



Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 1999
Âmbito, Conclusões e Recomendações
VOLUME I



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

Área I

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

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *Luís Queimado e António Marta*

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

Apoio informático: *Célia Horta e Sandra Veloso*

Área II

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

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Auditor Coordenador: *Maria Augusta Alvito*

Auditores Chefes: *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

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

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *PIDDAC e Fluxos Financeiros da União Europeia*

Conselheiro Relator: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

Auditores Chefes: *Rui Águas Trindade e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Adelina Cardoso, Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, Carla Bastos Roldão, Helena Cruz Fernandes, Humberto José Gomes, João Caracol Miguel, Maria da Luz Faria e Maria Joana Lorena de Séves*

Apoio Informático: *Armando C. B. Antunes e Kátia Lorena M. Nobre*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António M. Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José M. Barbeita Pereira*

Execução Técnica: *José M. Silva Martins, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor Domingos, contando ainda com a participação de Ana Godinho Tavares, Isilda Albuquerque Costa, Jorge Viegas, Júlia Curado e Maria Angelina Mateus*

Apoio informático geral: *Ana França, Paula Reis e Pedro Gonçalves*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo*



ÍNDICE



ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	1
VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	2
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	4
I – PROCESSO ORÇAMENTAL	4
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA	5
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA	10
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO	16
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO	20
VI – DÍVIDA PÚBLICA	36
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO	45
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA	51
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA	54
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE).....	56
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE).....	58
XII – SEGURANÇA SOCIAL.....	65
SÍNTESE CONCLUSIVA	79



CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

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

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

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 1999 – remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 27 de Dezembro de 2000, dentro do prazo previsto na Constituição e no n.º 2 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro –, procurando-se dentro do calendário habitual ter em consideração o disposto no n.º 3 do referido art.º 24º, que estabelece o prazo de 30 de Junho para a Assembleia da República apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado incluindo a da Segurança Social.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de relevar, quanto ao acesso às bases de dados sobre a execução orçamental de 1999, que, embora a Direcção Geral do Orçamento (DGO) venha desde há 4 anos a remeter ao Tribunal informação mensal sobre a despesa, a mesma continuou, no ano em apreço, a não se revelar fíavel, pelo que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer devem ser revistos de forma a garantir essa fiabilidade – que é condição da sua utilidade. Quanto às bases de dados relativas à execução orçamental da receita, o Tribunal continua a considerar a necessidade da informação ser remetida não apenas pela DGO, que aliás o faz muito tardiamente, mas também pelos serviços administradores/cobradores.

Desde a entrada em vigor da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (Lei do Orçamento do Estado para 1996), o Tribunal de Contas tem vindo a manifestar dúvidas quanto à constitucionalidade do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, aditado por aquela Lei, pelo que, em sessão do Plenário Geral realizada a 29 de Junho de 1998, foi deliberado obter parecer jurídico sobre a questão.

Dadas as dúvidas que persistem – e que aquele parecer não afastou – o Tribunal de Contas entende que a matéria deve ser clarificada na nova Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, chamando a atenção para a grande importância desta questão em termos de controlo das finanças públicas.

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

¹ Tal só poderá verificar-se quando a Conta Geral do Estado for do conhecimento do Tribunal numa data que permita a sua análise e elaboração do respectivo Parecer em tempo útil, como aliás tem vindo a ser previsto em Propostas de Lei de Enquadramento Orçamental apresentadas na Assembleia da República.

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

Relativamente ao Parecer anterior, este I Volume adita uma rubrica onde se dá uma visão global da execução do Orçamento do Estado, incluindo o Orçamento da Segurança Social, bem como uma síntese conclusiva sobre os valores globais da Conta Geral do Estado.

Houve ainda a preocupação de não trazer para este Sumário as conclusões e recomendações mais específicas ou já transmitidas às diversas entidades envolvidas na execução orçamental, no âmbito das auditorias, para não prejudicar a eficácia da sua função de síntese de todo o Parecer.

VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

De acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado, a execução orçamental, face à previsão inicial e final, foi a que consta do quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Receita	OE Inicial	OE Final	Execução	Despesa	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	5 044,8	5 130,0	5 049,5	Despesas correntes	4 928,4	5 120,8	5 057,5
Receitas de capital	3 431,6	3 515,0	2 826,0	Despesas de capital	3 640,2	3 664,9	2 920,5
Recursos próprios comunitários	40,6	41,8	41,1				
Reposições não abatidas nos pagamentos	51,6	99,0	61,4				
Contas de ordem	180,0	191,8	105,9	Contas de ordem	180,0	191,8	105,9
Total	8 748,6	8 977,5	8 083,9		8 748,6	8 977,5	8 083,9

Como se verifica, a execução orçamental só atingiu valores próximos do orçamento final no que respeita às receitas e despesas correntes, já que a taxa de execução, no que concerne às receitas e despesas de capital, se quedou pelos 80%, não atingindo, sequer, a previsão inicial do Orçamento.

O resultado final da execução orçamental de 1999, de acordo com os valores apresentados na Conta Geral do Estado, bem como a variação registada em relação ao ano anterior, consta do quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1998	1999	Valor	%
Total da receita cobrada	8 483,1	8 083,9	- 399,2	- 4,7
Empréstimos utilizados	2 952,5	2 359,3	- 593,2	- 20,1
Total da receita efectiva	5 530,6	5 724,6	+ 194,0	+ 3,5
Total da despesa efectuada	8 483,1	8 083,9	- 399,2	- 4,7
Amortizações da dívida pública	2 564,4	1 946,9	- 617,5	- 24,1
Total da despesa efectiva	5 918,7	6 137,0	+ 218,3	+ 3,7
Défice CGE	388,1	412,4	+ 24,3	+ 6,3



Tribunal de Contas

Como se pode observar, o défice orçamental registado na Conta Geral do Estado no ano em apreço foi de 412,4 milhões de contos, tendo-se revelado inferior ao valor previsto no Orçamento do Estado (427,5 milhões de contos) em 15,1 milhões de contos.

Em relação ao ano anterior, em que o défice atingiu 388,1 milhões de contos, registou-se um aumento de 24,3 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 6,3%.

Todavia, como adiante se pormenorizará, em consequência das verificações e auditorias realizadas no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, que incidiram, não só sobre os documentos que a integram, mas também sobre um conjunto de documentação solicitada ou analisada nos serviços da Administração Pública envolvidos na execução orçamental, concluiu-se pela não fiabilidade e consistência de alguns dos valores constantes da CGE, quer em relação à receita, quer em relação à despesa e, consequentemente, do défice.

No que respeita à execução global do PIDDAC, que implicou uma despesa total de 851 milhões de contos, representando 89,1% do total orçamentado, constata-se que:

- ♦ A falta de correspondência entre o mapa XI do OE e o mapa n.º 5 da Conta (Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos) inviabiliza uma análise comparativa;
- ♦ Os valores constantes da Conta não reflectem uma execução real, existindo 22,6 milhões de contos transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 1999.

De acordo com a Conta da Segurança Social de 1999 e considerando a variação registada em relação ao ano anterior, apuraram-se os valores que seguem:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1998	1999	Valor	%
Saldo do ano anterior ⁽¹⁾	161,0	100,0	-61,0	-37,9
Total da receita	2 160,4	2 322,6	162,2	7,5
Total da despesa processada	2 125,0	2 322,0	197,0	9,3
Saldo das receitas e despesas	35,4	0,6	-34,8	-98,3
Saldo Total	196,4	100,6	-95,8	-48,8

⁽¹⁾ Valor convencionado

Em relação aos valores constantes da Conta, o Tribunal, como decorre do referido no Capítulo XII, além de não poder formular um juízo sobre a correcção dos procedimentos de consolidação que a suportam, verificou que continuam a registar-se importantes falhas e desfasamentos na informação, em especial no que diz respeito ao registo de contribuições e às dívidas de contribuintes. É ainda de sublinhar a inscrição como transferência corrente (receita) proveniente do OE de 2,2 milhões de contos, cujo montante não deu entrada no sistema e a insuficiência das transferências do OE para as despesas do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), gerando um défice de 4,5 milhões de contos que foi coberto pelas receitas do regime geral da segurança social.

ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Salientam-se de seguida os principais aspectos do âmbito das verificações realizadas, bem como as correspondentes conclusões alcançadas e ainda as recomendações que o Tribunal entende oportuno explicitar, as quais decorrem directamente das suas apreciações.

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

SUBSECTOR ESTADO

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Âmbito da verificação

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, bem como de determinadas disposições do decreto de execução orçamental.

Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta e a uma apreciação dessas alterações, tendo em conta as disposições legais aplicáveis (art.º 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e art.º 6.º da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro, que alterou a Lei do Orçamento do Estado para 1999).

B) Conclusões e Recomendações

1. Nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, as relações referentes às alterações orçamentais são remetidas ao Tribunal até ao último dia do mês seguinte ao final do trimestre a que respeitam, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Esta dilação de tempo concedida pela lei conduz a que os serviços de apoio do Tribunal não disponham, de forma atempada, de elementos que possibilitem a harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta, **sendo desejável**, como vem sendo referido nos sucessivos Pareceres, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no primeiro semestre do ano seguinte (cfr. ponto 1.3).
2. De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 1999 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:
 - ♦ Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada em 228,9 milhões de contos (+2,6%), devido à alteração à Lei do Orçamento do Estado, que representou 63,6% (145,6 milhões de contos), e à abertura de créditos especiais pelo Governo, representando 36,4% (83,3 milhões de contos). É de destacar o acréscimo da



receita não efectiva (passivos financeiros) que constitui 30,6% daquele aumento (70 milhões de contos).

- ◆ Alterações que não modificaram o montante global da despesa orçamentada, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério e capítulo (decorrentes das transferências previstas no n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento e da distribuição da dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE): ao abrigo daquela disposição da Lei do Orçamento, dada a alteração da tutela ministerial de alguns serviços e a transferência de um departamento para outro dentro do mesmo Ministério, foram efectuadas as correspondentes alterações orçamentais modificando os montantes de despesa inicialmente fixados por Ministério e capítulo; a dotação provisional, cujo valor final ascendeu a 226,4 milhões de contos (mais 49,4 milhões de contos do que no ano anterior), foi quase integralmente utilizada no reforço de outras dotações (96%), sendo de destacar o reforço de dotações relativas a despesas com pessoal (cerca de 122,6 milhões de contos, representando aproximadamente 56,4% da dotação provisional utilizada).
- ◆ Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério: de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, note-se, para uma mesma rubrica orçamental apenas evidenciam o valor líquido das alterações ocorridas em cada trimestre (reforços menos anulações), o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam, em valor absoluto, a 848,6 milhões de contos.
- ◆ Alterações de natureza funcional: em resultado das alterações orçamentais que aumentaram o total da despesa, das alterações ao abrigo do referido n.º 1 do art.º 6.º e das alterações com contrapartida na dotação provisional, foram reforçadas essencialmente dotações com as classificações funcionais: "Saúde" (+ 106,4 milhões de contos), "Educação" (+ 85,4 milhões de contos), "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 51,9 milhões de contos) e "Defesa Nacional" (+39,7 milhões de contos).
- ◆ Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais ocorridas, o orçamento para despesas correntes foi reforçado em 192,4 milhões de contos (+3,9%), enquanto que em relação às despesas de capital esse acréscimo foi de 24,7 milhões de contos (+0,7%). Ao nível das despesas correntes são de salientar os reforços nas dotações relativas a despesas com pessoal (+164,0 milhões de contos) e a transferências correntes para fundos e serviços autónomos (+103,6 milhões de contos). Relativamente às despesas de capital o maior acréscimo registou-se nas dotações relacionadas com transferências de capital para fundos e serviços autónomos, com +23,4 milhões de contos.
- ◆ Saliente-se que o reforço das dotações relativas a despesas com pessoal foi efectuado em 74,8% por contrapartida da dotação provisional do Ministério das Finanças, revelando uma deficiente previsão orçamental destas despesas.

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da verificação

Para efeito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, no que concerne à execução orçamental da Receita, foi efectuada a análise de âmbito genérico aos resultados globais da Conta e foram realizadas auditorias específicas com a principal finalidade de avaliar o controlo exercido sobre a

informação registada e transmitida para a Conta Geral do Estado, tendo em vista assegurar a respectiva correcção, consistência e fiabilidade.

A estrutura relativa ao modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta compreendeu um conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização, entre as quais merecem particular destaque:

- ◆ A Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado;
- ◆ A Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela gestão da Tesouraria do Estado;
- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo e das transmissões de património;
- ◆ A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado de 1999, manteve o processo de contabilização das receitas orçamentais baseado na transcrição da informação registada em tabelas de execução orçamental remetidas pelas restantes entidades intervenientes neste processo, em suporte documental (papel) e com periodicidade mensal.

Os dados constantes destas tabelas são registados pelos serviços da Direcção-Geral do Orçamento em aplicação informática destinada para o efeito; a base de dados assim constituída foi remetida, por suporte informático, para o Tribunal de Contas.

Para além da própria Conta Geral do Estado, foram ainda objecto de tratamento e análise, outros elementos remetidos pelas entidades responsáveis pela elaboração da Conta, pela Tesouraria do Estado, bem como, pelas demais entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, entre os quais:

- ◆ Tabelas de execução orçamental das direcções de finanças, extraídas do Sistema de Contabilização de Receitas da Direcção-Geral dos Impostos, após a informação relativa à contabilidade mensal das tesourarias de finanças ter sido registada nessa aplicação informática;
- ◆ Tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo obtida por agregação das tabelas dos serviços periféricos e da tabela dos serviços centrais (esta só para registo de deduções à cobrança e de reembolsos e restituições);
- ◆ Tabelas da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA relativas a autoliquidação de IVA e tabela anual relativa a liquidações de IVA cobradas por documentos únicos;
- ◆ Tabela da Direcção-Geral do Tesouro destinada ao registo da cobrança e restituição das receitas orçamentais não afectas a serviços administradores específicos e obtidas através de contas bancárias do Tesouro ou por reafecção de fundos da Tesouraria do Estado (movimentos escriturais que incluem as operações determinadas pela Direcção-Geral do Orçamento para encerramento da Conta Geral do Estado);
- ◆ Tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da Direcção-Geral dos Impostos relativas à movimentação das receitas dos impostos sobre o rendimento e (pela primeira vez) dos impostos de circulação e camionagem;



- ◆ Tabelas da DGT relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

Para complementar e aprofundar a análise de âmbito genérico foram realizadas auditorias ao:

- ◆ Sistema de Controlo Interno da Alfândega de Faro;
- ◆ Sistema de Controlo Interno da Direcção de Finanças de Lisboa;
- ◆ Serviço Administrador do Imposto sobre o Valor Acrescentado, no âmbito de Reembolsos de IVA pendentes no final de 1999.

B) Conclusões e recomendações

1. Através da análise efectuada à execução do Orçamento da receita do Estado para 1999 verifica-se que o modelo de contabilização das receitas orçamentais manteve, no essencial, as estruturas, os circuitos e os procedimentos utilizados no ano anterior. **Mantém-se assim, a apreciação desfavorável do Tribunal de Contas** quanto à fiabilidade dos resultados inscritos na Conta Geral do Estado, face às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo (cfr. ponto 2.1).
2. O processo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado para 1999 leva o Tribunal de Contas a **assumir uma posição de reserva** sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade e de consistência que o modelo referido e os procedimentos utilizados admitem, como pela convicção de, nestas condições, a única certeza que é possível ter sobre a receita orçamental efectivamente cobrada é que o respectivo valor não corresponde ao que se encontra inscrito na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 2.3).

Este facto contraria o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com exactidão, clareza e simplicidade.

3. A finalidade do modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado deve consistir no registo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo; para 1999, continua por cumprir essa finalidade, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, uma vez que a informação registada se verifica estar incompleta e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

Para ultrapassar esta situação, o Tribunal de Contas continua a **recomendar** que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso, com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

4. Uma das principais limitações da evolução para um modelo deste tipo tem consistido na dificuldade em dotar a generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização com os meios informáticos necessários, não apenas em termos de equipamento, mas também de aplicações que funcionem de forma adequada em rede informática, constituindo um sistema efectivo e global.

Expressão desta dificuldade tem sido o atraso verificado na integração dos vários sistemas informáticos destinados a conferir a necessária fiabilidade ao modelo de contabilização, entre os quais o Sistema de Contabilidade Aduaneira, da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, o Sistema Local de Cobrança, o Sistema Local de Liquidação, os Sistemas Centrais de Administração de Receitas e o Sistema de Execuções Fiscais, da Direcção-Geral dos Impostos, o Sistema de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria, da Direcção-Geral do Tesouro, e o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento; apesar de já se encontrarem em funcionamento, na sua quase totalidade, estes sistemas continuaram sem ser utilizados para efeito da elaboração da Conta Geral do Estado de 1999, o que o Tribunal **considera** como um ponto fraco do respectivo modelo de contabilização.

Também a desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si, tem contribuído para impedir a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações; em vez dessa transmissão, o que se tem verificado é o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação.

O Tribunal de Contas **entende** que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que estivesse relacionado de forma fiável e tempestiva com os restantes sistemas do modelo de contabilização, de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

5. Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da Receita de 1999 continuaram a admitir um modelo híbrido, em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e outra parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes sobre aqueles no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

O Tribunal de Contas continua a **recomendar** que sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, por forma a sujeitar os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.

6. Os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado não conseguiram assegurar a correcta e integral contabilização das receitas administradas, o que levou a Direcção-Geral do Orçamento a propôr que os valores a inscrever na Conta Geral do Estado fossem os registados na contabilidade do Tesouro. Esta proposta foi sancionada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento (cfr. ponto 2.3).
7. As divergências detectadas entre os valores registados por aqueles serviços e os da Conta Geral do Estado constituem o primeiro motivo da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida naquela Conta; as receitas por cobrar no final de 1999 são inferiores em 816 mil contos, enquanto as receitas cobradas líquidas (após todas as deduções terem sido efectuadas, incluindo reembolsos e restituições pagos) excedem em 2 milhões e 776 mil contos os valores contabilizados pelos respectivos serviços administradores (cfr. ponto 2.3).
8. O facto dos diferentes sistemas de registo conterem valores errados que não foram atempadamente rectificadas, porque o modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado continuou a ser utilizado sem as condições necessárias à produção de resultados finais fiáveis,



constitui outro motivo de **apreciação desfavorável**, por parte do Tribunal de Contas (cfr. ponto 2.3).

9. Verificou-se que pela primeira vez, surgem desvios significativos no registo do pagamento de reembolsos de impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, uma vez que os pagamentos inscritos na Conta Geral do Estado excedem em mais de 3,156 milhões de contos os contabilizados pelos respectivos serviços administradores (cfr. ponto 2.3).
10. Foi reconhecido pela Direcção-Geral do Tesouro que os valores registados na contabilidade do Tesouro de 1999, como relativos a reembolsos pagos, não estão correctos, nomeadamente no que respeita a reembolsos de IVA que se encontram sobreavaliados em mais de 1,6 milhões de contos; esta situação **constitui** um indicador claro da falta de fiabilidade do modelo de contabilização, já que a informação relativa ao pagamento de reembolsos é fornecida aos serviços administradores pela própria Direcção-Geral do Tesouro (cfr. ponto 2.3).
11. Verificou-se não ser fiável o processo de contabilização que gera as tabelas de execução da receita relativas aos serviços administradores dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da Conta, apesar deste ocorrer quase um ano após o final do ano económico, nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 2.3).

Ilustrativo desta falta de fiabilidade é o facto de terem sido remetidas ao Tribunal de Contas pelos serviços administradores daqueles impostos, tabelas elaboradas em data posterior à das enviadas à Direcção-Geral do Orçamento, para efeito da elaboração da Conta Geral do Estado, que apresentavam divergências significativas.

12. A evolução verificada nas tabelas do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento evidencia uma quebra de 9,3 milhões de contos no imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, cobrado nas tesourarias de finanças, que fez aumentar o desvio face à cobrança de impostos sobre o rendimento registada nas tabelas das direcções de finanças (e a considerada na Conta Geral do Estado), para mais de 19 milhões de contos (cfr. ponto 2.3).
13. Em cumprimento de despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais foram contabilizadas em 1999 receitas cobradas na primeira semana de 2000, com prazo de pagamento voluntário findo em 31 de Dezembro de 1999.

Esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo teria, **no entender do Tribunal**, de ser registada e explicitada como operação de encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, por contrapartida da saída de valor idêntico, na conta de operações de regularização da escrita orçamental.

A DGCI indicou, como presumivelmente válido, o valor de 8,9 milhões de contos de cobranças contabilizadas, nas referidas circunstâncias, pelas tesourarias de finanças (mais de 80% do total) e pelos serviços do IR, como relativas a IRC (6,8 milhões de contos), imposto do selo (1,3 milhões) e outras (cfr. ponto 2.3).

14. O processo de contabilização das deduções às receitas orçamentais continuou a infringir o n.º 1 do art.º 5º da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro, que o Tribunal **considera** como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao estipulado nesse diploma.

15. As receitas obtidas são previamente sujeitas a deduções e designadas por líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto estabelecida pela Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual não admite qualquer excepção a essa regra.
16. O processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas **considera dever** ser utilizado igualmente para os reembolsos e restituições.
17. A existência de informação sobre reembolsos emitidos e pagos nas tabelas não é suficiente, só por si, para avaliar a fiabilidade e consistência dos valores reembolsados, uma vez que seria necessário um sistema que promovesse a conciliação integral entre emissões e pagamentos, o que implicaria o apuramento sistemático e exaustivo dos reembolsos por pagar (cfr. ponto 2.3).
18. O Tribunal de Contas considera ilegal a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e utilizadas por serviços administradores de receitas, para depositar reembolsos retidos aos beneficiários para pagamento de dívidas fiscais, pelo que **recomenda** o seu encerramento (cfr. ponto 2.4).

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

A) Âmbito da Verificação

A verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa orçamental, desagregada por rubricas de classificação económica, indicados pelos respectivos serviços processadores e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento que têm expressão no Volume II da Conta (Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado"), bem como na análise de informação diversa solicitada a várias entidades ou resultante de auditorias realizadas.

Neste capítulo, sem prejuízo das reservas a seguir formuladas, procede-se à comparação entre a despesa prevista (orçamentada) e a "despesa paga" e analisa-se a sua evolução em relação ao ano anterior. Referem-se também os resultados da conferência dos "mapas de despesa" remetidos pelos serviços processadores.

B) Conclusões e Recomendações

1. Considerações gerais sobre a "despesa paga"

Os valores da "despesa paga" registados na Conta merecem as seguintes observações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, sem que se tenha assistido a melhorias significativas.



1.1. Assunção de encargos sem dotação orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", ou seja, os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação não são evidenciados.

Tais encargos são pagos no(s) ano(s) seguinte(s) por despesa orçamental ou, como se tem verificado no caso dos encargos em dívida do Serviço Nacional de Saúde e do porte pago, liquidados ilegalmente, por operações de tesouraria, à margem do Orçamento do Estado.

De acordo com informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o défice do exercício de 1999 do Serviço Nacional de Saúde ascendeu a 192,6 milhões de contos, a que acrescem encargos transitados de exercícios anteriores, totalizando um défice acumulado, em 31/12/99, de 222,2 milhões de contos.

Também por insuficiente dotação orçamental, em 1999 foi liquidado aos CTT apenas 42,8% (1,422 milhões de contos) do total dos encargos do porte pago facturado ao Estado nesse ano (3,323 milhões de contos), tendo no último quadriénio a percentagem desses encargos liquidados por despesa orçamental variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998).

Verificam-se, assim, situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Constituição e do n.º 1 do art.º 3.º, do n.º 2 do art.º 9.º e do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. O pagamento desses encargos em dívida por operações de tesouraria significa a sua completa desorçamentação, ou seja, não foram liquidados por despesa orçamental no ano em que se constituíram, nem no ano em que são pagos.

As duas situações (encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado), que envolveram montantes elevados, põem seriamente em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise económica das despesas do Estado (cfr. pontos 3.1.1 a), 5.5.2 e 6.6.3.2.2).

As situações descritas são também susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e punidas na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

1.2. Realização em 2000, depois do prazo previsto no decreto de execução orçamental, de alterações orçamentais e de despesas por conta do OE/99

Com fundamento no n.º 17.º do art.º 7.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2000), em Maio de 2000 foi efectuada uma alteração orçamental ao OE/99 (constituição de uma rubrica com a dotação de 1 milhão de contos, por anulação equivalente da dotação de uma rubrica com finalidade semelhante) e realizada despesa, por conta do OE/99, no montante de 3,325 milhões de contos.

Embora o processamento dessa despesa tenha sido realizado ao abrigo da referida disposição da Lei do Orçamento do Estado para 2000, aprovada em Abril desse ano, foi contrariado o princípio da anualidade orçamental estabelecido no art.º 106.º da Constituição e no art.º 2.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e, também, o disposto no art.º 10.º (prazos para autorização de despesas e efectivação dos créditos) do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio (decreto de execução orçamental).

Essa alteração orçamental e a realização de despesa por conta do OE/99, em Maio de 2000, mais uma vez vem demonstrar que, terminado o prazo estabelecido no decreto de execução orçamental para a efectivação da despesa, são realizadas outras operações que alteram o seu montante, para além das "operações de encerramento" evidenciadas no Relatório do Ministério das Finanças sobre a Conta.

Por essa razão, não é possível determinar a que data se refere, efectivamente, o total da despesa orçamental evidenciada na Conta (cfr. pontos 3.1.1 b) e 5.4.2.1).

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

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC (ou apenas integrados quanto às despesas de funcionamento), em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos). Notando que as reposições não abatidas nos pagamentos ascenderam a 61,4 milhões de contos, em 1999, a Conta continua a não discriminar o montante correspondente à reposição dos saldos das verbas não utilizadas, que constituem a referida sobrevalorização da despesa.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos de execução orçamental quanto à requisição, pelos serviços dotados de autonomia, das importâncias estritamente indispensáveis às suas actividades.

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

Nos Programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujas dotações estão inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (cfr. n.º 10 do art.º 6.º da Lei do Orçamento para 1999). Em 1999, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/99, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 27,8 milhões de contos.

Além das verbas repostas do Cap.º 50 para a abertura de créditos especiais, foram também repostas verbas para o reforço das dotações relacionadas com a execução da "lei de programação militar" (17,2 milhões de contos) e para o reforço de outras dotações (2,4 milhões de contos).

Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/98 para a abertura de créditos especiais em 1999, aumentando a receita orçamental deste ano, ascendeu a 47,4 milhões de contos.



No quadriénio 1997-1999, as reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 48,5% e 77,1% do total das reposições não abatidas, permitindo concluir que, em média, mais de metade das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (registadas na CGE como "despesa paga"), tinham já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal já recomendou em anteriores Pareceres (cfr. ponto 3.1.1. d)).

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

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

Em resultado desse processo, a despesa orçamental de 1999 está subavaliada em 2,5 milhões de contos (cfr. pontos 3.1.1. e) e 5.6.5).

1.6. Integração no novo regime de administração financeira do Estado

Em 1999, tinham sido integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilística) 125 organismos e serviços da administração directa do Estado, exclusivamente quanto ao processamento das suas despesas de funcionamento (com excepção de três, do Ministério das Finanças, que também processavam as suas despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", através de um sub-sistema (SIPIDDAC) criado nesse ano).

Esse número representa apenas 6,8% dos 1.838 serviços simples ou com autonomia administrativa, embora o grau de integração no SIC desses serviços de cada Ministério varie entre a integração total (Ministérios das Finanças e da Saúde) e a não integração de qualquer serviço, onde se destaca o Ministério da Educação, que engloba 1.394 serviços.

Embora a implementação desse sistema em todos os serviços aos quais é aplicável exija meios humanos e técnicos, tais factores não justificam o atraso que se verifica na sua aplicação, que ficará a dever-se, em maior medida, à inércia das entidades competentes.

Tal como já se referiu em anteriores Pareceres, o fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira, regulamentado desde 1992, contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas, relativas à transferência de verbas em excesso para serviços com autonomia, que retiram significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.1.1 f)).

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

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem", aplicável à realização das despesas dos fundos e serviços autónomos financiadas por receitas próprias, continua a não abranger a totalidade dos fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias do conjunto dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, mais uma vez se recomenda que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável (cfr. ponto 3.1.1 g)).

2. Evolução da despesa

Com as reservas antes apontadas, a despesa do subsector Estado, registada na Conta, totalizou 8.083,9 milhões de contos, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, 8.185,2 milhões de contos, deduzido 101,3 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (99,2 milhões de contos) e em 2000, retrogradadas ao ano de 1999 (2,1 milhões de contos).

1. O total da despesa orçamental representou em relação ao ano anterior um decréscimo de 399,2 milhões de contos (- 4,7%), que resultou essencialmente da diminuição da despesa relativa a "passivos financeiros", em 617,5 milhões de contos. No entanto, a despesa efectiva (que não inclui os encargos com a amortização da dívida) ascendeu a 6.137,0 milhões de contos, o que representou um acréscimo de 3,7% (+ 218,3 milhões de contos).
2. Registaram maiores crescimentos absolutos:
 - ♦ as "despesas com pessoal" dos organismos e serviços da administração directa do Estado, em 133,5 milhões de contos (+ 7,8%), correspondendo essas despesas a 30% das despesas efectivas de 1999;
 - ♦ as "transferências correntes para fundos e serviços autónomos", em 147,7 milhões de contos (+ 13,7%), representando essas transferências 20% das despesas efectivas nesse ano;
 - ♦ as "transferências correntes para a administração local", em 41,7 milhões de contos, o que significou um acréscimo de 24%;
 - ♦ as "transferências correntes para a Segurança Social", em 32,2 milhões de contos (+ 8,2%);
 - ♦ a "aquisição de bens e serviços correntes" pelos organismos e serviços da administração directa do Estado, em 20,2 milhões de contos (+9,8%);



- ◆ os "subsídios a instituições de crédito" (verbas respeitantes essencialmente a bonificações de juros do crédito à habitação própria), em 12,4 milhões de contos (+ 17,2%);
 - ◆ as "transferências de capital para as Regiões Autónomas", em 9,6 milhões (+ 19,3%) (cfr. ponto 3.2.2).
3. As "transferências" do Orçamento do Estado para Fundos e Serviços Autónomos (FSA), totalizaram 1.796,7 milhões de contos (29,3% das despesas efectivas), o que evidencia o peso dos serviços da administração indirecta do Estado na execução orçamental.

De notar que esse montante de despesas do Orçamento do Estado, das "transferências (correntes e de capital) para os Fundos e Serviços Autónomos" é superior em 21,2 milhões de contos ao montante registado na Conta como receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado".

Tal divergência dever-se-á, em grande parte, a não terem sido apresentadas à DGO, para a elaboração da Conta Geral do Estado, as "contas de gerência" da Assembleia da República, do Instituto Nacional do Desporto e do Teatro Nacional de S. Carlos.

É relevante assinalar que essa divergência, bem como as que existem nas transferências (correntes e de capital) dos Fundos e Serviços Autónomos entre si, e as que existem entre, por um lado, o Orçamento do Estado e os Fundos e Serviços Autónomos e, por outro, a Segurança Social, retiram algum significado ao Quadro 1.3.A – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", e à sua análise apresentada no Relatório do Ministério das Finanças sobre a Conta.

Dado que a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise económica das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, **recomenda-se** a adopção de medidas legislativas que sancionem a não apresentação de "contas de gerência" à DGO, necessárias à elaboração da Conta Geral do Estado, e que sejam desenvolvidas técnicas mais apuradas para a elaboração e análise da referida "Conta Consolidada" (cfr. ponto 3.2.2).

3. *Resultados da conferência dos "mapas de despesa" remetidos pelos serviços processadores*

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1.228 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 432 (35,2%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (55,0% dos respectivos serviços), da Saúde (48,3%) e da Justiça (42,4%).

Dessas divergências merecem destaque as seguintes situações:

- ◆ a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos "mapas de despesa", das reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias de finanças;

- ◆ a não devolução no prazo legal, pelas direcções de finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do pagamento;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;
- ◆ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa e a quem compete legalmente a emissão dessas guias, não sendo as mesmas contabilizadas por esses serviços.

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

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

Por outro lado, dado que essas divergências se repetem, ano após ano, sem qualquer indicação de a situação estar a melhorar, **recomenda-se** à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.2.3).

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito da Verificação

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

Esta análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE, segundo os documentos elaborados pela DGO, e a execução, por sectores do Cap. 50º e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP, e abrangeu o seu enquadramento constitucional, legal e comunitário, a previsão e a execução financeira globais.

O presente capítulo integra ainda as principais conclusões e recomendações extraídas do relatório da auditoria de gestão ao Programa “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”. Esta auditoria visou a análise da execução e da gestão do referido Programa, cuja responsabilidade é do Instituto da Água, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais, ambientais e financeiros nele previstos, com especial ênfase nos anos de 1998 e 1999 e nos projectos “Despoluição da Bacia do Alviela” e “Sistema de Saneamento da Costa do Estoril”.



B) Conclusões e Recomendações

1. Análise global

1. O Direito Comunitário originário e derivado influencia o enquadramento de toda a actividade de planeamento dos Estados Membros da União, quer do ponto de vista das orientações estabelecidas quanto às políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, quer do ponto de vista da delimitação de objectivos da acção dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros, quer ainda do ponto de vista da definição das obrigações dos Estados Membros em matéria de disciplina orçamental e financeira (cfr. ponto 4.2.1.1).
2. Desde a adesão de Portugal à CEE, têm sido desenvolvidos programas de convergência, destacando-se, nesta sede, o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002, cujas orientações, quer no sentido da consolidação das finanças públicas quer no sentido da aposta no investimento público, são susceptíveis de ter repercussões no PIDDAC (cfr. ponto 4.2.1.1).
3. Do quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) decorre a obrigatoriedade de elaboração, pelo Governo, de planos anuais e de planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).
4. O PIDDAC não evidencia nem a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas, nem a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, assim, avaliá-lo enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento e estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento (cfr. ponto 4.2.1.2).
5. Observa-se a ausência de instrumentos onde seja estimado e reflectido o esforço financeiro global de investimento público decorrente das GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade da crescente pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento (cfr. ponto 4.2.1.2). Assim, recomenda-se a criação de um quadro normativo que crie e regule tais instrumentos.
6. Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimentos global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados (cfr. ponto 4.2.1.2), pelo que se recomenda que o respectivo enquadramento normativo seja clarificado no sentido de o Mapa XI passar a incluir esta informação.
7. Da análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – mapa de “pagamentos efectivos” anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art. 12º, n.º 4, da LEOE, aplicável por força dos arts. 26º a 29º do mesmo diploma, por não conter, designadamente, informação sobre as fontes de financiamento, execução orçamental por projecto e execução orçamental dos programas por regiões (cfr. ponto 4.2.2.1). Assim, recomenda-se que na elaboração da Conta Geral do Estado sejam respeitados os princípios constantes da LEOE supra referidos, relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.
8. A CGE apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa não integrados no SIC ou com autonomia administrativa e financeira, uma vez

que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE tão só reflecte despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas (cfr. pontos 4.2.2.2, 4.2.3.2 e 4.2.3.3). Assim, recomenda-se que a CGE passe a reflectir, com rigor, os pagamentos efectivos tanto no caso daqueles serviços simples como no caso dos serviços com autonomia administrativa ou com autonomia administrativa e financeira, devendo, para tanto, a DGO ser dotada dos meios necessários para o exercício do controlo efectivo sobre os pagamentos efectuados pelos vários tipos de serviços supra referidos e sobre o cumprimento da obrigação legal de reposição dos saldos anuais não utilizados.

9. Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada” referidos na CGE, no montante de 506,3 milhões de contos, e os valores obtidos do DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados), no montante de 483,7 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 22,6 milhões de contos, ou seja, 4,5% do total “autorizado” e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).

2. Programa do PIDDAC “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”

1. No que diz respeito ao planeamento do Programa (cfr. pontos 4.3.2 e 4.3.5):

- ◆ Verificou-se a ausência de definição formal e de enquadramento legal dos objectivos a alcançar. Os objectivos explícitos do Programa são de índole eminentemente financeira, formalizados ao nível do mapa XI do OE, sem que se verifiquem marcas de ordenação e programação temporal, física e financeira suportadas em planos de médio/longo prazos;
- ◆ No tocante aos Projectos que constituem o Programa, observou-se a formalização de objectivos, embora com diferentes graus de desenvolvimento em cada um deles – destacando-se a este nível o Projecto “Intervenções na Orla Costeira”, o qual se insere numa envolvente de gestão do litoral em que a tutela e o INAG se dotaram de importantes instrumentos de planeamento articulados e coerentes entre si, desde as GOP aos POOC e aos Programas Litoral 98 e 99 –, verificando-se, na definição de objectivos e medidas não quantificadas, constância e clareza quanto às metas a atingir;
- ◆ Relativamente à programação, com excepção do PCMP 2000-2003 (proposta) do Projecto “Intervenções na Orla Costeira”, observou-se que os objectivos, prioridades e medidas não foram devidamente quantificados e calendarizados;
- ◆ Da análise do processo de planeamento ressaltou a insuficiência do sistema de informação no autocontrolo da execução das actividades, nomeadamente o relacionado com a monitorização e o controlo da execução física, temporal e financeira das intervenções.

Neste contexto, recomenda-se que seja elaborado um quadro de concepção e programação, no qual se articulem os objectivos estratégicos com as metas quantificadas a atingir, suportado por um plano de financiamento a médio prazo que, de futuro, permita uma melhor gestão, acompanhamento e avaliação do Programa. A definição de metas e objectivos deverá ser quantificada, temporal e financeiramente, pelo que deverá ser implementada a prática de elaboração de PMP, superiormente aprovados, levando-se assim em conta os aspectos de uma salutar prática de gestão, tais como o rigor, a transparência e a preocupação em se apresentarem e justificarem os desvios em relação aos objectivos traçados.



2. Relativamente à execução financeira (cfr. ponto 4.3.3):

- ◆ Observou-se uma baixa taxa de realização financeira das verbas comunitárias, decorrente do facto de estas verbas não terem tido contrapartida financeira nacional, uma vez que foram inscritas inicialmente no PIDDAC a título de estimativa, tendo acontecido que as expectativas de candidaturas não foram cumpridas.

Assim, foi **recomendado** ao INAG, no âmbito da auditoria, que providencie no sentido de um maior rigor, seja na definição, seja no planeamento e/ou apresentação de projectos a financiamentos comunitários, de modo a aproximar os valores expressos do planeamento/programação da vertente comunitária dos programas/projectos PIDDAC à sua execução financeira.

3. Quanto ao acompanhamento (cfr. ponto 4.3.5):

- ◆ Não se detectaram sistemas de auto-avaliação do Programa, bem como sistemas de informação e intercomunicação que permitissem recolher e trocar as informações necessárias à condução, à gestão e ao controlo das operações;
- ◆ No entanto, relativamente à monitorização, salienta-se:

§ A qualidade da monitorização técnica e operacional verificada no PSSCE, que é apoiada em meios tecnológicos avançados e fornece, designadamente, informação sobre o funcionamento do sistema e sobre a evolução e o controlo dos efeitos ambientais do ecossistema;

§ A existência de mecanismos de monitorização técnica do Projecto minimamente satisfatórios no PDBA.

- ◆ No que respeita aos contratos programa e aos acordos de colaboração celebrados com as Autarquias Locais, no âmbito da gestão do litoral e da valorização de praias fluviais – onde as respectivas DRA representam o INAG, designadamente, no acompanhamento da execução física e financeira das obras –, verificou-se que o acompanhamento e o controlo da sua execução não é eficaz.

Face a estas conclusões, **recomenda-se** a implementação de um sistema integrado e reflexivo de planeamento, programação, orçamentação, execução e controlo, construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão e indicadores de desempenho temporal e físico compatíveis com a avaliação da execução face aos objectivos formulados.

4. Em relação aos elementos mais relevantes do processo de avaliação global do Programa (cfr. ponto 4.3.5):

- ◆ Ao nível da avaliação de resultados, observou-se que os objectivos dos Projectos que fazem parte do Programa não foram devidamente quantificados e calendarizados, nem foram apresentados RA, pelo que não foram levadas a cabo as tarefas, essenciais à gestão, de avaliar resultados, apurar desvios e determinar as suas causas e de propor soluções correctivas;
- ◆ Verificou-se a ausência de indicadores que permitissem analisar os desvios relativamente à programação inicial e avaliar o grau de consecução dos objectivos dos Projectos e, consequentemente, do Programa;

- ◆ Os recursos financeiros mobilizados ultrapassaram quase sempre os custos inicialmente previstos, em consequência de trabalhos a mais, nalguns casos, de elevados montantes, o que evidencia ineficiências e deixa descortinar falta de articulação com o financiamento comunitário;
- ◆ Observou-se ainda a inexistência de informação sistematizada global para efeitos de correcção dos Projectos/Programa;
- ◆ Considerando as implicações da execução deste como de outros Programas, recomenda-se que se institua sempre indicadores físicos, financeiros e temporais que se constituam como metas a realizar, permitindo a monitorização e o acompanhamento, indispensáveis na avaliação das medidas e na tomada de decisões.

Mostra-se igualmente de fundamental importância a existência de relatórios de avaliação em todos os Projectos e em todos os Programas, bem como de informação sobre os resultados alcançados nos relatórios de actividade.

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

A) Âmbito da Verificação

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

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis evidenciados na Conta, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado e, no âmbito da análise dos sistemas de apoios, inclui as sínteses dos relatórios das auditorias que tiveram por objectivo geral analisar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios, bem como o sistema de controlo instituído. Em alguns casos foram também desenvolvidas acções junto dos beneficiários, com o objectivo de verificar o cumprimento da legislação aplicável e a correcta aplicação e contabilização dos apoios que lhes foram concedidos. Essas auditorias tiveram por objecto os seguintes domínios:

- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação (INH) no âmbito do Programa "Realojamento" (PER), abrangendo os apoios concedidos no âmbito do PER-Autarquias e do PER-Famílias;
- ◆ Apoios concedido pelo Projecto Vida, abrangendo, quer os apoios incluídos em programas (Programa Quadro Prevenir e Programa Quadro Reinsereir), quer os concedidos casuisticamente e não regulamentados;
- ◆ Apoios concedidos pelo Fundo para a Cooperação Económica (FCE), abrangendo os apoios relativos a "Bonificação das taxas de juro", "Incentivos FCE" (normais, tripartidos e patrocínios), "Subsídios à instalação de jovens agricultores em Moçambique", "Empréstimos a agentes económicos portugueses na Guiné-Bissau" e "Projectos especiais aprovados por despacho da tutela";



- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social, abrangendo os apoios regulamentados e concedidos no âmbito do "Sistema de Incentivos do Estado aos Órgãos de Comunicação Social" e os concedidos em situações especiais, não regulamentados;
- ◆ Concessão de bonificações de juros à habitação própria e de incentivo ao arrendamento por jovens e compensações de juros, incidindo sobre o sistema de atribuição, pagamento e controlo dos incentivos, nas duas primeiras áreas, e sobre o sistema instituído pela DGT para o controlo e pagamento das compensações, na última área; no âmbito desta auditoria foi ainda realizada a análise global da transferência dos saldos das dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" para operações de tesouraria e a utilização dessas verbas em 2000.

No que concerne aos benefícios fiscais, foram objecto de análise:

- ◆ As previsões da despesa fiscal para 1999 apresentadas no relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento de Estado para aquele ano, bem como, os valores das estimativas e os considerados definitivos apresentados nos relatórios dos OE para 2000 e 2001, respectivamente, procedendo-se, por outro lado, à confrontação destes últimos valores com os remetidos aos Serviços do Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo;
- ◆ O cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal;
- ◆ Os benefícios fiscais contratuais – artigo 49.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF);
- ◆ Os benefícios fiscais dos planos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (artigo 21.º do EBF).

B) Conclusões e Recomendações

1. Apoios concedidos pelo INH no âmbito do programa "Realojamento"

As dotações orçamentais do Programa "Realojamento" destinaram-se à concessão e pagamento pelo Instituto Nacional de Habitação (INH) de comparticipações a fundo perdido a câmaras municipais, a instituições particulares de solidariedade social, a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais e a famílias, no âmbito dos programas de realojamento populacional (Programas Municipais de Realojamento e Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER)).

Além da concessão das comparticipações a fundo perdido, no âmbito destes programas, o INH aprova também a concessão, por instituições de crédito, de empréstimos bonificados e procede à conferência das bonificações de juros por elas reclamadas, a pagar pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) através de dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

1.1. Apoios à aquisição de habitação própria no âmbito do PER-Famílias

Verificaram-se deficiências de controlo, quer das bonificações de juros vencidas, dada a morosidade na remessa dos contratos de empréstimo pela instituição de crédito, quer da

intransmissibilidade dos fogos adquiridos com os apoios do PER, dada a morosidade na obtenção das certidões de teor do registo predial (cfr. ponto 5.2.4).

1.2. *Bonificações de juros de empréstimos da CGD*

1. Relativamente a diversas linhas de crédito para habitação social, compete ao INH conferir as bonificações reclamadas pelas instituições de crédito e providenciar para que a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) proceda ao seu pagamento.

Dado que não tinham sido pagas, pela CGD ao INH, as comissões previstas na legislação (de 1991) e no protocolo celebrado entre as duas instituições (em Fevereiro de 1997), por divergências quanto ao seu montante, o Conselho Directivo do Instituto decidiu, em Junho de 1999, suspender o processamento das bonificações de juros devidas à CGD.

Essa insólita situação, envolvendo um instituto público e uma empresa pública, impediu o pagamento dessas bonificações pela DGT e implicou que encargos do Estado, devidamente conferidos pelos serviços do Instituto, não tenham sido pagos no ano a que respeitam, totalizando, em 31/12/99, a importância de 1.100.463 contos. Em consequência, verificou-se a redução da despesa do OE/99 nesse montante e a criação de uma dívida oculta, a suportar pelo Orçamento do Estado no(s) ano(s) seguintes, situação que o Tribunal não pode deixar de criticar (cfr. ponto 5.2.5 c)).

2. Por razões distintas, dada a impossibilidade de o INH proceder à conferência das bonificações de juros reclamadas pela CGD, ficaram também por pagar bonificações no âmbito do PER-Famílias, no montante de 91.223 contos (por a CGD ter utilizado no seu cálculo uma taxa de referência para o cálculo das bonificações diferente da aplicável), e no âmbito do PER-Autarquias e de outros regimes de empréstimos à habitação social, no montante de 734.269 contos (os planos de amortização dos empréstimos contratados entre a CGD e as Câmaras Municipais não obedeciam ao disposto na legislação aplicável).

As duas últimas situações, de bonificações por liquidar, têm também consequências na execução orçamental, visto que constituem encargos, ainda que não totalmente apurados no ano de 1999, a suportar pelo(s) Orçamento(s) do Estado do(s) ano(s) seguinte(s) (cfr. ponto 5.2.5 c)).

3. A impossibilidade da conferência pelo INH das bonificações de juros reclamadas no âmbito de empréstimos à habitação social, verificou-se também em relação a outras instituições de crédito, dadas as discrepâncias entre as cláusulas dos contratos por elas celebrados com as câmaras municipais face à legislação aplicável (cfr. ponto 5.2.5 a)).

2. *Apoios concedido pelo Projecto Vida (PV)*

O Projecto Vida, criado em 1987, tinha como atribuições "*(...) promover a prevenção da toxicod dependência, através da dinamização, apoio técnico e financeiro, e articulação de iniciativas públicas e privadas (...), tendo em vista a promoção de uma maior operacionalidade e coordenação nos domínios da prevenção primária, do tratamento e da reinserção social dos toxicod dependentes*".

Ao Projecto Vida foi consignado 25% dos resultados líquidos de exploração do jogo designado JOKER e 30% dos bens declarados perdidos a favor do Estado por aplicação da legislação de



combate à droga. Essas receitas constituíram a principal fonte de financiamento dos apoios concedidos pelo Projecto Vida, através da transferência de verbas para outras entidades públicas com atribuições na área da toxicodependência e da concessão de subsídios a fundo perdido a instituições particulares, para a realização de iniciativas na área da prevenção da toxicodependência.

2.1. Execução orçamental

1. Relativamente a várias rubricas orçamentais, evidenciadas na Conta Geral do Estado, a despesa foi processada incorrectamente, visto que a sua classificação económica não corresponde à entidade recebedora e aos subsectores em que essas entidades se integram, o que contraria o disposto nos art.os 7.º e 8.º da LEOE quanto à especificação das despesas públicas, a qual deve obedecer, nomeadamente, ao código de classificação económica (cfr. ponto 5.3.2).
2. No que respeita às verbas provenientes das receitas líquidas do JOKER afectas ao Projecto Vida, destinadas ao apoio financeiro a iniciativas privadas e públicas na área da prevenção da toxicodependência, é questionável a transferência do montante de 69.800 contos para o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, dado que se destinaram ao financiamento de despesas de funcionamento deste organismo público (cfr. ponto 5.3.3.1).

2.2. Atribuição de apoios incluídos em programas

1. Os regulamentos dos Programas Quadro Prevenir (PQP) e Reinsserir (PQR) foram aprovados, nos termos da legislação em vigor, pela Comissão Coordenadora Nacional, que constituía um órgão do Projecto Vida. Como princípio geral o Tribunal recomenda que os auxílios do Estado sejam criados por acto legislativo e, como tal, devidamente publicitados no Diário da República (cfr. ponto 5.3.3.2).
2. Relativamente à concessão dos apoios no âmbito desses programas verificaram-se deficiências resultantes, designadamente, de os respectivos regulamentos não especificarem suficientemente os critérios para a determinação das despesas elegíveis. Também não existiu transparência no processo de comunicação do apoio atribuído ao promotor, visto que não lhe foram comunicadas as despesas de cada rubrica (do orçamento global e de cada acção), consideradas não elegíveis ou que sofreram reduções no valor elegível.

Tendo em atenção os princípios de transparência que devem nortear a concessão de apoios, os critérios de elegibilidade e os parâmetros a considerar na determinação do valor das despesas elegíveis apoiáveis **deveriam constar** no próprio regulamento de acesso, permitindo aos promotores uma estimativa dos valores elegíveis e do apoio esperado do Projecto Vida e, em consequência, dos restantes meios financeiros necessários para a realização de todas as acções propostas.

Também a relação discriminada das despesas elegíveis, das acções apoiáveis e não apoiáveis, bem como outras condicionantes que porventura sejam aprovadas relativamente à execução dos projectos, deverão ser comunicadas aos promotores e por eles aceites, visto que constituem elementos imprescindíveis para a apreciação da sua correcta execução (cfr. pontos 5.3.3.2.1 e 5.3.3.2.2).

2.3. Controlo da execução dos projectos incluídos em programas

1. No que concerne à comprovação das despesas apoiadas, o facto de o promotor poder indicar apenas as despesas de cada rubrica de forma agregada, sem anexar quaisquer documentos comprovativos, é revelador de um deficiente controlo por parte do Projecto Vida sobre a efectiva aplicação pelos beneficiários dos subsídios por si atribuídos.
2. Embora o regulamento dispusesse que as despesas dos projectos não poderiam ser sobrefinanciadas, não foram instituídos pelo Projecto Vida quaisquer procedimentos que visassem assegurar o cumprimento dessa condição.
3. Verificou-se também que a redução do valor do apoio atribuído, em relação ao esperado pelos promotores, bem como a demora na aprovação dos projectos, teve geralmente consequências na diminuição das acções realizadas, em relação às acções previstas na candidatura, não tendo essas alterações sido sujeitas a apreciação do órgãos competentes do Projecto Vida, contrariamente ao estabelecido no regulamento.
4. Verificou-se, assim, um deficiente controlo da execução dos projectos, ao nível dos Núcleos Distritais e dos serviços da sede do Projecto Vida, dadas as suas fragilidades organizativas, não existindo uma clara definição de procedimentos de controlo, designadamente na sua vertente financeira, quanto à justificação das despesas apresentadas pelos promotores para o recebimento dos apoios (cfr. pontos 5.3.3.2.1 e 5.3.3.2.2).

2.4. Pagamento dos apoios incluídos em programas

1. Embora no momento da concessão, o apoio tivesse sido calculado através da aplicação da taxa de 80% sobre o montante das despesas consideradas elegíveis, conforme previsto no regulamento, no momento do pagamento final, após a conclusão dos projectos, não houve a preocupação por parte do Projecto Vida de assegurar essa taxa de financiamento. Com efeito, apenas foi exigido aos promotores a realização de despesas no montante do apoio atribuído, e não no valor aprovado para as despesas elegíveis. Assim, no caso em que os promotores realizaram despesas que não excederam o valor do apoio aprovado, esse apoio representou um financiamento integral das despesas efectuadas e não um co-financiamento (em 80%) (cfr. pontos 5.3.3.2.1 e 5.3.3.2.2).
2. Nos dezassete projectos analisados já concluídos, verificou-se um pagamento em duplicado (tendo sido o próprio promotor a comunicar essa situação, devolvendo essa importância), pagamentos a mais em três projectos e um pagamento a menos.

Essas situações revelam um controlo deficiente do pagamento dos apoios, tendo-se verificado também que foi deficiente o controlo das verbas reembolsadas ao Projecto Vida pelos promotores, relativas a apoios que lhes haviam sido pagos indevidamente ou a mais.

Dada a frequência das situações descritas nos processos analisados e que revelam insuficiência de controlo financeiro, **recomenda-se** que o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT), agora responsável por esses apoios, proceda à confirmação dos apoios pagos de todos os projectos já concluídos, designadamente através da elaboração de um "termo de encerramento" de cada projecto, onde conste o montante atribuído, o pago e a despesa comprovada pelo respectivo promotor (cfr. ponto 5.3.3.2.1).



2.5. Apoios não incluídos em programas

1. Nas acções de prevenção inespecífica da toxicodependência apoiadas pelo Projecto Vida, bastante diferenciadas, não é transparente o critério, ou critérios, de atribuição dos referidos apoios. Tal como refere o Regulamento do PQP, até então (1997), o Projecto Vida tinha vindo a apoiar e incentivar iniciativas no âmbito da "prevenção inespecífica da toxicodependência", constituindo esse programa um ponto de viragem, ao atribuir prioridade e ao concentrar os recursos no apoio a projectos de "prevenção específica". Face a essa prioridade, questiona-se se os apoios em apreço não constituem uma dispersão de recursos, em especial nos casos em que as acções apoiadas não se distinguem de outras levadas a cabo por outras entidades que, igualmente, promovem estilos de vida saudáveis.
2. Ao contrário dos apoios a projectos no âmbito do PQP e do PQR, os apoios não incluídos em programas não são determinados em percentagem das despesas elegíveis, pelo que, com frequência, não foi possível determinar qual o critério utilizado para a fixação da comparticipação atribuída.
3. No que se refere à comprovação das despesas, não foi exigida qualquer prestação de contas pelos beneficiários, isto é, o Projecto Vida desconhece se as despesas a que se destinavam os apoios concedidos foram integralmente realizadas e se as mesmas não foram sobrefinanciadas através de apoios concedidos por outras entidades públicas.

Considera-se **necessário** que o apoio atribuído a este tipo de acções seja devidamente fundamentado, atendendo a prioridades e critérios previamente estabelecidos, que sejam explicitadas as despesas consideradas elegíveis e o cálculo do apoio, devendo ser exigida informação sobre a existência de eventuais financiamentos de outras entidades e a prestação de contas pelos beneficiários, com a comprovação das despesas realizadas (cfr. ponto 5.3.3.2.3).

2.6. Publicitação dos apoios

As listas publicadas no *Diário da República* dos apoios pagos do Projecto Vida, referentes a 1999, não incluem alguns dos pagamentos a instituições particulares e que ultrapassavam o valor mínimo a partir da qual essa publicitação é obrigatória (2.207 contos, em 1999) não tendo sido cumprido, para esses apoios, o disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (cfr. ponto 5.3.4)

3. Apoios concedidos pelo Fundo para a Cooperação Económica (FCE)

O FCE foi criado em 1991, para apoiar financeiramente a realização, em países destinatários da cooperação, de projectos de diferente natureza, promovidos por empresas e pelo próprio Estado. Esses apoios, concedidos pelo FCE no âmbito de regulamentos aprovados pela tutela ou por despachos da tutela, revestiram as modalidades de bonificações de juros, subsídios a fundo perdido e, a partir de 1999, também de empréstimos a taxas de juro reduzidas.

3.1. Execução orçamental

A realização de alterações orçamentais (1 milhão de contos) e de despesas (3,325 milhões de contos), efectuadas em Maio de 2000 por conta do OE/99, anteriormente referidas no Capítulo III, dizem respeito a verbas afectas ao Fundo para a Cooperação Económica. O processamento dessa

despesa foi também irregular por ter sido efectuado sem que estivesse apurado se era necessária a totalidade dessas verbas para o financiamento dos apoios concedidos (cfr. ponto 5.4.2.1).

3.2. *Concessão dos apoios*

1. Verificou-se que o regulamento da atribuição das "Bonificação de juros" apresenta manifestas lacunas, designadamente quanto à responsabilidade dos promotores ou dos mutuários, que podem ser empresas juridicamente distintas, pelo reembolso das bonificações pagas em caso de incumprimento, não sendo também celebrados contratos com o FCE que estabeleçam essas obrigações. O Tribunal **recomenda** que no futuro regulamento dos apoios através de bonificações de juros, agora no âmbito da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), sejam definidos os elementos que devem instruir os processos da candidatura e também os direitos e as obrigações das partes, os quais deverão ser contratualizados.

Como é prática nos apoios através de bonificações de juros, concedidas por outras entidades, **recomenda-se** também que sejam celebrados protocolos, entre a APAD e as instituições de crédito, que precisem os direitos e as obrigações das partes e os procedimentos a seguir (cfr. ponto 5.4.3 a)).

2. Verificou-se que para a concessão dos "Incentivos FCE" (subsídios para a realização de estudos, assistência técnica e formação profissional), em projectos que tinham como destinatários entidades públicas, o FCE desconhecia inteiramente as condições financeiras acordadas entre o promotor e o destinatário e, no final da acção, além do montante e da percentagem de financiamento do próprio Fundo (cerca de 50%) dos custos apresentados pelo promotor, desconhecia o valor do financiamento do projecto pelo destinatário (especialmente o pagamento da prestação de serviços ao promotor) ou por outras entidades.

Atendendo à especificidade dos projectos promovidos por empresas nacionais para entidades públicas dos países destinatários, o Tribunal **considera necessária** a definição de regras que permitam uma maior transparência desses apoios (cfr. ponto 5.4.4).

3. Nos projectos apoiados através dos "Incentivos FCE" verificaram-se deficiências no controlo efectuado pelo FCE quanto à determinação dos custos elegíveis relativos a honorários de consultores ou formadores, despesas de preparação e coordenação da acção, despesas administrativas e outras. **Considera-se necessário** que o promotor fundamente os custos propostos para essas rubricas e que sejam definidos critérios limitadores dos custos a aceitar como elegíveis (cfr. ponto 5.4.4).
4. Tal como se verificou nos projectos cofinanciados pelo Centro para o Desenvolvimento Industrial (organismo da União Europeia) pelo FCE e pelo ICEP, a celebração de contratos de participação com os promotores **deve ser** instituída para os restantes tipos de projectos, agora da responsabilidade da APAD (cfr. ponto 5.4.5).

3.3. *Pagamento dos apoios, controlo e acompanhamento*

1. Para os projectos apoiados, quer através de bonificações de juros, quer através de subsídios a fundo perdido, não foram instituídos procedimentos para a sua verificação física nem prevista a participação dos serviços da Embaixada nesse processo. O FCE não possuía representações externas para realizar o acompanhamento e controlo dos projectos apoiados, não tendo



também sido contratadas empresas de auditoria para o efeito, o que significa um controlo deficiente (cfr. pontos 5.4.3 e 5.4.4).

2. Relativamente aos projectos apoiados através de bonificações de juros, o FCE não exigia a prestação de contas pelo promotor, comprovativas da aplicação do empréstimo bonificado na realização do investimento. Quanto aos apoiados através de subsídios a fundo perdido, verificou-se que determinadas despesas foram geralmente justificadas por meras declarações do promotor dos custos imputados ao projecto. Essas situações evidenciam deficiências nos procedimentos de controlo pelo FCE das despesas das acções apoiadas, **devendo** ser exigidos os comprovativos dessas despesas (cfr. pontos 5.4.3 e 5.4.4).
3. Tal como se verifica em outros sistemas de apoios geridos por outras entidades, a comparticipação do FCE **deveria** ter sido anotada nos originais dos documentos de despesa, por forma a impedir que tais documentos sejam apresentados a entidades gestoras de outros sistemas de incentivos, para recebimento de apoios pela realização do mesmo projecto, bem como permitir à administração fiscal verificar, em acções de fiscalização, se a essas despesas correspondeu a contabilização do respectivo subsídio (cfr. ponto 5.4.4).
4. No que se refere aos comprovativos do recebimento do apoio verificou-se que por vezes os promotores remetem meras declarações referindo esse recebimento, quando **deveria ser** exigido o envio de recibos segundo o modelo em uso nas respectivas empresas, anotados do respectivo registo contabilístico (cfr. ponto 5.4.4).

3.4. Publicitação dos apoios do FCE

Para efeitos do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que determina a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, o FCE considerou os apoios aprovados e não os pagos.

Atendendo ao disposto na legislação e considerando também o facto de existirem desfasamentos, não só entre a data da atribuição dos apoios e o seu pagamento, mas também entre o valor do apoio atribuído e o pagamento, **deverá** a APAD rever o critério de publicitação dos apoios (cfr. ponto 5.4.8).

4. Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)

Os apoios do Instituto de Comunicação Social foram concedidos no âmbito de:

- ◆ "Sistema de Incentivos do Estado aos Órgãos de Comunicação Social", que compreende:
 - § porte pago - assunção total ou parcial pelo Estado do custo da expedição postal de certas publicações periódicas;
 - § incentivos à modernização tecnológica – subsídios aos órgãos de comunicação social regional e equiparados, para a realização de investimentos;
 - § incentivos específicos à comunicação social – para realização de congressos, seminários, produção e edição de obras sobre comunicação social e outros eventos;
 - § incentivos à formação profissional – para realização de cursos nas áreas da comunicação social e de organização e gestão das empresas do sector.

- ♦ Assunção dos custos de expedição de publicações periódicas para (ou das) Regiões Autónomas, para igualizar os respectivos preços.

Além desses apoios regulamentados, foram concedidos outros em situações especiais.

4.1. Execução orçamental

No total da despesa processada por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01. - "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", estão incluídos pagamentos efectuados a empresas privadas, no valor de 206.181 contos. Esta situação contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica (cfr. ponto 5.5.2.1).

4.2. Desorçamentação de encargos com o porte pago

1. A dotação inicial e final da referida rubrica (para o pagamento aos CTT do porte pago e para o pagamento a editores, distribuidores e transitário dos custos de expedição relativos às Regiões Autónomas), era insuficiente para o pagamento dos correspondentes encargos.

Com efeito, transitados de 1998, estavam em dívida aos CTT os encargos com o porte pago desse ano no montante de 1,450 milhões de contos, a que acresce o montante de 3,323 milhões de contos, facturado ao ICS pelos CTT relativo ao porte pago de 1999, o que totalizou 4,773 milhões de contos, face à dotação global de 1,639 milhões de contos (para o porte pago e para os referidos custos de expedição).

2. Esta situação de, por despesa orçamental, ser liquidada aos CTT apenas uma parte dos encargos com o porte pago e, em anos posteriores, ser liquidado o saldo em dívida, por operações de tesouraria, tem vindo a repetir-se, assumindo nítidos contornos de desorçamentação, como já foi referido no Capítulo III. Relativamente à Conta de 1999, a liquidação parcial desses encargos por despesa orçamental representou uma subavaliação da despesa e do défice em 1,901 milhões de contos (cfr. ponto 5.5.2).

4.3. Concessão, controlo e pagamento dos apoios

1. A correcção do valor facturado ao ICS pelos CTT, relativamente ao porte pago, depende de terem sido correctamente carregados no sistema informático dos CTT os dados das "guias de avença". Assim, considera-se **necessário** que o ICS crie procedimentos de conferência dos valores definitivos remetidos pelos CTT, relativos às facturas, "guias de avença", notas de débito e de crédito.
2. **Deverá** também o ICS verificar, pela relação entre o número de assinantes de cada publicação periódica credenciada e o número de objectos expedidos, se não foi ultrapassado o limite para a expedição de exemplares a título gratuito apoiada pelo porte pago.
3. A legislação exclui do porte pago diversos tipos de publicações, bem como fixa percentagens de comparticipação distintas consoante o tipo de publicação apoiada. A verificação do cumprimento destas disposições (isto é, de não serem expedidas junto com a publicação credenciada com maior percentagem de comparticipação, outras em que essa percentagem é menor ou que estejam excluídas), depende do modo como os objectos são embalados para



expedição e da sua conferência pelos serviços dos CTT. Compete ao ICS e aos CTT, dentro do que está estipulado para o exercício da actividade de operador postal, estudar e implementar as normas e procedimentos que melhor garantam o cumprimento do disposto na legislação, quer relativamente ao porte pago, quer na expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas por via postal (cfr. ponto 5.5.3).

4. Relativamente ao apoio à expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas através do transitário, actualmente não é efectuada a verificação física dos objectos expedidos, o que não permite garantir a correcta aplicação do disposto na legislação (cfr. ponto 5.5.4).
5. No que respeita ao critério, que posicionava as candidaturas em último lugar, caso as respectivas entidades promotoras tivessem beneficiado desses incentivos nos últimos cinco anos, verificou-se que a existência de diferentes publicações associadas permite às respectivas entidades proprietárias, em prazos inferiores, por rotação, apresentar nova candidatura sem o óbice de já ter sido apoiada nos anos anteriores. Para clarificar essas situações, considera-se **necessário** que, quando o equipamento se destina efectivamente a várias publicações, esse facto seja obrigatoriamente evidenciado na candidatura e avaliado de acordo com os critérios de prioridade (cfr. ponto 5.5.5).
6. Relativamente a outro critério de prioridade, do maior número de trabalhadores afectos à área de informação, foi aceite pelo ICS o número indicado pelo promotor, sem qualquer comprovação. Dado que se trata do segundo critério de prioridade para a hierarquização das candidaturas, **deveria** ter sido objecto de comprovação (cfr. ponto 5.5.5).
7. No que respeita à comprovação dos critérios de prioridade estabelecidos para as rádios, são também válidas as observações quanto a equipamentos para utilização por rádios associadas e quanto ao número de trabalhadores afectos à área da informação. Relativamente às condições específicas de acesso de estarem licenciadas há, pelo menos, três anos e serem rádios locais de conteúdo generalista ou temático informativo, foram comprovadas pela apresentação do "alvará para o exercício da actividade de radiodifusão" e, apenas, por uma declaração do promotor quanto ao conteúdo das emissões. Assim, desde que possuam alvará, podem ser apresentadas candidaturas de rádios inactivas ou que não cumpram o estabelecido na legislação que rege o exercício da actividade de radiodifusão, situação que **deverá** ser revista (cfr. ponto 5.5.5).
8. Em alguns relatórios de fiscalizações do ICS junto de promotores, consta que o equipamento adquirido não se encontrava nas instalações do jornal para o qual fora adquirido, por se encontrar instalado noutra local para utilização por vários publicações. Nesses relatórios não é feita referência a uma posterior verificação desses equipamentos, o que se considera **necessário**, nem quais as outras publicações que beneficiaram desse investimento (cfr. ponto 5.5.5).
9. Nessas acções os serviços do ICS não realizam a verificação do pagamento das despesas de investimento objecto de apoio e da sua contabilização, bem como da contabilização do subsídio recebido. Essa verificação **deve** ser implementada, de acordo com o regulamento, tendo-se comprovado a sua necessidade através das acções realizadas pelos serviços do Tribunal junto de alguns beneficiários, relativamente a um dos quais não se obteve evidência de os equipamentos apoiados terem passado a integrar o património da empresa e de ter sido contabilizado o respectivo apoio (cfr. ponto 5.5.5).

10. Quanto aos incentivos específicos à comunicação social, apenas estão definidas regras para o apoio à edição de obras sobre temas de comunicação social (mediante a selecção das obras por um júri). Nos restantes projectos não foram claros os critérios de atribuição dos apoios, não tendo em regra sido explicitadas na proposta de apoio as despesas apresentadas pelo promotor consideradas não apoiáveis, bem como os critérios para a atribuição do montante de apoio, que representou percentagens distintas, quer em relação aos apoios solicitados pelos promotores, quer em relação aos custos dos projectos (cfr. ponto 5.5.6).
11. Quanto à comprovação das despesas destes projectos, embora lhes tenha sido solicitado pelo ICS, a maioria dos promotores dos projectos analisados não prestou contas da aplicação dos incentivos recebidos, pelo que o Instituto desconhece se os mesmos foram correctamente utilizados nos fins para que foram atribuídos, o que significa um controlo deficiente (cfr. ponto 5.5.6).

4.4. Publicitação dos apoios

Verificou-se que não foram publicados no Diário da República alguns dos apoios pagos pelo ICS a particulares, pelo que não foi dado inteiro cumprimento ao disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares (cfr. ponto 5.5.7).

5. *Concessão de bonificações de juros à habitação própria, do incentivo ao arrendamento por jovens, da compensação de juros e análise global da transferência de saldos do Cap.º 60 para operações de tesouraria*

5.1. Concessão de bonificações de juros à habitação própria

A análise efectuada sobre a bonificação de juros de empréstimos para habitação própria, incidiu na verificação do cumprimento da legislação aplicável, que sofreu a partir de 1999 profundas modificações, nomeadamente quanto à comprovação do rendimento anual bruto dos agregados familiares para o acesso a esse regime, bem como no sistema de controlo dos empréstimos bonificados e do pagamento das bonificações de juros pela Direcção-Geral do Tesouro, tendo em conta as recomendações efectuadas pelo Tribunal neste domínio, constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995 (cfr. ponto 5.6.2).

1. A concessão de empréstimos bonificados depende fundamentalmente do "Rendimento anual bruto do agregado familiar", definido como o "rendimento auferido, sem dedução de quaisquer encargos, durante o ano civil anterior", com um factor de correcção segundo a dimensão do agregado familiar. Para o acesso e a renovação anual da bonificação de juros, o agregado familiar tem que comprovar, junto da instituição de crédito, esse rendimento anual bruto.

Foi introduzida uma alteração relativamente aos documentos exigidos para comprovação desse rendimento, pelo Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, que estabeleceu que deve ser apresentada a última "*nota demonstrativa de liquidação do IRS*" e a "*declaração de rendimentos que lhe diga respeito*". Contudo, não foram definidas as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados. Pela sua importância, esta questão, que é comum a outros auxílios do Estado



atribuídos com base no rendimento anual bruto, comprovado através da declaração e/ou da nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento, **deve ser esclarecida** por via legislativa (cfr. ponto 5.6.2.3).

2. Relativamente ao carácter, alterável ou definitivo, da declaração e da nota demonstrativa da liquidação do IRS, utilizada para fins fiscais e para a atribuição das bonificações, podem os contribuintes apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela Administração Fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto. Assim, chama-se a atenção para o facto de, em momentos diferentes, tais documentos poderem evidenciar valores distintos (cfr. ponto 5.6.2.3).
3. Apesar de ter sido já determinada pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, e no art.º 26.º-A, aditado ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril, a articulação da DGCI com a DGT no acompanhamento e verificação do cumprimento pelas instituições de crédito das obrigações subjacentes à atribuição do crédito bonificado, essa actuação ainda não se verificou, considerando-se inaceitável a manutenção desta situação (cfr. ponto 5.6.2.3).
4. Nos critérios actualmente empregues pela administração fiscal para a selecção dos contribuintes a fiscalizar não é tido em conta o facto de beneficiarem ou não de bonificações de juros para a aquisição de habitação própria, não havendo, também, quaisquer consequências para o beneficiário daquelas bonificações o eventual apuramento pela administração fiscal, através de uma acção inspectiva, de um montante de rendimento superior ao que serviu de base para a atribuição da bonificação de juros, visto que não foram instituídos procedimentos que permitam à DGT ter conhecimento dessa situação.

Dado que é **inaceitável** que a evasão fiscal possa ainda ser "premiada" com apoios do Estado, o Tribunal reafirma a sua posição constante do Parecer sobre a CGE/95, considerando *"necessária a verificação pela DGT, em conjugação com a DGCI, do cumprimento das disposições do Decreto-Lei n.º 328-B/86 [actualmente o Decreto-Lei n.º 349/98], designadamente, da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar, em particular na situação, em que, para as classes de rendimentos do trabalho independente e similares, o valor constante da Nota Demonstrativa da Liquidação do IRS, aceite por instituições de crédito, não corresponde ao rendimento anual bruto (para apuramento do imposto)"* (cfr. ponto 5.6.2.3).

5. O controlo realizado pela DGT sobre o crédito bonificado à habitação, continua deficiente, visto que se limita à conferência de listagens das bonificações reclamadas pelas instituições de crédito, em suporte papel, contendo informação insuficiente, o que evidencia alguma inércia por parte daquela Direcção-Geral.

Essa conferência não permite, designadamente verificar o cumprimento da condição de acesso de que cada agregado familiar apenas pode beneficiar de um único empréstimo bonificado, verificação que o Tribunal já tinha considerado **necessária** no Parecer sobre a CGE/95.

Essa ausência de controlo manter-se-á, até que seja aprovado, por despacho normativo, previsto desde 1998, o modelo de informação a prestar à DGT pelas instituições de crédito, em suporte informático, que tem uma importância fundamental para que a DGT possa, de

facto, efectuar o controlo das bonificações de juros reclamadas e o cumprimento de diversas disposições sobre a concessão de crédito bonificado. Assim, o Tribunal **considera** urgente a aprovação do referido modelo de informação (cfr. ponto 5.6.2.4).

5.2. Concessão do incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ)

O incentivo (subsídio a fundo perdido) ao arrendamento por jovens (IAJ), foi criado, nomeadamente, para facilitar o acesso dos jovens à habitação, como suporte da sua mobilidade profissional, em alternativa à aquisição de habitação própria, e para dinamização do mercado de arrendamento. A sua gestão está atribuída ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), cabendo à DGT a transferência, para a Caixa Geral de Depósitos, das verbas para o pagamento dos incentivos aos beneficiários (cfr. ponto 5.6.3).

1. As verbas necessárias ao pagamento dos incentivos aos beneficiários são transferidas trimestralmente pela DGT para uma sua conta na CGD, criada especificamente para o financiamento do IAJ. Os atrasos na transferências de verbas pela DGT, em relação às datas previstas (como se verificou em 1999, por insuficiente dotação orçamental) originam o pagamento de juros de mora (61.764 contos, em 1999), pelo que o Tribunal **recomenda** particular atenção a essas situações, que deverão ser evitadas (cfr. ponto 5.6.3.1).
2. Nas condições de acesso ao IAJ inclui-se a de o beneficiário não acumular esse incentivo com o subsídio de renda previsto no Decreto-Lei n.º 68/86, de 23 de Março, solicitando o IGAPHE apenas uma declaração do seu cumprimento pelos interessados. Considerando que na gestão destes dois tipos de incentivos, de natureza semelhante, estão envolvidas entidades públicas distintas, recomenda-se que sejam instituídas entre as mesmas meios de controlo, por forma a evitar eventuais situações de acumulação dos referidos apoios (cfr. ponto 5.6.3.2).
3. Verificam-se frequentemente situações em que os beneficiários do IAJ, não estando abrangidos por situações normais de exclusão (ter atingido trinta anos de idade ou o recebimento do incentivo durante sessenta meses), não apresentam o pedido de renovação anual do incentivo. Esta situação pode resultar de ter adquirido habitação própria ou cessado o contrato de arrendamento. Nesses casos, quando não lhe seja comunicado pelo próprio beneficiário, o IGAPHE desconhece em que mês tais factos ocorreram e, portanto, o número de meses em que o incentivo foi pago indevidamente. No caso de a não renovação se dever à aquisição de habitação própria através do crédito bonificado, no período em causa, o Estado pagará apoios em acumulação, pelo IAJ e a título de bonificação de juros. Assim, considera-se **necessário** que, nos casos em que o beneficiário não apresente a renovação, não estando abrangido pelas situações normais de exclusão, o IGAPHE passe a solicitar-lhe o recibo da última renda (cfr. ponto 5.6.3.3).
4. Noutras situações, nas quais o IGAPHE solicitou ao beneficiário o recibo da última renda, para confirmação da data em que cessou o arrendamento em relação aos incentivos pagos, verificaram-se casos em que não obteve resposta, pelo que o Instituto desconhece se existiram pagamentos indevidos. Esta situação particular **deveria** ser prevista no regulamento, isto é, a obrigação de o beneficiário comprovar que não recebeu indevidamente o incentivo quando lhe fosse exigido pelo Instituto, bem como a correspondente sanção caso o não fizesse (cfr. ponto 5.6.3.3).
5. À semelhança do que se verifica relativamente à bonificação de juros da habitação própria, embora prevista na legislação, também em relação ao IAJ não existe qualquer articulação



entre o IGAPHE e a DGCI, no respeitante ao controlo da veracidade das declarações de rendimento constantes dos processos de candidatura.

Por outro lado, deveria estar também previsto a articulação entre o IGAPHE e a DGT por forma a prevenir eventuais situações de acumulação do IAJ com as bonificações de juros à aquisição de habitação própria, pelo que **se recomenda** que uma vez criado o sistema de informação a que se fez referência sejam instituídos procedimentos de controlo regulares nesse sentido (cfr. ponto 5.6.3.3).

5.3. *Concessão de compensações de juros*

As verbas relativas à compensação de juros, respeitam a pagamentos às instituições de crédito (IC's), como compensação pela não exigibilidade aos mutuários titulares de "títulos de indemnização", dos juros de dívidas por eles contraídas antes da nacionalização ou expropriação dos bens objecto de indemnização, quando esses "títulos de indemnização" sejam propostos às IC's para dação em pagamento dessas dívidas. Além dessas importâncias, pagas às instituições de crédito em três prestações anuais, acrescem os juros correspondentes a estas prestações (cfr. ponto 5.6.4).

1. No que respeita à compensação de juros foi utilizada a mesma classificação económica para o processamento da despesa (05.02.01 – "Subsídios/Instituições Monetárias Públicas, Equiparadas ou Participadas"), quer se tratasse de instituições de crédito públicas, quer de instituições de crédito privadas. Esta situação contraria o disposto nos art.^{os} 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código de classificação económica (cfr. ponto 5.6.4).
2. Relativamente ao sistema de controlo instituído, verificou-se que a DGT passou a exigir às instituições de crédito a remessa dos contratos de dação em pagamento, em que se fundamentam as compensações de juros reclamadas pelas instituições de crédito. Contudo, a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data da inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), considerando-se esta situação inaceitável (cfr. ponto 5.6.4).

5.4. *Análise global da transferência dos saldos das dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" para operações de tesouraria e utilização dessas verbas em 2000*

Dados os efeitos sobre a despesa, a receita e o défice da Conta Geral do Estado do processo, continuado, de transferência de saldos de dotações inscritas no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do Orçamento do Ministério das Finanças para contas especiais de operações de tesouraria, foi também analisada essa transferência de verbas, em 1999, e a sua utilização no ano seguinte (cfr. ponto 5.6.5).

1. À semelhança de anos anteriores, a transferência dos saldos de dotações do OE/99, inscritas no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais", para operações de tesouraria, foi autorizada pela Lei do Orçamento do Estado para 2000 (Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril), no seu art.º 82.º, que, alterou a redacção que vinha sendo dada a essa disposição.

Tal como consta do Parecer sobre a CGE/98, no qual o Tribunal já apreciou esta alteração legislativa: *"Embora tenham sido definidos critérios mais rigorosos para a transferência dessas verbas orçamentais para operações de tesouraria, 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.º 60 para operações de tesouraria e a realização de pagamentos com essas verbas no ano seguinte"* (cfr. ponto 5.6.5.1).

2. Ao abrigo do art.º 82.º da Lei do OE/2000 foram transferidas para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/99-DGT" e "Saldos do Cap.º 60 do OE/99-DGAERI", verbas provenientes de saldos de dotações do OE/99, no montante total de 2,155 milhões de contos, dos quais 1,055 milhões de contos foram utilizados em 2000. Em termos de efeitos deste processo continuado sobre a execução orçamental do OE/99, verificou-se:
 - ♦ a redução (subavaliação) da despesa orçamental de 1999 em 2,56 milhões de contos;
 - ♦ o acréscimo da receita orçamental de 1999 em 3,8 milhões de contos;
 - ♦ a redução (subavaliação) do défice orçamental de 1999 em 6,3 milhões de contos (cfr. ponto 5.6.5.2).

6. Benefícios fiscais

6.1. Quantificação e publicitação

1. Relativamente à quantificação da despesa fiscal, existem apenas elementos disponíveis para cinco impostos (IRS, IRC, IVA, IA e ISP), observando-se, mesmo em relação a estes, situações para as quais não são estimados quaisquer valores (cfr. ponto 5.7.2).
2. Em matéria de publicitação, continuando a verificar-se incumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE) e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal **reitera a recomendação** de que passem a ser divulgados os montantes dos benefícios concedidos (cfr. pontos 5.7.3 e 5.7.4).

6.2. Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais

1. Relativamente aos benefícios previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 49.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, embora a nova legislação tenha suprido insuficiências da anterior em termos de transparência e objectividade no processo de concessão de benefícios fiscais, subsistem ainda, no entender do Tribunal de Contas, algumas normas que dão lugar a margens bastante acentuadas de discricionariedade administrativa. Assim, **recomenda-se** que alguns dos requisitos de acesso aos projectos de investimento sejam estatuídos de uma forma mais objectiva (cfr. ponto 5.7.4.1).
2. Quanto aos benefícios dos n.ºs 4 a 7 do citado artigo do Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Tribunal de Contas recomenda que seja revista a redacção do preceito contido no n.º 1 do



artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, de forma a harmonizar a mesma com o estatuído no artigo 49.º-A do EBF que se refere a “incentivos fiscais” (cfr. ponto 5.7.4.1).

3. Tendo-se constatado que o ICEP e o IAPMEI ainda não enviaram à DGCI os relatórios/fichas de acompanhamento de todos os projectos de investimento de que são entidades gestoras, o Tribunal de Contas **recomenda** que tal seja efectuado, com distinção clara do que corresponde às verificações efectuadas. Face às dificuldades de acompanhamento e fiscalização observadas, **recomenda ainda** especial cuidado na apreciação das candidaturas aos benefícios fiscais (cfr. ponto 5.7.4.1).
4. Verificou-se que a Direcção-Geral dos Impostos remeteu aos serviços do Tribunal documentação comprovativa da realização de acções inspectivas a várias empresas que usufruíram de benefícios ao abrigo do artigo 49.º-A, sendo também de assinalar que todas passaram a ficar abrangidas pela metodologia do acompanhamento permanente e integradas nos Planos Nacionais de Actividades da Inspeção Tributária. Foram, pois, **acatadas as recomendações** do Tribunal, tendo-se registado um avanço significativo face à situação anterior (cfr. ponto 5.7.4.1).

Porém, subsistindo ainda algumas questões por esclarecer e acções inspectivas por realizar, o Tribunal de Contas **recomenda** à Direcção-Geral dos Impostos que distinga, nas fichas de acompanhamento da despesa fiscal, todos os valores que se encontram confirmados pela Inspeção Tributária, desde o início do período de vigência de cada contrato, e que, em todos os casos em que os sujeitos passivos na auto-liquidação de IRC deduziram à colecta deste imposto importâncias superiores às legalmente permitidas, promova as correspondentes liquidações adicionais (cfr. ponto 5.7.4.1).

6.3. Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Tendo em conta as análises efectuadas, o Tribunal de Contas entende dever **recomendar** a:

- ♦ alteração do artigo 115.º-A do Código do IRS, aditado pela Lei do Orçamento do Estado para 2000, no sentido de tornar obrigatório que as empresas gestoras de fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança reforma/educação comuniquem anualmente à DGCI os montantes de todos os reembolsos efectuados e não apenas dos previstos no n.º 3 do artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (cfr. ponto 5.7.5.1);
- ♦ adopção de instruções administrativas precisas no sentido de uniformizar o comportamento dos diferentes serviços da Administração Fiscal envolvidos no controlo dos benefícios fiscais em apreço (cfr. ponto 5.7.5.1);
- ♦ promoção do cruzamento automatizado de informação e do controlo administrativo, com vista à obtenção de indícios de anomalias e de risco de evasão ou fraude fiscal, a partir, nomeadamente, dos elementos declarados pelas empresas gestoras no impresso modelo a que se refere o artigo 115.º-A após a revisão sugerida para este artigo com a declaração de rendimentos do contribuinte (cfr. ponto 5.7.5.2);
- ♦ definição a nível nacional de critérios de selecção de sujeitos passivos de IRS que usufruem dos benefícios em apreço, com base nos referidos indícios de risco de evasão fiscal, para efeito de acções inspectivas (cfr. ponto 5.7.5.3);
- ♦ realização de acções inspectivas às sociedades gestoras de fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação, com vista a apurar se as mesmas

cumprem rigorosamente o disposto no artigo 115.º-A do CIRS, se fazem correctamente as retenções de IRS e se constituem os activos dos fundos de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (cfr. ponto 5.7.5.4).

VI – Dívida Pública

A) Âmbito da verificação

Este capítulo, que visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) do art. 41º da Lei n.º 98/97, tem por objecto:

1. O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes em moeda nacional, em moeda estrangeira e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada (utilização de empréstimos de anos anteriores, assunções de passivos, amortizações e variações cambiais), bem como as operações realizadas no âmbito do processo de transição para o euro - redenominação e reestruturação da dívida. Analisa-se também a observância das condições estabelecidas nos art.ºs 73º a 76º da Lei do Orçamento, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento do Orçamento do Estado e das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, bem como à dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo no limite estabelecido no art.º 73º e o cumprimento do limite estabelecido no art.º 76º relativo à dívida denominada em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio.
2. As operações de gestão da dívida, no respeitante à realização, anulação e resgates de *swaps*.
3. O produto dos empréstimos e sua aplicação, nomeadamente no financiamento da execução orçamental e das operações previstas nos art.ºs 63º ("Aquisição de activos e assunção de passivos") e 64º ("Regularização de responsabilidades") da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.
4. A evolução das amortizações e encargos com a dívida pública, relativamente ao ano anterior, e o confronto dos correspondentes valores constantes do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública" do orçamento do Ministério das Finanças com os do mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública" da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 1999 e, no respeitante às amortizações, com os do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 1999" do relatório da Conta. Procede-se ainda à análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida".
5. A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução das responsabilidades directas do Estado, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de empréstimos garantidos em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, a assunção de passivos garantidos pelo Estado e as variações cambiais, bem como o confronto dos valores apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.

Considerando o disposto no art.º 68.º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado.



É também objecto de análise a evolução das responsabilidades indirectas do Estado, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público.

6. A evolução da dívida efectiva, tendo em conta as suas componentes - a dívida directa e a dívida garantida – e, a deduzir, os títulos na posse do Estado.

B) Conclusões e recomendações

1. Alteração da redacção do art.º 75.º - "Condições gerais do financiamento", da Lei do Orçamento

Na sua redacção inicial, o art.º 75.º - "Condições gerais dos empréstimos", da Lei do Orçamento para 1999, autorizava o governo a contrair empréstimos até ao montante máximo resultante da adição ao acréscimo de endividamento líquido (destinado a fazer fase ao financiamento da execução orçamental e dos encargos decorrentes das assunções de passivos e regularizações), do montante das amortizações realizadas no ano e de outras operações envolvendo redução da dívida pública. Assim formulado, o referido artigo era coerente, porquanto, não estando incluído no acréscimo de endividamento líquido o valor das amortizações, se justificava que este fosse adicionado ao montante dos empréstimos que o governo ficava autorizado a contrair, por forma a obter os meios necessários ao financiamento das amortizações a realizar.

Todavia, na nova redacção dada àquele artigo pela Lei n.º 176-A/99, de 31 de Dezembro, o montante máximo dos empréstimos a contrair passou a ser calculado adicionando o valor das amortizações ao "montante dos financiamentos contraídos" (o qual inclui também as verbas destinadas a amortizar a dívida), implicando, em termos práticos, que o valor das amortizações da dívida pública é considerado duas vezes no cálculo do limite estabelecido para os empréstimos a contrair, pelo que este se torna, assim, desprovido de significado.

Por outro lado, com a nova redacção, o montante dos empréstimos contraídos passa a ser aferido através do respectivo produto, "líquido de mais e menos - valias", o que é contraditório com o disposto nos art.ºs 73.º e 74.º, que autorizam o Governo a "endividar-se" até aos montantes máximos aí estabelecidos.

Com efeito, os artigos em causa referem-se a conceitos e realidades distintas: o endividamento, isto é, o montante de capital que o Estado fica obrigado a reembolsar futuramente, que corresponde ao valor nominal da dívida emitida, e o produto das emissões, ou seja, as verbas recebidas dos investidores, que poderão ser de montante superior ou inferior ao do endividamento consoante os empréstimos sejam colocados acima ou abaixo do par (valor nominal).

Deste modo, considerando o disposto na alínea h) do art.º 161.º da Constituição, nos termos da qual compete à Assembleia da República "Autorizar o Governo a contrair (...) empréstimos (...), definindo as respectivas condições gerais...", conjugado com o n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, o qual determina que "Por lei da Assembleia da República serão estabelecidas, para cada exercício orçamental, as condições gerais a que se deve subordinar o financiamento do Estado (...), nomeadamente o montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado...", apenas foram tidos em conta os limites estabelecidos pelos art.ºs 73.º e 74.º, considerando que a expressão "endividar-se" se refere ao "acrécimo do endividamento líquido" (cfr. ponto 6.1.1.1).

Face ao exposto, **recomenda-se** a clarificação de disposições idênticas às do referido art.º 75.º em futuras leis do orçamento (cfr. 6.1.1.1).

2. *Movimento da dívida directa*

Em 1999, o acréscimo global de endividamento directo foi de 924,1 milhões de contos, cerca de 7,9%, o que representa um acréscimo significativo relativamente ao observado no ano anterior, em que se verificara um aumento de 311,5 milhões de contos (+ 2,7%). Esta evolução resultou do forte acréscimo da dívida denominada em moeda estrangeira (+ 56,7%), o que implicou um reforço do peso desta componente na dívida global directa, muito embora a dívida denominada em moeda nacional continue a representar mais de 90% do total.

3. *Operações de gestão da dívida pública*

Em 1999, o IGCP realizou numerosas operações de *swap*, bem como anulações e resgates de *swaps* realizados anteriormente. Tais operações contribuíram para que o desempenho da carteira real superasse o desempenho da carteira de referência definida pelo governo. Embora, num domínio como este, o universo das soluções disponíveis em cada momento seja muito alargado, pelo que teria sido possível implementar um conjunto de decisões de natureza diversa, considera-se, de acordo com a análise efectuada, que as operações realizadas foram consistentes com os objectivos de gestão da dívida estabelecidos pela Lei n.º 7/98, nos termos definidos pelas orientações do governo, através de despacho do Ministro das Finanças (cfr. ponto 6.4).

4. *Aplicação do produto dos empréstimos*

1. No ano em apreço verificaram-se alterações nos critérios adoptados para o apuramento e contabilização do produto da emissão de empréstimos públicos, que passou a efectuar-se na óptica dos fluxos de tesouraria, o que implicou o não processamento por despesa orçamental, para "reconstituição" do produto, das menos valias resultantes de emissões abaixo do par, e a inclusão das mais valias no produto de empréstimos colocados acima do par, que anteriormente eram objecto de contabilização específica (cfr. ponto 6.6.1).
2. No entanto, não foi seguido o mesmo critério relativamente ao produto das emissões associadas a *swaps*, em que o valor registado é o do contravalor em escudos dos montantes de emissão e não o fluxo financeiro gerado.
3. O produto da emissão, em 1999, de CEDIC's, no valor de 1.496.723 contos, cuja amortização ocorreu no próprio ano, e constituiu encargo orçamental de 1999, não está relevado na conta "Produto dos empréstimos internos 1999" (cfr. ponto 6.6.1).
4. Devido a um lapso no apuramento do contravalor em escudos de dois empréstimos externos, o valor do respectivo produto, transferido da conta "IGCP - Encargos da Dívida Pública" para a conta "Produto dos empréstimos externos 1999", encontra-se subavaliado em 161.599 contos. Contudo, devido ao facto de as mesmas taxas de câmbio terem sido utilizadas na valorização dos fluxos dos *swaps*, contratados na mesma data e associados aos mesmos empréstimos, a despesa com juros foi reduzida em igual montante (cfr. ponto 6.6.1).
5. O produto dos empréstimos públicos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1999, conjuntamente com o saldo que transitou do ano anterior, foi aplicado no financiamento da execução orçamental (2.359,3 milhões de contos) e na liquidação de encargos efectivos (172,0



milhões de contos), decorrentes da assunção de passivos, aquisição de créditos e regularização de "situações do passado", efectuada, ilegalmente, sem cobertura orçamental (cfr. ponto 6.6.2).

6. O saldo do produto dos empréstimos que transitou para o ano de 2000, 125.296 milhares de contos, coincide exactamente com o valor dos encargos liquidados em Janeiro de 2000, decorrentes de "assunção de passivos" e "regularizações de responsabilidades", cujas autorizações foram concedidas em 1999, o que indicia que as necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental foram apuradas em função, não da execução real, mas dos saldos existentes nas contas relativas ao produto dos empréstimos (cfr. ponto 6.6.2).
7. O limite para o acréscimo de endividamento líquido estabelecido pela Lei do Orçamento para o financiamento destas operações ascendeu a 675.243 milhares de contos, muito superior ao montante utilizado, à semelhança do que se verificou em anos anteriores.

A forma como estes limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, fazendo crescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, que não são quantificados, dependendo ainda de intervenção interpretativa da DGT, põe em causa a transparência da Lei do Orçamento, no respeitante aos limites que estabelece para o acréscimo do endividamento público, bem como o próprio significado de tais limites (cfr. ponto 6.6.3).

8. O total das operações autorizadas no ano económico de 1999 ao abrigo dos art.os 63.º e 64.º da Lei do Orçamento ascendeu a 332.224 milhares de contos, invertendo a tendência observada em anos anteriores para a redução das verbas aplicadas em operações desta natureza. Assim, o montante autorizado foi cerca de nove vezes superior ao do ano precedente (cfr. ponto 6.6.3).
9. Ao abrigo da alínea a) do art.º 63.º foram adquiridos créditos e assumidos passivos no valor total de 48.482.932 contos, assim distribuídos:
 - ◆ Assunção de passivos da Portugal Frankfurt 97, SA, no valor de 372.637 contos (cfr. ponto 6.6.3.1.1);
 - ◆ Aquisição de créditos da OGMA – Indústria de Aeronáutica de Portugal, SA, no montante de 6.155.556 contos. Tendo em conta operações de idêntica natureza realizadas em 1995 e 1996, o Estado Português adquiriu à OGMA, até 1999, créditos detidos por esta sobre a República Popular de Angola no montante total de 12.604.801 contos (cfr. ponto 6.6.3.1.2);
 - ◆ Assunção de passivos da EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, SA, no valor de 1.954.739 contos (cfr. ponto 6.6.3.1.3);
 - ◆ Assunção de passivos da Parque Expo'98, SA, no valor de 40 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.3.1.4).

Ao abrigo da alínea b) da mesma disposição, foi assumida dívida do Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto ao Banco Pinto & Sotto Mayor, no montante de 79.358 contos (cfr. ponto 6.6.3.1.5).

Esta situação, como outras já analisadas pelo Tribunal, ao envolverem processos litigiosos, arrastam-se por vezes ao longo do tempo, vindo a traduzir-se em efectivos ou potenciais pesados encargos para o Estado em juros remuneratórios ou de mora, a taxas muito elevadas.

No presente caso, para um capital em dívida de 19,4 milhares de contos, o Estado suportou juros remuneratórios e moratórios no valor de cerca de 60 mil contos, devidos no período de 1979 a 1994, considerando-se o Banco ainda lesado em cerca de 22 mil contos.

10. Ao abrigo das várias alíneas do art.º 64.º da Lei do Orçamento, foram regularizados pelo Estado Português 283.662 milhares de contos:

- ◆ Ao abrigo da alínea a) do art.º 64.º foi assumida dívida da CRCB - Comissão Reguladora do Comércio do Bacalhau, num total de 190 mil contos (cfr. ponto 6.6.3.2.1);
- ◆ Ao abrigo da alínea b) do art.º 64.º, foram regularizadas obrigações de organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde no montante de 277 milhões de contos. Tendo em conta operações semelhantes efectuadas em 1995 e 1996, as responsabilidades daqueles organismos regularizadas por operações de tesouraria totalizaram, até 1999, 387.715.148 contos (cfr. ponto 6.6.3.2.2);
- ◆ Ao abrigo da alínea d) do mesmo artigo, foram regularizados encargos com a descolocação num montante total de 5,8 milhões de contos:
 - § 5.443 milhares de contos, respeitantes a prestações a beneficiários da Previdência das ex-colónias, realizadas de acordo com o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro. Atendendo a que, utilizando idêntico mecanismo, o IGFSS foi reembolsado, entre 1993 e 1998, de encargos desta natureza no valor de 45.124.185 contos, como foi relatado nos respectivos Pareceres, o valor total dos reembolsos efectuados, sem cobertura orçamental, ascendeu a 50.567.150 contos (cfr. ponto 6.6.3.2.3.1);
 - § Reembolso de encargos ao Banco Mello, SA, no valor de 328.517 contos. Tendo em conta as regularizações efectuadas no ano em apreço, bem como as concretizadas em anos anteriores, no montante total de 3.578.761 contos, o valor dos reembolsos efectuados ao abrigo do Despacho Normativo n.º 185/79, sem cobertura orçamental, ascendeu, até ao final de 1999, a 3.907.279 contos (cfr. ponto 6.6.3.2.3.2);
 - § Reembolso de encargos ao Banco Português do Atlântico, SA, no valor de 28.994 contos. Considerando os pagamentos efectuados em anos anteriores, o Banco Português do Atlântico, SA foi reembolsado pelo Estado Português, em 1989, 1994 e 1999, do montante total de 86.402 contos, através de pagamentos sem cobertura orçamental, de encargos com pensões de reformados do ex-Banco Comercial de Angola (cfr. ponto 6.6.3.2.3.3);
- ◆ Ao abrigo da alínea f) do mesmo artigo foram regularizados 671.701 contos a 10 seguradoras, relativos a obrigações do ex-Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas. Assim, tendo em conta as regularizações efectuadas nos anos de 1991, 1993 e 1999, utilizando o mesmo mecanismo, o Estado Português despendeu em operações desta natureza o valor global de 3,587 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.3.2.4).

11. Como se tem relatado em Pareceres anteriores, e exceptuando os encargos com a assunção de passivos da Parque Expo 98, SA, cuja liquidação revestiu características específicas (cfr. ponto 6.6.3.1.4), as despesas decorrentes da aquisição de créditos, assunção de passivos e regularização de responsabilidades efectuadas ao abrigo dos art.ºs 63.º e 64.º da Lei do Orçamento para 1999 não se encontravam orçamentadas, tendo sido liquidadas por operações de tesouraria, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do art.º 105.º da CRP e do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor de



292.224.468 contos, incluindo as operações autorizadas no ano em apreço cuja liquidação apenas ocorreu em Janeiro de 2000, por analogia com o critério adoptado para a imputação das despesas orçamentais aos respectivos anos económicos.

Nestas circunstâncias, o Tribunal **continua a considerar** que a transparência orçamental impõe que passem a ser inscritas no Orçamento do Estado as dotações necessárias para fazer face a este tipo de encargos (cfr. ponto 6.6.3).

5. *Amortizações e encargos com a dívida pública*

1. O Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças constante do Volume II da Conta, não traduz o valor das despesas efectivamente realizadas com amortizações e encargos com a dívida pública, diferindo dos valores apresentados na Conta de Gerência do IGCP, bem como, no caso das amortizações, dos valores do mapa "5.2 - Mapa do movimento da dívida directa" da CGE.

As diferenças observadas entre os valores apresentados no Cap.º 07 e os inscritos na conta de gerência do IGCP relativa a encargos com a dívida pública, resultam, no essencial, de no referido Capítulo 07 se considerarem como pagamentos efectuados os valores transferidos para a conta de operações de tesouraria "IGCP — Encargos com a dívida pública", que podem não corresponder a pagamentos efectivos, dando lugar à reposição no ano seguinte dos saldos não utilizados (em 1999, esse saldo ascendeu a 38,9 milhões de contos, que foi reposto em 2000). Por outro lado, não constituem encargo do Capítulo 07 as amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), com o produto das receitas das reprivatizações, bem como as despesas realizadas, utilizando saldos de dotações de anos anteriores, as quais constam da conta de gerência do IGCP.

No que respeita aos valores das amortizações registados na conta de gerência, os mesmos diferem, igualmente, dos que constam do mapa "5.2 - Mapa do movimento da dívida directa" da CGE, diferenças que resultam essencialmente do facto de serem aqui inscritos, pela sua totalidade, os montantes das amortizações vencidas, tenham ou não sido liquidadas no ano, incluindo também amortizações relativas a assunção de dívida, efectuadas por operações de tesouraria, e, por isso, não consideradas na conta de gerência do IGCP.

2. A partir de 1999, o IGCP passou a registar os fluxos gerados pelos contratos de swap separadamente dos fluxos dos respectivos empréstimos, tendo optado por fazer "repercutir" os resultados dos swaps realizados na contabilização dos juros, deduzindo ou adicionando aos pagamentos efectuados os ganhos ou perdas apurados nas diferenças entre os recebimentos e pagamentos decorrentes daquelas operações. Deste procedimento resultou, conforme foi apurado, que as despesas com juros estão subavaliadas em 5,3 milhões de contos.

Trata-se de um procedimento que, para além de ser susceptível de colidir com a transparência das operações, se considera ilegal, por violação das regras do orçamento bruto e da especificação das receitas e despesas, consagradas nos art.ºs 5.º e 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado implicando, também, o desvirtuamento dos valores constantes da Conta Geral do Estado, no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública" do orçamento do Ministério das Finanças, no Quadro 1.4.5.4 B - "Encargos da dívida pública, do relatório da Conta, e da conta de gerência do IGCP relativa a encargos da dívida pública (cfr. pontos 6.7 e 6.7.2.1).

Não sendo aceitável, pelos motivos apontados, o procedimento descrito, embora se considere positivo o interesse do IGCP em evidenciar os efeitos das operações activas de gestão da dívida em termos de custos efectivos, o Tribunal **recomenda** que tal objectivo seja atingido, eventualmente, através do desenvolvimento desta matéria no relatório da Conta Geral do Estado, explicitando as operações realizadas e os seus efeitos em termos de custos.

3. Relativamente ao ano anterior verificou-se um significativo decréscimo das amortizações, no valor de cerca de 796,5 milhões de contos, 28,2%, tendência já observada em 1998, em relação ao ano de 1997 (cfr. ponto 6.7.2.1).
4. As "Despesas com o serviço da dívida pública", integradas na rubrica "Outros encargos", registaram um aumento de cerca de 1,3 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 50,2%.

Destas despesas, o maior aumento verificou-se nos encargos incluídos em "Outros", que totalizaram 1.134.001 contos, contra 566 contos em 1998, tendo-se verificado que, daquele montante, 922.661 contos respeitam a "Transferências para despesas de funcionamento", correspondendo aquela verba à comissão de gestão anual prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 25º, do Decreto - Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com a nova redacção dada pelo Decreto - Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

No que respeita à referida comissão de gestão anual, considera-se questionável o facto de as necessidades financeiras do IGCP para o seu funcionamento serem determinadas em função do *stock* da dívida pública, de acordo com aquela nova redacção. Com efeito, para além de não se vislumbrar que entre essas duas variáveis exista uma relação de proporcionalidade directa, a determinação da comissão da forma referida pode ter um efeito perverso em termos de controlo da dívida pública. Sendo o IGCP um organismo público que tem como missão a gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado, o valor das transferências do Orçamento do Estado necessárias ao seu funcionamento, deveriam ser fixadas em função das suas necessidades reais, devidamente justificadas, à semelhança do procedimento adoptado relativamente aos restantes organismos dotados de autonomia financeira.

Por outro lado, as transferências para o IGCP destinadas a financiar o seu funcionamento, na medida em que não podem ser consideradas encargos efectivos da dívida pública, não deveriam estar incluídas no capítulo orçamental 07 - "Encargos da dívida pública", como determina o referido despacho, existindo no orçamento do Ministério das Finanças para 1999 um outro capítulo, o 06 - "Financiamento do Estado e gestão da dívida pública", em que aquelas transferências se encontrariam correctamente enquadradas.

O facto de as transferências para o IGCP destinadas ao seu funcionamento, terem sido classificadas como "outros encargos correntes da dívida pública" para além de contrariar o classificador económico das despesas e ser susceptível de ter consequências ao nível da consolidação de contas do SPA, conduz a que na Conta Geral do Estado, este tipo de encargos, de natureza residual, esteja bastante sobreavaliado, pelo que o Tribunal **recomenda** que esta verba passe a ser registada de acordo com o classificador económico das despesas, em rubricas específicas que permitam identificar as transferências do OE para os serviços autónomos (cfr. ponto 6.7.2.2).



6. *Dívida garantida*

1. Continua a observar-se, como se tem vindo a assinalar nos últimos Pareceres emitidos pelo Tribunal, que as entidades beneficiárias de garantias do Estado não cumprem, ou cumprem extemporaneamente, os deveres de informação sobre as amortizações de capital e pagamentos de juros efectuados, a que se encontram obrigadas pelas Leis n.^{os} 1/73, de 2 de Janeiro, e 112/97, de 16 de Setembro, não prevendo os citados diplomas qualquer sanção para o não cumprimento das referidas obrigações (cfr. ponto 6.8.2.).

Uma vez que, por seu turno, a Direcção-Geral do Tesouro nem sempre procede atempadamente, ou com exactidão, ao registo da informação disponível, não podem considerar-se inteiramente fiáveis os valores apurados por aquela Direcção-Geral relativamente às responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

O Tribunal volta assim a **recomendar** que o referido diploma seja objecto de intervenção legislativa por forma a colmatar esta lacuna, bem como a estender aos mutuantes a obrigação de informar a DGT sobre a realização de amortizações e pagamento de juros, no que respeita à parte do empréstimo garantida pelo Estado, ou o seu incumprimento.

2. No ano de 1999, ao abrigo da Lei do Orçamento, o Estado prestou quatro garantias pessoais a empréstimos contraídos na ordem interna, no montante global de 77.453 milhares de contos, e prestou oito garantias pessoais a empréstimos contraídos na ordem externa, no montante global de 151.934 milhares de contos (cfr. pontos 6.8.1.1 e 6.8.1.2).

Por sua vez, usando da autorização concedida pela Lei n.º 16/99, de 25 de Março, o Estado prestou uma garantia pessoal ao cumprimento das obrigações do Banco Central do Brasil perante o Banco de Portugal, até ao montante de USD 250.000.000. Nos termos do artigo 81.º, n.º 5, da Lei do Orçamento para 2000, foi aumentado o referido limite da garantia pessoal do Estado para USD 350.000.000.

3. No ano de 1999, só se registou a prestação de uma garantia pessoal por parte de outras pessoas colectivas de direito público, neste caso, do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, anteriormente designado por Fundo de Turismo, inicialmente enquanto segundo garante, para cumprimento das obrigações de capital e juros do empréstimo contraído pela IMOAREIA–Sociedade Imobiliária, SA, no montante de 4.750 milhares de contos (cfr. ponto 6.8.7.).
4. Atendendo a que, nos termos da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a concessão de garantias pessoais se reveste de carácter excepcional, fundamentando-se em manifesto interesse para a economia nacional (cfr. artigo 1.º, n.º 2), e que o despacho do Ministro das Finanças autorizador da prestação da garantia deverá ser sempre acompanhado de uma fundamentação clara dos motivos de facto e de direito que determinaram a sua concessão, nomeadamente concretizando de forma explícita o conceito de “interesse para a economia nacional” subjacente, **recomenda-se** que os referidos despachos, inclusive os despachos de aprovação, no que concerne a garantias concedidas por outras pessoas colectivas de direito público, contenham de forma explícita a concretização do conceito mencionado, o que, na maioria dos casos, não se verificou (cfr. pontos 6.8.1.1 e 6.8.1.2).
5. No respeitante às condições financeiras dos empréstimos a garantir pelo Estado, o Instituto de Gestão do Crédito Público, consultado nos termos dos seus Estatutos, informou nada a ter a

opor à contratação das operações, ou, no que concerne aos empréstimos contraídos junto do BEI – taxa de juro aberta, negociada no momento de cada desembolso -, informou que, não sendo possível emitir um parecer preciso sobre condições abertas, não se deveria, porém, inviabilizar as operações, sugerindo que os mutuários contactassem aquele Instituto a fim de se aferir das condições específicas de cada utilização.

Contudo, relativamente aos empréstimos garantidos pelo Estado no âmbito do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), aquele Instituto entendeu, para a parte garantida pelo Estado, que as condições financeiras eram excessivamente onerosas. No entanto, tal entendimento não teve quaisquer implicações práticas (cfr. pontos 6.8.1.1.1 e 6.8.1.2).

6. Relativamente ao empréstimo concedido à empresa BEIRAFRIO, garantido no âmbito do SGEEB, parte do mesmo destinou-se a reforço do fundo de maneiio da empresa, bem como parte do empréstimo contraído pela Sociedade Têxtil da Cuca, parcialmente garantido ao abrigo do mesmo regime, destinou-se a novo financiamento.

Atento o disposto no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que obsta à concessão da garantia pessoal do Estado a "*(...) operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou o financiamento dos seus gastos correntes*", o Tribunal volta a **recomendar** que a DGT, no âmbito do acompanhamento das operações garantidas pelo Estado ao abrigo do SGEEB, se certifique de que na utilização das referidas parcelas dos empréstimos garantidos foi observado o disposto no referido artigo (cfr. ponto 6.8.1.1).

7. Através da auditoria realizada, verificaram-se incorrecções nos valores das utilizações e amortizações registados pela DGT, implicando, relativamente a 31.12.98, a sobreavaliação das responsabilidades assumidas e efectivas nos valores de 352 e 94 milhares de contos, respectivamente, e, relativamente a 31.12.99, a sobreavaliação das responsabilidades assumidas e efectivas em 1.126 milhares e 658 milhares de contos, respectivamente (cfr. ponto 6.8.2.1.1).

O Tribunal volta a **recomendar** que a DGT efectue atempadamente o registo das operações susceptíveis de afectar as responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

8. À semelhança do que se observou nos últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias pessoais pelo Estado – 360 milhões de contos - cifrou-se num valor muito superior ao que seria necessário.

Com efeito, tendo em conta o valor das operações autorizadas em 1999 – 116,700 milhões de contos – e as amortizações efectuadas pelos beneficiários – 344,623 milhões de contos - registava-se um saldo não utilizado de 587,923 milhões de contos (cfr. ponto 6.8.4).

9. Em 1999, os pagamentos efectuados em execução de garantias, evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, totalizaram 282.076.906\$00 (cfr. ponto 6.8.6).



7. Dívida efectiva

1. Verificou-se um aumento da dívida efectiva total no valor de 847,6 milhões de contos, + 6,6%, significativamente superior ao registado no ano anterior, 251,6 milhões de contos (+ 2%), evolução que se explica, essencialmente, pelo aumento da dívida directa, em 924,1 milhões de contos (+ 7,9%), enquanto a dívida garantida verificou um decréscimo de 90 milhões de contos aproximadamente (- 7,7%).
2. Por seu turno, verificou-se uma diminuição de cerca de 13,5 milhões de contos (- 67,2%), do total dos títulos na posse do Estado, detidos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública e pelo Fundo de Renda Vitalícia, que apresentam variações negativas de, respectivamente, 9,7 e 3,8 milhões de contos.
3. À semelhança de anos anteriores, a Direcção-Geral do Orçamento incluiu no Quadro 1.4.5.5.C – Dívida pública efectiva, do relatório da Conta, o montante das responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por organismos dotados de autonomia financeira, no valor de 8,3 milhões de contos.

A inclusão na dívida efectiva daquelas responsabilidades indirectas, já objecto de reparo pelo Tribunal em anteriores pareceres, carece de coerência, na medida em que não é esse o critério utilizado relativamente à dívida directa (a componente de maior peso na dívida efectiva), que não engloba o endividamento de quaisquer entidades dotadas de autonomia financeira.

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Como a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial defronta sérias dificuldades. Para as suprir, foi aprovada a Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., publicada no Diário da República, I série B, de 17 de Janeiro de 1994, que vincula todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social¹, a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo.

A informação assim obtida abarcou, em 1999, o património financeiro do subsector Estado, gerido pelas Direcções-Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, do Património, dos Serviços Prisionais e do Tesouro e pelo Instituto Português da Qualidade, e do subsector dos fundos e serviços autónomos, envolvendo 78 organismos. Esse património é constituído por créditos decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano, acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e organizações financeiras internacionais, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos de investimento mobiliário e imobiliário e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. Numa rubrica residual, designada por outros activos

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

financeiros, integram-se aplicações do tipo fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, participações em associações e fundações, etc.

A análise contida neste capítulo compreende o apuramento do valor nominal do património financeiro de cada subsector, global e por tipo de activo financeiro, mediante a agregação dos elementos de informação enviados a este Tribunal pelas entidades acima enunciadas. A evolução registada entre o início e final do ano em análise, bem como os rendimentos proporcionados por tais patrimónios, são também apurados a partir daqueles elementos. A informação de base enviada ao Tribunal é confrontada com os poucos elementos relevantes constantes da CGE e, pontualmente, objecto de verificação junto das entidades que a elaboraram.

Procedeu-se à verificação do cumprimento de normas legais aplicáveis à realização de operações sobre activos financeiros, designadamente, as que se inserem na Lei do Orçamento do Estado para 1999.

Neste capítulo analisam-se, ainda, as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, e, em particular, às que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do artigo 296.º da Constituição da República e do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril. Inclui, também, o resultado da acção de acompanhamento de execução dos contratos celebrados pelo Estado relativamente ao saneamento financeiro da Lisnave, dando continuidade à apreciação que tem vindo a ser feita pelo Tribunal em pareceres anteriores, com especial incidência nos seus efeitos em 1999, embora a execução daqueles contratos continue a ter reflexos na actividade financeira do Estado em anos posteriores.

B) Conclusões e Recomendações

1. Património Financeiro do Subsector Estado

1. Embora repartido por cinco entidades, o património financeiro do subsector Estado concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.
2. O património financeiro deste subsector está, também, muito concentrado em dois tipos de activos, acções e quotas, que representam cerca de dois terços do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos, que representam quase um terço (cfr. ponto 7.2.1).
3. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de 89 milhões de contos, em 1999, ou seja, 3,9%, para o que contribuíram um crescimento de 65 milhões no valor dos créditos por empréstimos e de 25 milhões no das acções e quotas (cfr. ponto 7.2.1). Este crescimento inclui um significativo ganho cambial nos activos expressos em dólares dos Estados Unidos e em meticais.
4. A Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais continuam a assegurar a gestão dos empréstimos concedidos pelo Estado Português. A informação enviada pela primeira introduz novos critérios de valorização e contém, ainda, algumas inexactidões, pelo que os valores dos créditos por empréstimos



concedidos, constantes deste Parecer, não são directamente comparáveis com os do anterior. Para obviar a tais situações, o Tribunal **recomenda de novo** a este serviço que tome providências de molde a sanar aquelas incorrecções e à Direcção – Geral do Orçamento que promova a rápida implantação do POCP nos serviços que gerem importantes activos financeiros do Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.1).

5. Não se registou, em 1999, evolução positiva relativamente a diversas situações de incumprimento em empréstimos concedidos pelo Estado, incluindo os derivados do repasse de fundos obtidos externamente pelo Estado (cfr. pontos 7.2.2.1.2 e 7.2.2.1.4). Assim, em termos agregados, há a registar um significativo agravamento no valor do capital em mora, relativo a créditos em dólares americanos, que elevou o seu montante para cerca de 166 milhões em 31 de Dezembro de 1999. Face à evolução da situação, o Tribunal de Contas **continua a recomendar** o seu acompanhamento futuro.
 6. Verificou-se a existência de casos de declarações incorrectas sobre a realização em numerário de capital social subscrito pelo Estado, em empresas constituídas em 1999 por decreto-lei (cfr. Ponto 7.2.2.4.3.1.). O Tribunal de Contas **recomenda** a todos os intervenientes maior rigor nos procedimentos inerentes à constituição de empresas participadas pelo Estado.
 7. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 1999, 71,6 milhões de contos de dividendos. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita, líquida de restituições, de 296,6 milhões (cfr. ponto 7.2.2.4.4).
2. *Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos (FSA)*
1. À semelhança do que tem sido constatado nos anos anteriores, continuou a verificar-se, por parte de um número significativo de FSA, o não cumprimento do prazo estabelecido na Resolução n.º 10/93-2ª S., de 30 de Junho, para o envio de informação relativa ao património financeiro (cfr. ponto 7.3.1).
 2. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, verificando-se, em 1999, um acréscimo no valor nominal de 41,5 milhões de contos (+11,3%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de créditos decorrentes de empréstimos concedidos e à carteira dos outros activos, no montante de, respectivamente, 15,8 milhões de contos e 22 milhões de contos (cfr. ponto 7.3.2). Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de 10,9 milhões de contos, os quais derivaram, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, no montante de, respectivamente, 4,9 milhões de contos e 3 milhões de contos (cfr. ponto 7.3.2).
 3. O património financeiro da maioria dos FSA (68%) era inferior a 5.000 contos (cfr. ponto 7.3.2), e cerca de 60% destas entidades detinham em carteira um só tipo de activo financeiro, continuando a ser predominante o relativo a acções e quotas (cfr. ponto 7.3.1).
 4. A composição do património financeiro dos FSA é muito diferenciada, em termos de valor global de cada uma das carteiras, existindo carteiras representativas de 43% dos activos, caso dos créditos, e outras sem qualquer significado, caso da carteira de títulos de participação (cfr. ponto 7.3.2).

5. Constatou-se que em 1999 dois organismos, o IAPMEI e o ICEP, participaram na constituição da Sociedade PARCITEM – Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, SA e que o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT), adquiriu 24.750 acções da SPGM – Sociedade de Investimento, SA (cfr. ponto 7.3.3.4.3). Relativamente a estas participações, o Tribunal considera:
 - ◆ A participação do ICEP na constituição da PARCITEM, não tem conexão directa com as atribuições daquele organismo, designadamente no âmbito de captação de investimento estrangeiro, não tendo o ICEP justificado a razão pela qual escolheu participar no capital daquela sociedade, sendo certo que não o fez em relação a outras sociedades gestoras de parques tecnológicos. Aliás, aquele Instituto não se inclui nas entidades que pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 26/91, ficaram autorizadas a participar no capital social deste tipo de sociedades.
 - ◆ A participação do IAPMEI, embora enquadrada na missão e nos objectivos do Instituto é discutível face à sua anterior participação na Associação do Pólo Científico e Tecnológico do Porto, a qual também visava a criação de um pólo de ciência e tecnologia na mesma zona.
 - ◆ É questionável a aquisição pelo IFT de acções da SPGM, que tem como principal objectivo o reforço da capacidade negocial das PME no recurso a financiamento, face à actividade principal do Instituto de financiamento do sector turístico, através de diversos instrumentos financeiros, alguns deles com objectivos semelhantes aos do sistema de garantia mútuo, e ao facto de não existirem como accionistas empresas do sector, as quais, mesmo que pretendessem recorrer a esta forma de financiamento, poderiam ser encaminhadas pelo IFT para o IAPMEI.
6. As alienações de acções realizadas em 1999 ocorreram em duas carteiras: a do IAPMEI e a do LNEC e envolveram 25.719 acções no valor nominal de, respectivamente, 122.219 contos e 13.500 contos, ocorrendo em resultado dessas vendas, menos-valias no montante de 33.910 contos e 10.500 contos (cfr. ponto 7.3.3.4.4).
7. À semelhança do referido em Pareceres anteriores, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar divergências entre os valores de receita e de despesa relativos a activos financeiros constantes do mapa de fluxos financeiros/conta de gerência e os valores constantes dos mapas da CGE relativos à "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1999, Subsector Fundos e Serviços Autónomos", situação que poderá ser ultrapassada com a adopção do POCP por esses organismos (cfr. ponto 7.3.4.1).
8. Da acção de verificação externa realizada junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, concluiu-se o seguinte:
 - ◆ Não foram incluídos na informação remetida ao abrigo da Resolução todos os empréstimos concedidos, bem como os subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito de vários sistemas de incentivos comunitários, pelo que o Tribunal **recomenda** que a informação relativa a esses activos seja no futuro incluída no mapa enviado ao abrigo da Resolução (cfr. ponto 7.3.3.1.1).



- ◆ Relativamente às alienações de participações sociais realizadas em 1999 verificou-se que de um modo geral e embora existam critérios para a alienação, as mesmas só foram efectivamente concretizadas por iniciativa dos adquirentes (cfr. ponto 7.3.3.4.4):
 - § A alienação da participação detida sobre a Sociedade SPELM-Sociedade de Promoção Luso Moçambicana gerou um prejuízo de 12.000 contos, correspondente à menos valia (7.000 contos) e ao pagamento do capital subscrito pelo IDIL-Instituto Nacional para o Desenvolvimento Local de Moçambique e nunca reembolsado. No entender deste Tribunal esta participação não estava enquadrada na missão e objectivos do IAPMEI.
 - § A alienação das acções detidas sobre a SPR-Sociedade Portuguesa de Capital de Risco ficou a dever-se ao baixo poder de instrumentalização invocado pelo Instituto, o qual no entender deste Tribunal é manifestamente insuficiente para justificar tal alienação, tendo em conta que o Instituto mantém participações de nível idêntico noutras sociedades de capital de risco, além de que a participação na SPR não estava incluída na lista das acções a alienar elaborada pelo Instituto e que a venda implicou menos-valias (26.910 contos). Aliás, se existia um objectivo estratégico de racionalização de participações que incluía a alienação destas acções, nada foi feito neste sentido, uma vez que a iniciativa da transação não partiu do IAPMEI, mas sim do Grupo BCP Atlântico.
- ◆ No final de 1999, dos 24,9 milhões de contos postos à disposição dos Fundos de Reestruturação e Internacionalização Empresarial (FRIE), dos quais 15,7 provenientes do IAPMEI, apenas 6,3 milhões de contos se encontravam investidos em participações sociais, estando os restantes 18,6 a ser utilizados para financiar o sistema financeiro. Esta situação, que não pode ser cabalmente explicada pela ausência de projectos de investimento, é de molde a levantar algumas dúvidas sobre a consecução dos objectivos que levaram à criação dos FRIE, designadamente quanto à necessidade dos montantes para aí encaminhados.
- ◆ A actuação do IAPMEI em relação às participadas, em termos de controlo de eficácia dos investimentos e da capacidade de intervenção, não se revelou adequada, atendendo à autonomia jurídica e aos recursos financeiros com que esse Instituto se encontra dotado. Tendo ainda em conta o quadro legal vigente e a natureza instrumental das participações directas, o Tribunal **entende** que a actuação do Instituto em relação às participadas, deve orientar-se dentro das seguintes regras:
 - § Acompanhar, de forma sistemática, os resultados dos investimentos realizados junto dos seus beneficiários directos, designadamente ao nível da sub-carteira dessas participadas.
 - § Tomar medidas, com celeridade, no sentido de corrigir as situações em que o cumprimento dos objectivos fixados não se verifique, ou esteja em risco.

Para o cumprimento destas metas o Tribunal recomenda ao IAPMEI que se baseie na informação transmitida pelos seus representantes nos órgãos sociais das participadas e em análises que expressamente ponderem a questão do interesse da manutenção das participações ou a necessidade de desinvestir (cfr. ponto 7.3.3.5).

3. *Aplicação das receitas das reprivatizações*

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP em 1999, ascenderam a 211,9 milhões de contos, tendo 125,7 milhões de contos sido destinados à redução de dívida pública e 86,2 milhões a novas participações no capital de empresas (cfr. ponto 7.4.1).
2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 1999, ascendia a 109 milhões de contos, valor significativamente superior ao registado nos anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).
3. Em 1999, os processos de privatização indirecta de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, realizados por intermédio da PARTEST, não geraram quaisquer mais-valias para esta última, pelo que as receitas obtidas foram aplicadas pelo FRDP nas finalidades previstas na lei.
4. A contabilização da receita das privatizações, na CGE/99, não se traduz na sua sobrevalorização, como ocorrera em anos anteriores em resultado dos procedimentos então utilizados para a restituição de receitas. A transferência destas receitas para o FRDP está inscrita na CGE/99 de forma a evidenciar as aplicações a que se destinavam.

4. *Saneamento financeiro da Lisnave*

1. Relativamente à execução do protocolo de saneamento financeiro da Lisnave no período de 1997 a 1999 constatou-se que os encargos pagos ou efectivamente assumidos no período sob análise, líquidos das receitas que do protocolo também resultaram, e adicionados àqueles que foram pagos ao abrigo dos anteriores contratos, totalizam 101 milhões de contos até ao final de 1999.
2. No entanto, e como resultado deste protocolo ou de cláusulas de anteriores contratos que o protocolo manteve em vigor, o Estado poderá ainda vir a suportar novas despesas, designadamente:
 - ♦ O pagamento à Gestnave dos valores necessários para manter a solvência da empresa caso se mantenha, como tudo indica, a situação fortemente deficitária.
 - ♦ O pagamento do preço correspondente à recompra das unidades de participação do Fundo Margueira Capital ou ao reembolso aos seus titulares da menos-valia então verificada em 31/12/2002;
 - ♦ O pagamento da compensação semestral aos titulares das unidades de participação daquele Fundo, até ao final de 2002, cujo valor dependerá da taxa de juro vigente no mercado;
3. No final de 1999, a execução do saneamento financeiro da Lisnave representava já para o Estado um custo médio por trabalhador superior a 15.800 contos, considerando o número de trabalhadores que à data da celebração dos contratos de 1993 estavam ao serviço da Lisnave, Setenave e Solisnor.
4. Para além do grau de incerteza existente sobre a viabilidade económica da nova operadora de reparação naval (Lisnave–Estaleiros Navais S.A.), também a possibilidade da sua competitividade, quer a nível nacional quer a nível da União Europeia, tem já sido posta em



- causa, o que torna questionável a dimensão financeira da intervenção do Estado neste processo.
5. Nessa medida, recomenda-se ao Governo, através dos Ministros da Economia e das Finanças, que, face à incerteza da consecução de alguns dos objectivos que o Protocolo de Abril de 1997 se propunha alcançar, designadamente no que respeita à viabilidade da nova operadora de reparação naval, e ao custo elevado de algumas medidas da vertente social, adopte as medidas necessárias para diminuir o impacto futuro do Protocolo na despesa pública;
 6. No que respeita às opções a tomar, no final de 2002, relativamente às unidades de participação do Fundo Margueira Capital, recomenda-se igualmente ao Governo que pondere adequadamente, não só os valores que os cofres públicos deverão desembolsar, mas também a manutenção dos terrenos na titularidade do sector público, tendo em conta que essa titularidade garantirá a afectação daqueles terrenos a fins mais consentâneos com o interesse público.

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

A) Âmbito de verificação

Competindo ao Tribunal de Contas, no âmbito da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, pronunciar-se sobre a movimentação relativa a Operações de Tesouraria, procedeu-se à análise crítica do respectivo modelo de contabilização e das seguintes contas seleccionadas para o efeito:

- ◆ Centralizadoras das Caixas;
- ◆ Receptoras expressas em euros;
- ◆ Banco Espírito Santo relativa à movimentação dos valores referentes a concessão à AENOR – Auto-Estradas do Norte, SA;
- ◆ Outros Valores a Regularizar;
- ◆ Circuito das Autarquias;
- ◆ Adiantamentos nos termos do Decreto-Lei n.º 332/90 e do Decreto-Lei n.º 191/99;
- ◆ Fundo de Estabilização Tributário;
- ◆ Receitas cobradas através dos Tribunais Tributários de 1.ª Instância;
- ◆ Execuções Fiscais;
- ◆ Depósitos Diversos;
- ◆ Depósitos de Diversas Proveniências.

Para esta apreciação foram essenciais o tratamento e análise da informação relativa ao balancete e aos diários da Contabilidade do Tesouro, comparando os valores obtidos com os da Conta Geral do Estado, e a auditoria realizada à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 1999.

Foram ainda analisados os dois documentos relativos ao Balanço de Tesouraria elaborados pela Direcção-Geral do Orçamento e pela Direcção-Geral do Tesouro.

B) Conclusões e Recomendações

1. Na Contabilidade do Tesouro relativa a 1999, foram mantidos no essencial os procedimentos e a aplicação informática utilizados no ano transacto para registar a actividade na Tesouraria do Estado, pelo que a fiabilidade deste sistema de registo, pese embora a evolução observada em aspectos relativos à documentação de suporte e à regularização de saldos, **tem de continuar a ser considerada** como insuficiente, especialmente por falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada (cfr. ponto 8.3).
2. Esta insuficiência não é exclusiva da Contabilidade do Tesouro porque, no fundamental, resulta de deficiências que são extensivas aos sistemas de registo e controlo utilizados pelas outras entidades intervenientes no modelo de contabilização que tem vindo a produzir a Conta Geral do Estado, nomeadamente, no que concerne ao apuramento da Receita Orçamental efectivamente cobrada e à movimentação por Operações de Tesouraria (cfr. ponto 8.3), destacando-se:
 - ◆ A desarticulação entre as entidades intervenientes na contabilização, especialmente, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si, de forma a assegurar a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações, para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações;
 - ◆ O sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às mesmas operações em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação; estes dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que estivesse relacionado de forma fiável e tempestiva com os restantes sistemas de contabilização, de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada;
 - ◆ O atraso verificado na implementação efectiva dos sistemas informáticos de grande porte, entre os quais o Sistema de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria da Direcção-Geral do Tesouro e o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento.
3. Verificou-se que o controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro sobre as contas de operações de tesouraria apresenta deficiências similares às assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano transacto (cfr. ponto 8.3):
 - ◆ A Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo, por entidades ou por finalidades, fazendo depender o controlo dos registos da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível, dada a insuficiência de recursos;
 - ◆ O registo cronológico (data de movimento) nem sempre corresponde à data efectiva em que as operações são registadas, detectando-se com frequência desfasamentos significativos, com especial incidência nas operações de rectificação, regularização e de encerramento da



- contabilidade, reveladores da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada e a registar;
- ◆ Transição de ano para ano dos saldos de muitas das contas, sem que tenham sido adoptados procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem;
 - ◆ Insuficiência do controlo exercido sobre as contas de terceiros, o qual consiste, em regra, na identificação das entidades intervenientes na movimentação das contas e na confirmação da suficiência do saldo para suportar as saídas para as quais foi previamente solicitada autorização;
 - ◆ Deficiências na respectiva aplicação informática geralmente devidas à excessiva permissividade conferida aos operadores no processamento dos registos.
4. Como uma das condições essenciais para um desempenho da Direcção-Geral do Tesouro compatível com a importância das funções que lhe foram atribuídas no âmbito da Reforma da Administração Financeira do Estado, o Tribunal de Contas **recomenda** a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam a Tesouraria do Estado, a salvaguarda dos dinheiros públicos, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível (cfr. ponto 8.3).
5. Verificou-se que a conta recebedora dos fundos arrecadados pela tesouraria de finanças da Póvoa do Lanhoso apresentava um saldo superior a um milhão de contos, não constando do respectivo extracto o registo de qualquer transferência para o Banco de Portugal, **situação claramente irregular** que evidencia a ineficácia do controlo (cfr. ponto 8.4.2).
6. Verificou-se que a omissão do registo de entradas de fundos superiores a onze milhões de contos numa das contas bancárias do Tesouro, bem como da respectiva afectação a Depósitos Diversos, só foi detectada sensivelmente um ano após a realização das respectivas operações ; tal lapso não foi impeditivo da saída de onze milhões de contos daquela conta em Outubro de 1999 quando o valor entregue ainda não tinha sido contabilizado como previamente entrado; esta situação é um exemplo sintomático (cfr. ponto 8.4.3):
- ◆ Do desfasamento temporal não admissível entre a ocorrência do facto, o seu registo e controlo, evidenciando o atraso da contabilidade nas conciliações bancárias e a intempestividade do controlo;
 - ◆ Da inadequação de procedimentos relativos a pagamentos por operações de tesouraria, designadamente, do procedimento de autorização da saída de fundos afectos a uma conta de âmbito genérico pela suficiência do seu saldo (neste caso, a conta de depósitos diversos), resultando evidente que a falta de discriminação do mesmo, por operação específica, permite saídas sem que previamente se registem as correspondentes entradas.
7. O controlo sobre a movimentação registada na conta “Outros Valores a Regularizar” revelou-se insuficiente porque intempestivo quanto à detecção e regularização dos factos; o respectivo extracto só deixou de apresentar saldo devedor (registado desde 4 de Novembro) após o lançamento de operações de regularização já na fase de encerramento da contabilidade (no segundo semestre de 2000); à semelhança de parte significativa das contas de terceiros não foi possível obter a composição do saldo credor final por operação (cfr. ponto 8.4.4).

8. Verificou-se ainda que continua por regularizar o saldo credor originado na conta de “Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90” em 1998, **não tendo sido dado acolhimento à recomendação** do Tribunal de Contas (cfr. ponto 8.4.6).
9. As receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário (mais de 5,3 milhões de contos) foram abatidas à cobrança inscrita na tabela da Direcção-Geral do Tesouro e transferidas para a conta de “Restituição de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95-DGT”, infringindo o n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que o Tribunal considera como uma lei reforçada (cfr. ponto 8.4.7).
10. Da análise efectuada à conta “Execuções Fiscais” verificou-se que a Direcção-Geral do Tesouro emite cheques a favor de entidades diferentes das destinatárias das verbas a reembolsar, prática que pode implicar posteriores entregas, através de cheques emitidos sobre contas não integradas no Sistema de Meios de Pagamento do Tesouro; para além de **irregular** face ao disposto no Regime da Tesouraria do Estado, esta situação introduz riscos acrescidos na movimentação de fundos públicos, pela falta de controlo inerente às condições em que se desenvolvem todas as fases deste procedimento (cfr. ponto 8.4.8).
11. Tendo em conta os resultados da análise realizada às contas seleccionadas na Contabilidade do Tesouro, o Tribunal de Contas entende ainda formular ou reiterar as seguintes **recomendações**:
 - ♦ Definir circuitos de informação que assegurem as condições indispensáveis ao exercício eficaz do controlo (interno e externo) das operações registadas durante todas as fases de processamento desse registo e não apenas após o respectivo encerramento;
 - ♦ Elaborar reconciliações periódicas entre extractos contabilísticos e extractos bancários, incluindo os produzidos pela Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, devendo neste último caso ser enviados aos titulares das contas extractos bancários conciliados;
 - ♦ Instituir procedimentos de registo e controlo que possibilitem a discriminação permanente dos valores que constituem os saldos das contas, por operação específica ou por beneficiário, bem como a regularização dos saldos das contas cujas regras de movimentação não permitam a existência ou a manutenção indeterminada de saldos.

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo engloba a análise das principais operações efectuadas para efeitos de encerramento da Conta, com influência no valor final da despesa e da receita orçamentais, bem como o apuramento dos saldos de encerramento evidenciados na Conta.

1. No que respeita à despesa, foram analisadas as operações relativas à retroacção (antecipação) de reposições efectuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, bem como as respectivas guias de reposição.
2. No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:



- ◆ À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Operações de Regularização da Escrita Orçamental;
- ◆ À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Restituições de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95, a favor do Fundo de Estabilização Tributário;
- ◆ Ao registo das necessidades brutas de financiamento através da transferência de empréstimos contraídos pelo Estado – Dívida Pública – para receita orçamental não efectiva.

Foram ainda analisados os saldos das receitas por cobrar segundo a classificação económica e os saldos em disponibilidades e em aplicações.

B) Conclusões e Recomendações

1. Antecipação de reposições

As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2000 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/99, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram 2.136.746 contos. De acordo com as respectivas guias de reposição, analisadas pelos serviços do Tribunal, esse montante respeita às seguintes situações:

- ◆ 2.033.861 contos (95,2%) – reposições, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", referentes a alíneas com a classificação económica "compensação em receita-CEE";
- ◆ 77.055 contos (3,6%) – reposições de saldos, por organismos com autonomia apenas administrativa, de verbas inscritas nas Subdivisões 97 e 99 ("despesas com compensação em receita"), e por serviços com autonomia administrativa e financeira, de verbas inscritas no Cap.º 80 – "Contas de Ordem";
- ◆ 14.464 contos (0,7%) – reposições para a regularização de pagamentos, realizados em 1999, que excederam as respectivas dotações;
- ◆ 11.366 contos (0,5%) – reposições, por diversos serviços, de valores pouco significativos, em resultado, nomeadamente, do processamento em duplicado de requisições de fundos ou da sua incorrecta classificação económica.

2. Transferência de receitas orçamentais

1. A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada através de operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o que o Tribunal **considera** ilegal, como já foi referido em anteriores Pareceres (cfr. ponto 9.1. b)).
2. Esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário, tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 26,2 milhões de contos de

receitas não utilizadas até final de 1998 e a saída (por abate) de 35,1 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 1999 (cfr. ponto 9.1.b)).

3. O Tribunal **recomenda** que a Direcção-Geral do Orçamento considere as operações efectuadas para salvaguarda da consignação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário, como operações de encerramento da Conta Geral do Estado e as evidencie de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 9.1.b)).
4. O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a revelar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo) e de utilização desses fundos, uma vez que os saldos podem resultar da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do Orçamento do Estado a essa finalidade; note-se ainda que a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública) (cfr. ponto 9.1.b)).
5. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 64,94 milhões de contos o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros (como resultante de empréstimos internos afectos a 1999), uma vez que a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 2000; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido, para a conta “Produto de empréstimos – período complementar da receita de 1999”, após o encerramento da Conta Geral do Estado e da Contabilidade do Tesouro de 1999 (cfr. ponto 9.1.c)).
6. A generalização do mero registo das cobranças continuou a eliminar o valor das receitas por cobrar, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.2a)).
7. As alterações efectuadas no sentido de igualar os valores da CGE aos constantes da contabilidade do Tesouro foram aplicadas à cobrança mas não à liquidação, o que provocou divergências superiores a 380 mil contos nas receitas cobradas e (de sentido contrário) nas receitas por cobrar, face à informação das tabelas. (cfr. ponto 9.2a)).
8. A maior parte das receitas virtuais (que ainda subsistem) tem sido anulada ou permanece por cobrar indefinidamente, assimilando estas receitas a créditos de cobrança muito duvidosa (cfr. ponto 9.2a)).

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

A) Âmbito de Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea d) do nº1 do artº 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do



Estado, aprecia designadamente, os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado.

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

B) Conclusões e Recomendações

1. Fluxos financeiros entre o subsector Estado e o SPE

1. O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento de Estado para 1999) o relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 13º da LEOE (Lei n.º 6/91), não permitindo avaliar em que medida os fluxos verificados foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio (cfr. ponto 10.1).
2. No que diz respeito aos fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 77,2 milhões de contos, cerca de 2,7 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, contrariando o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 10.2.1.1).

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, verificou-se que alguns serviços integrados no subsector Estado (ICS e CNCDP), procederam a transferências a favor de entidades do SPE; essas transferências no montante de 43,7 milhares de contos, foram processadas incorrectamente por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial, e por consequência não evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.2.2).

3. Em 1999 registou-se um acréscimo do esforço financeiro por parte do Estado relativamente ao SPE no montante de 53,1 milhões de contos (+13,1%), tendo contribuído para esse aumento os subsídios e indemnizações compensatórias (+5,4 milhões de contos), a assunção de passivos e aquisição de créditos (+23,9 milhões de contos) e a concessão de avales (+143,6 milhões de contos).

Por seu turno, as transferências de capital e as dotações de capital, registaram decréscimos de, respectivamente, 1,3%, e 53,4% (cfr. ponto 10.2.3).

4. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram um decréscimo (-294,0 milhões de contos), tendo contribuído para tal a diminuição das receitas provenientes da alienação de partes sociais de empresas (-215,9 milhões de contos) e os dividendos e participação nos lucros (-77,5 milhões de contos), reflexo do processo das reprivatizações em curso (cfr. ponto 10.3).

2. Fluxos financeiros entre os FSA e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros entre os FSA e o SPE, verificou-se que dos subsídios e transferências de capital evidenciados na Conta Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, no valor global de 10,6 milhões de contos, apenas 3,5 milhões de contos (32,7%) se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial (cfr. ponto 10.4.1).

Verificou-se, por outro lado, que diversos serviços e fundos autónomos (IAPMEI, ICCTI, Fundação para a Ciência e Tecnologia, IFADAP, ICP, IEFP e IPAE), processaram cerca de 3,1 milhões de contos, a favor de entidades do sector público empresarial, por conta de rubricas de classificação económica incorrectas, e por consequência, não evidenciados na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.

Em suma, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 7,1 milhões de contos, como sendo destinados ao SPE, que não o são na realidade e, não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração pública. Este procedimento contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.4.2).

2. Relativamente às receitas com origem no SPE, dado que na Conta Geral do Estado as receitas dos FSA são apresentadas de forma muito agregada, não foi possível proceder a qualquer tipo de análise (cfr. ponto 10.4.2).

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

A) Âmbito da Verificação

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

No que diz respeito aos fluxos financeiros para a União Europeia, para além da execução global, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições ocorridas em 1999.

Relativamente aos fluxos financeiros oriundos da União Europeia, procedeu-se a uma apreciação global, no horizonte temporal 1994-1999, com particular incidência na execução financeira de 1999, sua relação com a CGE/99 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.



Este capítulo integra ainda sínteses dos relatórios de auditoria “Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana - IORU” e “Avaliação Global dos Impactos da PAC, no Domínio das Culturas Arvenses”.

B) Conclusões e Recomendações

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

Conforme já foi referido em Pareceres anteriores, a análise do Tribunal neste domínio é dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Com efeito, embora a CRP e a LEOE consagrem (disposições conjugadas dos arts. 106º, nº3, al. f), da CRP e 13º, nº1, al. f), e nº.2, al. h), da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro) a obrigatoriedade da proposta do orçamento ser acompanhada de informação relativa às transferências dos fundos comunitários e da relação dos programas que beneficiem de tais financiamentos, bem como de um mapa de origem e aplicação de fundos, essa informação não consta da previsão dos arts. 27º e 29º da LEOE relativos, respectivamente, à "Estrutura da CGE" e aos "Anexos Informativos", apesar de o artº 26º da mesma Lei apontar no sentido da CGE dever apresentar uma estrutura idêntica à do OE.

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

2. Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

1. No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais, verificou-se não haver total coincidência entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento de Estado para 1999) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, facto para o qual não se encontra explicação, uma vez que os dois documentos são apresentados à Assembleia da República conjuntamente (cfr. ponto 11.2.1).
2. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 253,8 milhões de contos, ou seja, + 8,9 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os "Recursos Próprios IVA" cuja execução se revelou superior em mais 10 milhões de contos ao inicialmente previsto (cfr. ponto 11.2.1).
3. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise, e que ascenderam a 212,7 milhões de contos registaram, em relação ao ano de 1998, um acréscimo de cerca de 15,1 milhões de contos, tendo contribuído para tal o aumento verificado na contribuição "recurso complementar PNB", no montante de 9,9 milhões de contos, e a "compensação ao Reino Unido", no montante de 9,0 milhões de contos, atenuado pela evolução negativa dos "Recursos próprios IVA" (- 3,83 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.2).
4. A deficiente previsão das verbas necessárias ao pagamento das contribuições financeiras conduziu a que várias transferências para o orçamento da União Europeia ocorridas em 1999

tivessem sido efectuadas por operações de tesouraria, embora posteriormente regularizadas por despesa orçamental, após as necessárias alterações orçamentais.

3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

1. Em 1999 foram transferidos da UE fundos no montante de 813,7 milhões de contos, o que representa uma diferença de -56,9 milhões de contos (-6,5% das verbas globais previstas) face às estimativas apresentadas pelo Governo no Relatório Geral constante da Proposta de Lei n.º 211/VII (cfr. ponto 11.3.1.3.1).
2. Os fluxos financeiros da UE financiaram uma parte considerável dos investimentos do PIDDAC, atingindo-se em 1999 uma taxa de execução comunitária de 85,4%, o que corresponde a uma melhoria de 10,5 pontos percentuais relativamente à alcançada em 1998 (cfr. ponto 11.3.1.3.1).
3. Relativamente à execução dos fundos que integram o QCA II e do Fundo de Coesão, cujos compromissos foram assumidos até 31/12/1999 mas em que a execução pode estender-se até 31/12/2001, verificava-se em 1999 o seguinte (cfr. ponto 11.3.1.3):
 - ◆ Para uma programação global de 1 281,3 milhões de contos (a executar até final de 2001), foram realizadas despesas num total de 638 milhões de contos;
 - ◆ O QCA II apresentava uma execução financeira de despesa pública comunitária de 49,7%. Acima desta taxa média encontravam-se o FSE e o FEOGA-Orientação, com 59,8% e 58,5%, respectivamente. O FEDER, apesar de registar uma taxa de realização inferior (45,9%) à da média alcançada para o QCA II, era o que mais se aproximava desta, enquanto que o IFOP era o fundo que mais se distanciava da programação, executando apenas 27,4%;
 - ◆ Particularizando, ao nível dos Eixos, o Eixo I – “Qualificar os Recursos Humanos e Emprego” era o que evidenciava a melhor taxa de realização (67,7%), enquanto o Eixo IV – “Fortalecer a Base Económica Regional” era aquele onde os resultados ficavam mais aquém do programado (44,1%);
 - ◆ O Fundo de Coesão apresentava uma taxa de realização global de 75%, destacando-se o sector dos transportes cuja taxa foi substancialmente superior à registada no sector do ambiente - 90,6% e 67,6%, respectivamente;
 - ◆ No âmbito do FEOGA-Garantia destacavam-se, pela sua expressão financeira, as ajudas concedidas no sector dos cereais (29%), nas medidas de acompanhamento (19,6%) e no sector da carne de bovino (13%), as quais representavam, no seu conjunto, mais de metade dos pagamentos efectuados.
4. No que respeita ao período de vigência do QCA II, verificou-se que (cfr. pontos 11.3.1.4.1, 11.3.1.4.2 e 11.3.1.4.5):
 - ◆ Foram efectuadas transferências da UE para Portugal (relativas ao QCA II e ao Fundo de Coesão) no montante de 3 247,2 milhões de contos, o que representou aproximadamente 88% do total programado;
 - ◆ O montante transferido em relação ao FEOGA-Garantia ascendeu a cerca de 793 milhões de contos, dos quais 131 milhões de contos (cerca de 17%) se traduziram em transferências ocorridas em 1999;



- ◆ O FEDER representou 41% do montante global acumulado de 4 222,1 milhões de contos, seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE, o Fundo de Coesão, o FEOGA-Orientação e o IFOP, com 19%, 14%, 12%, 9% e 1%, respectivamente;
 - ◆ O Fundo de Coesão (90,5%), o FSE (90,4%), o FEOGA-Orientação (89,6%), e o FEDER (87,2%) foram os fundos cujas transferências da UE mais se aproximaram dos valores programados, sendo o IFOP o que mais se distanciou no tocante às transferências previstas no respectivo período (59,5%);
 - ◆ Em termos globais, e relativamente aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão, para que se cumpra a programação de 3 679,7 milhões de contos, deverão ainda ser recebidos da UE cerca de 432,5 milhões de contos, aproximadamente 12%;
 - ◆ Os fundos que integram o QCA II apresentaram uma taxa de realização global de 83,9%. O FSE (89,3%) e o FEDER (84%) foram os que registaram maiores taxas de realização, enquanto que o IFOP registou uma taxa substancialmente mais baixa, apenas de 63,3%;
 - ◆ As ajudas globais concedidas, no âmbito do FEOGA-Garantia, atingiram 875,4 milhões de contos, destacando-se os sectores dos cereais e da carne de bovino que representavam, respectivamente, 32% e 12%. Salienta-se ainda a evolução positiva registada ao nível das medidas de acompanhamento que, no final de 1999, detinham um peso de 14%.
5. Da análise, por fundo e por instrumento financeiro, da despesa pública total acumulada, relativa ao QCA II, retiraram-se as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.1.4.3):
- ◆ Da despesa pública total acumulada (3 781,5 milhões contos), cerca de 69% traduziu-se em despesa pública comunitária, correspondendo o esforço nacional a 1 165,4 milhões de contos;
 - ◆ O FEDER foi o fundo que deteve maior peso na despesa comunitária acumulada (64%), seguido do FSE (22%), do FEOGA-Orientação (13%) e, por último, do IFOP (1%);
 - ◆ Em termos globais, o Eixo II foi o que revelou maior peso (40,7%) na despesa comunitária acumulada, seguido dos Eixos I (22,2%), IV (22%) e III (8,8%) e representando as Iniciativas Comunitárias 5,6%.
6. A análise do Fundo de Coesão, no mesmo período, permitiu concluir o seguinte (cfr. ponto 11.3.1.4.4):
- ◆ A despesa global executada ascendeu a 744,9 milhões de contos, estando-lhe associado um esforço nacional de 244,3 milhões de contos;
 - ◆ A taxa de realização global foi de 90,2%;
 - ◆ A taxa de realização comunitária foi de 89,3%, destacando-se o sector dos transportes, com uma taxa (95%) bastante superior em relação à verificada no sector do ambiente (83,5%);
 - ◆ A orientação comunitária, que aponta para um equilíbrio adequado dos investimentos entre o ambiente e os transportes, ficou perto de ser alcançada, pois, em termos de execução, o sector dos transportes representou 52% e o do ambiente 48%.

4. Avaliação global dos impactos da IORU - QCA II

1. No domínio da IORU estabeleceram-se objectivos gerais e específicos, definidos e operacionalizados em segmentos distintos, mas complementares, que foram quantificados em termos físicos e financeiros e nos quais se definiram metas e indicadores de realização física (cfr. ponto 11.3.2.2).
2. Embora tenham existido adaptações, ao longo das várias reprogramações registadas na IORU, de carácter financeiro e temporal e de alargamento a outros programas de habitação social e a outra tipologia de beneficiários, não se encontraram evidências de alterações das metas ou dos indicadores inicialmente definidos (cfr. ponto 11.3.2.4).

Neste contexto, **recomenda-se** que sejam actualizadas, sempre que necessário, as metas inicialmente previstas, em função das modificações introduzidas ao longo do desenvolvimento das Intervenções Operacionais, no sentido de se obter coerência com os resultados finais a alcançar.

3. A aprovação tardia da EAT e o processo difícil e moroso de recrutamento do pessoal contribuíram para um arranque lento da implementação e do desenvolvimento da Estrutura de Gestão, reflectindo-se nos primeiros anos, de algum modo, na eficácia da gestão global da IORU (cfr. ponto 11.3.2.2).
4. Os recursos humanos da EAT não foram os adequados. Este aspecto teve reflexos ao nível do acompanhamento da realização física dos projectos e, conseqüentemente, na actualização dos registos relativos ao quadro dos indicadores físicos (cfr. ponto 11.3.2.2).

Recomenda-se, deste modo, que, de futuro, se proceda à constituição, em tempo útil, das Estruturas de Gestão e da Estrutura de Apoio Técnico, dotando-as dos elementos apropriados e de condições de estabilidade.

5. Observou-se o cumprimento das regras e procedimentos internos levados a cabo pelo Sub-Comité de Acompanhamento, nomeadamente com a preocupação de institucionalizar mecanismos de auto-avaliação da IORU com vista à introdução atempada de medidas correctivas na sua execução (cfr. ponto 11.3.2.2).
6. O quadro de actuação global ao nível do controlo instituído considera-se positivo quer em termos de quantidade quer em termos dos procedimentos instituídos. Salienta-se, no entanto, que, no que concerne à aferição da execução física dos projectos, a abordagem se efectuou globalmente, não se registando detalhes quanto ao desenvolvimento dos indicadores de impacto e de realização física (cfr. ponto 11.3.2.2).
7. Não foram apresentados trabalhos, no âmbito da avaliação da IORU, pelo Supervisor do QCA II (cfr. ponto 11.3.2.2).

Assim, **recomenda-se** uma atenção sistemática e redobrada no acompanhamento e avaliação da realização física das acções que porventura possam vir a prosseguir os objectivos desta ou de outras Intervenções Operacionais, na linha das orientações definidas no âmbito do QCA III.

8. Dos 97 milhões de contos relativos à despesa pública total aprovada, 43,7 milhões de contos são relativos às Medidas 1 e 2. Destes, a maior fatia (65%) encontra-se afectada à Medida 1,



particularmente dirigida à renovação urbana das áreas ocupadas por barracas e à criação de uma vida própria nos novos bairros de realojamento, na qual se encontrava aprovada uma despesa pública de 28 milhões de contos, repartida por 191 projectos. O restante valor, de cerca de 15 milhões de contos, destinou-se à reabilitação das zonas degradadas, parcialmente ocupadas por bairros sociais já existentes, e distribuía-se por 67 projectos (cfr. ponto 11.3.2.3).

Cumpridos os objectivos físicos e financeiros da IORU, **recomenda-se** que seja considerada a sustentabilidade futura da gestão e manutenção dos espaços reabilitados, nomeadamente, através de entidades que privilegiem a gestão da proximidade e da participação das populações residentes.

Tendo em conta a relevância social desta problemática, que tem a ver com a melhoria das condições de vida das populações mais carenciadas, **recomenda-se** ainda que sejam procuradas soluções programáticas e financeiras, nacionais ou externas, que aproveitem a experiência e contributos da IORU e dêem continuidade aos resultados até agora alcançados.

5. *Avaliação global dos impactos da PAC, no domínio das culturas arvenses*

1. A reforma da PAC de 1992 assentou em duas vertentes principais, consistindo a primeira, na introdução de alterações nas OCMs dos cereais, oleaginosas, proteaginosas (culturas arvenses) e da carne de bovinos e a segunda, na introdução das chamadas *Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC*.

A implementação da reforma de 1992 teve, no essencial, dois tipos de consequências na agricultura portuguesa: provocou um decréscimo nos preços, no produtor, dos cereais e da carne de bovinos e gerou um aumento significativo dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores de culturas arvenses e aos bovinicultores.

A evolução dos apoios (ajudas co-financiadas e compensatórias) prestados às culturas arvenses, em Portugal, registou um aumento entre as campanhas de 1992/93 – 13,5 milhões de contos, correspondentes exclusivamente à ajuda co-financiada – e 1998/99 – 37,8 milhões de contos, dos quais apenas 5,47 milhões de contos são relativos à ajuda co-financiada – (cfr. ponto 11.3.3.2).

2. A análise evolutiva das despesas autorizadas do FEOGA-Garantia, para o conjunto dos países da UE, permite concluir que estas registaram um crescimento assinalável entre 1992 e 1997 (26%) e uma ligeira quebra em 1998 (5%), sendo o acréscimo percentual no período de 1992/98 de 20,5%. Em Portugal, registaram-se algumas oscilações com um crescimento notório em 1995 – efeito da reforma da PAC (cfr. ponto 11.3.3.3).
3. No período 1994/99, as culturas arvenses representavam, na UE, entre 38% e 46% na estrutura de produtos do FEOGA-Garantia e, em Portugal, entre 27% e 34%, fixando-se em 1999, respectivamente, em 45% e 28%. Portugal absorveu nesse ano apenas 1,0% das ajudas comunitárias (cfr. ponto 11.3.3.4).
4. No período “1990”–“1996”, a agricultura portuguesa apresentou ganhos médios de competitividade 4,1 vezes superiores aos obtidos pela agricultura da UE.

Tal diferença deve-se aos ganhos de vantagens competitivas que foi possível alcançar, decorrentes de melhorias estruturais, que compensaram, amplamente, as perdas de

produtividade económica do factor terra - 1,8 vezes superiores em Portugal - e que foram consequência das opções produtivas e tecnológicas adoptadas após a reforma da PAC.

Esta reforma gerou uma evolução favorável ao nível do suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas, resultante de acréscimos nas transferências de rendimento, embora não tenha contribuído para a sua distribuição mais equitativa (cfr. ponto 11.3.3.6).

5. O impacto da reforma da PAC sobre os preços, no produtor e no consumidor, dos cereais em Portugal, após a reforma de 1992, gerou uma convergência entre os preços dos cereais em Portugal, na UE e no mercado mundial, a qual foi alcançada através de decréscimos acentuados nos preços nominais portugueses e comunitários e de acréscimos, após 1994, nos correspondentes preços mundiais (cfr. ponto 11.3.3.7).
6. Os impactos previstos na Agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa abrangem, em geral, alterações da seguinte natureza (cfr. ponto 11.3.3.8):
 - ◆ A redução dos preços institucionais, com vista ao incremento da competitividade e à aproximação dos preços europeus dos do mercado mundial, a qual será parcialmente compensada pelo aumento de ajudas directas (pretende-se acabar com a relação entre a produção e o nível das ajudas);
 - ◆ A aplicação de medidas agro-ambientais no âmbito de programas de desenvolvimento rural;
 - ◆ Relativamente ao sector das culturas arvenses, prevêem-se algumas modificações, designadamente: uma alteração do preço de intervenção dos cereais; a manutenção do sistema de aumentos mensais; a manutenção dos princípios do actual sistema de superfícies de base e planos de regionalização; a retirada de terras obrigatória e a manutenção, no caso dos pequenos produtores, da isenção desta retirada;
 - ◆ No que respeita à política de desenvolvimento rural, prevê-se o apoio comunitário aos investimentos nas explorações agrícolas, a concessão de ajudas destinadas a facilitar a instalação de jovens agricultores, o apoio à reforma antecipada, a concessão de indemnizações compensatórias, por hectare, e o apoio às medidas agro-ambientais.

Face ao panorama apresentado, concluiu-se também, em síntese, na mesma auditoria, que a competitividade no mercado agrícola e a protecção do ambiente preconizam o reforço das medidas de apoio à reconversão produtiva e tecnológica e ao ajustamento estrutural dos sistemas de produção e das explorações agrícolas e/ou florestais, bem como à adequação, manutenção e desenvolvimento dos sistemas agro-ambientais e agro-rurais.



SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

Os aspectos fundamentais que orientaram a elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 1999 (CSS/99) sintetizam-se como segue:

1. Caracterização genérica e enquadramento do sistema de Segurança Social, em termos legislativo e orçamental, tendo em conta o Decreto-Lei de execução orçamental e as alterações orçamentais, bem como a composição da Conta e respectivas peças contabilísticas, demonstrações financeiras e processo de consolidação.
2. Análise da execução orçamental e da evolução das principais receitas e despesas, assim como, das fontes de financiamento do sistema e dos regimes que o integram – receitas provenientes do RG (onde se destacam as contribuições), financiamento do OE, transferências do exterior e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – e respectiva afectação dos recursos daí provenientes.
3. Apreciação do Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos e respectivas operações de consolidação, complementada pela avaliação do comportamento das suas componentes patrimoniais mais significativas – Activo, Passivo e Situação Líquida – e principais rubricas – disponibilidades financeiras, créditos a curto, médio e longo prazos, imobilizações financeiras e reservas.
4. Perspectiva da evolução das despesas correntes com acção social, com especial incidência nos subsídios a IPSS com acordos de cooperação, designadamente no que concerne à sua distribuição regional por áreas sociais e valências e análise de indicadores de eficiência sobre a sua actividade.
5. Apreciação das políticas de apoio ao emprego e formação profissional e das implicações, directas e indirectas, nas CSS e no sistema de Segurança Social.
6. Reflexão, com base em dados físicos e financeiros, sobre os primeiros anos de implementação do Rendimento Mínimo Garantido e análise de alguns indicadores, designadamente, os pagamentos indevidos e os cancelamentos e respectivas causas.
7. Estudo da evolução das dívidas de contribuintes sob os mais diversos ângulos e das medidas implementadas para fazer face a este fenómeno, nomeadamente, os acordos de regularização (com destaque para o chamado “Plano Mateus”), bem como alguns aspectos de natureza administrativa associados à gestão das contas de contribuintes.
8. Foram ainda analisados os créditos sobre terceiros, independentemente da dívida de contribuintes, nomeadamente os temas das prestações sociais indevidas, responsabilidades imputadas ao OE para com o sistema e os saldos da rubrica “Outros devedores e credores”.
9. Análise do património financeiro e imobiliário da Segurança Social, tendo presente o papel do FEFSS, actualmente gerido pelo IGFSS que, sendo formalmente exógeno ao sistema, é titular da maior parte dos seus investimentos financeiros e, anualmente, beneficiário de transferências de

capital com base em saldos excedentários de execução orçamental e do produto da alienação de imóveis.

B) Conclusões e Recomendações

1. O Orçamento e a Conta

1. Quanto ao processo orçamental e modelo contabilístico do sistema, permanecem actuais as recomendações feitas em anteriores Pareceres, para as quais se remete. Assim, mantém-se o desfazamento existente entre o quadro normativo que rege o processo orçamental e a sua execução e, por outro lado, o desajustamento entre o modelo contabilístico, com base nas regras e métodos subjacentes ao PCISS, e os princípios contabilísticos geralmente aceites. **Sendo consensual que a entrada em vigor de uma nova LEO e do POCISS pode contribuir decisivamente para a resolução da maior parte dos problemas que se têm vindo a colocar nesta matéria, o Tribunal recomenda que se publiquem no mais breve prazo possível as normas em questão** (cfr. ponto 12.2.1).
2. O **Decreto-Lei n.º 259/99**, que contém as normas quanto à execução do OSS/99, foi publicado a **7 de Julho**, produzindo, em conformidade com o seu art.º 19.º, efeitos desde o início do ano, o que consubstancia, como habitualmente, o decurso de mais de seis meses durante os quais a execução orçamental se efectuou sem os necessários requisitos legais. **Recomenda-se que os diplomas relativos às normas de execução dos OSS sejam atempadamente publicados** (cfr. ponto 12.2.1).
3. No que respeita às **alterações orçamentais**, mais uma vez se verificou a sua tardia publicação. Assim, ao abrigo do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho, foram publicadas alterações em 27 de Novembro de 2000, 10 de Setembro de 1999 e 5 de Janeiro de 2000. **O Tribunal recomenda que esta prática seja alterada por forma a evitar um desfazamento tão significativo entre o final dos exercícios e a publicação das alterações orçamentais** (cfr. 12.2.4).
4. No que respeita a outras movimentações orçamentais, com Despacho específico necessário, ao abrigo das disposições relativas a alterações orçamentais previstas no Decreto-Lei de execução orçamental, destacam-se os seguintes casos:

◆ Empréstimos sob a forma de linha de crédito:

- § Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e Trabalho e Solidariedade, n.º 909/98, de 30 de Outubro de 1998

Este despacho autoriza o IGFSS a negociar com a CGD uma linha de crédito para adiantamento de valores a receber do FSE para acções de formação profissional no âmbito do QCA, **até ao valor de 10 milhões de contos, os quais não foram inscritos no OSS, quer em 1998, quer em 1999**, tendo sido utilizada em 1999, isto é, entre 14 de Abril de 1999 e 13 de Outubro, **questionando-se assim a sua legalidade**. Esta linha de crédito tinha sido homologada pelo Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais em 20/1/99.



§ Despacho do MTS n.º 15970/99 (2.ª série), de 28 de Julho

Este despacho, autorizando “o IGFSS a contrair um empréstimo em sistema de conta corrente até ao limite de 3 milhões de contos, para pagamento de encargos com o Sub-programa Saúde e Integração Social” (Medida 4 do Programa Integrar), tinha o seu enquadramento legal no n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho.

Ora, acontece que o referido n.º 2 do art.º 9.º do decreto de execução orçamental previa a utilização de linhas de crédito, com autorização prévia do MTS, até ao limite de 20 milhões de contos, mas especificamente destinadas “a financiamento intercalar de acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu”. Assim sendo, **este despacho não pode ter o seu fundamento no referido artigo do decreto de execução orçamental, dado que a aplicação de fundos decorrente da linha de crédito não coincide com o previsto no diploma em questão** (cfr. ponto 12.2.4).

§ Despacho Conjunto n.º 1060/99 do MF, ME e MTS, de 25 de Novembro

O n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho, prevê que “O OSS assegurará, em 1999, a mobilização dos recursos financeiros necessários à execução do estipulado na Cláusula 7.ª do acordo global entre o Estado Português e o grupo Grão-Pará”, em condições a fixar em Despacho Conjunto dos ministros em referência, tendo como objectivo a resolução do problema social dos trabalhadores do Hotel Atlantis Madeira, em consequência da sua demolição, em virtude das obras de ampliação do Aeroporto de Santa Catarina na Madeira.

Na CEO, o valor em questão (2.162 milhares de contos) está inscrito como segue:

§ Transferências Correntes (receita) – Do Ministério das Finanças – para compensação de contratos de trabalho;

§ Despesas Correntes – Subsídios de desemprego, social de desemprego e apoios ao emprego.

No que se refere à inscrição do lado da receita, esta é confirmada na análise das receitas e despesas por regimes inserida no relatório sintético anexo à CSS.

Mas, no entanto, conforme decorre da composição da rubrica do Balanço “Devedores por financiamento e participações do OE”, verifica-se que o valor em questão não foi transferido no exercício, tendo, em conformidade sido relevado na referida conta pela sua totalidade.

Desta situação pode inferir-se que **a CEO não corresponde à realidade, ao admitir a inscrição na receita de um valor que efectivamente não entrou no sistema, conduzindo, por outro lado, a uma leitura desvirtuadora dessa mesma realidade** (cfr. ponto 12.2.4, 12.3.4.2, 12.6.1 e 12.9.1).

2. Execução Orçamental

1. As receitas arrecadadas pelo sistema da SS, em 1999, foram superiores ao valor orçamentado em cerca de 14 milhões de contos, ou seja, apenas 0,6%. Este resultado deveu-se aos desvios positivos ocorridos nas receitas correntes, 86,9 milhões de contos, e nas transferências

- correntes, 3,9 milhões de contos. Contribuíram inversamente as receitas de capital, (-)11 milhões de contos, e as transferências de capital, (-)65,8 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.1).
2. O total das receitas, em 1999, superaram os 2,3 mil milhões de contos, representando, relativamente a 1998, um acréscimo de 162,2 milhões de contos, o que corresponde, em termos relativos, a uma variação na ordem dos 7,5%. O crescimento registado deve-se, por um lado, à evolução positiva das receitas correntes, transferências correntes e receitas de capital, onde se observaram variações absolutas de, respectivamente, 123,4, 50,2 e 9,4 milhões de contos, e, em sentido contrário, ao decréscimo verificado nas transferências de capital, (-)20,8 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.2).
 3. A despesa realizada ficou aquém da orçamentada em cerca de 86,5 milhões de contos, significando um desvio de (-)3,6% relativamente à despesa prevista (cfr. ponto 12.3.2.1).
 4. No exercício em análise verificou-se um relativo equilíbrio entre as receitas e as despesas, sendo o saldo favorável às receitas em apenas 576 milhares de contos, quando, no exercício de 1998, essa diferença se tinha cifrado nos 35,4 milhões de contos. Este facto revela uma notória tendência de convergência entre as receitas e despesas. Esta propensão é, em grande parte, consequência da quebra de capacidade de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes, responsáveis, respectivamente, por 70,7% e 83,0% do total da receita cobrada e da despesa processada, embora atenuada pelo valor das transferências de capital para o FEFSS (113,9 milhões de contos), alegadamente consideradas como contrapartida de saldos de execução orçamental de exercícios anteriores (cfr. ponto 12.3.3).
 5. A componente mais significativa de financiamento do sistema, as contribuições, reforçaram, relativamente a 1998, a sua posição relativa, atingindo, em 1999, 1.610 milhões de contos, o que representa 94% do total das receitas correntes e 69,7% das receitas e transferências incluídas na CEO, enquanto que, no exercício anterior, esses valores se situavam, respectivamente, em 93,5% e 68,8% (cfr. ponto 12.3.4.1).
 6. As transferências do OE, por via do Ministério da tutela (incluindo a verba afecta ao RMG) foram de 417,3 milhões de contos, às quais se deve adicionar o valor destinado a investimento (PIDDAC), de 5,1 milhões de contos. O apoio do Estado através de outros Ministérios ascendeu a 14,3 milhões de contos, pelo que o apoio total tendo como origem esta fonte de financiamento foi de 436,7 milhões de contos (com exclusão do “IVA social” – 80,0 milhões de contos) (cfr. pontos 12.3.4.1 e 12.3.4.2.3).
 7. Da análise dinâmica da despesa, no quinquénio 1995-99, destaca-se o seguinte:
 - ♦ As **pensões** são a parte dominante, representando, ao longo do período em causa, proporções entre 58% (1999) e 60,0% (1997), tendo evoluído, em termos absolutos, de 957,8 milhões de contos, em 1995, para 1.280,6 milhões de contos, em 1999;
 - ♦ Os gastos com os **subsídios de desemprego** atingiram, em 1999, os 146,7 milhões de contos o que correspondeu a um acréscimo, relativamente a 1998, de 13,6 milhões de contos. Esta evolução positiva ocorrida em 1999 inverteu uma tendência de sucessivos decréscimos ocorrida entre 1995 e 1998;
 - ♦ As despesas com **acção social** e o **RMG** (iniciado em 1996) apresentavam, ao longo do período, uma contínua tendência de crescimento, atingindo, em 1999, respectivamente,



145,3 e 55,6 milhões de contos, ou seja, 6,6% e 2,5% do total das despesas, proporções estas, também elas, as mais elevadas do quinquénio (cfr. 12.3.4.1.1).

8. As despesas com a **administração** e as relativas ao **subsídio familiar** apresentavam crescimentos pouco significativos em termos absolutos, revelando proporções relativas, estáveis, no primeiro caso (2,8%) e decrescentes no segundo (3,8% em 1999, quando, no exercício anterior, se situava nos 4,1%). Em relação aos **subsídios por doença** registou-se, relativamente a 1998, um decréscimo absoluto de cerca de 6 milhões de contos, a que não serão alheias as medidas de fiscalização empreendidas com essa finalidade (cfr. ponto 12.3.4.1.1).
9. Da análise dos dados financeiros relativos às **pensões de reforma**, no triénio 1997/99, pode inferir-se que, em 1999, o volume total de despesas com pensões atingiu os 1.280,6 milhões de contos verificando-se, relativamente a 1998, um acréscimo de 103,1 milhões de contos, ou seja, um crescimento relativo de 8,8%. Saliente-se que, no período imediatamente anterior, esse crescimento tinha sido 1,5% inferior ao agora verificado (cfr. ponto 12.3.4.1.3).
10. Quanto aos dados físicos sobre as pensões de reforma, continua a verificar-se um crescimento no número total de pensionistas, atingindo-se, em 1999, os 2.441 milhares, o que representa um crescimento de 0,4% relativamente ao ano anterior. Este aumento é exclusivamente devido ao acréscimo registado no número de pensionistas afectos ao regime geral, cerca de 53 mil indivíduos, dado que, quanto aos outros regimes, se verificou um decréscimo significativo de 43 mil beneficiários. (cfr. ponto 12.3.4.1.3).
11. Foi efectuada uma auditoria específica ao Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII), tendo por objectivos identificar e avaliar o sistema de controlo interno, efectuar um levantamento das actividades desenvolvidas e entidades intervenientes, bem como avaliar a execução financeira. Sem pôr em causa a importância e o mérito de que se reveste este Programa para as populações alvo, a posição do TC em termos de apreciação global, englobando todo o período de vigência do PAII, conduz à qualificação do controlo interno como fraco (cfr. ponto 12.3.4.1.4).
12. O enquadramento legal do sistema, do ponto de vista do seu financiamento, continua a ser dado pela LBSS e diplomas complementares supervenientes, destinando-se a dar cobertura aos regimes aí previstos, bem como a outras situações assimiláveis, conforme decorre das CSS, nomeadamente do seu relatório anexo. De uma forma simplista, pode afirmar-se que as fontes de financiamento do sistema se repartem pelas receitas do próprio regime geral, OE, exterior (principalmente FSE) e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (incluindo o FSS), às quais correspondem os seguintes valores em 1999: 1,7 mil milhões de contos provindos do RG (74,9%), 436,7 milhões de contos transferidos do OE (18,8%), 127,8 milhões de contos oriundos do exterior (5,5%) e 18,8 milhões de contos participados pela SCML (0,8%) (cfr. ponto 12.3.4.2.1).
13. A aplicação por regimes das transferências do OE (incluindo PIDDAC), tem vindo a manter uma estrutura semelhante ao longo dos últimos anos. Assim, quanto a 1999, os meios financeiros com origem no OE distribuíram-se por todos os regimes, incluindo o RG (para cobertura das despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários – 12,6 milhões de contos), suportando totalmente as despesas relativas aos RNCE (79,7 milhões de contos) e em parte o RMG (25,3 milhões de contos). Em relação ao RESSAA (149,1 milhões de contos) e Acção Social (102,4 milhões de contos) a cobertura das despesas foi respectivamente 75,6% e

87,5%. Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos e Acção Social, mas reitera-se, no entanto, a tese de que **o RESSAA, sendo, na prática, um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total** (cfr. ponto 12.3.4.2.3).

14. As transferências do exterior dizem respeito, na sua maior parte, a apoios à formação profissional oriundos do FSE (122,2 milhões de contos), seguindo-se as transferências para o PIDDAC oriundas do FEDER (3,3 milhões de contos) e as transferências da UE (2 milhões de contos) destinadas a compensar o RG quanto à isenção contributiva (cfr. ponto 12.3.4.2.4).
15. As receitas do regime geral atingiram, em 1999, 1.756 milhões de contos, tendo, ao longo do período, financiado não só as despesas deste regime, como as do RESSAA, da acção social, da componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e outras, incluídas no grupo residual “diversos”, devendo ainda acrescentar-se as transferências efectuadas para colmatar o défice no RMG (cfr. pontos 12.3.4.2.3 e 12.3.4.2.5).
16. As transferências providas da SCML (incluindo FSS), cifraram-se, no exercício ora analisado, em 18,8 milhões de contos, continuando a ter como destino privilegiado o financiamento da Acção Social (cfr. ponto 12.3.4.2.6).
17. Continua, à semelhança de anos anteriores e apesar das sistemáticas chamadas de atenção do TC, a verificar-se contradições em relação aos valores dos saldos inscritos nas CSS e do desenvolvimento analítico por regimes incluído no relatório anexo, destacando-se o regime geral, em relação ao qual o saldo final de 1998 era de 119.786 milhares de contos, mas o saldo inicial de 1999 de 100.000 milhares de contos (cfr. ponto 12.3.4.2.9).

3. *Balanço e Demonstração de Resultados*

1. As CSS, incluindo o Balanço e DRL, resultam de um processo de consolidação levado a cabo pelo IGFSS a partir dos dados contabilísticos recebidos das instituições que integram o universo de consolidação, por via do método de consolidação integral, observando-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações – parte dos quais consubstanciados em documentos de suporte e outra parte puramente extra-contabilísticos, **mantendo-se as recomendações de que deveria ser adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção, bem como a elaboração de um “Manual de Consolidação” que integrasse todos os procedimentos seguidos, recomendações que não foram acatadas.** Estas práticas permitiriam mais cabalmente, de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, a observação, de forma mais clara e objectiva, das operações de consolidação efectuadas e o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas. Neste contexto, **os condicionalismos apontados não permitem que o TC possa formular um juízo sobre as operações de consolidação** (cfr. pontos 12.4.1 e 12.4.2).
2. O **Activo** (líquido), no valor de 817,2 milhões de contos, em 1999, cresceu, de 1998 para 1999, 15,1 milhões de contos (1,9%), enquanto no período transacto tinha registado um aumento de quase 80 milhões de contos. Quanto ao **Passivo**, depois de no exercício anterior se ter registado uma interrupção do seu decréscimo, em 1999 retomou essa tendência, por força do decréscimo nas responsabilidades financeiras do sistema, de 48,4 milhões de contos



(34,6%). Em contrapartida, a **Situação Líquida** aumentou em 63,5 milhões de contos, (9,6%) (cfr. ponto 12.4.3).

3. Manteve-se a estrutura do Activo (líquido), continuando os “Créditos a curto prazo”, onde pontificam os contribuintes devedores (540,6 milhões de contos), ou seja, 66,2% do seu total. Seguem-se as “Disponibilidades” e o “Imobilizado Corpóreo”, com valores respectivamente de 225,4 e 41,6 milhões de contos (líquido de amortizações), correspondentes a, respectivamente, 27,6% e 5,1%. O remanescente do Activo atinge cerca de 9,6 milhões de contos e constitui 1,1% do agregado patrimonial em questão (cfr. ponto 12.4.3.1).
4. O crescimento moderado do **Activo**, ficou, essencialmente, a dever-se ao decréscimo registado nas “Disponibilidades”, 16,7 milhões de contos, e a uma evolução mais lenta dos “Créditos a Curto Prazo”, 25 milhões de contos, ou seja, um crescimento relativo abaixo dos 5% (10% em 1998) (cfr. ponto 12.4.3.1).
5. O conjunto dos “Débitos de Curto Prazo” foi o grande responsável pelo acentuado decréscimo registado no **Passivo**, cerca de (-)34,6% relativamente a 1998, pois a maior parte das suas componentes acompanhou, em 1999, essa evolução. Em sentido contrário destaca-se principalmente a rubrica “Outros credores” (7 milhões de contos) (cfr. ponto 12.4.3.2).
6. À semelhança do que se tem vindo a verificar, a **Situação Líquida** continua a denotar uma tendência de crescimento, registando um aumento, de 1998 para 1999, na ordem dos 63,5 milhões de contos, aumento este resultante, em grande medida, do reforço da “Reserva Geral do Sistema” (46,8 milhões de contos) e do aumento dos “Resultados Líquidos” (16 milhões de contos), interrompendo um ciclo trienal de tendência decrescente. Para tal contribuíram principalmente os “Resultados Correntes do Exercício”, com 12,9% em relação a 1998 (15,8 milhões de contos), pois as restantes rubricas registaram pequenas variações (cfr. ponto 12.4.3.3).
7. Os créditos a curto prazo representam uma proporção substancial do Activo Líquido do sistema (66,2%), com especial realce para as dívidas de contribuintes, as quais, no Balanço de 1999, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 442,8 milhões de contos, ou seja, 54,2% do mesmo Activo. Considerando os períodos antecedentes, pode constatar-se um crescimento continuado desta rubrica, quer seja de contribuintes, quer seja relativo a outros devedores. De 1998 para 1999 estes valores patrimoniais apresentaram uma variação positiva de 4,9% (cerca de 25 milhões de contos), com um acréscimo da dívida de contribuintes de 4%, isto é, inferior ao período transacto (9,2%), enquanto os restantes créditos aumentaram 8,8%, igualmente inferior ao período imediatamente antecedente (15%) (cfr. ponto 12.4.5).

4. Acção Social

1. As despesas com acção social continuam a denotar um forte incremento, atingindo, em 1999, os 145,3 milhões de contos, o que significa, relativamente a 1998, um crescimento de 14,9%, ainda assim inferior ao registado no período transacto, 16,9% (cfr. ponto 12.5.1).
2. Os subsídios a IPSS com acordo de cooperação cresceram, em 1999, cerca de 14,8%, ascendendo a 104 milhões de contos, montante este que significa cerca de 71,6% do total das despesas efectuadas nesta área, enquanto as despesas afectas aos estabelecimentos integrados representam apenas 10,3% do total despendido. As restantes despesas, onde se incluem os subsídios eventuais, montaram a 26,2 milhões de contos (cfr. ponto 12.5.1).

3. Foi levada a cabo uma auditoria direccionada para os “sistemas de controlo na atribuição de subsídios a IPSS com acordo”, sendo de registar quanto ao controlo interno exercido pelos ex-CRSS/SRR o seguinte:

- ◆ Relativamente ao trabalho desenvolvido pelos serviços de inspecção interna não existe uma orientação para a área da fiscalização das IPSS;
- ◆ No entanto, aos Serviços de Acção Social, nomeadamente com apoio dos quadros pertencentes aos serviços locais descentralizados, nem sempre suficientemente apetrechados, está reservado um papel fundamental no funcionamento dos processos inerentes, acompanhamento técnico e controlo da correcta aplicação dos subsídios, no registo das IPSS e na emissão de parecer social e prestação de informações sobre as mais diversas situações, nomeadamente a qualidade dos serviços prestados aos utentes. De modo geral, recolheu-se a opinião de que existe uma certa falta de capacidade generalizada para exercer cabalmente estas atribuições;
- ◆ Este facto filia-se na alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, bem como pela falta de técnicos orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente quanto à obrigação de efectuar estudos sócio-económico-financeiros e analisar os orçamentos e contas das IPSS para efeitos do visto obrigatório;
- ◆ Constatou-se igualmente a não existência de uma adequada segregação de funções no seio dos Departamentos de Acção Social (DAS), dado o seu papel nos circuitos de atribuição e controlo dos subsídios e, paralelamente, no domínio do respectivo processamento administrativo e financeiro (cfr. ponto 12.5.1).

4. Tendo em atenção o incremento das despesas com acção social que se tem vindo a verificar, bem como as tendências de crescimento que se podem prever, tendo em atenção os compromissos que têm vindo a ser assumidos, **recomenda-se uma atenção especial ao aperfeiçoamento do sistema de controlo interno das despesas correntes e de investimento com acção social, com destaque para os subsídios a IPSS com acordos de cooperação e outros, nomeadamente quanto aos serviços mais periféricos** (cfr. ponto 12.5.1).

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

1. O subsídio de desemprego, propriamente dito, registou um aumento significativo de 1998 para 1999, pois atingiu neste ano quase 100 milhões de contos, regressando, de certo modo a um valor próximo de 1995 (98,1 milhões de contos), enquanto no período intermédio se aproximou dos 90 milhões de contos. O acréscimo de 1999 parece reflectir as consequências da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 31 de Maio, o qual implica o aumento do período de atribuição das prestações em causa, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril (cfr. ponto 12.6.1).
2. O subsídio social de desemprego registou, em 1999, o valor de cerca de 43,4 milhões de contos, valor próximo de 1996, oscilando, em 1995, 1997 e 1998, à volta dos 40 milhões de contos (cfr. ponto 12.6.1).
3. Quanto à evolução registada no número de desempregados, tinha já sido observado no Parecer anterior que em 1995 e 1996 se situavam acima dos 180.000, enquanto em 1997 e 1998 estavam próximos de 170.000, denotando tendência decrescente. Quanto a 1999, a



insuficiência de dados não permite retirar qualquer conclusão, a qual pode ser imputada à transferência, a meio do ano, das atribuições em matéria estatística que estavam cometidas ao IGFSS para o IIES. De qualquer modo, esta situação não se compreende dado o lapso de tempo que entretanto decorreu (cfr. ponto 12. 6.1).

4. O custo das políticas de emprego e formação profissional atingiu, em 1999, cerca de 251,2 milhões de contos, com crescimentos absolutos, respectivamente, de 39,7 e 32,1 milhões de contos de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999, a que correspondem taxas de crescimento de 22,1% e 14,7%. O acréscimo registado em 1999, deve-se, maioritariamente, à contrapartida aos apoios do FSE para fins de formação profissional que se constituem como a principal parcela deste conjunto, 61,3%, seguindo-se o suporte dado pelo OSS, 38,5% (cfr. ponto 12.6.2.1).
5. No domínio das políticas activas de emprego, observa-se o seguinte:
 - ♦ A perda de receita, estimada pelo IGFSS, no que se refere à isenção contributiva (ao abrigo dos Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de Maio, e Decreto-Lei n.º 34/96, de 18 de Abril), ascendeu, em 1999, a 11,8 milhões de contos, a qual foi parcialmente compensada por parte do FSE em cerca de 1,8 milhões de contos (cfr. ponto 12.6.2.1);
 - ♦ Quanto à redução de contribuições, no que respeita ao número de entidades empregadoras e beneficiários envolvidos, os dados disponibilizados pelo IIES, quanto a 1999, sendo bastante incompletos, impedem que se retirem conclusões fidedignas. Por outro lado, quanto à perda de receita relacionada com esta política, não se dispõe de qualquer estimativa. Mais uma vez se apresenta o reflexo das deficiências que persistem, no que concerne ao sistema de informação do sector (cfr. ponto 12.6.2.1).
6. Segundo o apuramento efectuado pelo IIES, em 1999, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 28.877, dos quais, cerca de 69,4% estavam em situação de desemprego, ou seja, 20.054 indivíduos, não se dispendo, no entanto, de elementos que permitam apurar os custos que esta situação acarreta para o sistema (cfr. ponto 12.6.2.1).
7. Tendo-se acentuado as deficiências no que respeita aos dados físicos sobre o desemprego, de um modo geral e particularmente no que respeita às diversas variáveis que informam e poderiam permitir avaliar as políticas activas de emprego, o **Tribunal recomenda que seja melhorado o sistema de informação no que respeita às diversas vertentes das políticas de emprego e formação profissional.** (cfr. ponto 12.6.2.1).

6. *Rendimento Mínimo Garantido*

1. Desde o início da implementação da medida (1996) foram gastos 105,3 milhões de contos, 52,8% dos quais, 55,6 milhões de contos, em 1999. **Neste exercício a execução orçamental registou um défice de quase 4,5 milhões de contos, cuja cobertura foi assegurada pelas receitas do regime geral da segurança social,** o qual deve ser devolvido ao sistema, intenção que está subjacente ao facto de o saldo em questão estar relevado no Balanço na rubrica “Devedores por financiamentos e participações do OE” (cfr. pontos 12.3.4.2.3, 12.7.1 e 12.9.1).
2. No RMG, verificam-se **pagamentos indevidos**, pelo que todas as considerações que têm sido tecidas sobre o tema nos diversos Pareceres, incluindo o actual, dizendo respeito a um

conjunto de prestações sociais em relação às quais ocorrem pagamentos indevidos e emissão das respectivas notas de reposição, são aplicáveis ao RMG, assim, **é importante melhorar a informação disponível sobre a matéria, que continua a ser insuficiente e fragmentada** (cfr. pontos 12.7.1.1 e 12.9.2).

3. No final do ano de 1999 tinha havido, em todo o território nacional, 145.200 agregados familiares beneficiários do RMG, abrangendo 431.903 pessoas, o que representa, em termos médios, 3 indivíduos por família. O Norte é a região onde se concentrou o maior número de beneficiários da medida, 163.310, o que significa quase 38% da população em causa (cfr. ponto 12.7.2.1).
4. Até ao final de 1999 foram cessados 42.541 processos, correspondendo a 22,7% do total dos deferimentos. Os principais motivos foram a alteração de rendimentos (64%), o incumprimento das obrigações (11%) e a não celebração do acordo de inserção (7%) (cfr. ponto 12.7.2.2.2).
5. Cerca de 57% dos beneficiários foram dispensados de inserção profissional (cfr. ponto 12.7.2.2.3).
6. Em termos de caracterização etária e sexo da população beneficiária, apurou-se que cerca de 90% se encontravam em idade activa, sendo que, destes, 56,4%, tinham idades compreendidas entre os 18 e os 44 anos, enquanto os beneficiários do sexo feminino eram largamente maioritários, representando cerca de 68% da população (cfr. ponto 12.7.2.3).
7. A nível nacional, cerca de 73% das famílias beneficiárias possui algum tipo de rendimento, funcionando a prestação do RMG apenas como um complemento. Para os restantes 27% dos agregados familiares o RMG constitui a sua única fonte de rendimento. A tipologia predominante das famílias sem rendimento é constituída por homens e mulheres isolados, representando, respectivamente, 30% e 25% do total das famílias nesta situação (cfr. ponto 12.7.2.3.2).

7. Dívida relativa a contribuições

1. Tomando como base os valores inscritos no Balanço de 1999, os saldos relativos às dívidas de contribuintes eram de 442,8 milhões de contos, o que representava 81,9% dos créditos a curto prazo (540,6 milhões de contos), e 52,5% do total do Activo bruto (843,3 milhões de contos). A restante parcela, 97,8 milhões de contos, dizia respeito a outras situações, as quais cresceram 8,8%, enquanto os créditos sobre contribuintes apenas aumentaram 4%, de 1998 para 1999 (cfr. ponto 12.8.2).
2. Do lado do Passivo, o saldo credor de contribuintes apresentou uma tendência estacionária no período 1997/99, embora decrescente, se se considerar um período mais alargado, já que oscilou entre os 21,5 milhões de contos em 1995 e os 16,2 milhões de contos em 1999, facto este que pode denunciar um certo progresso no controlo dos problemas que lhe estão subjacentes, que resultam principalmente da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres (cfr. ponto 12.8.2).
3. O saldo da rubrica “Contribuintes-Outros” é o mais significativo, 354,3 milhões de contos, com um acréscimo de 51,4 milhões de contos, representando cerca de 16,9%. Por outro lado, a



rubrica “Contribuintes-SPA” foi a que mais aumentou de 1998 para 1999 (3,1 milhões de contos), contrastando com a tendência verificada em períodos antecedentes, apresentando um crescimento relativo na ordem dos 67,6%, (cfr. ponto 12.8.2).

4. A dívida com acordo tem decrescido desde 1997, representando em 1999 cerca de 85 milhões de contos, facto este que é explicado, não só pelo ressarcimento da dívida inerente, como também pela rescisão de acordos por via do seu incumprimento, o que justifica, em parte, o acréscimo do saldo no que se refere à rubrica “Contribuintes-Outros” (cfr. ponto 12.8.2).
5. Quanto à evolução dos rácios de cobrança - dívidas cobradas no ano relativamente às declaradas no próprio ano - verifica-se que passou de 92,9%, em 1995, para 95,6%, em 1999, apesar de um ligeiro decréscimo registado em 1998, parecendo indicar uma melhoria do desempenho do sistema (cfr. ponto 12.8.3.1).
6. No que se refere ao apuramento do número de contribuintes e beneficiários, está-se em presença de mais um exemplo que reflecte o facto do aparelho administrativo da segurança social, em termos de sistema de informação, não ser eficaz, situação que se agravou quanto aos dados relativos a 1999 (cfr. Ponto 12.8.5).
7. Quanto ao número de contribuintes devedores decorre do Observatório de Empresas do IGFSS um quantitativo de 223.442 devedores, enquanto o agregado apurado pelo TC junto dos ex-CRSS/SSR se ficou pelos 219.305 contribuintes devedores, o que exemplifica bem a **inconsistência de dados**, nomeadamente na generalidade dos aspectos associados à dívida (cfr. ponto 12.8.5).
8. Os contribuintes com dívidas superiores a 5.000 contos, eram, no final de 1999, 11.578 entidades, isto é, cerca de 5,2% do total dos contribuintes devedores (223.422), sendo a dívida que lhes corresponde da ordem dos 278,3 milhões de contos, representando 65,2% da dívida total (com acordo e sem acordo) (cfr. ponto 12.8.6).
9. A dívida de contribuintes do SPA cresceu, de 1998 para 1999, 67,6%, evidenciando um valor contabilístico de 3,1 milhões de contos, o qual representa o montante mais elevado desde 1995, situação que contraria as tendências anteriores que apontavam para a redução dos valores envolvidos (cfr. pontos 12.8.7.1 e 12.8.7.2).
10. No que respeita às retenções previstas no art.º 11º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, no Parecer sobre a CSS/98 tinha sido apontada uma acentuada perda de importância deste instrumento, notando-se, no entanto, em 1999 (648,6 milhares de contos), apenas uma pequena descida (cfr. ponto 12.8.8.2.1).
11. Quanto à dívida com acordo participada para efeitos de execuções fiscais, em anteriores Pareceres (1997) tinha sido apontada uma quebra no que se refere a este procedimento legal; no entanto, no que concerne aos anos de 1998 e 1999, esta tendência inverteu-se, notando-se um grande desfasamento entre os montantes participados (58,4 milhões de contos em 1999) e cobrados (9,2 milhões de contos no mesmo ano), o que pode indiciar dificuldades no que respeita às relações institucionais entre a segurança social e a administração fiscal (cfr. ponto 12.8.8.2.2).
12. A inconsistência de dados, na generalidade dos aspectos associados ao fenómeno da dívida, bem como a sua própria inexistência, no que concerne aos elementos físicos, isto é, o número

de contribuintes e beneficiários, conduz à **recomendação de que se deve empreender todos os esforços no sentido de melhorar o aparelho administrativo da segurança social, em termos de sistema de informação, no que respeita à dívida de contribuintes** (cfr. ponto 12.8.5).

8. *Outras dívidas à Segurança Social*

1. Os Balanços das CSS apresentam outros créditos sobre terceiros classificados como de curto prazo, os quais atingiram um valor de cerca de 97,8 milhões de contos, quando, no final de 1998, esse valor era de cerca de 89,9 milhões de contos, tendo assim crescido 15 milhões de contos, à taxa de 8,8% (cfr. ponto 12.9).
2. A rubrica mais significativa, tanto em 1999 como em anos anteriores, trata-se de “Devedores por financiamento e participações do OE” (52,2 milhões de contos), incluindo o valor de **17,8 milhões de contos, montante recorrente, envolvendo uma questão institucional com o Ministério da Saúde de quase 20 anos**. Em consequência, permanece relevado no Balanço um valor que, sendo incorrectamente considerado como de curto prazo, continua, por outro lado, pendente desde há longa data. **O Tribunal recomenda a resolução desta questão** (cfr. ponto 12.9.1).
3. Esta rubrica reflectia, ainda, situações exclusivas deste exercício relacionadas com questões orçamentais, ou sejam, a relevação do défice que decorre da execução orçamental relativa ao RMG (4,4 milhões de contos) e o facto da contrapartida da despesa ocasionada com a cessação do contrato de trabalho dos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira não ter sido transferido do OE, como aparentemente se poderia supor na análise da execução orçamental (cfr. pontos 12.3.4.2.3, 12.2.4, 12.7.1.1 e 12.9.1).
4. A rubrica “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” registava, no final de 1999, um saldo de 23,3 milhões de contos, superior ao exercício transacto em 12,4%, denotando a persistência das situações que lhe estão subjacentes e que estão ligadas a problemas em relação aos quais a organização administrativa do sistema não tem sido bem sucedida, tendo por base prestações inadequadamente processadas e pagas, no todo ou em parte. Em 1999, tendo por regularizar as situações emergentes, foram emitidas “notas de reposição” no valor total de 13,5 milhões de contos, imputáveis a subsídio de doença (6,4 milhões de contos), subsídio de desemprego (3,8 milhões de contos), subsídio social de desemprego (1,6 milhões de contos), entre outras, incluindo o RMG. Como apreciação geral que parece decorrer das informações recolhidas, continuam a registar-se estrangulamentos no tratamento desta questão, de modo que **as opiniões e recomendações expressas pelo TC no Parecer antecedente se afiguram manter a sua validade** (cfr. ponto 12.9.2).

9. *Outros devedores e credores*

1. Como matéria recorrente, as rubricas, de natureza residual, “Outros devedores” e “Outros Credores”, inscritas no Balanço de 1999 por 6,6 e 13,5 milhões de contos, respectivamente, têm subjacentes uma extrema variedade de situações, as quais, em parte, estando classificadas como dívidas de curto prazo, o deveriam ser, como valores de médio e longo prazos, afectando, deste modo, a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira que as demonstrações financeiras deveriam reflectir, pelo que têm vindo a merecer atenção em sede de Parecer (cfr. pontos 12.10.1 e 12.10.2).



2. Quanto a “Outros devedores”, seleccionaram-se os de natureza persistente com saldos acima de 80.000 contos, os quais representavam, no final de 1999, cerca de 3,9 milhões de contos, isto é, 60,2% do total do saldo desta rubrica (cfr. ponto 12.10.1).
3. No que se refere a “Outros credores”, o acréscimo do respectivo saldo, o qual passou de 6,5 para 13,5 milhões de contos, é imputável à inscrição nesta rubrica do saldo não utilizado da linha de crédito, contraída para fins de formação profissional com o apoio do FSE (8,0 milhões de contos). Com saldo acima dos 80.000 contos e que se afigura ter carácter de singularidade, há que destacar a subrubrica “DAFSE - Valores afectos”, que, em 1999, assume o valor de 1.318,4 milhares de contos, que se mantém sem alteração desde 1996, embora com saldos anteriores ao referido exercício, visto que traduz a aplicação de um Protocolo entre o DAFSE e o IGFSS, com data de 22/03/83, relativo ao relacionamento financeiro entre as duas instituições decorrente da gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo FSE, entre 1994 e 1998 (cfr. ponto 12.10.2).
4. O Tribunal **recomenda que se resolvam os problemas subjacentes aos saldos que se vêm mantendo desde longa data nestas rubricas, e que se inscrevam os respectivos valores, em termos de Balanço, como dívidas a médio e longo prazos** (cfr. pontos 12.10.1 e 12.10.2).

10. Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

1. Apesar de formalmente não fazer parte do sistema de Segurança Social, nem consolidar com este, mantém-se a assunção, na sequência de anteriores Pareceres, de que o valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde ao capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o qual, no final de 1999, era de 465,6 milhões de contos, tendo sido acrescido em 1999 de cerca de 131,3 milhões de contos, na sua maior parte devido a transferências do sistema, mas também devido aos resultados líquidos do próprio FEFSS (16,1 milhões de contos) (cfr. ponto 12.11.1).
2. Tendo em atenção que estes capitais têm por objectivo constituir-se como uma garantia em relação às responsabilidades do sistema decorrentes das prestações sociais diferidas, essencialmente pensões de reforma, tem interesse compará-los com o montante destas no mesmo exercício de referência. Assim, quanto a 1999, o capital próprio da instituição seria suficiente para cobrir entre 4 a 4 meses e meio de pensões, enquanto, em 1996, não chegaria a um mês (cfr. ponto 12.11.1).
3. Quanto ao património imobiliário, o valor dos activos inscritos nas rubricas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções” da CSS/99, atingiam o valor bruto de 26,8 milhões de contos, para o qual contribuíram os acréscimos no ano resultantes de aquisições, cerca de 0,9 milhões de contos, bem como regularizações por transferência da rubrica “Obras em curso” (2 milhões de contos) (cfr. ponto 12.11.2).
4. Ao valor contabilístico de 68,2 milhares de contos foram adicionados ganhos de 1.707,2 milhares de contos, associados à alienação de imóveis, totalizando 1.775,4 milhares de contos, valor este incluído no apuramento destinado ao FEFSS, mantendo-se a concentração destas operações em imóveis situados no distrito de Lisboa (73,6%) (cfr. pontos 12.11.2 e 12.11.2.1).
5. Por outro lado, ainda na área dos activos imobiliários, para que as demonstrações financeiras da segurança social, nomeadamente os Balanços, reflectam de uma forma verdadeira e apropriada os valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, **justificar-se-ia, pelo menos, a**

menção, em anexo ao Balanço, de uma estimativa fundamentada do seu valor de mercado, pois os respectivos valores contabilísticos, com a marcha do tempo, foram-se afastando dessa realidade (cfr. ponto 12.11.2.3).



SÍNTESE CONCLUSIVA

Através da análise das peças contabilísticas e documentos de suporte relativos às receitas e despesas orçamentais, à aplicação do produto dos empréstimos públicos, às operações de tesouraria e à execução global do PIDDAC, a que se procedeu no âmbito da emissão do presente Parecer, designadamente, nos capítulos II, III, VI e VIII, verificaram-se práticas de desorçamentação e deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas, daí resultando que aqueles documentos não apresentam de forma suficientemente esclarecedora a situação financeira e que os resultados de algumas operações não se mostram de acordo com os princípios contabilísticos vigentes, pelo que o Tribunal não pode deixar de colocar reservas relativamente aos valores globais da receita e despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado.

Por sua vez, no que respeita ao Subsector Segurança Social, em função da análise da respectiva Conta consolidada e documentos anexos, não pode, igualmente, deixar de se colocar algumas reservas relativamente aos resultados da execução orçamental e no que respeita à imagem verdadeira e apropriada de que as demonstrações financeiras se deveriam revestir.

O Tribunal de Contas releva a importância do cumprimento dos objectivos em matéria de finanças públicas a que Portugal se obrigou no seio da União Económica e Monetária, designadamente no que respeita ao défice e à dívida. Por isso, não pode deixar de assinalar que uma excessiva flexibilização da legislação sobre a realização e contabilização das receitas e despesas públicas, bem como a introdução da prática reiterada de soluções contabilísticas pouco consentâneas com os princípios do rigor e da transparência, poderão ter efeitos negativos sobre a credibilidade e sobre o rigor da gestão das finanças públicas portuguesas.

No exercício do poder legislativo e das competências em matéria de fiscalização da execução do Orçamento do Estado que a Constituição da República Portuguesa lhe confiou, cabe à Assembleia da República um papel primordial no sentido de assegurar que, na busca de formas cada vez mais eficazes de utilização dos dinheiros públicos, não sejam prejudicados o rigor e a transparência da actividade financeira do Estado, pois só através destes se torna possível assegurar que os recursos públicos sejam integralmente utilizados na prossecução do interesse comum.



Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 28 de Junho de 2001

Alfredo José de Sousa, Presidente [com declaração de voto anexa]

João Pinto Ribeiro, Relator [acompanho a declaração de voto do Sr. Conselheiro Freitas Pereira]

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator [com a declaração de voto em anexo]

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa



Adelino Ribeiro Gonçalves [acompanho a declaração de voto do Sr. Conselheiro Freitas Pereira]

Carlos Manuel Botelho Moreno

Lia Olema Jesus Correia

José Luís Pinto de Almeida

António José Avérous Mira Crespo

José Faustino de Sousa

Lídio José Pinheiro de Magalhães



Manuel Cruz Pestana de Gouveia

José de Castro de Mira Mendes

FUI PRESENTE,

(Nuno Lobo Ferreira)



DECLARAÇÃO DE VOTO

Votamos favoravelmente o Parecer mas, no tocante à contabilização dos reembolsos de IVA e IR por abate à receita dos correspondentes impostos, não concordamos com as considerações feitas a esse propósito no mesmo, pelas seguintes razões:

- a) Dada a própria morfologia e modo de funcionamento do IVA – que é um imposto geral sobre o consumo, de pagamento fraccionado ao longo do circuito económico, equivalente a um imposto único sobre o retalhista e respeitando o princípio da tributação no território de destino – a receita deste imposto não pode deixar de ser líquida dos reembolsos a que haja lugar nos termos do art.º 22.º do respectivo Código e isso não contraria, nem na letra nem no espírito, qualquer regra orçamental definida na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro;
- b) No tocante ao IR, tomando em consideração que há legislação em vigor que prevê esse abate às receitas (v.g., art.º 35º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho) e que a nova Lei de Enquadramento Orçamental poderá dissipar eventuais dúvidas sobre a compatibilização desse procedimento com os princípios orçamentais, o qual é, alias, permitido por outros ordenamento jurídicos (por exemplo, em Espanha, o art.º 13 do Real Decreto n.º 1963/90, de 21 de Setembro), a preocupação fundamental do Tribunal deverá ser a de verificar se está assegurada toda a transparência na contabilização desses reembolsos e o seu controlo.

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

[Acompanho esta declaração de voto]
(Alfredo José de Sousa)