deduções ao rendimento	4,0	2,5	3,1	3,8	2,5	- 1,3	- 34,2	- 0,6	- 19,4	- 1,5	- 37,5
Deduções ao lucro tributável	0,5	2,4	1,4	28,4	66,0	37,6	132,4	64,6	4 614,3	65,5	13100,0
Redução de taxa e isenções	60,5	115,2	256,7	115,9	256,8	140,9	121,6	0,1	0,0	196,3	324,5
Redução de taxa	0,5	2,4	2,0	2,4	2,0	- 0,4	- 16,7	0,0	0,0	1,5	300,0
Isenções	60,0	112,8	254,7	113,4	254,7	141,3	124,6	0,0	0,0	194,7	324,5
Isenções temporárias	*	104,4	239,5	104,9	239,5	134,6	128,3	0,0	0,0	*	*
Zona Franca da Madeira	*	*	234,2	103,5	234,2	130,7	126,3	0,0	0,0	*	*
Outras	*	*	5,3	1,4	5,3	3,9	278,6	0,0	0,0	*	*
Isenções definitivas	*	8,4	15,2	8,5	15,2	6,7	78,8	0,0	0,0	*	*
Cooperativas	*	*	2,6	3,0	2,6	- 0,4	- 13,3	0,0	0,0	*	*
Outras	*	*	12,6	5,5	12,6	7,1	129,1	0,0	0,0	*	*
Deduções à colecta	9,0	8,1	9,0	9,0	8,3	- 0,7	- 7,8	- 0,7	- 7,8	- 0,7	- 7,8
Total	86,6	137,1	280,5	168,4	341,9	175,3	103,0	61,4	21,9	255,3	294,8

* Valor não disponível

Segundo os elementos da DGCI, observa-se que a despesa fiscal mais importante neste imposto é a que corresponde às "Isenções temporárias" (239,5 milhões de contos), seguida da respeitante às "Deduções ao lucro tributável" (66 milhões de contos). Representando em 1997 já 79,2% do total da despesa fiscal neste imposto, estas duas rubricas foram ainda as que mais cresceram em 1998 - respectivamente, 128,3% e 132,4% - passando a representar 89,3% do total.

No que respeita às isenções temporárias, 97,8% do seu valor, ou seja, 234,2 milhões de contos, respeita a rendimentos obtidos por sujeitos passivos que operam na Zona Franca da Madeira.

Quanto às "Deduções ao lucro tributável", não foi possível identificar a que respeitam tais benefícios fiscais o que já sucedera relativamente à despesa fiscal de 1997. De referir, por outro lado, ainda quanto a esta rubrica, que em 1998 o valor recolhido das estatísticas do anexo 22-A, elaboradas pela DGCI, difere bastante do valor, considerado definitivo, publicado no relatório do OE para 2000, sendo este apenas de 1,4 milhões de contos. Também no que concerne às "Deduções ao rendimento" e "Deduções à colecta", se observam divergências de valores, embora com menor relevo do que o observado nas "Deduções ao lucro tributável".

Em termos da comparação entre a despesa fiscal prevista e a efectiva, constata-se que, no que respeita ao conjunto das "Reduções de taxa e isenções", os valores efectivos foram bastante superiores aos previstos, o que teve a ver, essencialmente, com as isenções temporárias da Zona Franca da Madeira, enquanto nas "Deduções ao rendimento" e nas "Deduções à colecta" a despesa fiscal efectiva foi inferior à prevista, embora os desvios assumam menor relevo do que o assinalado para as "Reduções de taxa e isenções".



5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações diplomáticas	1,1	1,7	3,2	1,1	3,2	2,1	190,9	0,0	0,0	2,1	190,9
Igreja Católica	2,5	2,5	1,5	1,4	1,5	0,1	7,1	0,0	0,0	-1,0	-40,0
Inst. Partic. de Solidariedade Social (IPSS)	4,0	4,0	4,1	3,2	4,2	1,0	31,3	0,1	2,4	0,2	5,0
Forças Armadas, de Segurança e Assoc. Bombeiros	5,8	5,8	5,6	4,9	5,5	0,6	12,2	-0,1	-1,8	-0,3	-5,2
Total	13,4	14,0	14,4	10,6	14,4	3,8	35,8	0,0	0,0	1,0	7,5

Relativamente à evolução de 1997 para 1998, regista-se um crescimento da despesa fiscal neste imposto de 3,8 milhões de contos (+35,8%), que resulta, principalmente, da evolução da rubrica "Representações diplomáticas", com uma variação de 2,1 milhões de contos (+190,9%). No entanto, continuam a ser os reembolsos às Forças Armadas, de Segurança e Associações e Corporações de Bombeiros, que maior peso assumem no cômputo da despesa fiscal deste imposto (38,2% do total).

Observa-se, por outro lado, que não são significativas as divergências entre os valores indicados pela DGCI ao Tribunal e os publicados no relatório do OE para 2000, enquanto relativamente à comparação entre aqueles valores e os das previsões incluídas no relatório do OE para 1998 o maior desfazamento ocorre também na rubrica "Representações diplomáticas", tendo o valor da previsão ficado aquém do apurado para a despesa fiscal efectiva em 2,1 milhões de contos (+190,9%).

5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Táxis	3,3	0,9	1,5	1,2	1,5	0,3	25,0	0,0	0,0	-1,8	-54,5
Automóveis Antigos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-50,0
Diplomatas (Convenção de Viena)	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-66,7
Diplomatas Portugueses	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	-0,1	-33,3
Funcionários e Parlamentares da UE	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-0,3	-100,0
Deficientes Cívicos e Forças Armadas	2,7	1,2	1,7	1,4	1,7	0,3	21,4	0,0	0,0	-1,0	-37,0
Transferências de residência da UE	11,4	6,1	5,0	7,5	5,0	-2,5	-33,3	0,0	0,0	-6,4	-56,1
Transf. de res. de Países Terceiros	6,2	9,3	5,2	11,5	5,2	-6,3	-54,8	0,0	0,0	-1,0	-16,1
Instituições de Utilidade Pública e IPSS	0,8	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	-0,6	-75,0
Forças Armadas	1,1	1,0	0,9	1,3	0,9	-0,4	-30,8	0,0	0,0	-0,2	-18,2
Estado (DGPE)	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-
Total	26,8	19,1	15,2	23,6	15,2	-8,4	-35,6	0,0	0,0	-11,6	-43,3

Tal como em anos anteriores, as rubricas em que a despesa fiscal neste imposto assume maior relevância são as de "Transferências de residência" de países da União Europeia e de Países Terceiros que, conjuntamente, representaram 67,1% do total, observando-se, no entanto, um decréscimo relativamente a 1997 (-8,8 milhões de contos, ou seja -53,7%), o que explica a quebra no total da despesa fiscal do imposto (-8,4 milhões de contos, o que equivale a -35,6%).



Relativamente à comparação entre os valores remetidos ao Tribunal e os publicados no relatório do OE para 2000, observa-se que os mesmos são absolutamente coincidentes.

Já quanto à comparação entre aqueles valores e as previsões insertas no relatório do OE/98 observa-se a nível do total um desvio de 11,6 milhões de contos (-43,3%), em resultado dos valores efectivos terem sido inferiores aos previstos em todas as modalidades de benefícios fiscais, à excepção da rubrica residual "Outros". Assinale-se que o maior desfasamento em valores absolutos se regista nas "Transferências de residência da UE" (-6,4 milhões de contos), sendo de admitir que tal se deva a alteração do ritmo de concessão de benefícios fiscais a emigrantes que regressam ao país.

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGAIEC		DGAIEC (Variação 98/97)		DGAIEC-OE/00 (Diferença)		DGAIEC-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	13,0	10,5	8,5	10,5	8,5	- 2,0	- 19,0	0,0	0,0	- 4,5	- 34,6
Pesca Costeira	6,4	4,8	5,1	4,8	5,1	0,3	6,3	0,0	0,0	- 1,3	- 20,3
Navegação Costeira	0,9	0,9	1,4	0,9	1,4	0,5	55,6	0,0	0,0	0,5	55,6
Produção de Energia	9,5	6,5	9,2	6,4	9,2	2,8	43,8	0,0	0,0	- 0,3	- 3,2
Org. Internacionais	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caminhos de Ferro	2,0	1,2	0,8	0,0	0,8	0,8	-	0,0	0,0	-1,2	- 60,0
Outros	0,0	0,6	1,5	0,0	0,2	0,2	-	- 1,3	- 86,7	0,2	-
Total	32,0	24,6	26,6	22,8	25,4	2,6	11,4	- 1,2	- 4,5	- 6,6	- 20,6

Segundo os valores fornecidos pela DGAIEC a despesa fiscal neste imposto registou um crescimento de 2,6 milhões de contos (+11,4%) relativamente a 1997, o que ficou a dever-se a variações aumentativas em todas as modalidades, à excepção da "Agricultura" que decresceu 2 milhões de contos (-19%).

Tal como em anos anteriores, em 1998 os benefícios fiscais mais importantes continuaram a ser os das rubricas "Agricultura" e "Produção de energia", verificando-se no entanto uma inversão na importância relativa das duas rubricas, em resultado da referida quebra na primeira e de um crescimento acentuado da segunda (+43,8%) relativamente ao ano anterior.

Assinale-se que, com excepção da rubrica "Outros", não se observam divergências entre os valores indicados pela DGAIEC ao Tribunal e os publicados no relatório do OE/2000.

Por outro lado, os valores finais apurados são inferiores aos das previsões em 6,6 milhões de contos (-20,6%), resultando tal facto, em grande parte, do desvio na rubrica "Agricultura" (-4,5 milhões de contos) que, segundo a referida Direcção-Geral, terá ficado a dever-se à introdução, no último trimestre de 1997, do sistema do gasóleo colorido e marcado, o qual possibilita um maior controlo das quantidades com benefício fiscal e conseqüente redução do esforço financeiro do Estado.



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

Tendo em vista a análise da evolução da despesa fiscal e a sua comparação com a receita dos respectivos impostos, apresentam-se no quadro seguinte os valores definitivos publicados nos relatórios que acompanharam as propostas de leis dos OE dos últimos anos e as taxas anuais e médias de crescimento nominal.

Evolução da despesa e da receita fiscal

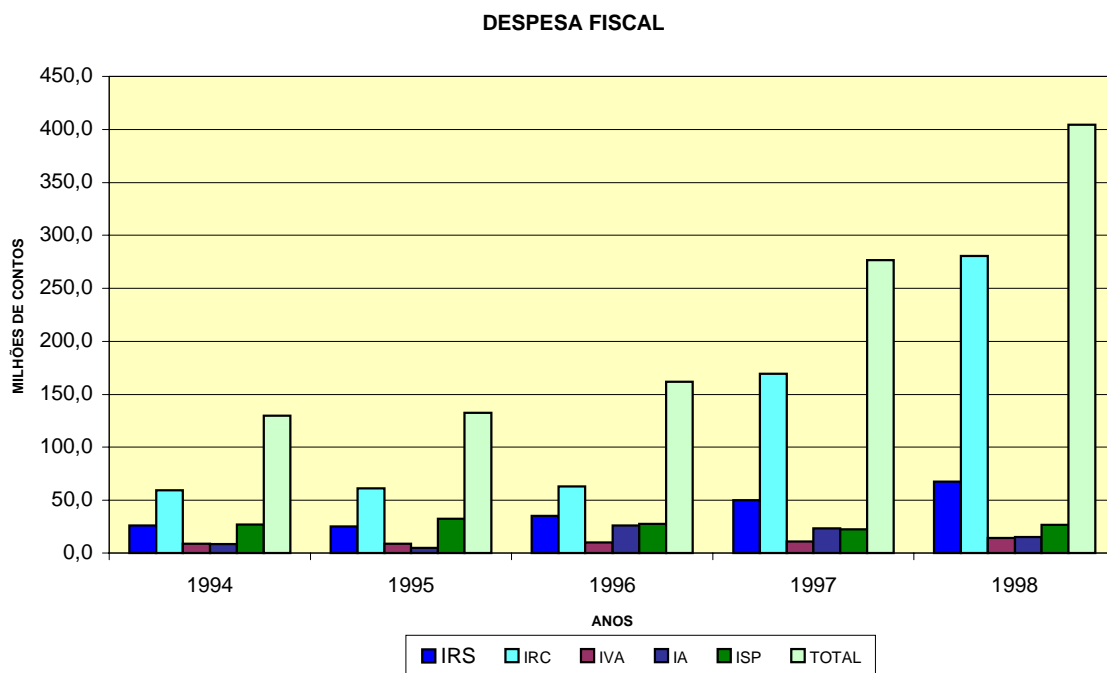
Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1994	1995	1996	1997	1998	Total	95/94	96/95	97/96	98/97	Média
Despesa fiscal											
IRS	26,3	25,2	35,1	50,0	67,6	204,2	- 4,2	39,3	42,5	35,2	26,6
IRC	59,4	61,2	63,1	169,4	280,5	633,6	3,0	3,1	168,5	65,6	47,4
IVA	8,8	8,9	10,0	10,9	14,4	53,0	1,1	12,4	9,0	32,1	13,1
IA	8,4	5,0	26,1	23,6	15,2	78,3	- 40,5	422,0	-9,6	- 35,6	16,0
ISP	27,1	32,3	27,5	22,8	26,6	136,3	19,2	- 14,9	- 17,1	16,7	- 0,5
TOTAL	130,0	132,6	161,8	276,7	404,4	1 105,4	2,0	22,0	71,0	46,2	32,8
Receita fiscal											
IRS	864,9	919,8	1 022,6	1 052,1	1 116,1	4 975,5	6,3	11,2	2,9	6,1	6,6
IRC	310,4	390,1	488,2	616,6	725,1	2 530,4	25,7	25,1	26,3	17,6	23,6
IVA	1 038,9	1 124,9	1 131,1	1 283,8	1 417,9	5 996,6	8,3	0,6	13,5	10,4	8,1
IA	121,1	132,6	154,8	163,3	201,4	773,2	9,5	16,7	5,5	23,3	13,6
ISP	399,1	427,9	448,3	446,8	496,5	2 218,6	7,2	4,8	- 0,3	11,1	5,6
TOTAL	2 734,4	2 995,3	3 245,0	3 562,6	3 957,0	16 494,3	9,5	8,3	9,8	11,1	9,7

Como se observa, a despesa fiscal apresenta na média do período uma taxa de crescimento (32,8%) bastante elevada, e nitidamente superior à da receita dos impostos a que corresponde (9,7%), não obstante esta poder considerar-se também elevada.

Esta diferença de crescimento verifica-se em relação a todos os impostos, individualmente considerados, com excepção do ISP, em que na média do período a despesa fiscal apresenta uma taxa de crescimento negativa – sendo o único imposto em que a taxa de crescimento da despesa fiscal é inferior à da receita.

Pode ainda observar-se que o maior crescimento ocorreu na tributação directa, mas sobretudo no IRC dos dois últimos anos, em resultado, principalmente, como atrás se referiu, do crescimento dos benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira. Assinale-se ainda que a despesa fiscal em IRC representou na média do período 25% da receita do imposto, valor bastante superior ao peso que representa nos restantes: IA (10,1%), ISP (6,1%), IRS (4,1%) e IVA (0,9%).

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



5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como em anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à inventariação das publicações de benefícios fiscais efectuadas nos Diários da República, com vista à verificação do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado), que determina que *"Os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados."*

Assim, conforme se apresenta detalhadamente no Anexo II do Volume III do presente Parecer, foram publicitados os seguintes actos administrativos, durante o ano de 1998, ao abrigo dos preceitos legais enumerados, não tendo porém sido divulgados os montantes de benefícios fiscais 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 leis acima referidas, com particular destaque para a LEOE que é uma lei reforçada.

- ◆ Artigo 9.º do CIRC (Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 96 actos administrativos;
- ◆ Artigos 39.º do CIRC (Donativos para fins culturais – Mecenato): 17 actos administrativos, dos quais 3 também abrangidos pelo artigo 40.º do CIRC e 13 pelo artigo 56.º do CIRS;
- ◆ Artigo 39.º-A do CIRC (Donativos para fins sociais – Mecenato): três actos administrativos, também abrangidos pelo artigo 56.º do CIRS;
- ◆ Artigo 40.º do CIRC (Donativos ao Estado e a outras entidades): três actos administrativos, também abrangidos pelo artigo 39.º do mesmo CIRC e pelo artigo 56.º do CIRS;



- ◆ Artigo 56.º do CIRS (Abatimentos por donativos de interesse público): 16 actos administrativos, também abrangidos pelos do artigos 39.º, 39.º-A e ou 40.º do CIRC;
- ◆ Artigo 30.º-C do EBF (Lucros imputáveis a actividades exercidas em Macau): dois actos administrativos;
- ◆ Artigo 36.º do EBF (Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados): 36 actos administrativos;
- ◆ Artigo 42.º-A do EBF (Isenção de pessoal em missões de salvaguarda de paz): 50 actos administrativos;
- ◆ Artigo 46.º, n.º 2, do EBF (Acordos e relações de cooperação): 394 actos administrativos;
- ◆ Artigo 49.º-A, n.º 1, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): quatro actos administrativos;
- ◆ Artigo 49.º-A, n.º 4, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): sete actos administrativos.

Tendo, a DGAIEC e a DGCI, sido solicitadas a pronunciarem-se no âmbito do exercício do contraditório sobre as apreciações feitas nos pontos anteriores (5.6.1, 5.6.2 e 5.6.3), a primeira das duas referidas entidades não deu qualquer resposta, enquanto a segunda, não se pronunciando relativamente ao IVA, manifestou concordância com as apreciações sobre o IRS e o IRC.

Em relação a este último imposto, a DSIRC referiu que

"Esta Direcção de Serviços não tem qualquer objecção a fazer ao conteúdo do anteprojecto remetido pelo Tribunal de Contas, afigurando-se apenas ser de referir que não se vê como poderiam ser ultrapassadas as limitações referidas pelo Tribunal derivadas do facto das previsões se basearem apenas nos valores declarados pelos contribuintes visto, ser essa a única fonte de informação disponível".

Entendendo o Tribunal não ser sua atribuição indicar qual a forma de suprir as dificuldades sentidas pelos serviços, parece poder adiantar-se que as mesmas radicam em insuficiências estatísticas.

5.6.4 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF

À semelhança do que sucedeu no ano transacto, o Tribunal de Contas realizou uma auditoria na Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBS), no âmbito dos bf concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF. No presente item dá-se conta dos resultados dessa acção, que teve como objectivo acompanhar a evolução dos processos analisados no ano anterior e, simultaneamente, avaliar o efeito das recomendações do Tribunal. Seleccionaram-se ainda para análise dois novos processos do n.º 4 do referido artigo do EBF e um novo processo do n.º 1.

O artigo 42.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE para 1999), introduziu alterações importantes, tanto em relação aos bf do n.º 1 como aos do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF e, na sua sequência, foram publicados dois diplomas regulamentares dos mesmos bf, respectivamente, o Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, e o Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro.



Contudo, aquela legislação começou a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 1999, continuando a ser aplicável o anterior regime de bf aos projectos que se tenham iniciado antes daquela data. Deste modo, o quadro legal aplicável aos processos agora analisados não sofreu alterações relativamente ao que vigorava no ano transacto.

No que concerne à publicitação dos bf, os problemas detectados na anterior auditoria mantêm-se, sendo que, relativamente aos processos do n.º 1 do artigo 49.º-A do EBF foram publicadas duas novas RCM sem indicação dos limites máximos de bf concedidos e quanto aos do n.º 4 nada mais foi publicado relativamente ao descrito no Parecer sobre a CGE de 1997 (embora não tenham sido celebrados novos contratos ao abrigo deste regime, poderiam ter sido publicados retrospectivamente os bf dos contratos antigos).

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas, tendo em conta a legislação em vigor, defende que os actos administrativos referentes aos bf do artigo 49.º-A do EBF devem ser publicados com indicação das datas das decisões, bem como, das entidades decisoras e beneficiárias e dos limites máximos dos montantes concedidos, sem o que os bf concedidos estão sujeitos a não poder ser utilizados por aqueles actos serem ineficazes (alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, e n.º 2 do artigo 130.º do Código do Procedimento Administrativo).

No âmbito do exercício do contraditório, a DSBF assinalou que

"(...) a Direcção de Serviços, enquanto não for superiormente decidido que se proceda à publicitação dos benefícios fiscais nos termos em que o Tribunal de Contas preconiza, mantém a posição anteriormente assumida, não necessitando de aqui a referir, por ser já amplamente conhecida"

mais tendo sido realçado, pelo Subdirector-Geral dos Impostos que superintende esta área, que a questão da publicitação dos benefícios fiscais do artigo 49.º-A do EBF foi submetida a apreciação superior.

Relativamente à quantificação da despesa fiscal efectiva, é ainda precária a confirmação da mesma, devido à falta de resposta da Inspecção Tributária (IT) quanto ao resultado da maioria das acções de fiscalização solicitadas pela DSBF para confirmação dos valores utilizados de bf.

Quanto aos processos do n.º 4, a DSBF iniciou em 1999 a elaboração de "Mapas de determinação da despesa fiscal", com base em elementos fornecidos pela IT. Todavia, face ao referido no parágrafo anterior, apenas tinha podido elaborar 17 mapas (num total de 39 possíveis), sendo que, os mesmos não contemplam valores de todos os exercícios económicos em que poderão ter sido deduzidos bf (em virtude dos exames da IT também não cobrirem todos os exercícios).

No respeitante aos processos do n.º 1, também só em 1999 a DSBF iniciou a elaboração de mapas de apuramento da despesa fiscal, relativamente aos exercícios posteriores a 1995, através de elementos que solicitou às empresas promotoras dos investimentos. Importará que tais mapas passem a contemplar também os exercícios anteriores em que houve utilização de bf e que os valores sejam confirmados pela IT, para que se saiba o que poderá ainda ser utilizado nos exercícios futuros.

Até ao momento, a intervenção da DSBF tem sido diminuta na elaboração das metodologias e cálculos das previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal, insertos nos relatórios que acompanham as propostas de leis dos OE, estando tais valores subestimados pela não consideração dos bf do art.º 49.º-A do EBF em sisa, imposto do selo e contribuição autárquica e insuficientemente discriminados quanto ao IRC.



No âmbito do exercício do contraditório, a DSBF, referindo-se à assinalada precariedade da confirmação da despesa fiscal e à proposta do Tribunal de inclusão nos Planos de Actividades da Inspeção Tributária das empresas com contratos celebrados no âmbito do art.º 49.º-A do EBF, salientou que

"(...) já se registaram avanços significativos desde a data em que se realizou a auditoria. Efectivamente, com vista à quantificação da despesa fiscal, elaboraram-se fichas resultantes do acompanhamento efectuado pelos serviços de Inspeção Tributária, para os processos do n.º 4 do artigo 49.º-A, e fichas elaboradas a partir de elementos fornecidos pelos promotores, para os processos do n.º 1 do mesmo artigo, com confirmação de alguns montantes por parte dos serviços de Inspeção Tributária, tendo-se procedido, entretanto, ao apuramento possível das utilizações indevidas de benefícios fiscais. As fichas, em cumprimento da decisão expressa no Relatório de Auditoria n.º 27/99 – 2.ª Secção, elaborado pelo Tribunal de Contas, foram remetidas com a Informação n.º 172/2000, desta Direcção de Serviços".

Adiantou ainda a DSBF que

"por decisão superior, foi constituído um Grupo Técnico de Trabalho Interfuncional (...), com o objectivo de, entre outros, proceder à selecção de casos, a incluir em programa(s) específico(s) do PNAIT 2000, para intervenção inspectiva".

Congratula-se o Tribunal de Contas em saber que foram feitos avanços significativos após a conclusão da auditoria, esperando que do trabalho desenvolvido pelo Grupo Técnico de Trabalho Interfuncional resulte, efectivamente, a integração, nos Planos de Fiscalização da Inspeção Tributária, das empresas com contratos celebrados ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF, o que parece ainda não ter sido feito para o Plano do corrente ano. Quanto à informação de que fala a DSBF, deverá salientar-se que a mesma não foi recebida pelo Tribunal, não sendo por conseguinte do seu conhecimento as referidas fichas.

Relativamente ao acompanhamento pelas entidades gestoras dos processos do n.º 1 do artigo 49.º-A, o ICEP remeteu à DSBF, em 1999, fichas relativas aos exercícios de 1997 e 1998 da maioria dos projectos, comprometendo-se a enviar as que estão em falta e as dos contratos que ainda não entraram em vigor. Quanto às fichas dos dois processos com controlo exclusivamente a cargo da DGCI (Taguspaque e APA), a DSBF não dispunha porém das fichas de acompanhamento quanto à verificação do cumprimento das obrigações e objectivos contratuais, bem como, da confirmação, por parte da IT, dos valores da despesa fiscal.

Em relação aos processos do n.º 4 com acompanhamento a cargo do ICEP, concluiu-se que este Instituto tem remetido à DSBF cópia das fichas que elabora, embora com atraso considerável. Com efeito, constatou-se que as de 1996 foram enviadas à DSBF só em Janeiro de 1999 (com excepção de quatro projectos) e que as de 1997 e 1998 ainda não foram elaboradas – tendo o instituto justificado os atrasos por escassez de recursos.

Por sua vez, o IAPMEI só em finais de Março de 1999 remeteu à DSBF os relatórios de acompanhamento dos cinco projectos seleccionados para análise na auditoria do Tribunal do ano transacto, afigurando-se ter feito uma interpretação restrita da recomendação aí inserida, que apontava no sentido de serem fornecidos à DSBF cópias de todos os elementos disponíveis com vista a eventual utilização pela IT. Atento o princípio da colaboração, recomendou-se de novo ao IAPMEI que facultasse a esta Direcção de Serviços cópia de todos os relatórios de acompanhamento que elaborou, o que Instituto se comprometeu a fazer.



No que respeita à análise particularizada de processos, refira-se que em relação aos processos do n.º 1, salvo em situações casuísticas assinaladas, não foi possível identificar as solicitações efectuadas pela DSBF junto da IT para confirmação dos referidos valores.

Em relação aos do n.º 4, detectou-se falta de alguns elementos na documentação que constitui os processos da DSBF, entre os quais, omissão das datas de candidatura nos processos do ICEP e constatou-se que os prazos legais para apreciação dos processos por parte daquele instituto, bem como do IAPMEI e da Comissão de Apreciação, foram por vezes excedidos.

Ainda no respeitante aos processos do n.º 4, constatou-se que, embora esteja inserida nos contratos celebrados com as empresas promotoras uma cláusula que obriga estas a comunicarem anualmente à DSBF, até uma determinada data (31 de Maio), a utilização dos benefícios fiscais, aquela obrigação, em diversos casos, não foi cumprida. Nos termos da alínea a) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 Dezembro, sempre que o não cumprimento atrás referido for imputável às empresas, os contratos devem ser resolvidos, o que, no entanto, nunca sucedeu.

No quadro seguinte indicam-se, de acordo com os elementos apurados na DSBF, os novos processos do n.º 1 do artigo 49.º-A com contratos assinados, não havendo novos processos do n.º 4 para além dos referenciados no Parecer sobre a CGE para 1997.

N.º do Proc.º	Empresa executora do projecto	N.º da RCM	Data da RCM	Data do DR	Série do DR	Data do contrato	Limite máximo dos Bf	% s/ ARs
154/98	Continental Mabor	14/99	25/02/99	12/03/99	I – B	19/03/99	1 162 053 100\$00	10
355/97	Colep Portugal	34/99	06/04/99	27/04/99	I – B	20/05/99	353 751 000\$00	6

Seguidamente, apresenta-se o resumo da análise particularizada dos processos seleccionados no âmbito da auditoria realizada.

PROCESSOS DO N.º 1

Proc.º n.º 91/96 – Friedrich Grohe Portugal, Componentes Sanitários Lda.

Segundo o mapa de acompanhamento da despesa fiscal, elaborado pela DSBF com base em valores fornecidos pela empresa, verifica-se até ao momento a seguinte utilização de bf:

(em contos)

	1997	1998	TOTAL
Sisa	3 895	2 596	6 491
Contribuição autárquica	256	288	544
Imposto do selo	0	0	0
IRC	0	0	0
TOTAL	4 151	2 884	7 035



As isenções em sisa foram confirmadas pela Direcção de Serviços dos Impostos do Selo e das Transmissões do Património da DGCI, verificando-se que tiveram efeitos retroactivos relativamente ao despacho da sua concessão e à data de celebração do contrato – o que, no entanto, está de acordo com o estabelecido na alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo. Aliás, em casos semelhantes, tem também sido este o entendimento superiormente sancionado.

De assinalar que o ICEP refere na sua ficha de acompanhamento, actualizada com referência à data de 22 de Outubro de 1999, que os valores da despesa fiscal não se encontram ainda confirmados pela DGCI. Importará assim que tal confirmação seja efectuada, sendo que, relativamente à isenção de contribuição autárquica em 1997, o valor indicado na ficha do ICEP (512.802\$00) corresponde exactamente ao dobro do indicado pela empresa à DSBF.

De acordo com a citada ficha do ICEP, de um modo geral os objectivos e obrigações contratuais estão a ser cumpridos. Refira-se que, no que concerne ao volume de produção, no primeiro ano apenas foi atingido 33% do previsto, assinalando-se que tal foi em parte devido à dificuldade de contratação de mão-de-obra para alguns sectores da produção mas que o desenvolvimento do processo produtivo foi considerado positivo pela empresa.

Por outro lado, sublinha-se na ficha em apreço que a empresa solicitou o alargamento do período de investimento de 30 de Setembro de 1999 para 30 de Setembro de 2000 e que, não se opondo o ICEP e o IAPMEI à prorrogação em causa, falta, porém, ainda conhecer a posição da DSBF sobre a matéria (em termos de cumprimento, o investimento em ARs até Setembro de 1999 terá atingido 87,1% do total).

Proc.ºs n.ºs 187/96 e 1203/99 – Infineon Technologies – Fabrico de Semicondutores Portugal, S.A. (ex Siemens Semicondutores, S.A)

Segundo a última ficha de acompanhamento do ICEP, com actualização reportada a 15 de Outubro de 1999, a empresa ainda não utilizou quaisquer bf, o mesmo se constatando pela análise do mapa de determinação da despesa fiscal elaborado pela DSBF.

Merece destaque o facto de, em resultado de alterações da estratégia do grupo Siemens para os próximos anos e de operações de reorganização, estarem actualmente em curso negociações que podem, eventualmente, consubstanciar-se em aditamento ao contrato com extensão dos períodos de investimento e de utilização dos bf.

De acordo com requerimento apresentado ao SEAF, a estratégia do Grupo passa pela criação de uma empresa denominada Infineon, sediada na Holanda, para a qual a Siemens SA (sociedade de direito português) tenciona transferir as acções que detém na Siemens Semicondutores SA (igualmente portuguesa).

Segundo a DGCI, a alienação das acções gera uma mais-valia sujeita a tributação em IRC e implica também a cessação do regime especial de consolidação de contas no âmbito da Siemens SA, facto este que, por sua vez, tem por consequência a obrigação de reembolso das consolidações efectuadas em exercícios anteriores acrescida de penalidades inerentes.

Face a despacho do Director-Geral dos Impostos, com base no qual a DSBF informou a empresa das implicações fiscais atrás referidas, a mesma reagiu solicitando a reapreciação do atrás citado requerimento, considerando o despacho em apreço intempestivo pelo seu teor e gravidade das



consequências. Considerando que as mais-valias em questão são puramente contabilísticas, por não existir qualquer ganho directo ou indirecto através da venda de acções, e que se estaria por via fiscal a reduzir o incentivo concedido por via financeira, a empresa pretende que se encontre um modelo alternativo que mantenha os níveis do incentivo e não penalize o investimento.

Proc.º n.º 444/96 – EPCOS – Peças e Componentes Electrónicos SA (ex Siemens Matsushita, SA)

Segundo o mapa de determinação da despesa fiscal elaborado pela DSBF, a empresa não efectuou, até ao exercício de 1998 inclusivé, qualquer utilização dos bf concedidos.

O ICEP ainda não apresentou à DSBF o ponto de situação relativo a esta empresa, referindo que o irá fazer logo que possível.

Proc.º n.º 559/92 – AUTOEUROPA, automóveis Lda.

Face a novos elementos apensos ao processo existente na DSBF, concluiu-se que, em reunião do Subcomité de Acompanhamento do Projecto, foi aprovado o valor final das ARs, num montante de 234.322.794 contos, com a seguinte discriminação por anos:

(em contos)					
1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
19 953 085	83 647 320	76 261 578	45 369 944	9 090 867	234 322 794

Assinale-se que, segundo o ICEP, o total indicado supra foi inferior em 8.269.432 contos ao investimento elegível considerado pelo IAPMEI (que se terá situado em 242.592.226 contos) e foi também inferior em 40.206 contos ao apurado na auditoria realizada que serviu de base para a determinação do incentivo industrial.

De relevar, por outro lado, que tendo em conta a ocorrência de atrasos no projecto, e a pedido do promotor, o prazo de investimento foi alargado até 31 de Agosto de 1996 (o investimento previsto terminava em 31 de Dezembro de 1995), tendo sido dada autorização pelo Estado Português depois de obtida a necessária validação junto da União Europeia.

A Autoeuropa apresentou à DSBF um requerimento para que houvesse correspondência dos bf a usufruir com a autorizada dilação do prazo do período do investimento relevante, ou seja, para que as ARs realizadas entre 31 de Dezembro de 1995 e 31 de Agosto de 1996 fossem também computadas. Pela consulta dos elementos que constituem o processo da DSBF não foi porém possível apurar se já foi dada resposta à sociedade.

Segundo a última ficha de acompanhamento do ICEP,

"o Incentivo Fiscal (...) deverá fixar-se em cerca de 6,562 milhões de contos, tendo em conta o resultado final da auditoria à 3.ª Fase do investimento, que fixou o montante das ARs em 234,363 milhões de contos".



Tribunal de Contas

Dada a natureza sintética da ficha do ICEP, não se descortina a razão pela qual o instituto se reporta ao valor fixado, tendo em conta os resultados da auditoria e não ao valor do encerramento do projecto (ambos aprovados na citada reunião do Subcomité de Acompanhamento), sendo que, a discriminação por anos das ARs realizadas indicada pelo IAPMEI à DGCI e pelo próprio ICEP (na ficha de acompanhamento) se reporta ao último e não ao primeiro dos valores.

No que concerne à utilização dos bf pela empresa, assinala-se que a informação agora recolhida difere da que constava das fichas existentes na DGCI aquando da realização da auditoria do Tribunal de Contas em 1998.

Após solicitações do ICEP à DSBF, transmitidas à DSPIT, esta direcção de serviços indicou os valores constantes do mapa seguinte:

(em contos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Sisa	450 000	0	0	0	0	0	0	0	450 000
C. autárquica	58 500	58 500	58 500	54 000	47 250	385 838	463 005	0	1 125 593
Imp. do selo	36 134	1 091	56 983	689	360	482	508	0	96 247
IRC	0	0	27 152	71 863	596 05	2 145 951	0	0	2 840 971
TOTAL	544 634	59 591	142 635	126 552	643 615	2 532 270	463 514	0	4 512 811

A DSPIT referiu que os valores indicados para o imposto do selo em 1996 e 1997 são os declarados pela empresa que, contudo, ainda não foram confirmados.

Estranha-se que não seja indicado qualquer valor para a isenção de contribuição autárquica em 1998, sendo que, nos termos da RCM n.º 25/91, tal isenção foi concedida até 31 de Dezembro de 2001.

Assinale-se que em 30 de Abril de 1998 a DSPIT solicitou ao IAPMEI que facultasse os valores finais das ARs do projecto, tendo este Instituto dado resposta só em 19 de Maio de 1999 e indicado os valores que foram aprovados na citada reunião do Subcomité de Acompanhamento do Projecto. Face aos elementos disponíveis, parece ser de admitir que não terá havido intervenção dos Serviços de Inspecção Tributária da DGCI na verificação da realização das ARs.

Segundo informação da empresa prestada em 16 de Março de 1999 à DSBF na sequência de solicitação desta Direcção de Serviços, os bf utilizados até ao fim de 1998 são os seguintes:

(em contos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Sisa	360 000	0	0	0	0	0	0	0	360 000
C. autárquica	58 500	58 500	58 500	54 000	47 250	0	0	0	276 750
Imp. do selo	36 134	1 091	56 983	689	360	482	508	0	96 247
IRC	0	0	0	0	627 797	2 178 957	0	0	2 806 754
TOTAL	454 634	59 591	115 483	54 689	675 407	2 179 439	508	0	3 539 751



Como se observa, em sisa, contribuição autárquica e IRC, existem algumas divergências entre os valores indicados pela empresa e os determinados pela DSPIT.

Além da não consideração das isenções em contribuição autárquica a partir de 1996 inclusivé, a empresa inscreveu em sisa um valor divergente do da DSPIT no ano de 1991, o que resulta da utilização de taxas diferentes (8% e 10%, respectivamente) para o cálculo do valor da isenção de um terreno adquirido para construção (avaliado em 4.500.000 contos), ou seja, de perspectivas diferentes das duas entidades quanto à classificação do terreno como rústico ou urbano.

No que respeita ao imposto do selo, uma vez que os valores indicados pela DSPIT para 1996 e 1997 são também provenientes de informação da empresa, não surpreende que sejam naturalmente coincidentes com os que esta indicou à DSBF – tais valores carecem, no entanto, ainda de confirmação dos serviços competentes da DGCI.

A não utilização de bf em IRC nos dois últimos exercícios deve-se, segundo a DSPIT, ao facto da empresa ter apresentado prejuízo para efeitos fiscais em 1997 e do lucro tributável de 1998 ter sido absorvido pelo prejuízo fiscal do ano anterior. Em relação aos restantes exercícios, as divergências de valores poderão explicar-se por correcção aos bf, de que a empresa só terá tomado conhecimento posteriormente ao envio de dados à DSBF em 16 de Março de 1999 (em carta datada de 15 de Outubro de 1999, a empresa faz referência a uma notificação, dimanada da DSPIT em 29 de Junho de 1999, intitulada "Projecto de Correcções aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A e RCM 25/91").

Proc.º n.º 444/94 – TAGUSPARQUE – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, SA

Tendo em conta que do processo existente na DSBF continuavam a não existir, à data de conclusão do trabalho de campo da auditoria, elementos quanto à verificação da realização dos investimentos relevantes e sobre o grau de cumprimento das restantes obrigações e objectivos contratuais, há que realçar, pela negativa, os problemas de morosidade de decisão e dificuldades no processo de execução e comprovação que a Direcção de Serviços salienta. De resto, também em relação ao outro projecto em que a DGCI ficou incumbida de proceder à verificação da realização das ARs e ao cumprimento das outras obrigações e objectivos contratuais – Proc.º n.º 356/95 (APA) –, se constatou não haver elementos.

No que concerne à utilização dos bf, na sequência de solicitação da DSBF, a empresa indicou os valores constantes do quadro seguinte:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Sisa	173 985	62 296	77 930	0	1 743	24 274	32 712	372 940
Contribuição autárquica	0	415	1 932	612	76 526	83 593	0	163 078
IRC	11 657	0	0	0	0	0	0	11 657
TOTAL	185 642	62 711	79 862	612	78 269	107 867	32 712	547 674

(em contos)



Sobre o valor indicado no ano de 1992 para os bf em IRC, a empresa fez a observação de que se trata de "reembolso solicitado em 1995 ainda não recebido".

Efectivamente, já no relatório da auditoria realizada em 1998 foi assinalada a questão relativa aos bf em sede de IRC, referindo-se a posição da IT que considerou que, não tendo o sujeito passivo obtido no exercício em questão rendimentos da actividade industrial mas somente "proveitos e ganhos financeiros" e "proveitos e ganhos extraordinários", não deveria ser deferida a reclamação relativa ao reembolso deste imposto, posto que, segundo o contrato, a dedução permitida apenas consiste na parte de IRC relativa à actividade industrial desenvolvida.

Face ao atrás descrito, afigura-se que o valor de 11.656.571\$00 em IRC deverá ser abatido aos bf utilizados em 1992, ou seja, retirado do mapa, uma vez que não foi reembolsado à sociedade nem aceite como despesa fiscal. Deverá ainda ser confirmado se não houve outras utilizações de bf em sede deste imposto nos exercícios subsequentes.

Refira-se que continuam a não se encontrar confirmados pela DGCI os valores constantes do quadro.

Proc.º n.º 381/96 – SOPORCEL - Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A.

Não foi possível apurar pelos elementos constituintes do processo na DSBF a data da entrada em vigor do contrato, ou seja, da comunicação à sociedade, pelo ICEP, da aprovação pela Comissão Europeia do incentivo ao investimento (constituído por bf e por uma comparticipação à formação profissional).

Os bf concedidos correspondem a 12% das ARs do projecto efectivamente realizadas, com o limite máximo de 7.843.134.360\$00. O período do investimento industrial deverá decorrer entre 1 de Outubro de 1997 e 31 de Dezembro de 2001, sendo os bf utilizáveis até 31 de Dezembro de 2007 em sede de IRC, contribuição autárquica e imposto do selo, mas apenas quanto à actividade industrial da sociedade no âmbito do projecto.

Assinala-se a grande dimensão do projecto em termos da despesa fiscal que envolve – a segunda mais elevada de entre os 21 projectos aprovados (logo a seguir à da Autoeuropa). Por outro lado, é de sublinhar que, de acordo com os termos do contrato, a atribuição dos bf deverá ser concretizada através de um sistema de pontuação que medirá o grau de cumprimento dos objectivos contratuais.

No que respeita à utilização dos bf, até ao momento já efectuada, assinala-se que, na sequência de solicitação da DSBF, a sociedade informou ter deduzido à colecta de IRC do exercício de 1998 o montante de 392.156.178\$00 e não ter feito uso de quaisquer outros incentivos aos investimentos realizados no âmbito do projecto.

Dado o pouco tempo de vigência do contrato (admitindo a hipótese de tal já ter sucedido, posto que, inclusivamente, já houve utilização de bf), o ICEP ainda não enviou a respectiva ficha de acompanhamento à DSBF, referindo, porém, que o irá fazer logo que possível.



PROCESSOS DO N.º 4

Proc.º n.º 626/93 - Arco -Têxteis - Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.

Constata-se pela análise de documentos inseridos no processo após a última auditoria realizada, que o IAPMEI realizou trabalhos de verificação física, documental e contabilista, dos investimentos relevantes. Todavia, estes trabalhos só foram concluídos em 15 de Maio de 1998 (data da respectiva ficha de verificação), na sequência de solicitação ao promotor em 5 de Março de 1998, para que este comprovasse o investimento efectuado, o que foi satisfeito em 20 de Março de 1998.

A empresa já utilizou (no exercício de 1994) a totalidade dos bf concedidos (39.033 contos), considerando o IAPMEI que foram satisfeitas todas as condições necessárias para o efeito.

Refira-se que os valores continuam a não estar confirmados pela DGCI, constando do processo que, por ofício datado de 12 de Março de 1999, a DSBF solicitou ao director de finanças respectivo que comunicasse o resultado das acções de fiscalização à empresa, não tendo sido, até ao momento, obtida resposta.

Proc.º n.º 629/93 - MACONDE - Confecções, S.A.

Tal como foi referido no relatório do ano transacto, em 1993 verificou-se que, tendo a colecta de IRC sido de 515.801.231\$00, a empresa deduziu mais 11.049.692\$00 do que deveria, dado o n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92 estipular que, no caso de investimentos que tenham em vista a internacionalização, a dedução em cada exercício não pode ultrapassar 25% da colecta. No entanto, no período do exercício seguinte que decorreu até à operação de fusão (1 de Janeiro a 31 de Agosto de 1994), a empresa apresentou colecta suficiente para poder utilizar os bf que utilizou a mais em 1993 e não o fez.

Ainda que conste do processo Informação da IT em que se dá conta de ter sido efectuado exame aos exercícios de 1993 e 1994, a DSBF ainda não elaborou a respectiva ficha de acompanhamento.

Proc.º n.º 633/93 - COFINCA - Comércio e Indústria de Confecções, Lda.

O IAPMEI solicitou à empresa que apresentasse comprovativos do investimento realizado, tendo esta informado que, não tendo obtido lucro fiscal nos exercícios de 1993 a 1997, não pôde deduzir quaisquer bf e que, pela mesma razão, não se justificaria a apresentação dos referidos comprovativos.

Segundo o Instituto, a empresa não cumpriu o estipulado na alínea c) da cláusula 6ª. do contrato, ou seja, a obrigação de *"fornecer todos os elementos que lhe sejam solicitados pelo IAPMEI para efeitos de fiscalização e acompanhamento do projecto"*, pelo que, no âmbito das suas competências, decidiu iniciar o processo de rescisão do contrato e a comunicação do facto à DGCI. Assim, ao não satisfazer o solicitado pelo IAPMEI a empresa inviabilizou a possibilidade de, no exercício de 1998, caso obtivesse lucro para efeitos fiscais, deduzir ainda os bf concedidos (conforme o previsto no n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro).

Segundo informação da IT enviada à DSBF, os bf concedidos não foram utilizados em 1998 por inexistência de colecta, caducando o direito à sua utilização. A rescisão do contrato é por isso irrelevante.



Proc.º 655/93 - COLEP PORTUGAL - Embalagens, Produtos, Enchim. e Equipamentos, SA

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
ARs previstas	888 300	44 100	107 100	0	0	0	1 039 500
ARs realizadas	800 880	0	0	0	0	0	800 880
% sobre as ARs	20	16	12	0	0	0	19
Bf concedidos	177 660	7 056	12 852	0	0	0	197 568
Bf adquiridos	160 176	0	0	0	0	0	160 176
Bf utilizados	0	51 818	0	0	56 906	51 451	160 176

A empresa foi objecto de fusão conforme se referiu no Parecer sobre a CGE de 1997. Segundo parecer da IT, tratando-se de uma fusão por incorporação não existe transmissão *inter vivos* mas sim *mortis causa* e os bf são transmissíveis porque se verificam no transmissário os pressupostos dos mesmos, considerando-se pois não ser necessária a diligência prevista no n.º 3 do artigo 13.º do EBF, ou seja, a autorização do Ministro das Finanças para a transmissão dos bf para a sociedade incorporante, enquadrando-se a questão apenas no âmbito do n.º 1 do mesmo artigo.

Não concorda o Tribunal de Contas com esta argumentação, uma vez que, aplicando-se o n.º 1 do artigo 13.º apenas às pessoas singulares, não faria sentido o legislador utilizar a expressão "mortis causa" relativamente a pessoas colectivas. Aliás, o Ministro das Finanças a propósito do Proc.º 629/93 (Maconde) também adoptou a posição do Tribunal, ou seja, considerou que a empresa deveria ter requerido a transmissão dos bf, conforme prescreve o n.º 3 do artigo 13.º.

Segundo o ICEP, as ARs realizadas foram inferiores às previstas, tendo-se reduzido em conformidade o valor do apoio fiscal (conforme se indica no quadro).

Na sequência de solicitação da DSBF, a IT informou dos resultados da acção de fiscalização à empresa não tendo detectado irregularidades na utilização dos bf. Falta apenas que a DSBF elabore a respectiva "Ficha individual de acompanhamento".

Proc.º n.º 659/93 - J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, Lda.

A ficha de acompanhamento do IAPMEI vem esclarecer algumas das questões colocadas quanto a este projecto no relatório de auditoria do ano passado e no Parecer sobre a CGE de 1997, suscitando todavia novas questões de que seguidamente se dá conta.

Cabe sublinhar que o Instituto comprovou ter efectuado a verificação física, documental e contabilística dos investimentos – facto que não foi negado, mas apenas questionado, nos supracitados relatório de auditoria e Parecer.

Segundo súmula de uma reunião da Comissão de Análise do IAPMEI, para efeitos de determinação dos bf foi retirada ao cômputo das ARs realizadas a verba de 2.814 contos correspondente a uma factura emitida em 17 de Fevereiro de 1993.



O referido no parágrafo anterior é relevante na medida em que comprova que o projecto se iniciou antes da candidatura o que, por sua vez, contrariando o definido na alínea b) do artigo 3 do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, deveria constituir razão suficiente para a rescisão do contrato de concessão de benefícios fiscais - todavia, a Comissão de Análise do IAPMEI optou por manter o projecto elegível, considerando irrelevante o facto assinalado por motivo da referida verba representar apenas 3% do investimento em capital fixo.

Outra questão que ressalta dos elementos remetidos pelo IAPMEI prende-se com o entendimento manifestado pelo Instituto quanto ao montante dos bf a que o projecto adquiriu direito.

Assim, em relação ao exercício de 1993, o IAPMEI considerou que a empresa adquiriu direito à dedução de 1.732 contos, tendo em conta a realização de ARs no montante de 27.937 contos. Todavia, segundo a IT, as ARs realizadas atingiram apenas 27.453 contos, devendo a dedução de bf ser de 1.702 contos – o que corresponde ao efectivamente deduzido pela empresa.

Em relação ao exercício de 1994, apesar de no contrato se encontrar estipulado que o valor máximo de bf é de 1.178 contos, o Instituto considera que os bf a que o projecto adquiriu direito atingem 2.313 contos pelo facto das ARs realizadas terem sido superiores às previstas - todavia, noutras situações, os atrasos na realização dos investimentos foram submetidos a apreciação da CA e os contratos revistos em conformidade.

Entende o Tribunal que a segunda solução, referida no parágrafo anterior (revisão dos contratos), é a única que deverá ser considerada legal, ou seja, a que respeita o postulado segundo o qual "os contratos são para cumprir". Com efeito, caso se pretenda alterar o montante de bf atribuídos contratualmente a uma empresa num determinado ano, o procedimento que deverá ser seguido é rever o contrato.

Proc.º n.º 95/94 - Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S. A.

Não foi possível pela análise do processo apurar o montante das ARs efectivamente realizadas pela empresa, mantendo-se também a questão levantada no Parecer sobre a CGE de 1997 quanto ao facto da empresa ter deduzido bf em excesso nos exercícios de 1993 e 1994.

A IT ainda não deu conhecimento à DSBF dos resultados da acção de fiscalização solicitada.

Proc.º n.º 112/94 - RENOVA - Fábrica de Papel do Almonda, S.A.

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
ARs previstas	1 100 000	0	0	0	0	0	1 100 000
ARs realizadas	1 100 000	0	0	0	0	0	1 100 000
% sobre as ARs	20	0	0	0	0	0	0
Bf concedidos	220 000	0	0	0	0	0	220 000
Bf adquiridos	220 000	0	0	0	0	0	220 000
Bf utilizados	0	0	4 944	0	86 961	128 095	220 000



Tribunal de Contas

À data de conclusão da auditoria, ainda não tinham sido introduzidos no sistema informático da DGCI os elementos da declaração modelo 22 de IRC de 1998, provindo o valor do bf referente a este ano, indicado no quadro supra, de informação prestada pela empresa à DSBF através de carta. Dado o elevado montante em causa, importará confirmar, aquando da análise da referida declaração fiscal, se a empresa apresentou uma colecta de pelo menos 512.380 contos (sem o que, não poderia utilizar a totalidade dos bf).

A IT ainda não informou a DSBF dos resultados da acção de fiscalização que foi solicitada.



Proc.º n.º 445/94 - Construtora Abrantina, S.A.

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
ARs previstas	67 000	33 000	0	0	0	0	100 000
ARs realizadas	67 132	33 677	0	0	0	0	100 809
% sobre as ARs	10	8	0	0	0	0	9,34
Bf concedidos	6 700	2 640	0	0	0	0	9 340
Bf adquiridos	6 700	2 640	0	0	0	0	9 340
Bf utilizados	6 700	2 640	0	0	0	0	9 340

A IT levou a cabo uma acção de fiscalização junto da empresa, não tendo detectado irregularidades e concluindo estarem reunidos os pressupostos da atribuição dos bf. Uma vez que, aquando da entrega das declarações fiscais de IRC de 1993 e 1994, a empresa não tinha podido deduzir os bf por motivo do respectivo contrato de concessão só ter sido assinado posteriormente, requereu que lhe fossem revistas as liquidações do imposto referentes aos referidos exercícios de forma a contemplar o direito aos bf. A citada revisão das liquidações foi efectuada em 1998 e o reembolso de IRC processado em conformidade pelos montantes correspondentes aos bf indicados no quadro supra.

Proc.º n.º 545/94 - Acumuladores Autosil, S.A.

A IT levou a cabo uma acção de fiscalização junto da empresa, na qual concluiu que esta utilizou indevidamente 1.548 contos em 1994 e 6.827 contos em 1995 tendo em conta ter-se considerado que os montantes foram apurados com base num projecto de investimento cujo contrato só foi assinado em 23 de Setembro de 1996 e que diz respeito a investimentos na Autosil France. Assim, a IT considerou que a empresa infringiu a alínea d) do n. 2 do artigo 71.º do CIRC por não ter dado cumprimento ao estatuído no n.º 2 do artigo 49.º-A do EBF, tendo porém a empresa contestado tal posição.

A declaração modelo 22 de IRC referente ao exercício de 1998 ainda não tinha sido processada informaticamente à data de conclusão do trabalho de campo de auditoria. Não tendo também a empresa dado conhecimento à DSBF da utilização de bf, não são conhecidos os montantes utilizados neste exercício.

Proc.º n.º 592/94 - Acumuladores Autosil, S.A.

Na ficha de acompanhamento do ICEP de 1996 é referido que o investimento elegível ascende a 2.241.139 contos, o que fica aquém das ARs previstas no contrato. Por sua vez, a IT refere que o montante das ARs efectivamente realizadas foi de 2.711.838 contos – face à percentagem aplicável de 16%, calcula-se assim que os bf a que a empresa terá adquirido direito atingem 433.894 contos. Contudo, não foi possível apurar o montante dos bf já utilizados



Proc.º n.º 4/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda.

Nos relatórios de acompanhamento do ICEP de 1994, 1995 e 1996 são evidenciados problemas de diferente natureza, salientando-se neste último que a empresa deverá ser acompanhada com todo o cuidado. Não consta porém do processo que a empresa tenha sido fiscalizada pela IT.

Proc.º n.º 6/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda.

Os comentários tecidos sobre o anterior processo são extensíveis ao actual.

Proc.º n.º 320/95 - CIN - Corporação Industrial do Norte, S.A.

Pelas fichas de acompanhamento do ICEP a que foi possível aceder conclui-se que a empresa realizou as ARs previstas e que a evolução do projecto está de acordo com a estratégia delineada, defendendo o Instituto a manutenção do apoio. O projecto não foi porém fiscalizado pela IT.

Segundo informações da empresa, confirmadas pela análise dos elementos informatizados das declarações fiscais, já foi utilizada a totalidade dos bf concedidos.

Proc.º n.º 99/96 - Growela Portuguesa Calçado, Lda.

No exercício de 1996 a dedução de bf foi exactamente igual ao valor da colecta, o que contraria o disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que só permite a dedução de 25%. Por outro lado, no exercício de 1997 os valores apresentados no campo 446 da declaração modelo 22 de IRC e no campo A83 do anexo 22-A não são consistentes entre si nem com o que a empresa poderia deduzir ao abrigo do contrato celebrado.

Não foi ainda comunicado pela IT o resultado da acção de fiscalização solicitada pela DSBF.

Proc.º n.º 132/96 - Salvador Caetano - I.M.V.T., S.A.

As fichas de acompanhamento do ICEP não são esclarecedoras quanto ao valor das ARs efectivamente realizadas. Contudo, segundo Informação da IT, foram realizadas ARs pelo montante de 86.360 contos, adquirindo a empresa direito a uma dedução de 5.182 contos, tendo em conta a percentagem aplicável de 6%.

Conforme foi relatado no Parecer sobre a CGE de 1997, o contribuinte entregou uma declaração de substituição da declaração de IRC do exercício de 1995, e respectivo anexo 22-A, solicitando a revisão do montante do imposto a recuperar em virtude de não ter podido deduzir na primeira declaração os bf a que adquiriu direito. Com efeito, o sujeito passivo não podia ainda ter conhecimento da atribuição dos mesmos à data normal de entrega da declaração de IRC, ou seja, antes de 31 de Maio de 1996, pois o contrato só veio a ser assinado em 3 de Outubro de 1996.

Concluindo pela legitimidade da pretensão do sujeito passivo, a IT assinalou que o direito à dedução à colecta deve fixar-se em 5.182 contos e não em 5.367 contos "como pretendia o contribuinte".



A IT refere ainda que não procedeu à emissão do respectivo documento de correcção para o exercício de 1995, por considerar que ocorreu um erro e que o mesmo foi imputável ao sujeito passivo, devendo este ter invocado os mecanismos legais ao seu alcance, o que não fez. Por outro lado, salientando não ter legitimidade para proceder de *motu* próprio à revisão oficiosa do acto tributário, a qual só ocorreria com fundamento em injustiça grave ou notória, mas sempre com autorização do dirigente máximo do serviço, a IT remeteu o assunto para decisão da DSBF considerando ser esta a entidade com competência para autorizar a emissão do documento de correcção respectivo. Porém, não há ainda notícia de qualquer decisão sobre o assunto.

Proc.º n.º 658/93 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.

Na sequência das verificações que efectuou, o IAPMEI propôs a descativação de um montante de 325 contos de bf em resultado das aplicações relevantes realizadas em "Estudos e Projectos" terem sido inferiores às previstas em 5.000 contos. Esta informação permite corrigir a observação feita no Parecer sobre a CGE de 1997 sobre a não utilização de 630 contos, porquanto será apenas de 305 contos a verba que a empresa utilizou a menos.

Não consta do processo que a empresa tenha sido fiscalizada pela IT.

Proc.º n.º 68/94 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.

Relativamente às aplicações relevantes realizadas, o IAPMEI considerou no exercício de 1993 uma verba de 4.250 contos, respeitante a "Estudos e Projectos", à qual aplicou uma percentagem de 5,2% para efeitos de determinação dos bf - todavia, não prevendo o contrato a atribuição de bf ao projecto neste exercício económico, afigura-se que será de excluir o montante referido para efeitos do cálculo dos bf a que o projecto adquiriu direito.

Note-se, por outro lado, que por razões de uniformidade na aplicação dos critérios do IAPMEI, a percentagem em 1993 seria de 6,5% e não de 5,2%, já que a relevância industrial atribuída ao projecto pelo Instituto foi de 65 pontos – porém, tal conduziria a que, em termos do total, os bf adquiridos fossem superiores aos concedidos, o que também não é sustentável.

Não consta do processo que a empresa tenha sido fiscalizada pela IT.

Proc.º n.º 96/94 - Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S.A.

Pela análise do processo não foi possível apurar se a empresa já foi reembolsada do valor reclamado a que se fez menção no Parecer sobre a CGE de 1997, assim como, não há notícia de que a IT tenha realizado a acção de fiscalização requerida pela DSBF.

Proc.º n.º 226/95 - CIMPOR – Cimentos de Portugal, S.A.

Apesar de ter sido solicitada pela DSBF uma acção de fiscalização, a mesma não foi realizada pela DSPIT. Assim, o Tribunal de Contas nada tem a acrescentar relativamente ao referido no Parecer sobre a CGE de 1997.



Proc.º n.º 53/96 – FAIART – Faianças e Porcelanas, S.A.

Candidatura da empresa	18/05/95 (?)
Envio do processo pelo ICEP	31/01/96
Parecer da CA	07/03/96
Decisão sobre Bf	28/05/96
Assinatura do contrato	24/07/96
Ofício da DSBF à IT	-
Recepção da resposta da IT	-

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
ARs previstas	0	0	600 000	0	0	0	600 000
ARs realizadas	0	0	619 900	0	0	0	619 900
% sobre as ARs	0	0	12	0	0	0	12
Bf concedidos	0	0	72 000	0	0	0	72 000
Bf adquiridos	0	0	72 000	0	0	0	72 000
Bf utilizados	0	0	15 146	8 348	25 346	3 301	52 141

Embora o ICEP refira que a candidatura se concretizou em 18 de Maio de 1995, verifica-se que as declarações relativas a inexistência de dívidas à Segurança Social e ao Fisco só foram emitidas em 30 de Junho de 1995 e 19 de Julho de 1995, respectivamente, e que, quanto à licença de laboração, só em 22 de Dezembro de 1995 a empresa enviou ao ICEP documentação respeitante à mesma, que, de resto, apenas comprova que foi requerida.

Embora no parecer da CA, datado de 7 de Junho de 1996, se refira que o processo se encontra devidamente instruído, tal não pode comprovar-se pelos documentos existentes na DSBF, apenas se constatando pelo *dossier* da candidatura remetido pelo ICEP em 31 de Janeiro de 1996 que a empresa tinha então em curso o processo de licenciamento industrial; por outro lado, verifica-se que entre esta data e a da candidatura decorreram mais de oito meses, o que, manifestamente, constitui um *timing* excessivo tendo em conta o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita às ARs do projecto, depreende-se pelas fichas de acompanhamento do ICEP que terão sido efectivadas por montante superior ao previsto, referindo o Instituto que o valor apresentado é o que consta do relatório e contas da empresa em 31 de Dezembro de 1995.

Relativamente ao cumprimento do previsto na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato, a empresa informou a DSBF, embora tardiamente, da utilização dos bf nos anos de 1995 a 1997, estando em falta quanto ao envio da declaração referente ao ano de 1998. Pela análise dos elementos informatizados da declaração fiscal de IRC, apurou-se que neste ano a empresa deduziu correctamente o equivalente a 25% da colecta (3.301 contos), sendo de admitir que tenha procedido de modo análogo nos anos anteriores - o que, no entanto, carece de confirmação pela DGCI.

Não constava do processo que a empresa tivesse sido objecto de fiscalização da DGCI, embora a DSBF já tivesse preparada uma informação, com despacho de concordância superior datado de 15 de Outubro de 1999, no sentido de solicitar à DF respectiva que fizesse o acompanhamento da empresa.



Proc.º n.º 698/93 – Fábrica de Malhas Filobranca, Lda.

Candidatura da empresa	11/08/93
Envio do processo pelo IAPMEI	11/10/93
Parecer da CA	16/12/93
Decisão sobre Bf	12/01/94
Assinatura do contrato	27/06/94
Ofício da DSBF à IT	18/12/98
Recepção da resposta da IT	18/03/99

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
ARs previstas	213 760	84 760	0	0	0	0	298 520
ARs realizadas	72 058	139 506	0	0	0	0	211 564
% sobre as ARs	5,03	4,02	0	0	0	0	4,74
Bf concedidos	10 752	3 407	0	0	0	0	14 159
Bf adquiridos	3 622	3 407	0	0	0	0	7 029
Bf utilizados	3 587	6 007	0	0	0	0	9 594

Embora no parecer da CA se refira que "o processo encontra-se devidamente formalizado", não foi possível comprovar pela documentação apensa ao processo da DSBF que à data de emissão do referido parecer tenha sido emitida a licença de laboração, sabendo-se apenas que em 11 de Agosto de 1993 (data da candidatura, segundo o IAPMEI) a matéria se encontrava ainda em análise na Direcção-Geral da Indústria.

Do processo não consta qualquer ficha de acompanhamento do IAPMEI.

Segundo relatório da IT, as aplicações relevantes realizadas em 1993 ficaram aquém do previsto, pelo que o montante de bf a que a empresa adquiriu direito foi também inferior ao dos bf concedidos. Em 1994 a empresa realizou mais aplicações relevantes do que o previsto, todavia face ao contrato poderá apenas utilizar 3.407 contos. No conjunto dos dois exercícios, segundo foi apurado pela DSBF a partir do levantamento efectuado pela Inspecção Tributária, haverá lugar a uma liquidação adicional de imposto pelo montante de 2.564.889\$00, correspondente à diferença entre os bf utilizados e os bf a que a empresa adquiriu direito.

A empresa enviou à DSBF as declarações previstas na alínea i) da cláusula 6.ª do contrato embora fora do prazo aí estipulado.

No âmbito do exercício do contraditório, a DSBF assinalou que

"Não será possível, dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido, proceder-se à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos (o número total de processos apreciados no decurso da auditoria foi de 27). Só com a consulta aos mesmos se poderia tecer com algum rigor os comentários correspondentes às questões levantadas".

Sobre este argumento, refira-se que o prazo estabelecido foi de 10 dias e que a DGCI não solicitou prorrogação.



5.6.5 – Benefícios fiscais das contas poupança-habitação

O sistema de controlo exercido pela DGCI em sede de benefícios fiscais concedidos às contas poupança-habitação foi pela primeira vez alvo de auditoria pelo Tribunal de Contas. A referida acção justificou-se não só pela importância da despesa fiscal respectiva, a que adiante se faz referência, como pela circunstância de a intensa competição no sector financeiro, a natureza das relações banco/cliente e o sigilo bancário, poderem contribuir, não obstante a idoneidade das instituições, para interpretações legislativas pouco uniformes e tendentes à ocorrência de evasão e fraude fiscal.

Acresce que, tendo o Tribunal solicitado previamente alguns elementos para uma primeira avaliação do sistema de controlo instituído, a DGCI não deu satisfação a todas as questões colocadas, facto que também pesou na decisão de realização da referida acção.

5.6.5.1 – Enquadramento legislativo

O quadro legal que regula os bf em análise é constituído, basicamente, pelo Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, pelo artigo 38.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, com as diversas alterações legislativas introduzidas a ambos, e pela Portaria n.º 214/94, de 12 de Abril, que é um diploma que regulamenta o Decreto-Lei n.º 382/89.

Saliente-se que esta Portaria visou reforçar os mecanismos de controlo da Administração Fiscal, mediante aprovação de um modelo - n.º 15 - destinado à prestação de informações à DGCI por parte das instituições depositárias de contas poupança-habitação em determinadas situações, ou seja, quando os saldos das contas forem mobilizados para fins diferentes dos legalmente previstos no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 382/89 (na redacção dada pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março) ou utilizados na recuperação, beneficiação ou ampliação de prédio ou fracções de prédio para habitação própria permanente.

A referida legislação, especialmente o Decreto-Lei n.º 382/89, comporta aspectos susceptíveis de interpretações díspares, tudo levando a crer que os procedimentos e práticas adoptados pelas instituições depositárias de contas poupança-habitação não sejam homogéneos. Com efeito, não obstante múltiplos despachos interpretativos, expressos ou não em circulares da DGCI, que vinculam apenas a Administração Fiscal, continuam por clarificar alguns aspectos importantes.

Os mecanismos de controlo previstos nos citados diplomas são também claramente insuficientes, situação que se agrava face ao dever de segredo bancário legalmente protegido.

5.6.5.2 – Insuficiências legislativas e doutrinárias

No que respeita às movimentações dos saldos para os fins legalmente previstos, é de salientar que as instituições depositárias apenas têm que informar a Administração Fiscal relativamente a algumas das situações tipificadas no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, não tendo de cumprir tal obrigação quando se trata de aquisição ou construção de prédios ou fracções de prédios, realização de entregas a cooperativas de habitação e construção, obras em prédios ou fracções de prédios destinados a arrendamento ou amortização de empréstimos. Consequentemente, a movimentação das contas nestas situações, sem comunicação das instituições depositárias, traduz-se num acréscimo de dificuldades ao controlo da afectação dos saldos aos fins previstos na lei.



Por outro lado, tratando-se de mobilização de saldos para os fins legalmente previstos ou para fins diferentes, a informação que é prestada à Administração Fiscal pelas instituições depositárias respeita apenas aos montantes mobilizados, não se encontrando previsto no modelo 15 que sejam facultados elementos sobre as datas e os montantes dos depósitos efectuados. Deste modo, não é possível cruzar a informação prestada pelas instituições depositárias com os elementos declarados pelos sujeitos passivos nas declarações modelo 3 de IRS, defrontando-se também a Administração Fiscal com dificuldades assinaláveis para determinar juros compensatórios devidos por retardamento da liquidação e aplicar penalizações quando tal deva suceder.

Exemplo ainda da precariedade do controlo através dos modelos 15 é o facto de as instituições depositárias não estarem obrigadas a remeter os mesmos quando se verifica movimento nulo ("mapa negativo"); assim, não é possível saber-se se os não remetem por lapso, se ocorre extravio ou, simplesmente, se não se registou movimento. Por outro lado, se os documentos estiverem preenchidos de forma incompleta, não são, em regra, devolvidos às instituições depositárias para correcção.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 382/89, 6 de Novembro, se o titular da conta poupança-habitação pretender alterar os objectivos a que se propôs aquando da abertura da mesma terá de comunicar a sua intenção à instituição depositária e repor os benefícios fiscais usufruídos, o mesmo devendo suceder se forem levantados fundos antes de decorrido o primeiro prazo contratual ou se houver mobilização para fins diferentes dos legalmente previstos. Porém, face ao sigilo bancário, a Administração Fiscal não tem possibilidade de efectuar qualquer controlo sobre tais situações, apenas podendo fazer fé em que tais factos lhe sejam comunicados pelas instituições depositárias.

O aditamento efectuado pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, permite a um contribuinte, ao longo de todo o tempo em que durar a amortização do seu empréstimo, de forma recorrente, realizar entregas para uma conta poupança-habitação e mobilizar o saldo instantes depois para a amortização de empréstimos contraídos, usufruindo do benefício fiscal sem que possa descortinar-se qualquer favorecimento da poupança prévia para aquisição de habitação própria, o que, segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 382/89, constitui objectivo primordial a atingir.

Por outro lado, não se encontrando uniformizadas as regras a observar, poderão verificar-se práticas diferentes de instituição depositária para instituição depositária quanto ao que consideram como fins legais para efeitos da mobilização dos saldos das contas, concretamente, quanto a saber-se se tais mobilizações devem compreender tão-somente as amortizações extraordinárias, ou seja, as efectuadas para além dos planos de pagamento previamente acordados pelas partes (sujeito passivo e instituição depositária), ou também as amortizações mensais vencidas (ordinárias).

O entendimento perfilhado pela DGCI de que qualquer importância mobilizada deveria ter um período mínimo de imobilização de um ano, não relevando para o efeito o facto da conta ter sido aberta há mais tempo, carece de suporte legislativo, além de que, a criar-se tal suporte, será indispensável, simultaneamente, preverem-se adequados mecanismos de controlo.

Refira-se que, tendo-se solicitado por escrito ao Senhor Director-Geral dos Impostos e oralmente à DSBF que fosse facultada cópia de despachos e circulares da DGCI sobre os benefícios fiscais em apreço, tais elementos não foram remetidos (tendo porém a DSIRS fornecido alguma documentação).



5.6.5.3 – Insuficiências estatísticas

Tal como não constam dos Planos Nacionais de Actividades da Inspeção Tributária (PNAIT) elementos sobre acções de fiscalização especialmente direccionadas aos benefícios fiscais em questão, não são também conhecidas relativamente a outras acções (incluídas ou não nos PNAIT) as implicações que tiveram nesta área, em particular, quanto aos valores corrigidos a estes benefícios fiscais e ao imposto em falta.

Embora tenham sido fornecidos ao Tribunal de Contas, pela DSEPCPIT, mapas referentes aos anos fiscais de 1997, 1998 e 1999, para um conjunto de acções de fiscalização com indicação dos valores das correcções aos benefícios fiscais em sede dos diferentes impostos e dos correspondentes montantes de imposto em falta, discriminados por unidades orgânicas, tais mapas, produzidos a partir do Sistema de Indicadores de Gestão da DGCI, não facultam informação individualizada para as diferentes modalidades de benefícios fiscais.

Também relativamente aos elementos recolhidos através dos modelos 15, como não existem a nível central aplicações de recolha destes modelos não é possível obter estatísticas.

5.6.5.4 – Controlo exercido

◆ Através das instituições depositárias

Segundo se constatou, não foi até ao momento 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 dos elementos referidos quer no n.º 2 quer no n.º 3 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, e da comprovação da veracidade dos que são fornecidos.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do art.º 5.º do citado diploma, devendo a mobilização dos saldos das contas ser efectuada *"por meio de cheque ou ordem de pagamento, emitidos a favor do vendedor, do construtor, da cooperativa de que o titular seja sócio, ou do credor do preço de venda dos materiais ou serviços no caso de construção de habitação própria por administração directa do titular da conta"*, e não sendo indicados, preventivamente, os documentos que as instituições devem exigir que lhes sejam apresentados para se certificarem que os fundos são mobilizados para os fins legais previstos, é de admitir que se observe grande diversidade de procedimentos e de níveis de exigência de instituição para instituição.

◆ Através dos modelos n.º 15

Concluiu-se que a DGCI não dispõe de uma base de dados e de um controlo centralizados dos modelos 15. Para além dos referidos modelos serem remetidos pelas instituições depositárias e ou suas variadas agências para os mais diversos serviços da DGCI a que por vezes não respeitam, sucede também que, quando correctamente enviados para uma dada direcção de finanças, pelo facto de conterem informações de sujeitos passivos com domicílios fiscais noutras direcções de finanças carecem de ser reproduzidos e enviados a todas elas para os elementos serem introduzidos nas respectivas bases de dados locais. Esta multiplicidade de procedimentos implica para a Administração



Fiscal duplicações consideráveis de trabalho sem que possa alcançar resultados satisfatórios em termos de controlo, quer das instituições depositárias, quer dos sujeitos passivos.

Embora em informação da DGCI, elaborada em Outubro de 1999, remetida aos serviços do Tribunal, tenha sido referido que *"está em fase de implementação a recolha informática das declarações modelo 15 em suporte magnético, prevendo-se que brevemente toda a informação se encontre disponível"*, constatou-se não ter havido qualquer evolução relativamente à matéria - tornando-se necessário que a DGITA elabore um programa informático, o que até ao momento não sucedeu.

Podendo os modelos 15 ser fornecidos quer em suporte papel quer em suporte magnético, concluiu-se pelas informações recolhidas junto da 2.^a Direcção de Finanças de Lisboa que até ao momento tem sido incipiente o tratamento dado aos fornecidos em suporte magnético, sendo um procedimento recente a impressão do conteúdo das disquetes remetidas pelas instituições depositárias, conteúdo esse que, à data de conclusão do trabalho de campo da auditoria ainda não tinha sido integrado na base de dados da direcção de finanças.

Por outro lado, ainda não tinham sido devolvidos às instituições depositárias os referidos suportes magnéticos acompanhados de listagens do seu conteúdo em suporte de papel, conforme prescreve o n.º 3.º da Portaria n.º 214/94, de 12 de Abril: *"Nos casos em que a aludida comunicação for apresentada em suporte magnético, será o mesmo recolhido e depois devolvido às entidades apresentantes, acompanhado de uma listagem do seu conteúdo em suporte de papel, que fica a constituir, para todos os efeitos, prova do cumprimento da respectiva obrigação declarativa."*

Em relação aos elementos fornecidos em suporte papel, concluiu-se que a 2.^a Direcção de Finanças de Lisboa apenas tem tido possibilidade de introduzir na base de dados uma parte dos referentes às declarações das instituições depositárias quando se trata de mobilização dos saldos das contas poupança-habituação "para fins diferentes dos legalmente previstos" ou quando as instituições depositárias não indicam se os fins para que foram mobilizados tais saldos são, ou não, os legalmente previstos.

Nos restantes casos em que existe obrigatoriedade de comunicação, ou seja, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, quando se trata de obras de recuperação, beneficiação ou ampliação de prédios, já os respectivos elementos não estão a ser introduzidos na base de dados informatizada. Segundo foi referido, tais elementos são arquivados provisoriamente, ficando a aguardar que sejam solicitados para eventuais acções inspectivas – todavia, dada a dificuldade de identificação dos elementos dos sujeitos passivos por processos não automáticos, tal não é exequível em escala apreciável.

De assinalar, por outro lado, que só a partir de Junho de 1999 começaram a ser introduzidos na base de dados daquela Direcção de Finanças os elementos remetidos pelas instituições depositárias e, ainda assim, como atrás se referiu, apenas uma parte. Só numa segunda fase, quando forem recolhidas as declarações de rendimentos referentes a 1999, se prevê que possam vir a ser confrontados os elementos dos sujeitos passivos enumerados nos modelos 15 com as suas declarações modelo 3 de IRS para se apurar se aqueles procederam a dedução indevida de benefícios fiscais ou se, tendo feito tais deduções, procederam posteriormente a correcção dos valores mediante entrega de declaração de substituição do modelo 3 com a penalização de 10% prevista no n.º 2 do artigo 11.º do diploma legal atrás citado.



◆ Junto dos sujeitos passivos

A nível nacional não foram definidos nos últimos anos critérios para selecção dos sujeitos passivos a fiscalizar baseados nos benefícios fiscais em apreço, o mesmo é dizer, nos Planos Nacionais de Actividades da Inspeção Tributária (PNAIT) não foram previstas, como já foi referido, acções de controlo especialmente direccionadas às contas poupança-habituação.

A nível regional e local, ou seja, das direcções e repartições de finanças, não há elementos que permitam apurar se foi desenvolvida alguma acção especialmente dirigida 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 empreender além das definidas a nível central, o elevado número de sujeitos passivos beneficiários de contas poupança-habituação e a alegada baixa eficiência de tais acções face a objectivos de sustentação das receitas públicas.

Assim, a fiscalização de sujeitos passivos titulares de contas poupança-habituação foi apenas a que resultou de outros critérios definidos, não havendo elementos estatísticos que permitam isolar os resultados de tais acções relativamente aos benefícios fiscais das referidas contas.

Salienta-se que em 1999, foi lançada a nível nacional uma acção especial de controlo, não integrada no PNAIT, envolvendo 93.781 declarações de IRS, cujo critério base de selecção foi o facto de os sujeitos passivos apresentarem pelo menos uma dedução no quadro 07 do Anexo H às declarações fiscais modelos 1 e 2 do exercício de 1997. Esta acção, desenvolvida no terreno pelas repartições de finanças, incluiu o preenchimento de uma ficha para recolha de elementos sobre as contas poupança-habituação. Porém, o tratamento informático dessas fichas não se encontra ainda concluído e, em consequência, está por fazer a análise dos resultados da acção.

Importa ainda realçar que, na falta de colaboração dos sujeitos passivos, ou seja, caso os mesmos não tenham comparecido nas repartições de finanças, conforme notificações recebidas, os seus processos deveriam ser enviados para os serviços de inspecção tributária, para serem adoptados os procedimentos administrativos adequados para dar início a uma acção inspectiva – todavia, também ainda não existem elementos sobre esta segunda vertente da acção.

Por outro lado, não tendo na referida acção especial sido adoptado como critério para selecção da amostra a inclusão dos sujeitos passivos titulares de contas poupança-habituação indicados nos modelos 15 como tendo mobilizado os saldos das contas para fins diferentes dos legalmente previstos, importará saber em que medida irá ser feita tal confrontação para aferir da veracidade das informações prestadas pelas instituições depositárias.

Uma vez que o sigilo bancário, na opinião da Administração Fiscal, impede o acesso junto das instituições de crédito aos movimentos das contas poupança-habituação, sem autorização dos titulares ou decisão judicial, as fiscalizações a empreender só poderão ser feitas pelo lado dos sujeitos passivos, colocando-se, ainda assim, dificuldades de controlo. Com efeito, nada obriga a que estes tenham de exhibir os movimentos efectuados nas suas contas poupança-habituação, não podendo também os inspectores tributários exigir a verificação física das obras no domicílio dos mesmos (de resto, além de lhes estar vedado, tal não resolveria o problema prático de distinguir e avaliar a execução no tempo das obras realizadas).

Face a tudo o referido, conclui-se que não está implementado um sistema de controlo aos benefícios fiscais das contas poupança-habituação, pelo que, o sigilo bancário, a ser um obstáculo a esse controlo, deveria ser revisto em termos legislativos.



5.6.5.5 – Despesa fiscal

A despesa fiscal referente às contas poupança-habitação ocorre em IRS e em imposto sobre as sucessões e doações, sendo de registar que para este último imposto não há estimativas do respectivo montante.

Quanto ao IRS, a despesa fiscal das contas poupança-habitação assume o valor mais elevado de todas as modalidades de benefícios fiscais neste imposto desde que são conhecidas estimativas, qualquer que seja o ano que se analise.

Na média do período de 1992 a 2000 (considerando a previsão para este último ano e a estimativa para 1999) a despesa fiscal das contas poupança-habitação representa cerca de 29,1% do total em IRS e 5,0% do total geral da despesa fiscal no cômputo dos cinco impostos para que são conhecidos valores (IRS, IRC, IA, ISP e IVA). É ainda de realçar que, no mesmo período, a taxa média anual de crescimento da despesa fiscal das contas poupança-habitação foi de 27,6%, tendo atingido em 1998, último ano para que há valores definitivos, o montante de 18,86 milhões de contos, o que traduz um crescimento de 29,5% relativamente a 1997.

Assinale-se que um controlo precário sobre as referidas contas, o alargamento das possibilidades legais de mobilização dos saldos e o não estabelecimento de regras claras, poderão fazer aumentar ainda mais a despesa fiscal em apreço, uma parte, inclusivamente, por via de evasão e fraude.

Refira-se que, apesar de bastante elevada em termos globais, a despesa fiscal das contas poupança-habitação por sujeito passivo titular é apenas de cerca de 66,2 contos, facto que torna determinados tipos de acções de fiscalização menos atractivas face a objectivos de sustentação das receitas públicas.

Tendo sido exercido o princípio do contraditório em sede de relato da auditoria realizada, a Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais salientou que os resultados da auditoria do TC reflectem a realidade actual das CPH, pelo que só podem concordar com as suas conclusões e recomendações.

A DSIRS manifestou também a sua concordância, designadamente quanto:

- ◆ à necessidade de intervenção legislativa sobre a configuração dos pressupostos do direito ao benefício fiscal e dos mecanismos legais do seu controlo;
- ◆ à validade das conclusões sobre a importância e evolução da despesa fiscal;
- ◆ ao recorte pouco rigoroso dos pressupostos legais deste benefício fiscal, que favoreceu práticas pouco condizentes com a finalidade de poupança para que foi criado.