



Tribunal de Contas

---

***PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO***  
***Ano Económico de 1999***  
***VOLUME II***  
***Relatório***



*Principais*

*Abreviaturas*

*Utilizadas*





## PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

AC	Administração Central
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGA	Administração Geral do Açúcar e do Alcool
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMLPL	Área Metropolitana de Lisboa e Porto
AMP	Área Metropolitana do Porto
ANAM	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira
APA	Associação Parque Atlântico
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APL	Administração do Porto de Lisboa
ARS	Administração Regional de Saúde
AS	Acção Social
AUD	Dólar Australiano
AUSTRA	Associação de Utilizadores do Sistema de Tratamento de Águas Residuais
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BBI	Banco Borges & Irmão
BCB	Banco Comercial Português
BCP	Banco Central do Brasil
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefícios Fiscais
BFB	Banco Fonseca & Burnay
BFE	Banco de Fomento e Exterior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPA	Banco Português do Atlântico
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor
BRISA	Auto Estradas de Portugal
BTA	Banco Totta & Açores
BT's	Bilhetes do Tesouro
CAE	Crédito Agrícola de Emergência
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CCRA	Comissão de Coordenação Regional do Alentejo
CCRA	Comissão de Coordenação da Região do Algarve
CDSSS	Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDIC	Certificados especiais de dívida de curto prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEFPI	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
CEO	Conta de Execução Orçamental
CFI	Crédito Fiscal ao Investimento
CG	Comissão de Gestão
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado

CGTP/IN	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional
CHF	Francos Suíços
CHS	Centro de Histocompatibilidade do Sul
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CM	Câmara Municipal
CNEMA	Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas
CNP	Companhia Nacional de Petroquímica
CNP	Centro Nacional de Pensões
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPME	Caixa de Previdência do Ministério da Educação
CPP	Crédito Predial Português
CR	Centros Regionais
CRCB	Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional da Segurança Social
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CTT	Correios de Portugal
CVM	Central de Valores Mobiliários
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DAL	Direcção das Alfândegas de Lisboa
DAS	Declaração de Fiabilidade das Contas
DAS	Departamento de Acção Social
DEM	Marcos Alemães
DF	Direcção de Finanças
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGAS	Direcção-Geral de Acção Social
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGP	Direcção-Geral do Património
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social
DGSSS	Direcção-Geral de solidariedade e Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
DGV	Direcção-Geral de Viação
DIC	Declaração de Introdução no Consumo
DL	Decreto-Lei
DP	Declaração Periódica
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRA	Direcções Regionais do Ambiente
DRA	Direcção Regional de Agricultura
DRAGOPOR	Dragagens de Portugal



DREN	Direcção Regional de Educação do Norte
DRL	Demonstração de Resultados Líquidos
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCGF	Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos
DSCIVA	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre Valor Acrescentado
DSF	Direcção de Serviços Financeiros
DSIRC	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
DSIRS	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
DSISTP	Direcção de Serviços do Imposto do Selo e Transmissões do Património
DSPE	Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística
DUC	Documento Único de Cobrança
DVL	Declaração de Veículo Ligeiro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECP	Euro Commercial Paper
ECU	European Currency Unit
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EDP	Electricidade de Portugal
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estado-Membro
EP	Empresa Pública
EPAC	Empresa para Agroalimentação e Cereais
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
EPSI	Empresa de Polímeros de Sines
ESAB	Escola Superior Agrária de Beja
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
EUR	Euro
EXP	Número Total de Explorações
FC	Factores de Conversão
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCSC	Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas
FDSCE	Fundo de Desenvolvimento Social do Conselho da Europa
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA -Garantia	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção “Garantia”
FEOGA -Orientação	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção “Orientação”
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFC	Fundo de Fomento Cultural
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FIEP	Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas
FPR	Fundos Poupança Reforma
FRCE	Fonds de Rétablissement du Conseil de l'Europe
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRESS	Fundação Ricardo Espírito Santo Silva
FRF	Francos Franceses
FRIE	Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
FRV	Fundo de Renda Vitalícia
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FUNDAP	Fundo de Actualização de Pensões

GAI	Gabinete de Auditoria Interna
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GAPA	Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto
GBP	Libras Estrelinas
GCI	Gabinete Coordenador dos Investimentos
GDP	Gás de Portugal
GEG	Guia para pagamento de Emolumentos Gerais
GEP	Guia de Emolumentos Pessoais
GIL	Gare Intermodal de Lisboa
GOP	Grandes Opções do Plano
GPPAA	Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar
GRD	Dracmas Gregos
GSBCE	Gabinete de Saneamento Básico da Costa do Estoril
GTADS	Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social
GVI	Guia de entrega do produto da Venda de Impressos
HCB	Hidreléctrica de Cahora Bassa, S.A.R.L
IA	Imposto Automóvel
IAJ	Incentivo ao Arrendamento por Jovens
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
IC	Instituição de Crédito
ICam	Imposto de Camionagem
ICAM	Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia
ICCTI	Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICi	Imposto de Circulação
ICP	Instituto de Cooperação Portuguesa
ICS	Instituto da Comunicação Social
ICS/UL	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho
IDIL	Instituto Nacional para o Desenvolvimento Local de Moçambique
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IFT	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IGMTS	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
IIES	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
IL	Impresso de Liquidação
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
INAG	Instituto da Água
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
INE	Instituto Nacional de Estatística
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INH	Instituto Nacional de Habitação
INOFOR	Instituto de Inovação para a Formação
IOC	Intervenções na Orla Costeira
IOI	Intervenção Operacional Integrar



IORU	Intervenção Operacional Renovação Urbana
IPAE	Instituto Português das Artes e do Espetáculo
IPB	Instituto Politécnico de Beja
IPC	Instituto Politécnico de Coimbra
IPDT	Instituto Português da Droga e da Toxicodependência
IPE	Investimentos e Participações do Estado
IPN	Instituto Portuário do Norte
IPOFG	Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil
IPP	Instituto Politécnico de Portalegre
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IPT	Instituto Politécnico de Tomar
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
ISS	Instituições de Segurança Social
IST	Imposto sobre o Tabaco
IT	Inspecção Tributária
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAE	Junta Autónoma de Estradas
JOC	Jornal Oficial das Comunidades
JPY	Ienes Japoneses
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LBSSS	Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social
LEOE	Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado
LIEC	Liquidação de Impostos Especiais de Consumo
LIPOR	Serviço Intermunicipal de Tratamento de Lixo da Região do Porto
LIQ	Liquidação Automática
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LUSA	Agência de Notícias de Portugal
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MADRP	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAS	Ministério da Saúde
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Ciência e da Tecnologia
MCX	Movimento de Caixa
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Economia
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MES	Ministério do Equipamento Social
MESS	Ministério do Emprego e da Solidariedade Social
MET	Meticais
MF	Ministério das Finanças
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOE	Movimento de Operações Escriturais
MP	Metropolitano do Porto
MQE	Ministério da Qualificação e Emprego



MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
NAOSCE	Núcleo de Acompanhamento das Obras de Saneamento da Costa do Estoril
NIB	Número de Identificação Bancária
NLG	Florim Holandês
OCDE	Organização do Comércio e Desenvolvimento Económico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCM	Organizações Comuns de Mercado
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Operações de Tesouraria
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
OT's	Obrigações do Tesouro
PAC	Política Agrícola Comum
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PALOP	Países de Língua Oficial Portuguesa
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PARCITEM	Parque de Ciência e Tecnologia da Maia
PARTEST	Participações do Estado
PCCRL	Projecto de Controlo de Cheias da Região de Lisboa
PCISS	Plano de Contabilidade das Instituições da Segurança Social
PCMP	Plano de Curto e Médio Prazo
PDBA	Projecto Despoluição da Bacia do Alviela
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PER	Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto
PER	Programa Especial de Realojamento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PILAR	Programa de Idosos em Lar
PME	Pequenas e Médias Empresas
PMP	Plano de Médio Prazo
PNPA	Plano Nacional de Política Ambiental
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCISS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições de Solidariedade e Segurança social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POOC	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PPR	Planos Poupança Reforma
PROMAB	Programa de Apoio à Instalação de Mercados Abastecedores
PRONORTE	Programa da Região Norte
PSSCE	Projecto Sistema de Saneamento da Costa do Estoril
PT	Portugal Telecom
PTE	Escudos Portugueses
QARESD	Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QCA II	Quadro Comunitário de Apoio II
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio III
RA	Relatório de Actividades
RA's	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado



RAM	Região Autónoma da Madeira
RASL	Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDP	Rádiodifusão Portuguesa
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RETEX	Programa de Apoio a Regiões Dependentes da Indústria Têxtil
RETEX	Iniciativa Comunitária RETEX (regiões têxteis)
RF	Repartição de Finanças
RG	Regime Geral
RGS	Reserva Geral do Sistema
RIME	Regime de Incentivos às Micro-empresas
RJIFA	Regime Jurídico das Infracções Fiscais Aduaneiras
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNCE	Regimes não Contributos ou Equiparados
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
RUD	Guia de Entrega de Documentos
SAAF	Serviço com Autonomia Administrativa e Financeira
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SATA	Serviço Açoreano de Transportes Aéreos
SAU	Superfície Agrícola Utilizada
SCA	Sistema de Contabilidade Aduaneira
SCAF	Serviços com Autonomia Financeira
SCE	Sistema de Controlo da Receita do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema de Contabilização das Receitas
SCT	Sistema de Compensação do Tesouro
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEIS	Secretaria de Estado da Inserção Social
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SESS	Secretariado da segurança Social
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Sistema de Fiscalidade Automóvel
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SGEEB	Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários
SGM	Sociedade de Garantia Mútua
SGR	Sistema de Gestão das Receitas
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIC	Sistema de controlo dos Impostos especiais sobre o Consumo
SIDReg	Sistema de Informação de Base Regional
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SIPAC	Sistema Integrado de Protecção Contra as Aleatoriedades Climáticas
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SLC	Sistema Local de Cobrança
SLL	Sistema Local de Liquidação
SNAB	Sociedade Nacional dos Armadores de Bacalhau
SNRIPD	Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SP	Sujeito Passivo
SPA	Sector Público Administrativo
SPGM	Sociedade de Investimentos
SPGT	Sistema de Pagamentos de Grandes Transações
SS	Segurança Social
SSAF	Serviços sem Autonomia Financeira

SSCE	Sistema de Saneamento da Costa do Estoril
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros
SSR	Serviço Sub-Regional
STA	Serviço Telealarme
STADA	Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de importação
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TF	Tesourarias de Finanças
TLP	Telefones de Lisboa e Porto
TPA	Terminal de Pagamentos Automáticos
TRM	Transferência de Rendimento através do Mercado
TRO	Transferência de Rendimento através do Orçamento
TRT	Transferência de Rendimento dos Produtos Agrícolas
UA	Universidade de Aveiro
UBP	União de Bancos Portugueses
UE	União Europeia
UNL	Universidade Nova de Lisboa
URBAN	Programa de Iniciativa Comunitária relativo à Revitalização e Requalificação das Áreas Urbanas
USD	Dólares Americanos
UTA	Unidade de Trabalho Agrícola
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VAB <sub>cf</sub>	Valor Acrescentado Bruto a Custo de Factores
VAB <sub>pm</sub>	Valor Acrescentado Bruto a Preços de Mercado
VAB <sub>pp</sub>	Valor Acrescentado Bruto a Preços Paritários
VAL <sub>cf</sub>	Valor Acrescentado Líquido a Custo de Factores
VAL <sub>pp</sub>	Valor Acrescentado Líquido a Preços Paritários
VPF	Valorização de Praias Fluviais
ZAR	Rands sul-africanos





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*

**Audidores 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*

**Audidores 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

<b>NOTA INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>1</b>
<b>I – PROCESSO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>I.1</b>
<b>1.1 – Lei do Orçamento .....</b>	<b>I.1</b>
<b>1.2 – Decreto de execução orçamental.....</b>	<b>I.1</b>
<b>1.3 – Alterações orçamentais .....</b>	<b>I.5</b>
1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista) .....	I.5
1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios e capítulos sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada .....	I.7
1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério .....	I.10
1.3.4 – Alterações de natureza funcional.....	I.11
1.3.5 – Alterações de natureza económica.....	I.13
<b>1.4 – Conta Geral do Estado.....</b>	<b>I.15</b>
<b>II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA.....</b>	<b>II.1</b>
<b>2.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>II.1</b>
<b>2.2 – Âmbito de verificação .....</b>	<b>II.1</b>
<b>2.3 – Análise dos resultados globais.....</b>	<b>II.4</b>
<b>2.4 – Controlo interno da Direcção de Finanças de Lisboa.....</b>	<b>II.17</b>
2.4.1 – Enquadramento .....	II.17
2.4.2 – Contabilização na Direcção de Finanças .....	II.20
2.4.3 – Contabilização na Tesouraria de Finanças .....	II.22
2.4.4 – Contabilização no Serviço de Finanças .....	II.32
2.4.5 – Avaliação do controlo interno sobre a execução da receita orçamental .....	II.34
<b>2.5 – Reembolsos de IVA .....</b>	<b>II.36</b>
2.5.1 – Enquadramento .....	II.36
2.5.2 – Qualidade da informação disponível .....	II.37
2.5.3 – Processo de decisão .....	II.38
2.5.4 – Deficiências no controlo interno.....	II.40
2.5.5 – Incidência contabilística .....	II.41
<b>2.6 – Controlo interno na Alfândega de Faro.....</b>	<b>II.41</b>
2.6.1 – Enquadramento .....	II.41
2.6.2 – Sistemas operativos e procedimentos de controlo.....	II.43
2.6.3 – Análise dos processos seleccionados.....	II.46

<b>III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA.....</b>	<b>III.1</b>
<b>3.1 – Considerações gerais.....</b>	<b>III.1</b>
<b>3.2 – Evolução da Despesa.....</b>	<b>III.11</b>
3.2.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga.....	III.11
3.2.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica .....	III.13
<b>3.3 – Conferência dos mapas de despesa .....</b>	<b>III.20</b>
<b>IV – INVESTIMENTOS DO PLANO.....</b>	<b>IV.1</b>
<b>4.1 – Considerações Gerais .....</b>	<b>IV.1</b>
<b>4.2 – Análise global .....</b>	<b>IV.1</b>
4.2.1 – Enquadramento.....	IV.1
4.2.1.1 – Estrutura do planeamento.....	IV.2
4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos.....	IV.4
4.2.1.3 – Estrutura por sectores .....	IV.7
4.2.2 – Orçamento do PIDDAC .....	IV.8
4.2.2.1 – Princípios gerais .....	IV.8
4.2.2.2 – Fontes de financiamento .....	IV.9
4.2.2.3 – Programas por Ministério.....	IV.11
4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50º – Investimentos do Plano .....	IV.12
4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50º.....	IV.12
4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas “realizadas” – Cap. 50º.....	IV.14
4.2.3.3 – Variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º.....	IV.15
4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC Global por Sectores.....	IV.18
<b>4.3 – Programa do PIDDAC “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico” .....</b>	<b>IV.20</b>
4.3.1 – Enquadramento.....	IV.20
4.3.2 – Caracterização do Programa .....	IV.20
4.3.3 – Execução financeira global .....	IV.21
4.3.4 – Micro-Envolvente do Programa.....	IV.22
4.3.4.1 – Projecto “Despoluição da Bacia do Alviela” – PDDBA .....	IV.23
4.3.4.2 – Projecto “Sistema de Saneamento da Costa do Estoril” – PSSCE .....	IV.24
4.3.5 – Síntese da Avaliação Global do Programa.....	IV.26
<b>V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO.....</b>	<b>V.1</b>
<b>5.1 – Considerações Gerais .....</b>	<b>V.1</b>
5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis.....	V.1
5.1.2 – Âmbito da verificação .....	V.6
<b>5.2 – Apoios concedidos pelo INH no âmbito do Programa "Realojamento" .....</b>	<b>V.8</b>



5.2.1 – Enquadramento .....	V.8
5.2.2 – Execução orçamental do programa "INH –Realojamento" .....	V.9
5.2.3 – PER-Autarquias .....	V.10
5.2.3.1 – Adesão dos Municípios ao PER .....	V.10
5.2.3.2 – Construção de fogos no âmbito do PER-Autarquias .....	V.11
5.2.3.3 – Aquisição de fogos no âmbito do PER-Autarquias .....	V.13
5.2.4 – PER-Famílias .....	V.15
5.2.5 – Bonificações de juros .....	V.17
<b>5.3 – Apoios concedidos pelo Projecto Vida.....</b>	<b>V.20</b>
5.3.1 – Enquadramento .....	V.20
5.3.2 – Execução orçamental das rubricas referentes a apoios.....	V.21
5.3.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos apoios .....	V.23
5.3.3.1 – Transferências para entidades públicas .....	V.24
5.3.3.2 – Transferências correntes para instituições particulares .....	V.25
5.3.4 – Publicitação dos apoios concedidos pelo Projecto Vida .....	V.34
<b>5.4 – Apoios concedidos pelo Fundo para a Cooperação Económica .....</b>	<b>V.34</b>
5.4.1 – Enquadramento .....	V.34
5.4.2 – Execução financeira .....	V.35
5.4.2.1 – Execução orçamental em 1999 .....	V.35
5.4.2.2 – Transferência de verbas orçamentais para o FCE .....	V.36
5.4.2.3 – Tipos de apoios e pagamentos efectuados em 1999.....	V.37
5.4.3 – Bonificação de juros .....	V.38
5.4.4 – "Incentivos FCE" normais .....	V.40
5.4.4.1 – Atribuições dos apoios.....	V.40
5.4.4.2 – Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios.....	V.43
5.4.5 – Incentivos CDI/ICEP/FCE.....	V.46
5.4.6 – Patrocínios.....	V.47
5.4.7 – Subsídios à instalação de jovens agricultores portugueses em Moçambique .....	V.47
5.4.8 – Empréstimos a agentes económicos portugueses na Guiné-Bissau .....	V.48
5.4.9 – Publicitação dos apoios do FCE .....	V.48
<b>5.5 – Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social.....</b>	<b>V.49</b>
5.5.1 – Enquadramento .....	V.49
5.5.2 – Execução financeira .....	V.50
5.5.2.1 – Execução orçamental em 1999 .....	V.50
5.5.2.2 – Desorçamentação dos encargos com o porte pago .....	V.51
5.5.3 – Porte pago .....	V.52
5.5.4 – Custos de expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas .....	V.54

5.5.5 – Incentivos à modernização tecnológica e outros apoios para a realização de investimentos.....	V.56
5.5.6 – Incentivos específicos à comunicação social, à formação e qualificação profissional e ao OBERCOM .....	V.60
5.5.7 – Publicitação dos apoios .....	V.62
5.5.8 – Acção de verificação junto dos beneficiários .....	V.63
<b>5.6 – Bonificações de juros à habitação própria, incentivo ao arrendamento por jovens e compensação de juros.....</b>	<b>V.63</b>
5.6.1 – Enquadramento.....	V.63
5.6.2 – Bonificação de juros de empréstimos para habitação própria .....	V.64
5.6.2.1 – Execução orçamental.....	V.64
5.6.2.2 – Principais alterações ao regime do crédito bonificado à habitação própria.....	V.66
5.6.2.3 – Comprovação do rendimento anual bruto .....	V.68
5.6.2.4 – Controlo dos empréstimos bonificados e do pagamento das bonificações de juros .....	V.70
5.6.3 – Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).....	V.73
5.6.3.1 – Execução orçamental.....	V.73
5.6.3.2 – Comprovação das condições de acesso ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens .....	V.74
5.6.3.3 – Sistema de controlo dos incentivos.....	V.75
5.6.4 – Compensação de juros.....	V.77
5.6.5 – Análise global da transferência dos saldos das dotações do capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" para operações de tesouraria e da utilização dessas verbas em 2000 .....	V.80
5.6.5.1 – Processo de transição dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e de reposição das verbas não utilizadas .....	V.80
5.6.5.2 – Efeitos sobre a CGE/99 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60" .....	V.83
<b>5.7 – Benefícios fiscais.....</b>	<b>V.85</b>
5.7.1 – Enquadramento.....	V.85
5.7.2 – Quantificação da despesa fiscal .....	V.85
5.7.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS).....	V.86
5.7.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC).....	V.87
5.7.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) .....	V.88
5.7.2.4 – Imposto automóvel (IA).....	V.89
5.7.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) .....	V.90
5.7.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal no âmbito dos impostos a que corresponde.....	V.91
5.7.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal .....	V.92
5.7.4 – Benefícios fiscais em regime contratual – Art.º 49.º-A do EBF.....	V.93
5.7.4.1 – Enquadramento.....	V.93



5.7.4.2 – Análise particularizada de processos .....	V.96
5.7.5 – Benefícios fiscais dos planos poupança-reforma (PPR), poupança-educação (PPE) e poupança-reforma/educação (PPR/E) – Art.º 21.º do EBF .....	V.105
5.7.5.1 – Enquadramento .....	V.105
5.7.5.2 – Cruzamento de dados e controlo administrativo .....	V.106
5.7.5.3 – Controlo inspectivo direccionado aos sujeitos passivos beneficiários .....	V.107
5.7.5.4 – Controlo inspectivo direccionado aos fundos e empresas gestoras.....	V.107
5.7.5.5 – Importância e evolução da despesa fiscal.....	V.108
<b>VI – DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>VI.1</b>
<b>6.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>VI.1</b>
6.1.1 – A Lei do Orçamento para 1999 .....	VI.2
6.1.1.1 – Disposições relativas à dívida pública.....	VI.2
6.1.1.2 – Alterações à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas .....	VI.4
<b>6.2 – Dívida em moeda nacional.....</b>	<b>VI.5</b>
6.2.1 – Redenominação e reestruturação da dívida .....	VI.5
6.2.2 – Empréstimos emitidos no ano.....	VI.6
6.2.2.1 – De médio e longo prazos .....	VI.6
6.2.2.2 – Empréstimos de curto prazo .....	VI.8
6.2.2.3 – Certificados de aforro .....	VI.9
6.2.2.4 – Obrigações do Tesouro 1977 - Nacionalizações e Expropriações .....	VI.9
6.2.2.5 – Dívida consolidada .....	VI.9
6.2.3 – Dívida assumida.....	VI.10
6.2.4 – Movimento global da dívida directa em moeda nacional.....	VI.12
<b>6.3 – Dívida em moeda estrangeira.....</b>	<b>VI.14</b>
6.3.1 – Operações efectuadas no ano.....	VI.15
6.3.1.1 – Empréstimos contraídos.....	VI.15
6.3.2 – Dívida assumida.....	VI.16
6.3.3 – Dívida de anos anteriores.....	VI.17
6.3.4 – Movimento global da dívida denominada em moeda estrangeira.....	VI.17
<b>6.4 – Operações de gestão da dívida .....</b>	<b>VI.19</b>
<b>6.5 – Movimento global da dívida directa.....</b>	<b>VI.22</b>
<b>6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação .....</b>	<b>VI.25</b>
6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos .....	VI.25
6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos.....	VI.29
6.6.3 – Assunção de passivos, aquisição de créditos e regularização de responsabilidades.....	VI.31
6.6.3.1 – Assunção de passivos.....	VI.36

6.6.3.2 – Regularização de responsabilidades.....	VI.41
<b>6.7 – Amortizações e encargos com a dívida pública .....</b>	<b>VI.46</b>
6.7.1 – Valores constantes da CGE e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público.....	VI.47
6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida .....	VI.48
6.7.2.1 – Análise da evolução das amortizações e juros .....	VI.50
6.7.2.2 – Análise da evolução dos "Outros encargos com a dívida pública".....	VI.51
<b>6.8 – Dívida garantida .....</b>	<b>VI.57</b>
6.8.1 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 1999 .....	VI.57
6.8.1.1 – Na ordem interna .....	VI.57
6.8.1.2 – Outras questões .....	VI.59
6.8.1.3 – Na ordem externa .....	VI.60
6.8.2 – Variação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas. ....	VI.62
6.8.2.1 – Empréstimos internos .....	VI.64
6.8.2.2 – Empréstimos externos .....	VI.70
6.8.3 – Evolução e síntese das operações efectuadas.....	VI.71
6.8.4 – Cabimento das garantias prestadas no limite estabelecido na Lei do Orçamento .....	VI.72
6.8.5 – Variação das responsabilidades directas por sectores.....	VI.74
6.8.6 – Execução de garantias .....	VI.75
6.8.6.1 – Na ordem interna .....	VI.76
6.8.6.2 – Na ordem externa .....	VI.77
6.8.7 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público .....	VI.78
6.8.7.1 – Variação das responsabilidades indirectas .....	VI.78
<b>6.9 – Dívida efectiva .....</b>	<b>VI.80</b>
<b>VII–PATRIMÓNIO FINANCEIRO.....</b>	<b>VII.1</b>
<b>7.1 – Considerações gerais.....</b>	<b>VII.1</b>
<b>7.2 – Subsector Estado.....</b>	<b>VII.2</b>
7.2.1 – Evolução global em 1999.....	VII.2
7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros .....	VII.3
7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos .....	VII.3
7.2.2.2 – Obrigações e títulos da dívida pública .....	VII.10
7.2.2.3 – Títulos de participação .....	VII.11
7.2.2.4 – Acções e quotas .....	VII.11
7.2.2.5 – Outros activos financeiros.....	VII.19
7.2.2.6 – Organizações financeiras internacionais.....	VII.20
<b>7.3 – Fundos e Serviços Autónomos .....</b>	<b>VII.21</b>



7.3.1 – Enquadramento .....	VII.21
7.3.2 – Evolução global em 1999 .....	VII.25
7.3.3 – Evolução por tipo de activos financeiros.....	VII.28
7.3.3.1 – Créditos .....	VII.28
7.3.3.2 – Obrigações e títulos da dívida pública.....	VII.32
7.3.3.3 – Títulos de participação.....	VII.36
7.3.3.4 – Acções e quotas .....	VII.36
7.3.3.5 – Outros activos financeiros .....	VII.44
7.3.4 – Análise comparativa entre os valores constantes da CGE, os valores apurados e os constantes das contas de gerência.....	VII.47
7.3.4.1 – FSA constantes da CGE.....	VII.48
7.3.4.2 – FSA que não integram os mapas da CGE.....	VII.57
<b>7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas .....</b>	<b>VII.59</b>
7.4.1 – Evolução global .....	VII.59
7.4.2 – Despesas.....	VII.61
7.4.2.1 – Despesas com processos de privatização.....	VII.61
7.4.2.2 – Anulação e amortização de dívida pública .....	VII.61
7.4.2.3 – Aquisição de acções e aumentos de capital .....	VII.61
<b>7.5 – Execução do protocolo relativo ao saneamento financeiro da Lisnave.....</b>	<b>VII.63</b>
7.5.1 – Considerações prévias.....	VII.63
7.5.2 – A execução do protocolo em 1999 .....	VII.63
7.5.3 – Apreciação .....	VII.64
7.5.4 – Considerações finais .....	VII.70
<b>VIII–OPERAÇÕES DE TESOURARIA .....</b>	<b>VIII.1</b>
<b>8.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>VIII.1</b>
<b>8.2 – Âmbito de verificação .....</b>	<b>VIII.4</b>
<b>8.3 – Análise crítica do modelo de contabilização .....</b>	<b>VIII.5</b>
<b>8.4 – Análise dos resultados globais.....</b>	<b>VIII.12</b>
8.4.1 – Contas Centralizadoras das Caixas.....	VIII.14
8.4.2 – Contas Receptoras expressas em euros.....	VIII.17
8.4.3 – Conta aberta no Banco Espírito Santo relativa a concessão à AENOR .....	VIII.17
8.4.4 – Conta de “Outros Valores a Regularizar”.....	VIII.19
8.4.5 – Contas relativas ao circuito das Autarquias.....	VIII.20
8.4.6 – Contas de Adiantamentos nos termos do DL n.º 332/90 e do DL n.º 191/99 .....	VIII.20
8.4.7 – Conta do “Fundo de Estabilização Tributário” .....	VIII.22
8.4.8 – Contas de “Receitas Cobradas através dos Tribunais Tributários de 1.ª Instância” e de “Execuções Fiscais”.....	VIII.25

8.4.9 – Contas de “Depósitos Diversos” e de “Depósitos de Diversas Proveniências” .....	VIII.26
<b>8.5 – Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro de 1999.....</b>	<b>VIII.29</b>
<b>IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....</b>	<b>IX.1</b>
<b>9.1 – Encerramento da Conta .....</b>	<b>IX.1</b>
<b>9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento .....</b>	<b>IX.9</b>
<b>X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE).....</b>	<b>X.1</b>
<b>10.1–Considerações gerais.....</b>	<b>X.1</b>
<b>10.2–Fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE .....</b>	<b>X.1</b>
10.2.1–Fluxos evidenciados na CGE .....	X.1
10.2.1.1– Subsídios .....	X.2
10.2.1.2– Transferências de Capital.....	X.4
10.2.2–Outros fluxos .....	X.5
10.2.3–Operações não evidenciadas na CGE.....	X.6
<b>10.3–Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado .....</b>	<b>X.9</b>
<b>10.4–Fluxos financeiros dos FSA para o SPE .....</b>	<b>X.11</b>
10.4.1–Fluxos evidenciados na CGE .....	X.11
10.4.2–Outros fluxos .....	X.12
<b>XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE) .....</b>	<b>XI.1</b>
<b>11.1–Considerações gerais.....</b>	<b>XI.1</b>
<b>11.2–Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia .....</b>	<b>XI.2</b>
11.2.1–Enquadramento.....	XI.2
11.2.2–Recursos próprios não tradicionais .....	XI.3
<b>11.3–Fluxos financeiros da UE para Portugal .....</b>	<b>XI.7</b>
11.3.1–Análise global.....	XI.7
11.3.1.1– Enquadramento.....	XI.7
11.3.1.2– Portugal no contexto da política financeira da UE .....	XI.7
11.3.1.3– Aplicação dos fundos da UE em 1999 .....	XI.8
11.3.1.4– Execução acumulada no período 1994/99 .....	XI.13
11.3.4.5– Cooperação com o controlo externo comunitário .....	XI.20
11.3.2– Avaliação global dos impactos da IORU – QCA II.....	XI.21
11.3.2.1– Enquadramento.....	XI.21
11.3.2.2– Caracterização da Intervenção Operacional.....	XI.21
11.3.2.3– Sub-sistema de gestão financeira .....	XI.23
11.3.2.4– Sub-sistema operacional da IORU .....	XI.25





11.3.2.5– Avaliação dos resultados da IORU nos concelhos de Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Almada, Matosinhos e Vila Nova de Gaia .....	XI.29
11.3.3– Avaliação global dos impactos da PAC, no domínio das culturas arvenses .....	XI.32
11.3.3.1– Enquadramento .....	XI.32
11.3.3.2– Objectivos da auditoria .....	XI.34
11.3.3.3– FEOGA-Garantia na UE e em Portugal .....	XI.35
11.3.3.4– Sector das culturas arvenses na UE e em Portugal.....	XI.37
11.3.3.5– Recuperação de verbas e apuramento de contas.....	XI.38
11.3.3.6– Impacto da reforma da PAC de 1992 sobre a competitividade, as vantagens comparativas e o rendimento dos produtores agrícolas na UE e em Portugal .....	XI.39
11.3.3.7– Impacto da reforma da PAC de 1992 sobre os preços no produtor e no consumidor dos cereais em Portugal .....	XI.41
11.3.3.8– Impactos da Agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa.....	XI.41
<b>XII –SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>XII.1</b>
<b>12.1–Considerações Gerais .....</b>	<b>XII.1</b>
<b>12.2–O Orçamento e a Conta .....</b>	<b>XII.2</b>
12.2.1– Processo orçamental .....	XII.2
12.2.2– Lei do Orçamento .....	XII.3
12.2.3– Decreto-Lei de execução orçamental.....	XII.5
12.2.4– Alterações orçamentais .....	XII.5
12.2.5– Conta da Segurança Social .....	XII.8
12.2.5.1– Composição da Conta .....	XII.9
12.2.5.2– Consolidação da Conta .....	XII.9
<b>12.3–Execução orçamental .....</b>	<b>XII.10</b>
12.3.1– Receita.....	XII.10
12.3.1.1– Receita orçamentada e cobrada .....	XII.10
12.3.1.2– Evolução da receita cobrada .....	XII.11
12.3.2– Despesa.....	XII.12
12.3.2.1– Despesa orçamentada e processada .....	XII.13
12.3.2.2– Evolução da despesa processada .....	XII.14
12.3.3– Comparação entre a receita e a despesa .....	XII.14
12.3.4– Financiamento do sistema de Segurança Social.....	XII.16
12.3.4.1– Perspectiva global .....	XII.16
12.3.4.2– A CEO e os regimes de Segurança Social.....	XII.32
<b>12.4–Balço e Demonstração de Resultados.....</b>	<b>XII.47</b>
12.4.1– Ajustamentos e regularizações extra-contabilísticas .....	XII.48
12.4.2– Ajustamentos e regularizações com base em verbetes de lançamento.....	XII.51

12.4.3– Activo, Passivo e Situação Líquida.....	XII.53
12.4.3.1– Composição do Activo .....	XII.54
12.4.3.2– Composição do Passivo.....	XII.56
12.4.3.3– Composição da Situação Líquida.....	XII.58
12.4.4– Disponibilidades.....	XII.60
12.4.5– Créditos a curto prazo .....	XII.62
12.4.6– Créditos a médio e longo prazos .....	XII.63
12.4.7– Imobilizações financeiras.....	XII.64
12.4.8– Outras Imobilizações.....	XII.65
12.4.9– Reservas.....	XII.66
12.4.9.1– Reserva geral do sistema .....	XII.67
12.4.9.2– Reservas especiais .....	XII.68
12.4.10– Demonstração de resultados líquidos .....	XII.68
12.4.11– Índices financeiros .....	XII.70
<b>12.5– A Acção Social.....</b>	<b>XII.71</b>
12.5.1– Sistemas de Controlo na Atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo .....	XII.72
12.5.2– Evolução global e por áreas sociais .....	XII.74
12.5.3– Distribuição Regional (Continente) dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais.....	XII.75
<b>12.6– O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema .....</b>	<b>XII.77</b>
12.6.1– Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego.....	XII.77
12.6.2– Apoios ao emprego e formação profissional.....	XII.80
12.6.2.1– Despesas com emprego e formação profissional .....	XII.80
12.6.2.2– Outros apoios ao emprego.....	XII.81
<b>12.7– Rendimento Mínimo Garantido .....</b>	<b>XII.83</b>
12.7.1– Execução Orçamental.....	XII.83
12.7.1.1– Global .....	XII.83
12.7.1.2– Regional.....	XII.85
12.7.1.3– Pagamentos indevidos .....	XII.87
12.7.2– Evolução e análise dos dados físicos relativos à Medida .....	XII.89
12.7.2.1– Distribuição regional do número de beneficiários .....	XII.90
12.7.2.2– Níveis de Execução processual .....	XII.91
12.7.2.3– Outras características da população beneficiária .....	XII.97
<b>12.8– Dívida relativa a contribuições .....</b>	<b>XII.100</b>
12.8.1– Considerações preliminares .....	XII.100
12.8.2– Evolução global dos saldos contabilísticos (1994/1999).....	XII.102
12.8.3– "Contribuintes – Outros" e "Contribuintes – SPA" .....	XII.104



12.8.3.1– Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano .....	XII.105
12.8.3.2– Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas .....	XII.107
12.8.4– "Contribuintes com acordo" .....	XII.108
12.8.5– Os contribuintes, os beneficiários e a dívida .....	XII.113
12.8.6– Repartição da dívida por escalões de valores em débito .....	XII.115
12.8.7– Sector Público Administrativo.....	XII.127
12.8.7.1– "Contribuintes – Sector Público Administrativo" .....	XII.127
12.8.7.2– Contribuintes – SPA com acordo .....	XII.129
12.8.8– Efeito das medidas de combate à dívida.....	XII.130
12.8.8.1– Acordos de regularização .....	XII.130
12.8.8.2– Cobrança coerciva.....	XII.139
12.8.9– Regularizações nas contas de contribuintes.....	XII.144
12.8.9.1– Regularização de dívida por via administrativa .....	XII.144
12.8.9.2– Os processos de falência .....	XII.146
<b>12.9–Outras dívidas à Segurança Social .....</b>	<b>XII.148</b>
12.9.1– Devedores por financiamento e participações do OE.....	XII.148
12.9.2– Prestações indevidas e notas de reposição.....	XII.150
<b>12.10–Outros Devedores e Credores.....</b>	<b>XII.152</b>
12.10.1–Outros Devedores.....	XII.152
12.10.2–Outros Credores.....	XII.154
<b>12.11–Património financeiro e imobiliário da Segurança Social.....</b>	<b>XII.156</b>
12.11.1–Património financeiro .....	XII.156
12.11.2–Património imobiliário .....	XII.160
12.11.2.1 – Distribuição geográfica da alienação de imóveis .....	XII.161
12.11.2.2 – Evolução dos valores contabilístico e de mercado .....	XII.161
12.11.2.3 – Princípios contabilísticos adoptados.....	XII.163

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista .....	I.6
Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista.....	I.7
Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios.....	I.8
Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério.....	I.11
Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional .....	I.12
Quadro I.6 – Alterações de natureza económica .....	I.13
Quadro II.1 – Comparação das tabelas (DGAIEC, DGCI e DGT) com a Conta Geral do Estado (DGO) .....	II.6
Quadro II.2 – Contabilização da Cobrança e Reembolsos nas Tabelas, Contabilidade do Tesouro e CGE .....	II.14
Quadro II.3 – Apuramento da Receita Efectiva por entidades.....	II.15
Quadro II.4 – Receita Cobrada pelas Direcções de Finanças.....	II.19
Quadro II.5 – Estornos de 1999 – DF de Lisboa .....	II.21
Quadro II.6 – Desvios apurados entre os registos efectuados no SCR/CT e no SLC Dezembro de 1999 .....	II.27
Quadro II.7 – Evolução dos saldos das contas bancárias .....	II.34
Quadro II.8 – Cobrança de receita do Estado – 4.º trimestre de 1999 .....	II.46
Quadro II.9 – Cobrança de receita do Estado por rubrica – 4.º trimestre de 1999.....	II.47
Quadro III.1 – Execução orçamental .....	III.1
Quadro III.2 – Evolução das reposições não abatidas .....	III.5
Quadro III.3 – Serviços integrados no SIC por Ministério .....	III.8
Quadro III.4 – Capítulo 80 - "Contas de Ordem" por Ministério.....	III.9
Quadro III.5 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério .....	III.11
Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental por classificação económica.....	III.14
Quadro III.7 – Transferências para Administrações Públicas .....	III.15
Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental por Ministério .....	III.18
Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional .....	IV.9
Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global.....	IV.10
Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC.....	IV.10
Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira .....	IV.11
Quadro IV.5 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso.....	IV.11
Quadro IV.6 – Alterações ao orçamento inicial da despesa - Cap. 50º .....	IV.13
Quadro IV.7 – Despesas “realizadas” por ministérios e por agrupamentos económicos - Cap. 50º .....	IV.14
Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos - Cap. 50º .....	IV.15
Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios - Cap. 50º .....	IV.16



Quadro IV.10–Evolução da execução orçamental em termos orgânicos - Cap. 50º .....	IV.17
Quadro IV.11–Execução por sectores - Cap. 50º .....	IV.18
Quadro IV.12–Execução do PIDDAC global por sectores.....	IV.19
Quadro IV.13–Comparação entre a programação e a execução financeira - 98/99 .....	IV.22
Quadro IV.14–Avaliação Global do Programa.....	IV.27
Quadro V.1 – Apoios directos do Estado, por sectores institucionais .....	V.2
Quadro V.2 – Apoios directos do Estado, por Ministério e classificação económica.....	V.2
Quadro V.3 – Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito.....	V.4
Quadro V.4 – Apoios directos do Estado a "instituições particulares" e a "famílias/particulares" .....	V.5
Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos Fundos e Serviços Autónomos, por sectores institucionais.....	V.6
Quadro V.6 – "INH-Realojamento" - Execução orçamental .....	V.9
Quadro V.7 – Projecto Vida - Execução orçamental das rubricas referentes a apoios .....	V.22
Quadro V.8 – Apoios a instituições particulares, não regulamentados .....	V.32
Quadro V.9 – Fundo para a Cooperação Económica - Execução orçamental.....	V.35
Quadro V.10 – Apoios pagos pelo FCE em 1999.....	V.37
Quadro V.11 – Instituto da Comunicação Social - Execução orçamental das rubricas referentes a apoios .....	V.50
Quadro V.12 – Bonificações de juros – Execução orçamental.....	V.65
Quadro V.13 – Incentivo ao Arrendamento por Jovens - Execução orçamental.....	V.73
Quadro V.14 – Compensação de juros - Execução orçamental.....	V.77
Quadro V.15 – "Saldo do Capítulo 60 do OE/99 – DGT" .....	V.81
Quadro V.16 – Efeitos da transição e utilização de saldos sobre a CGE.....	V.84
Quadro V.17 – Despesa fiscal (total) .....	V.86
Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRS .....	V.86
Quadro V.19 – Despesa fiscal em IRC .....	V.87
Quadro V.20 – Despesa fiscal em IVA .....	V.88
Quadro V.21 – Despesa fiscal em IA .....	V.89
Quadro V.22 – Despesa fiscal em ISP .....	V.90
Quadro V.23 – Evolução da despesa e da receita fiscal.....	V.91
Quadro V.24 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto .....	V.91

Quadro VI.1 – Obrigações do Tesouro – Médio prazo .....	VI.7
Quadro VI.2 – Assunção de passivos .....	VI.11
Quadro VI.3 – Movimento global da dívida directa em moeda nacional.....	VI.12
Quadro VI.4 – Operações realizadas em moeda nacional .....	VI.13
Quadro VI.5 – Estrutura da dívida directa em moeda nacional.....	VI.14
Quadro VI.6 – Movimento dos empréstimos "MTN" em moeda estrangeira .....	VI.15
Quadro VI.7 – Movimento dos empréstimos "ECP" em moeda estrangeira .....	VI.16
Quadro VI.8 – Movimento da dívida assumida em moeda estrangeira.....	VI.16
Quadro VI.9 – Movimento da dívida de anos anteriores em moeda estrangeira .....	VI.17
Quadro VI.10 – Movimento global da dívida em moeda estrangeira .....	VI.18
Quadro VI.11 – Operações realizadas em moeda estrangeira.....	VI.18
Quadro VI.12 – Estrutura da dívida em moeda estrangeira .....	VI.19
Quadro VI.13 – Movimento global da dívida directa.....	VI.22
Quadro VI.14 – Estrutura da dívida por moedas após swaps.....	VI.23
Quadro VI.15 – Verificação do cumprimento de limite estabelecido no art.º 73.º da Lei do Orçamento .....	VI.24
Quadro VI.16 – Emissões e produto dos empréstimos públicos – 1999.....	VI.28
Quadro VI.17 – Transferência do produto de emissões em moeda estrangeira .....	VI.29
Quadro VI.18 – Produto e aplicação dos empréstimos em 1999 .....	VI.30
Quadro VI.19 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades .....	VI.35
Quadro VI.20 – Amortizações e encargos com a dívida pública .....	VI.47
Quadro VI.21 – Juros e resultados de swaps .....	VI.49
Quadro VI.22 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida.....	VI.49
Quadro VI.23 – Peso das amortizações e juros no PIB .....	VI.50
Quadro VI.24 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas .....	VI.50
Quadro VI.25 – Amortizações e juros, por tipo de moeda .....	VI.51
Quadro VI.26 – Despesas com serviços da dívida pública .....	VI.52
Quadro VI.27 – Despesas com serviços da dívida pública, por tipo de moeda .....	VI.52
Quadro VI.28 – Discriminação das despesas registadas em "Outros" .....	VI.54
Quadro VI.29 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado, na ordem interna .....	VI.58
Quadro VI.30 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado, na ordem externa.....	VI.60
Quadro VI.31 – Divergências face aos valores constantes do Mapa n.º 10, anexo à CGE, e dos mapas da DGT – responsabilidades na ordem interna .....	VI.64
Quadro VI.32 – Posição das responsabilidades decorrentes de garantias pessoais concedidas pelo Estado através do IAPMEI .....	VI.67
Quadro VI.33 – Responsabilidades assumidas na ordem interna.....	VI.68
Quadro VI.34 – Responsabilidades efectivas na ordem interna.....	VI.69
Quadro VI.35 – Variação das responsabilidades, na ordem interna .....	VI.69



Quadro VI.36 – Divergências face aos valores constantes do Mapa n.º 10, anexo à CGE, e dos mapas da DGT – responsabilidades na ordem externa .....	VI.70
Quadro VI.37 – Variação das responsabilidades na ordem externa .....	VI.70
Quadro VI.38 – Mapa comparativo das variações das responsabilidades efectivas.....	VI.72
Quadro VI.39 – Cabimentação das garantias concedidas .....	VI.73
Quadro VI.40 – Responsabilidades directas assumidas por sectores beneficiários.....	VI.74
Quadro VI.41 – Responsabilidades directas efectivas por sectores beneficiários.....	VI.75
Quadro VI.42 – Execução de garantias na ordem interna.....	VI.76
Quadro VI.43 – Execução de garantias - CNEMA .....	VI.76
Quadro VI.44 – Mapa comparativo da variação das responsabilidades indirectas .....	VI.79
Quadro VI.45 – Responsabilidades do IFADAP por garantias prestadas .....	VI.79
Quadro VI.46 – Responsabilidades do IFT por garantias prestadas .....	VI.79
Quadro VI.47 – Dívida efectiva .....	VI.80
Quadro VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo .....	VII.2
Quadro VII.2 – Evolução do património financeiro do subsector Estado, por tipo de activo .....	VII.3
Quadro VII.3 – Montante contratual global dos créditos por empréstimos concedidos, por moedas de denominação .....	VII.4
Quadro VII.4 – Repartição do montante contratual global dos créditos por empréstimos concedidos, por mutuários.....	VII.4
Quadro VII.5 – Evolução dos créditos por empréstimos concedidos, por natureza e moeda de denominação .....	VII.5
Quadro VII.6 – Evolução da repartição dos créditos por empréstimos concedidos, por moedas de denominação .....	VII.6
Quadro VII.7 – Créditos por empréstimos concedidos. Comparação dos movimentos registados em 1998 e 1999 .....	VII.7
Quadro VII.8 – Montante contratual dos créditos por repasse de fundos, por beneficiário e origem dos fundos.....	VII.9
Quadro VII.9 – Evolução dos créditos por repasse de fundos, por natureza e moeda de denominação .....	VII.10
Quadro VII.10 – Evolução da carteira de obrigações e títulos da dívida pública da DGT, por tipo de título..	VII.11
Quadro VII.11 – Evolução da carteira de acções e quotas da DGT, por natureza dos movimentos .....	VII.12
Quadro VII.12 – Alienação de participações do Estado. Participação a alienar, por empresa e ano de publicação da legislação.....	VII.14
Quadro VII.13 – Alienação de participações do Estado. Receita obtida em 1999, por empresa alienada .....	VII.18
Quadro VII.14 – Fundos de investimento na carteira da DGT .....	VII.19
Quadro VII.15 – Evolução dos créditos resultantes de reestruturação de dívidas, por natureza e moeda de denominação .....	VII.20
Quadro VII.16 – Evolução das participações em organizações financeiras internacionais e encargos suportados em 1999, por organização.....	VII.20
Quadro VII.17 – Composição das carteiras dos FSA, por natureza de activos .....	VII.22

Quadro VII.18 – Evolução do património financeiro .....	VII.25
Quadro VII.19 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora .....	VII.27
Quadro VII.20 – Evolução da carteira dos empréstimos concedidos .....	VII.30
Quadro VII.21 – Evolução dos créditos do IFT, por natureza de empréstimos .....	VII.31
Quadro VII.22 – Variações registadas na carteira do IFT .....	VII.31
Quadro VII.23 – Evolução dos créditos do ICEP, por natureza de empréstimos.....	VII.32
Quadro VII.24 – Evolução da carteira de obrigações .....	VII.32
Quadro VII.25 – Rendimentos dos certificados de renda perpétua .....	VII.34
Quadro VII.26 – Evolução da carteira de títulos da dívida pública.....	VII.34
Quadro VII.27 – Evolução da carteira de títulos de participação .....	VII.36
Quadro VII.28 – Evolução da carteira de acções e quotas .....	VII.37
Quadro VII.29 – Movimentos de aumento da carteira (acções entradas).....	VII.38
Quadro VII.30 – Movimentos de redução da carteira (acções saídas) .....	VII.38
Quadro VII.31 – Evolução da carteira de outros activos financeiros .....	VII.45
Quadro VII.32 – Fundos geridos pelo IAPMEI.....	VII.46
Quadro VII.33 – Fundos e serviços autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo da Resolução.....	VII.49
Quadro VII.34 – Variações do saldo da conta 41- Investimentos financeiros da CGA .....	VII.51
Quadro VII.35 – Mapa comparativo das receitas relativas a activos financeiros, inscritas nos mapas da Resolução, dos fluxos financeiros, do controlo da execução orçamental e da CGE .....	VII.54
Quadro VII.36 – Mapa comparativo das despesas relativas a activos financeiros, inscritas nos mapas da Resolução, dos fluxos financeiros, do controlo da execução orçamental e da CGE .....	VII.54
Quadro VII.37 – Fundos e serviços autónomos que não apresentam divergências entre a CGE e a informação enviada ao abrigo da Resolução.....	VII.56
Quadro VII.38 – Fundos e serviços autónomos que apresentam despesas na CGE relacionadas com activos financeiros .....	VII.57
Quadro VII.39 – Valores apurados de receita e de despesa.....	VII.58
Quadro VII.40 – Aplicação das receitas das privatizações em 1999.....	VII.60
Quadro VII.41 – Novas aplicações de capital realizadas em 1999 com receitas das privatizações.....	VII.62
Quadro VIII.1 – Movimentação de fundos na Tesouraria do Estado em 1999 .....	VIII.13
Quadro VIII.2 – Saldos finais das Contas Centralizadoras das Caixas .....	VIII.15
Quadro VIII.3 – Descrição dos movimentos relativos à conta do BES .....	VIII.18
Quadro VIII.4 – Movimentação registada em 1999.....	VIII.19
Quadro VIII.5 – Rubricas das Câmaras Municipais com saldos divergentes .....	VIII.20
Quadro VIII.6 – Adiantamentos nos termos do Decreto-Lei n.º 332/90 .....	VIII.21
Quadro VIII.7 – Adiantamentos nos termos do Decreto-Lei n.º 191/99 .....	VIII.22
Quadro VIII.8 – Movimentação registada em 1998 e 1999.....	VIII.22
Quadro VIII.9 – Receita destinada ao FET abatida na Tabela da DGT.....	VIII.24





## Tribunal de Contas

---

Quadro VIII.10–Movimentação registada em 1999.....	VIII.25
Quadro VIII.11–Saldos de 1997 a 1999.....	VIII.26
Quadro VIII.12–Movimentação registada em 1999.....	VIII.27
Quadro VIII.13–Valores identificados na conta de “Depósitos Diversos”.....	VIII.27
Quadro VIII.14–Saldos activos registados no final de 1999 .....	VIII.28
Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios.....	IX.2
Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade.....	IX.3
Quadro IX.3 – Autorizações de despesa que excederam as respectivas dotações.....	IX.4
Quadro IX.4 – Receitas por cobrar .....	IX.10
Quadro IX.5 – Divergências nas receitas por cobrar entre as tabelas da execução orçamental e a CGE.....	IX.10
Quadro IX.6 – Movimentação em Disponibilidades (nas Caixas e contas bancárias do Tesouro) e em aplicações .....	IX.12
Quadro X.1 – Transferências para entidades do SPE .....	X.1
Quadro X.2 – Subsídios para entidades do SPE .....	X.2
Quadro X.3 – Transferências de capital para entidades do SPE.....	X.4
Quadro X.4 – Transferências de verbas do PIDDAC .....	X.5
Quadro X.5 – Outras transferências .....	X.6
Quadro X.6 – Assunção de passivos e aquisição de créditos.....	X.7
Quadro X.7 – Aumentos de capital .....	X.7
Quadro X.8 – Concessão de garantias.....	X.8
Quadro X.9 – Variação do esforço financeiro .....	X.8
Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE .....	X.9
Quadro X.11 – Receitas das privatizações .....	X.9
Quadro X.12 – Dividendos e participação nos lucros.....	X.10
Quadro X.13 – Variação das receitas com origem no SPE.....	X.10
Quadro X.14 – Transferências dos FSA para o SPE.....	X.11
Quadro X.15 – Entidades do SPE beneficiárias das transferências dos FSA .....	X.12
Quadro X.16 – Outras transferências para entidades do SPE.....	X.13
Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia.....	XI.1
Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia .....	XI.3
Quadro XI.3 – Contribuições devidas por Portugal .....	XI.4
Quadro XI.4 – Duodécimos transferidos.....	XI.4
Quadro XI.5 – Contribuições - Fluxos financeiros .....	XI.5
Quadro XI.6 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental.....	XI.6
Quadro XI.7 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução.....	XI.7

Quadro XI.8 – Transferências da UE para Portugal - 1999.....	XI.8
Quadro XI.9 – PIDDAC - Financiamento comunitário - 1999 .....	XI.9
Quadro XI.10 – Execução da despesa do QCA II - 1999.....	XI.10
Quadro XI.11 – Execução da despesa comunitária - 1999.....	XI.11
Quadro XI.12 – Execução do Fundo de Coesão - 1999 .....	XI.12
Quadro XI.13 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 1999.....	XI.13
Quadro XI.14 – Transferências da UE - 1994/99 .....	XI.14
Quadro XI.15 – Programação e execução - QCA II - 1994/99 (Componente comunitária).....	XI.15
Quadro XI.16 – Despesa pública acumulada - QCA II - 1994/99.....	XI.17
Quadro XI.17 – Programação e execução do Fundo de Coesão - 1993/99 (Componente comunitária) .....	XI.18
Quadro XI.18– Ajudas pagas no âmbito do FEOGA-Garantia - 1994/99 (Financiamento comunitário e nacional).....	XI.19
Quadro XI.19 – Execução financeira acumulada (2000/12/15) .....	XI.23
Quadro XI.20 – Projectos encerrados .....	XI.24
Quadro XI.21 – Indicadores de execução física da Medida 1 .....	XI.26
Quadro XI.22 – Indicadores de execução física da Medida 2 .....	XI.28
Quadro XI.23 – Resultados dos indicadores de impacto - Medida 1 .....	XI.31
Quadro XI.24 – Resultados dos indicadores de impacto - Medida 2 .....	XI.32
Quadro XI.25 – LOG FRAME .....	XI.33
Quadro XI.26 – O FEOGA-Garantia no orçamento da UE.....	XI.35
Quadro XI.27 – Despesas autorizadas - FEOGA-Garantia .....	XI.36
Quadro XI.28 – Execução das ajudas no sector das culturas arvenses.....	XI.37
Quadro XI.29– Análise comparativa dos rendimentos dos produtores agrícolas de Portugal Continental e da UE antes e depois da reforma da PAC de 1992.....	XI.40
Quadro XII.1 – LO/99 e Segurança Social .....	XII.4
Quadro XII.2 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada .....	XII.10
Quadro XII.3 – Evolução da Receita Cobrada 1998/99.....	XII.11
Quadro XII.4 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada .....	XII.13
Quadro XII.5 – Evolução da Despesa 1998/99.....	XII.14
Quadro XII.6 – Comparação entre a Receita e Despesa .....	XII.15
Quadro XII.7 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/99.....	XII.17
Quadro XII.8 – Contas da Segurança Social - 1995/99 .....	XII.18
Quadro XII.9 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1995/99 .....	XII.21
Quadro XII.10–Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários .....	XII.22
Quadro XII.11–Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1995/99.....	XII.23
Quadro XII.12–Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1995/99 .....	XII.25
Quadro XII.13–Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1990, 1995 e 1999 .....	XII.26



Quadro XII.14 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes .....	XII.28
Quadro XII.15 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime .....	XII.29
Quadro XII.16 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime.....	XII.30
Quadro XII.17 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento.....	XII.33
Quadro XII.18 – UE – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade .....	XII.35
Quadro XII.19 – Distribuição das Transferências do Estado .....	XII.37
Quadro XII.20 – Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes .....	XII.38
Quadro XII.21 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes.....	XII.40
Quadro XII.22 – Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral.....	XII.41
Quadro XII.23 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes .....	XII.43
Quadro XII.24 – Financiamento da Acção Social.....	XII.45
Quadro XII.25 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1997/99 .....	XII.46
Quadro XII.26 – Balanço - Comparação entre o Agregado das Instituições e o Agregado Construído pelo IGFSS .....	XII.49
Quadro XII.27 – DRL - Comparação entre o Agregado das Instituições e o Agregado Construído pelo IGFSS .....	XII.50
Quadro XII.28 – Consolidação - Síntese das Divergências Apuradas .....	XII.51
Quadro XII.29 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento .....	XII.52
Quadro XII.30 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1997/99 .....	XII.53
Quadro XII.31 – Principais Rubricas do Activo .....	XII.54
Quadro XII.32 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1997/99 .....	XII.55
Quadro XII.33 – Evolução do Passivo por Grupos Patrimoniais – 1997/99 .....	XII.57
Quadro XII.34 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1997/99 .....	XII.57
Quadro XII.35 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1997/99 .....	XII.59
Quadro XII.36 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1997/99.....	XII.60
Quadro XII.37 – Distribuição das Disponibilidades por Instituições .....	XII.61
Quadro XII.38 – Distribuição do Saldo de “Caixa” pelos Centros de Prestações Pecuniárias dos Açores .....	XII.62
Quadro XII.39 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e relativos a Outros Devedores .....	XII.63
Quadro XII.40 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1997/99.....	XII.64
Quadro XII.41 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1997/99.....	XII.64
Quadro XII.42 – Outras Imobilizações.....	XII.65
Quadro XII.43 – Evolução no Triénio 1997/99 da Rubrica “Imobilizações” .....	XII.66
Quadro XII.44 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1997/99 .....	XII.67
Quadro XII.45 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1997/99 .....	XII.69
Quadro XII.46 – Evolução das Despesas Correntes com Prestações de Acção Social no período 1995/99 ....	XII.74
Quadro XII.47 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1997/99.....	XII.75

Quadro XII.48 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e CRSS do Continente em 1999.....	XII.76
Quadro XII.49 – Subsídios de Desemprego - 1995/99.....	XII.78
Quadro XII.50 – Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1995/99.....	XII.79
Quadro XII.51 – Desemprego - Evolução dos Subsídios Médios Mensais – 1995/99.....	XII.79
Quadro XII.52 – Evolução das Estimativas de perda de Contribuições para o Sistema.....	XII.80
Quadro XII.53 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional ...	XII.81
Quadro XII.54 – Orçamento e Despesa do RMG.....	XII.83
Quadro XII.55 – Despesa no Triénio 1997/99 por CRSS/SSR.....	XII.85
Quadro XII.56 – Prestações do RMG Indevidamente Pagos pelos SSR e Respectiva Recuperação.....	XII.88
Quadro XII.57 – RMG - Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/99.....	XII.90
Quadro XII.58 – RMG - Processos Entrados e Analisados.....	XII.92
Quadro XII.59 – RMG - Processos Deferidos/Indeferidos.....	XII.92
Quadro XII.60 – RMG - Processos Cessados e Não Cessados.....	XII.93
Quadro XII.61 – RMG - Motivos de Cessação.....	XII.94
Quadro XII.62 – RMG - Áreas de Inserção.....	XII.96
Quadro XII.63 – RMG - Titulares por Escalão Etário.....	XII.97
Quadro XII.64 – Famílias Beneficiárias do RMG.....	XII.99
Quadro XII.65 – RMG - Famílias sem Rendimento.....	XII.99
Quadro XII.66 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições.....	XII.103
Quadro XII.67 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1995/99.....	XII.105
Quadro XII.68 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores.....	XII.107
Quadro XII.69 – Evolução da Rubrica “Contribuintes com acordo” – 1995/99.....	XII.108
Quadro XII.70 – Amortização de Dívida Consolidada por Diploma de Acordo.....	XII.110
Quadro XII.71 – Rescisão da Dívida Consolidada por Diploma de Acordo.....	XII.112
Quadro XII.72 – Evolução dos Débitos de Juros de Acordos por Diploma de Acordo.....	XII.113
Quadro XII.73 – Evolução dos Contribuintes com Entrada de Folhas de Remunerações e dos Beneficiários – 1997/99.....	XII.114
Quadro XII.74 – Evolução do Número de Devedores.....	XII.114
Quadro XII.75 – Contribuintes SPA com Dívidas Acima de 1.000 Contos – 1998/99.....	XII.128
Quadro XII.76 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas.....	XII.129
Quadro XII.77 – N.º Devedores com Acordo no Continente - 1999.....	XII.131
Quadro XII.78 – DL n.º 124/96 - Ponto da situação em 31/12/99.....	XII.132
Quadro XII.79 – Acordos em vigor - DL n.º 124/96.....	XII.133
Quadro XII.80 – Ponto da Situação dos Acordos em 31/12/99 - Distribuição Regional.....	XII.135
Quadro XII.81 – Montante de Prestações Vencidas e contribuições associadas à Dívida com Acordo.....	XII.136
Quadro XII.82 – Prestações e Contribuições pagas no âmbito dos acordos autorizados até 31/12/99 (1997 a 1999).....	XII.137



## Tribunal de Contas

---

Quadro XII.83 – Art. 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto .....	XII.138
Quadro XII.84 – Decreto-Lei n.º 125/96 de 10 de Agosto.....	XII.139
Quadro XII.85 – Retenções ao Abrigo do DL n.º 103/80, de 9/5 .....	XII.140
Quadro XII.86 – Evolução dos Montantes Cobrados Através de Execuções Fiscais – 1997/99.....	XII.142
Quadro XII.87 – Regularização de Dívidas por via Administrativa .....	XII.145
Quadro XII.88 – Efeitos financeiros dos Processos de Falência.....	XII.147
Quadro XII.89 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1997/99 .....	XII.148
Quadro XII.90 – Desagregação da Rubrica “Devedores por Financiamento e Participações do OE”- 1997/99 .....	XII.149
Quadro XII.91 – RMG - Prestações Indevidamente Processadas e Pagas.....	XII.151
Quadro XII.92 – Evolução da Rubrica “Outros Devedores” - 1995/99.....	XII.152
Quadro XII.93 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor.....	XII.154
Quadro XII.94 – Evolução da Rubrica “Outros Credores” - 1995/99 .....	XII.155
Quadro XII.95 – Evolução dos Capitais Próprios do FEFSS - 1996/99 .....	XII.157
Quadro XII.96 – FEFSS - Aplicação de Fundos .....	XII.158
Quadro XII.97 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário .....	XII.160
Quadro XII.98 – Evolução da Alienação de Imóveis por Distrito – 1997/99.....	XII.161
Quadro XII.99 – Evolução dos Valores Contabilístico e de Mercado do Património Imobiliário-1994/99 ..	XII.162

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico IV.1 – PIDDAC 99 - Estrutura prevista por sectores.....	IV.7
Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada - Cap. 50° .....	IV.16
Gráfico V.1 – Empréstimos contratados nos últimos 6 anos (valores dos contratos celebrados).....	V.68
Gráfico V.2 – Evolução da despesa fiscal .....	V.92
Gráfico VI.1 – Evolução dos limites fixados para a assunção de passivos e regularização de responsabilidades.....	VI.34
Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo.....	VII.2
Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1989-1999 .....	VII.18
Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos .....	VII.24
Gráfico VII.4 – Tipo de activos detidos pelos FSA .....	VII.24
Gráfico VII.5 – Composição em termos percentuais do património financeiro no final de 1999.....	VII.26
Gráfico VII.6 – Carteiras mais representativas do património financeiro .....	VII.28
Gráfico VII.7 – Evolução da repartição das aplicações de receitas de privatizações 1994-1999.....	VII.60
Gráfico XI.1 – Transferências da UE - 1994/99 .....	XI.14
Gráfico XI.2 – Programação/Transferências da UE - 1994/99 .....	XI.15
Gráfico XI.3 – Programação e execução - 1994/99.....	XI.16
Gráfico XI.4 – Despesa pública total - 1994/99.....	XI.18
Gráfico XI.5 – Despesa pública comunitária - 1994/99 .....	XI.18
Gráfico XI.6 – O FEOGA-Garantia em Portugal .....	XI.37
Gráfico XI.7 – Execução das ajudas no sector das culturas arvenses.....	XI.38
Gráfico XII.1 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1995/99 .....	XII.15
Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1995/1999.....	XII.20
Gráfico XII.3 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1995/99.....	XII.22
Gráfico XII.4 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes.....	XII.28
Gráfico XII.5 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime .....	XII.29
Gráfico XII.6 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento de 1997/99 .....	XII.34
Gráfico XII.7 – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade em Percentagem do PIB ....	XII.36
Gráfico XII.8 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 1999 .....	XII.44
Gráfico XII.9 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1997/99.....	XII.53
Gráfico XII.10–Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1997/99 .....	XII.56
Gráfico XII.11–Evolução da Despesa com Prestações de Acção Social de 1995/99.....	XII.74
Gráfico XII.12–Despesa com RMG de 1996/99.....	XII.83



## Tribunal de Contas

---

Gráfico XII.13 –Evolução das Despesas com RMG por CRSS .....	XII.86
Gráfico XII.14 –Despesas por CRSS e RA .....	XII.86
Gráfico XII.15 –RMG - Percentagem da População Residente Beneficiária do RMG por Região .....	XII.91
Gráfico XII.16 –RMG - Motivos da Cessação da Prestação .....	XII.94
Gráfico XII.17 –RMG - Inserção Profissional .....	XII.95
Gráfico XII.18 –RMG - Áreas de Inserção.....	XII.96
Gráfico XII.19 –RMG - Titulares por Escalão Etário .....	XII.97
Gráfico XII.20 –RMG - Titulares por Sexo.....	XII.98
Gráfico XII.21 –RMG - Famílias sem Rendimento por Tipo de Agregado.....	XII.100
Gráfico XII.22 –Evolução da Dívida.....	XII.104
Gráfico XII.23 –Contribuições Anuais .....	XII.106
Gráfico XII.24 –Rácios de Cobrança.....	XII.106
Gráfico XII.25 –Distribuição dos Saldos Relativos a Acordos de Regularização no Triénio 1997/99 .....	XII.109
Gráfico XII.26 –Evolução da Amortizada da Dívida Consolidada por Diploma de Acordo.....	XII.111
Gráfico XII.27 –Evolução da Dívida de Contribuintes por Amortização e por Rescisão .....	XII.112
Gráfico XII.28 –Repartição da Dívida por Escalões de Valores em Débito .....	XII.115
Gráfico XII.29 –Distribuição Regional das Dívidas Iguais ou Superiores a 5 000 contos .....	XII.116
Gráfico XII.30 –Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respetivo Valor.....	XII.117
Gráfico XII.31 –Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Participadas e Respetivo Valor.....	XII.118
Gráfico XII.32 –Montantes da Dívida Participada, Dívida não Participada e Dívida não Determinada.....	XII.119
Gráfico XII.33 –Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 100 000 Contos .....	XII.120
Gráfico XII.34 –Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respetivos Montantes .....	XII.121
Gráfico XII.35 –Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 50 000 e Inferiores a 100 000 Contos .....	XII.122
Gráfico XII.36 –Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respetivos Montantes .....	XII.123
Gráfico XII.37 –Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 20 000 e Inferiores a 50 000 Contos .....	XII.124
Gráfico XII.38 –Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respetivos Montantes .....	XII.125
Gráfico XII.39 –Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 5 000 e Inferiores a 20 000 Contos .....	XII.126
Gráfico XII.40 –Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respetivos Montantes .....	XII.127
Gráfico XII.41 –Número e Montantes dos Acordos Terminados, Rescindidos e em Vigor.....	XII.134
Gráfico XII.42 –Distribuição Regional dos Acordos Concluídos, Rescindidos e em Vigor.....	XII.136

Gráfico XII.43 – Montantes de Prestações e Contribuições Pagas – Ponto da Situação.....	XII.137
Gráfico XII.44 – Montantes Participados e Cobrados em Termos de Execuções Fiscais - 1997/99 .....	XII.143
Gráfico XII.45 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1995/99.....	XII.153
Gráfico XII.46 – Outros Credores – Evolução Rubrica no Período 1995/99 .....	XII.155
Gráfico XII.47 – FEFSS – Capital Próprio .....	XII.157
Gráfico XII.48 – FEFSS - Aplicação de Fundos no Período de 1997/99 .....	XII.158
Gráfico XII.49 – FEFSS - Evolução da Taxa de Rentabilidade dos Activos Financeiros - 1990/99.....	XII.159
Gráfico XII.50 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado dos Activos Financeiros .....	XII.162





*Nota Introdutória*





## I – NOTA INTRODUTÓRIA

O presente Parecer, cuja estrutura reflecte o conteúdo genérico previsto no art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, contém, para além da análise habitual relativa ao processo orçamental e à execução global do orçamento da receita e da despesa, salientam-se de seguida, os resultados das acções e verificações realizadas, no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

No que concerne à execução orçamental da receita, foram realizadas análises de âmbito global sobre o modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado e sobre o registo da movimentação na Tesouraria do Estado através da Contabilidade do Tesouro, relativamente à actividade desenvolvida pelas Direcções Gerais do Orçamento, dos Impostos, do Tesouro e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo.

Para complementar e aprofundar aquelas análises foram realizadas auditorias a aspectos específicos da actuação de algumas destas entidades, tendo em vista a avaliação do controlo interno exercido para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência das operações efectuadas.

Estas auditorias incidiram sobre o apuramento de receitas orçamentais no âmbito da Contabilidade do Tesouro, da Direcção de Finanças de Lisboa e da actividade desenvolvida pela Alfândega de Faro e sobre os reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado pendentes no final de 1999.

No que respeita à receita cessante, a análise efectuada incidiu sobre o apuramento da despesa fiscal para 1999, o cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal e sobre os resultados das auditorias realizadas à Direcção Geral dos Impostos, no âmbito dos benefícios concedidos ao abrigo dos artigos 21.º e 49.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

No campo da despesa, além das habituais acções de verificação e da apreciação geral da "despesa paga" evidenciada na Conta, foram realizadas várias auditorias, dentro da preocupação de dar continuidade ao esforço que tem vindo a desenvolver-se no sentido do levantamento e acompanhamento do sistema de concessão de subsídios e outras formas de apoio, directo ou indirecto, por parte do Estado (art.º 41º, n.º 1, al. h) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) e tendo em conta a sua dimensão financeira e o grau de risco envolvido.

Nessas auditorias, que incidiram sobre os apoios concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação, no âmbito do Programa "Realojamento", pelo Projecto VIDA, pelo Fundo para a Cooperação Económica, pelo Instituto da Comunicação Social, pela Direcção-Geral do Tesouro, no que concerne a bonificação de juros à habitação própria e a compensação de juros, e pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, em relação ao incentivo ao arrendamento por jovens, para além dos tradicionais aspectos de legalidade, apreciou-se a regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído, tendo também, em alguns casos, sido desenvolvidas acções junto dos beneficiários para verificar a correcta aplicação e contabilização desses apoios.

Foi ainda desenvolvida uma acção junto da Direcção Geral do Tesouro e da Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais sobre a transferência de verbas orçamentais (saldos de

dotações do Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças) para operações de tesouraria e a sua afectação posterior, dada as repercussões no valor do défice orçamental.

O capítulo relativo aos Investimentos do Plano, integrado no presente Parecer nos termos do disposto na al. e) do n.º 1 do art. 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, inclui a análise da execução financeira global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), nomeadamente da sua parcela anual, e uma síntese do relatório da auditoria de gestão ao Programa “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico” da responsabilidade do Instituto da Água.

A auditoria teve por finalidade a análise da gestão, acompanhamento e execução do Programa, conducente à verificação dos resultados físicos, temporais, financeiros e ambientais alcançados com a sua implementação, nomeadamente em 1998 e 1999, assumindo especial ênfase os projectos “Despoluição da Bacia do Alviela” e “Sistema de Saneamento da Costa do Estoril”.

No capítulo referente à dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado (em moeda nacional e moeda estrangeira), bem como dos encargos a ela associados, e da dívida garantida, designadamente a prestação de garantias pelo Estado e a evolução das respectivas responsabilidades, procede-se à análise das operações de gestão da dívida pública envolvendo *swaps*, matéria objecto de uma auditoria específica. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas pelos art.ºs 63.º e 64.º da Lei do Orçamento, sem a necessária cobertura orçamental, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação da CRP e da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas.

Como se tem vindo a assinalar em Pareceres de anos precedentes, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado continua a não ser acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver circunscreve-se a uma actividade de acompanhamento da evolução do seu património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril e art.º 4º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade, inicialmente limitada aos activos geridos pelos Serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria, tem vindo a estender-se desde 1993 a outros fundos e serviços públicos, tendo por base a informação proporcionada por Instruções emitidas pelo Tribunal nos termos da sua Resolução n.º 10/93 – 2ª S, de 17 de Janeiro de 1994.

No presente Parecer, a análise dos activos geridos por estes organismos, embora continue a não assegurar a cobertura exhaustiva do património financeiro do sector, abrange, para além dos serviços integrados no subsector Estado, 78 serviços e fundos autónomos. Relativamente a este subsector procede-se a uma análise mais aprofundada dos factores determinantes da evolução da carteira de acções e quotas. No exercício em causa, continuou-se a analisar a função que a Partest tem vindo a assumir nos processos de privatização à luz das leis aplicáveis e prosseguiu a acção de acompanhamento da execução dos contratos celebrados pelo Estado referente ao saneamento financeiro da Lisnave.

A análise das operações de tesouraria foi desenvolvida através de uma auditoria realizada na Direcção Geral do Tesouro, tendo como objectivo avaliar a fiabilidade e consistência da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e registada na Contabilidade do Tesouro como não estando sujeita à disciplina do Orçamento do Estado.



Neste âmbito foi analisada a movimentação relativa a contas bancárias do Tesouro centralizadoras das caixas, receptoras expressas em euros e a um contrato de concessão, bem como a contas de terceiros utilizadas para adiantamentos de fundos e afectas a receitas das autarquias, ao Fundo de Estabilização Tributário, a receitas cobradas em fase coerciva, a depósitos diversos ou de diversas proveniências.

Procedeu-se ainda à análise dos documentos elaborados pelas Direcções Gerais do Orçamento e do Tesouro, para efeito do Balanço de Tesouraria.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroação a 1999, de reposições efectuadas em 2000, e no âmbito da receita, sobre a transferência de saldos de receitas consignadas e sobre as necessidades de financiamento do défice orçamental, bem como à discriminação dos saldos em documentos (receitas em dívida) e em disponibilidades na Tesouraria do Estado.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu art.º 41º, alíneas d) e i), contempla respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e com a União Europeia (UE), pelo que se procede no presente Parecer à análise desses fluxos.

O capítulo respeitante aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e uma análise global dos fluxos financeiros oriundos da UE no âmbito do QCA II, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999, com particular incidência na execução financeira de 1999. Este capítulo engloba ainda sínteses dos relatórios das auditorias “Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana” e “Avaliação Global dos Impactos da PAC, no Domínio das Culturas Arvenses”.

A primeira das mencionadas auditorias incidiu sobre a avaliação dos resultados definidos para esta Intervenção Operacional no âmbito das Medidas 1, 2 e 4, reportada a 15/12/2000, enquanto a segunda visou a avaliação global dos impactos da PAC, após a reforma de 1992 e até à definição dos objectivos estratégicos da Agenda 2000, especialmente no que se refere às ajudas comunitárias no período 1994-1999, no sector das culturas arvenses.

A Conta da Segurança Social (CSS) foi analisada sob o prisma da execução do Orçamento que lhe está subjacente, com especial incidência quanto às receitas e despesas consideradas como estruturais, como sejam as contribuições e pensões de reforma, em relação às quais se procurou, igualmente, avaliar as respectivas tendências de evolução no passado recente. Por outro lado, mais uma vez, foram focados os problemas que se põem, desde há longa data, quanto ao enquadramento orçamental e método contabilístico, no que respeita a um sistema, que, de modo geral, se encontra em transição.

Foram estudados os temas considerados como mais significativos no sector, com realce para a dívida de contribuintes, cujo tratamento se reveste de alguma dificuldade, tendo em atenção as deficiências e incoerências do sistema de informação implantado, bem como a inadaptação crescente do aparelho administrativo da segurança social. Estes aspectos repercutem-se, igualmente, noutras áreas de interesse que foram abordadas, como sejam, as políticas de emprego e formação profissional e as prestações indevidas. Sob o ponto de vista temático, destacam-se, ainda, entre outros assuntos, as despesas correntes e de investimento na acção social, com a especial atenção que foi conferida aos subsídios a IPSS com acordos de cooperação, bem como o Rendimento Mínimo Garantido, áreas de crescente relevância, sob o ângulo da despesas, em termos de CSS.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal tido na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas, de que se inserem extractos ao longo do Relatório, e que se apresentam na íntegra, no Volume III – Anexos, nos termos do n.º 4 do art.º 24.º da Lei n.º 6/91.



***CAPÍTULO I***

*Processo Orçamental*







## I – PROCESSO ORÇAMENTAL

### 1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 1999, Lei n.º 87-B/98<sup>1</sup>, foi aprovada pela Assembleia da República em 10 de Dezembro de 1998, tendo sido publicada no 5.º Suplemento ao Diário da República de 31 de Dezembro de 1998, distribuído a 18 de Janeiro. Nos termos da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1999.

Na fase final da execução orçamental, através da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro, foi alterada a redacção do art.º 6.º (alterações orçamentais), da alínea b) do art.º 64.º (regularização de responsabilidades), dos art.ºs 73.º (financiamento do Orçamento do Estado), 74.º (financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades) e 75.º (condições gerais de financiamento), aditada uma alínea ao art.º 62.º (mobilização de activos e recuperação de créditos) e alterado o Orçamento do Estado na parte respeitante aos mapas I a IV e XI.

### 1.2 – Decreto de execução orçamental

O art.º 16.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), dispõe que *"O Governo deve tomar as medidas necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, devendo, no exercício do poder de execução orçamental, aprovar os decretos-lei contendo as disposições necessárias a tal execução, sem prejuízo da imediata aplicação das normas da lei do orçamento que sejam directamente exequíveis (...)"*.

Não obstante o conteúdo deste preceito legal, o decreto de execução orçamental para o ano de 1999 - Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio - foi mais uma vez publicado vários meses após a entrada em vigor do Orçamento. A produção de efeitos deste diploma, nos termos do seu art.º 41.º foi, no entanto, retroagida a 1 de Janeiro, ou seja, à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento.

Das normas que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

#### **a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado**

A transição para o novo regime da administração financeira do Estado, para todos os serviços e organismos da Administração Pública, qualquer que seja o seu grau de autonomia, foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Para o ano de 1999, o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se:

- ◆ Os serviços e organismos transitarão para o novo regime à medida que forem reunindo as condições adequadas, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta do Director-Geral do Orçamento.

---

<sup>1</sup> Rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 1/99, de 16 de Janeiro, e n.º 9-A/99, de 12 de Março.

- ◆ Os serviços e organismos abrangidos pela transição deverão contabilizar todos os movimentos efectuados de acordo com as normas do Decreto-Lei n.º 155/92.
- ◆ Relativamente aos demais serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição foram mantidas em vigor as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

Este novo regime que ao nível da realização das despesas se concretiza informaticamente em dois sistemas de informação: o primeiro para o orçamento de funcionamento - SIC e o segundo para as despesas do PIDDAC - SIPIDDAC (utilizado pela primeira vez em 1999 em três organismos-piloto) continuou a abranger em 1999 um número limitado de serviços e organismos, conforme se analisa no cap. III.

**b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos**

O art.º 33.º do decreto de execução orçamental contém normas sobre a remessa periódica de elementos informativos pelos fundos e serviços autónomos, nomeadamente sobre os seguintes aspectos:

- ◆ saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações, a comunicar mensalmente à DGT e à DGO;
- ◆ operações de financiamento realizadas, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até final do ano, a remeter trimestralmente ao IGCP e à DGO;
- ◆ situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública, a remeter às Delegações da DGO, nos termos definidos na Circular n.º 1265-A, de 13 de Maio de 1999, daquela Direcção-Geral;
- ◆ mapas e relatórios de execução orçamental e previsões, a remeter trimestralmente à DGO, ou mensalmente tratando-se de fundos e serviços autónomos com orçamento superior a 5 milhões de contos:
  - ◇ contas de execução orçamental, onde constem os compromissos assumidos, os processamentos efectuados e os montantes pagos, e relatório de execução orçamental elaborado pelo competente órgão fiscalizador ou, na sua falta, pelo órgão de gestão. No caso de organismos com contabilidade patrimonial também os balancetes que evidenciem as contas da classe de terceiros;
  - ◇ previsão actualizada da execução orçamental até final do ano;
- ◆ contas de gerência, a remeter às Delegações da DGO, até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam;
- ◆ outros elementos que possam ser solicitados pela DGO.

Os elementos referidos abrangem uma ampla informação, para o controlo financeiro dos fundos e serviços autónomos, sobretudo através da DGO, e para a consolidação periódica dos dados relativos a esse subsector. Em caso de incumprimento quanto aos prazos para a remessa dos referidos elementos e das normas relativas às requisições de fundos, o n.º 4 do art.º 9.º do decreto de execução orçamental



estabeleceu que as requisições de fundos poderiam não ser totalmente autorizadas pelas Delegações da DGO<sup>1</sup> (à semelhança do disposto no n.º 4 do art.º 8.º do decreto de execução orçamental de 1998).

**c) Informação a fornecer pelos Municípios e Regiões Autónomas e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social**

Também, com o fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os Municípios e as Regiões Autónomas devem remeter à DGO os seus orçamentos, contas trimestrais e contas anuais, nos 30 dias subsequentes, respectivamente, à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como informação sobre a dívida contraída e os activos expressos em títulos da dívida pública, até 31 de Janeiro e 31 de Julho, e ainda sobre os contratos de locação financeira.

Com o mesmo objectivo, deve o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social remeter mensalmente à DGO os elementos referentes à execução financeira da segurança social.

**d) Regime duodecimal**

Em 1999, não ficaram sujeitas ao regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ destinadas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- ◆ encargos de instalações, comunicações, locação de bens, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ com compensação em receita, incluindo contas de ordem;
- ◆ com compensação em receita comunitária inscritas no capítulo 50;
- ◆ inscritas no capítulo 70 do orçamento do Ministério das Finanças ("Recursos próprios comunitários");
- ◆ de valor anual não superior a 300 contos;
- ◆ relativas às importâncias resultantes de reforços e inscrições.

Relativamente ao ano anterior, passaram a estar sujeitas ao regime duodecimal as dotações inscritas no capítulo 04 (Pensões e reformas) e capítulo 60 (Despesas excepcionais) do orçamento do Ministério das Finanças e as inscritas nos capítulos 03 (Encargos comuns das relações externas) e 04 (Presidências da UE e da UEO) do orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

---

<sup>1</sup> Nos termos desta disposição, o Despacho n.º 4781/99, de 8 de Março, do Secretário de Estado do Orçamento (publicado no D.R. n.º 56, II Série, de 8 de Março), "para pôr fim aos manifestos atrasos" determinou a aplicação dos procedimentos do ano anterior relativamente à suspensão pela DGO do expediente relativo aos serviços em falta, nomeadamente de requisição de fundos excepto para despesas de pessoal, até que o incumprimento fosse sanado.

Refira-se que a contrapartida nacional inscrita no capítulo 50 sujeita ao regime duodecimal pelo decreto de execução orçamental foi, ao abrigo do n.º 2 do seu art.º 4.º, dispensada daquele regime por despacho do Ministro das Finanças de 28.04.99.

Este regime abrange assim, essencialmente, apenas as dotações para aquisição de bens e serviços correntes (com as excepções acima referidas). De notar que mesmo em relação às dotações sujeitas ao regime duodecimal, os respectivos duodécimos podem ser antecipados, total ou parcialmente.

A eficácia do regime duodecimal é assim bastante restrita, nomeadamente quanto a evitar a requisição antecipada de verbas em relação à data da realização das correspondentes despesas, com prejuízo para a tesouraria do Estado.

Refira-se a este propósito que o art.º 9.º do decreto de execução orçamental manteve as normas relativas à obrigação da requisição, pelos serviços com autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira, apenas dos fundos indispensáveis às suas actividades, podendo no caso dos serviços e fundos autónomos ser cativadas as transferências correntes e de capital, com excepção das dotações com compensação em receita e as incluídas no capítulo 50, quando a sua "(...) *execução orçamental ou as auditorias realizadas pelo Ministério das Finanças não demonstrarem a necessidade da utilização integral daquele financiamento*".

#### **e) Fundos de maneiio e fundos permanentes**

Tal como em anos anteriores, os fundos de maneiio a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, para os serviços integrados no SIC, puderam ser constituídos em 1999 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio de unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, e sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam.

Nos serviços que permaneceram no antigo regime, a constituição de fundos permanentes para a realização de despesas de pequeno montante que excedam um duodécimo por rubrica, com excepção das referentes a pessoal, continuou dependente de autorização do respectivo Ministro, com a concordância do Ministro das Finanças, devendo os saldos que porventura se verifiquem no final do ano económico ser repostos nos cofres do Estado até 14 de Fevereiro do ano seguinte.

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, verificam-se, assim, duas realidades distintas consoante os serviços permaneçam no antigo ou tenham transitado para o novo regime, situação que deverá ser revista.

#### **f) Reposições**

O decreto de execução orçamental estabeleceu que, independentemente do grau de autonomia do serviço ou organismo, o montante mínimo para as reposições seria no ano de 1999 de 5.000\$00. O mesmo decreto estipulou que às reposições efectuadas nos serviços e organismos integrados ou que viessem a integrar-se no novo regime fosse aplicado o conteúdo do normativo do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, diploma entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.



Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continuou a ser possível no ano de 1999, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

### 1.3 – Alterações orçamentais

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado define, no seu art.º 20.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República através do disposto no art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas procederam, como habitualmente, à análise e registo das alterações orçamentais que foram sendo efectuadas, tendo em vista a sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta.

Refira-se que, nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, a relação das alterações orçamentais autorizadas em cada trimestre são enviadas ao Tribunal até ao fim do mês seguinte, a que respeitam, "(...) com excepção das respeitantes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado", ou seja, no final do ano seguinte.

Conforme já se referiu em anteriores Pareceres, para permitir atempadamente a conferência das alterações orçamentais e a confrontação com os valores da Conta, torna-se necessário que as alterações do último trimestre sejam recebidas até ao final do semestre seguinte. Assim, tem sido solicitada aos Serviços da DGO o envio da relação das alterações do 4.º trimestre, antes de recebida a Conta.

#### 1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O total aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de 8.748.591.003 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 228.870.762 contos, o que representa um acréscimo de 2,6%.

Esse aumento foi devido às alterações resultantes da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (que alterou a Lei do Orçamento para 1999) que representaram 63,6% (145,6 milhões de contos) e à abertura de créditos especiais pelo Governo, representando 36,4% (83,3 milhões de contos).

Essas alterações, que aumentaram as dotações para a despesa efectiva (isto é, excluindo a amortização de dívida), tiveram como contrapartida um acréscimo equivalente nos valores previstos no Orçamento do Estado para a receita, distribuída por vários capítulos da classificação económica.

Pela análise do quadro seguinte verifica-se que as rubricas que mais contribuíram para este aumento, em valor absoluto e percentual, foram os impostos indirectos com + 33,5% (98,7% por via da lei de revisão do OE e 1,3% dos créditos especiais), os passivos financeiros com + 30,6% (por via da lei de revisão do orçamento) e as reposições não abatidas nos pagamentos com + 20,7% (por via dos créditos especiais).

**Quadro L1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista**

(em contos)

Receitas	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais						
			Lei de Revisão do OE		Créditos Especiais		Total		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 - Impostos Directos	2 045 000 000	23,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
02 - Impostos Indirectos	2 673 451 368	30,6	75 595 693	51,9	959 616	1,2	76 555 309	33,4	2,9
03 - Taxas, Multas e outras Penalidades	80 199 325	0,9	0	0,0	656 171	0,8	656 171	0,3	0,8
04 - Rendimentos da Propriedade	109 888 679	1,3	0	0,0	16 779	0,0	16 779	0,0	0,0
05 - Transferências	50 940 342	0,6	0	0,0	3 258 136	3,9	3 258 136	1,4	6,4
06 - Venda de Bens e Serviços Correntes	61 083 390	0,7	0	0,0	4 473 909	5,4	4 473 909	2,0	7,3
07 - Outras Receitas Correntes	24 246 485	0,3	0	0,0	181 625	0,2	181 625	0,1	0,7
<b>Total das Receitas Correntes</b>	<b>5 044 809 589</b>	<b>57,7</b>	<b>75 595 693</b>	<b>51,9</b>	<b>9 546 236</b>	<b>11,5</b>	<b>85 141 929</b>	<b>37,2</b>	<b>1,7</b>
08 - Venda de Bens de Investimento	1 450 200	0,0	0	0,0	619 138	0,7	619 138	0,3	42,7
09 - Transferências	37 194 980	0,4	0	0,0	7 326 171	8,8	7 326 171	3,2	19,7
10 - Activos Financeiros	367 197 803	4,2	0	0,0	19 911	0,0	19 911	0,0	0,0
11 - Passivos Financeiros	2 988 404 369	34,2	70 000 000	48,1	0	0,0	70 000 000	30,6	2,3
12 - Outras Receitas de Capital	37 314 826	0,4	0	0,0	5 430 461	6,5	5 430 461	2,4	14,6
<b>Total das Receitas de Capital</b>	<b>3 431 562 178</b>	<b>39,2</b>	<b>70 000 000</b>	<b>48,1</b>	<b>13 395 681</b>	<b>16,1</b>	<b>83 395 681</b>	<b>36,4</b>	<b>2,4</b>
13 - Recursos Próprios Comunitários	40 551 000	0,5	0	0,0	1 200 000	1,4	1 200 000	0,5	3,0
14 - Reposições não Abat. nos Pagamentos	51 633 355	0,6	0	0,0	47 357 978	56,9	47 357 978	20,7	91,7
15 - Contas de Ordem	180 034 881	2,1	0	0,0	11 775 174	14,1	11 775 174	5,1	6,5
<b>Total das Receitas</b>	<b>8 748 591 003</b>	<b>100,0</b>	<b>145 595 693</b>	<b>100,0</b>	<b>83 275 069</b>	<b>100,0</b>	<b>228 870 762</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>

No quadro seguinte apresentam-se as alterações orçamentais por ministério, sendo de destacar os maiores acréscimos, em termos absolutos, nos orçamentos dos Ministérios das Finanças, com + 87 milhões de contos, dos quais 82,9 milhões de contos via orçamento rectificativo, da Saúde, com + 82 milhões de contos, dos quais 79,7 milhões de contos provenientes também do orçamento rectificativo, e da Defesa Nacional, com +25 milhões de contos, dos quais 20,7 milhões de contos devido a créditos especiais.



**Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista**

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais						
			Lei de Revisão do OE		Créditos Especiais		Total		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	128 459 936	1,5	1 776 185	1,2	2 109 383	2,5	3 885 568	1,7	3,0
Defesa Nacional	320 098 313	3,7	4 313 614	3,0	20 657 940	24,8	24 971 554	10,9	7,8
Negócios Estrangeiros	46 892 215	0,5	-271 593	-0,2	986 623	1,2	715 030	0,3	1,5
Finanças	4 667 833 532	53,4	82 900 000	56,9	4 099 207	4,9	86 999 207	38,0	1,9
Administração Interna	221 536 262	2,5	4 683 763	3,2	997 836	1,2	5 681 599	2,5	2,6
Equip. Plan. e Adm. do Território	602 709 506	6,9	-9 905 006	-6,8	13 076 312	15,7	3 171 306	1,4	0,5
Justiça	80 465 620	0,9	-1 026 789	-0,7	675 350	0,8	-351 439	-0,2	-0,4
Economia	112 763 937	1,3	0	0,0	1 750 281	2,1	1 750 281	0,8	1,6
Agric., Desenv. Rural e Pescas	113 306 646	1,3	-6 768 758	-4,6	18 332 570	22,0	11 563 812	5,1	10,2
M. Educação	1 090 941 456	12,5	-4 513 623	-3,1	6 076 610	7,3	1 562 987	0,7	0,1
M. Saúde	819 677 087	9,4	79 679 693	54,7	2 299 888	2,8	81 979 581	35,8	10,0
M. Trabalho e Solidariedade	445 107 463	5,1	-570 458	-0,4	5 198 839	6,2	4 628 381	2,0	1,0
M. Ambiente	43 318 781	0,5	-3 367 743	-2,3	4 857 917	5,8	1 490 174	0,7	3,4
M. Cultura	36 734 643	0,4	-687 860	-0,5	1 909 315	2,3	1 221 455	0,5	3,3
M. Ciência e Tecnologia	18 745 606	0,2	-645 732	-0,4	246 998	0,3	-398 734	-0,2	-2,1
<b>Total</b>	<b>8 748 591 003</b>	<b>100,0</b>	<b>145 595 693</b>	<b>100,0</b>	<b>83 275 069</b>	<b>100,0</b>	<b>228 870 762</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>

**1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios e capítulos sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada**

Ao longo da execução orçamental o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários Ministérios, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento.
- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, conforme o n.º 4 do art.º 20.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis.

**Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios**

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais				
			Art.º 6.º da LOE		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	128 459 936	1,5	-618 996	-0,5	5 458 459	2,5	4,2
Defesa Nacional	320 098 313	3,7	0	0,0	14 499 705	6,7	4,5
Negócios Estrangeiros	46 892 215	0,5	0	0,0	12 689 639	5,8	27,1
Finanças	4 667 833 532	53,4	0	0,0	44 608 458	20,5	1,0
Administração Interna	221 536 262	2,5	618 996	0,3	14 887 672	6,8	6,7
Equip. Plan. e Adm. do Território	602 709 506	6,9	0	0,0	16 188 930	7,4	2,7
Justiça	80 465 620	0,9	0	0,0	10 914 755	5,0	13,6
Economia	112 763 937	1,3	0	0,0	1 986 791	0,9	1,8
Agric., Desenv. Rural e Pescas	113 306 646	1,3	0	0,0	8 226 627	3,8	7,3
Educação	1 090 941 456	12,5	0	0,0	84 999 564	39,1	7,8
Saúde	819 677 087	9,4	0	0,0	275 149	0,1	0,0
Trabalho e Solidariedade	445 107 463	5,1	0	0,0	59 618	0,0	0,0
Ambiente	43 318 781	0,5	0	0,0	474 138	0,2	1,1
Cultura	36 734 643	0,4	-12 519	0,0	1 840 000	0,8	5,0
Ciência e Tecnologia	18 745 606	0,2	12 519	0,1	246 169	0,1	1,3
<b>Subtotal</b>	<b>8 748 591 003</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>217 355 674</b>	<b>100,0</b>	<b>2,5</b>
Finanças (utilização da dotação provisional)	-	-	-	-	-217 355 674	-100,0	-
<b>Total</b>	<b>8 748 591 003</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

**a) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 6.º da Lei do Orçamento**

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo a efectuar a transferência das dotações inscritas a favor dos serviços que fossem deslocados do centro para a periferia e de um ministério para outro ou de um departamento para outro dentro do mesmo ministério, ocorreram as seguintes transferências de verbas entre ministérios:

(em contos)

Serviços ou organismos	Transferido de:	Para:	Valor
Serviço Nacional de Protecção Civil	Encargos Gerais da Nação	M. Administração Interna	618 996
Instituto de História da Ciência e da Técnica / Museu Nacional da Ciência e da Tecnologia	M. Cultura	M. Ciência e Tecnologia	12 519
<b>Total</b>			<b>631 515</b>

Ainda ao abrigo da disposição da Lei do Orçamento em apreço, foram efectuadas alterações orçamentais, embora sem reflexo no total de despesa prevista por Ministério, mas alterando os respectivos capítulos da despesa, no montante global de 79.197 contos, desagregadas no quadro seguinte:





(em contos)

Ministério	Transferido de:	Para:	Valor
Defesa Nacional	Gabinete dos membros do Governo - Lei de Programação Militar (Cap.º 01)	Estado Maior General das Forças Armadas - Lei de Programação Militar (Cap.º 02)	47 000
Economia	Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica (Cap.º 01)	Direcção-Geral das Relações Económicas Internacionais (Cap.º 03)	30 122
	Gabinete para a Pesquisa e Exploração de Petróleo (Cap.º 02)	Instituto Geológico e Mineiro (Cap.º 01)	2 075
<b>Total</b>			<b>79 197</b>

#### **b) Dotação Provisional**

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foi inicialmente orçamentado 177,96 milhões de contos (172,96 milhões de contos para despesas correntes e 5 milhões para despesas de capital).

Pela Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (que alterou a Lei do Orçamento) a dotação para fazer face a despesas correntes foi reforçada em 48,5 milhões de contos, passando as dotações provisionais, no seu conjunto, a totalizar cerca de 226,4 milhões de contos (mais 49,4 milhões de contos que no ano anterior).

Ao longo do ano, a dotação destinada a despesas correntes foi reduzida em 19,64 milhões de contos para dar contrapartida ao reforço de igual montante da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, 201,82 milhões de contos e 24,64 milhões de contos.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 217.355.674 contos (192.717.296 contos para o reforço de dotações de despesas correntes e 24.638.378 contos para despesas de capital), o que representou a utilização quase total desta última dotação, tendo a destinada a despesas correntes sido utilizada em 95,5%, ficando um saldo de 9,1 milhões de contos.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de quase todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (39,1%), das Finanças (20,5%), do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (7,5%), e da Defesa Nacional (6,7%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente, de 73,8% do total da dotação distribuída.

O reforço das dotações para despesas com pessoal (cerca de 122,6 milhões de contos) representou aproximadamente 56,4% da dotação provisional utilizada. Por outro lado, o reforço das dotações das transferências correntes para as administrações públicas representou 9,7% daquela dotação (21,2 milhões de contos), realçando-se no quadro seguinte os valores mais relevantes:

(em contos)

Entidade(s)/Serviço(s)	Valor
Instituto Nacional do Desporto	787 773
Fundo Fomento Cultural	813 242
Fundo de Estabilização Tributário <sup>1</sup>	920 956
Serviços Autónomos do Ministério da Economia	1 263 464
Institutos Politécnicos	1 366 206
Encargos comuns com as relações externas- acções diplomáticas extraordinárias	1 533 295
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	4 450 000
Universidades	5 472 650

Refira-se ainda que 8,3% daquela dotação serviu para o reforço das transferências de capital para as administrações públicas (18,1 milhões de contos). Deste montante destacam-se os 9 milhões de contos afectos ao "Sistema de Incentivos Regionais" e os 6 milhões de contos ao "IDL/RIME"<sup>2</sup>, ambos geridos pela DGDR.

### 1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos Ministérios e capítulos, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial.

Assim, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, foram efectuadas as alterações orçamentais constantes do quadro que a seguir se apresenta. Apesar de elas se anularem em valor, o montante total daquelas alterações ascendeu a cerca de 848.561.174 contos.

---

<sup>1</sup> Corrigido o nome da entidade, tendo em conta a resposta da DGO.

<sup>2</sup> Iniciativas de Desenvolvimento Local/Regime de Incentivos a Microempresas.



**Quadro I4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério**

(em contos)

	Orçamento Inicial (1)	Transferências de Verbas		Reforços + Anulações (4)=(2)+(3)	Peso das Transf. no Orç. Inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais da Nação	128 459 936	6 015 402	6 015 402	12 030 804	9,4
Defesa Nacional	320 098 313	27 615 296	27 615 296	55 230 592	17,3
Negócios Estrangeiros	46 892 215	3 982 149	3 982 149	7 964 298	17,0
Finanças	4 667 833 532	240 406 977	240 406 977	480 813 954	10,3
Administração Interna	221 536 262	24 637 777	24 637 777	49 275 554	22,2
Equip. Plan. e Adm. do Território	602 709 506	12 330 615	12 330 615	24 661 230	4,1
Justiça	80 465 620	10 024 109	10 024 109	20 048 218	24,9
Economia	112 763 937	1 763 125	1 763 125	3 526 250	3,1
Agric., Desenv. Rural e Pescas	113 306 646	16 663 769	16 663 769	33 327 538	29,4
Educação	1 090 941 456	45 113 192	45 113 192	90 226 384	8,3
Saúde	819 677 087	6 977 868	6 977 868	13 955 736	1,7
Trabalho e Solidariedade	445 107 463	3 714 611	3 714 611	7 429 222	1,7
Ambiente	43 318 781	19 838 184	19 838 184	39 676 368	91,6
Cultura	36 734 643	4 845 282	4 845 282	9 690 564	26,4
Ciência e Tecnologia	18 745 606	352 231	352 231	704 462	3,8
<b>Total</b>	<b>8 748 591 003</b>	<b>424 280 587</b>	<b>424 280 587</b>	<b>848 561 174</b>	<b>9,7</b>

Notando que as relações recebidas pelo Tribunal, para uma mesma rubrica orçamental, se referem a alterações ocorridas durante cada trimestre, pelo que apenas evidenciam o valor líquido das alterações então ocorridas (reforços menos anulações), a proporção entre o valor das alterações orçamentais constantes dessas relações e o orçamento inicial dá, em certa medida, a dimensão das transferências de verbas efectuadas.

Este quociente foi, em termos globais de 9,7%, sendo de destacar o Ministério do Ambiente, com 91,6%, e, mais distanciadamente, os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (com 29,4%), da Cultura (com 26,4%), da Justiça (com 24,9%), e da Administração Interna (com 22,2%), por oposição aos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade, ambos com 1,7%.

### 1.3.4 – Alterações de natureza funcional

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do mapa III anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

**Quadro I5 – Alterações de natureza funcional**

(em contos)

	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais				Total das Alterações		
	Em valor	Estrutura	Lei de Revisão OE	Créditos Especiais	Art.º 6.º da LOE	Dotação Provisional	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
<b>1 - Funções Gerais de Soberania</b>	<b>863 473 571</b>	<b>9,9</b>	<b>6 731 899</b>	<b>30 424 537</b>	<b>12 519</b>	<b>85 489 603</b>	<b>122 658 558</b>	<b>53,6</b>	<b>14,2</b>
1.01 - Serviços Gerais da Administraç. Pública	268 701 409	3,1	-1 519 048	8 022 575	12 519	45 407 723	51 923 769	22,7	19,3
1.02 - Defesa Nacional	299 142 744	3,4	4 579 353	20 657 865	0	14 414 353	39 651 571	17,3	13,3
1.03 - Segurança e Ordem Públicas	295 629 418	3,4	3 671 594	1 744 097	0	25 667 527	31 083 218	13,6	10,5
<b>2 - Funções Sociais</b>	<b>3 078 265 322</b>	<b>35,2</b>	<b>100 659 007</b>	<b>20 565 516</b>	<b>-12 519</b>	<b>105 127 791</b>	<b>226 339 795</b>	<b>98,9</b>	<b>7,4</b>
2.01 - Educação	1 098 472 823	12,6	-5 801 032	6 167 294	0	85 037 035	85 403 297	37,3	7,8
2.02 - Saúde	891 716 104	10,2	91 956 853	4 959 492	0	9 498 170	106 414 515	46,5	11,9
2.03 - Segurança e Acção Sociais	836 069 462	9,6	3 535 749	297 584	0	94 618	3 927 951	1,7	0,5
2.04 - Habitação e Serviços colectivos	164 069 220	1,9	12 235 818	7 209 367	0	7 782 435	27 227 620	11,9	16,6
2.05 - Serv. cultur., recreativos e religiosos	87 937 713	1,0	-1 268 381	1 931 779	-12 519	2 715 533	3 366 412	1,5	3,8
<b>3 - Serviços Económicos</b>	<b>485 177 463</b>	<b>5,5</b>	<b>-12 970 299</b>	<b>31 085 016</b>	<b>0</b>	<b>12 503 280</b>	<b>30 617 997</b>	<b>13,4</b>	<b>6,3</b>
3.01 - Agric. e Pecuária, Silvíc., Caça e Pesca	131 672 955	1,5	-6 877 758	18 337 777	0	8 226 627	19 686 646	8,6	15,0
3.02 - Indústria e Energia	51 405 471	0,6	0	720 880	-30 122	3 873 638	4 564 396	2,0	8,9
3.03 - Transportes e Comunicações	212 482 741	2,4	-6 028 334	6 024 655	0	84 773	81 094	0,0	0,0
3.04 - Comércio e Turismo	71 582 966	0,8	0	1 029 401	30 122	66 242	1 125 765	0,5	1,6
3.05 - Outras funções económicas	18 033 330	0,2	-64 207	4 972 303	0	252 000	5 160 096	2,3	28,6
<b>4 - Outras Funções</b>	<b>4 321 674 647</b>	<b>49,4</b>	<b>51 175 086</b>	<b>1 200 000</b>	<b>0</b>	<b>-203 120 674</b>	<b>-150 745 588</b>	<b>-65,9</b>	<b>-3,5</b>
4.01 - Operações da dívida pública	3 506 304 727	40,1	0	0	0	5 900 000	5 900 000	2,6	0,2
4.02 - Transf. entre administrações públicas	637 409 920	7,3	2 675 086	1 200 000	0	8 335 000	12 210 086	5,3	1,9
4.03 - Diversas não especificadas	177 960 000	2,0	48 500 000	0	0	-217 355 674	-168 855 674	-73,8	-94,9
<b>Total</b>	<b>8 748 591 003</b>	<b>100,0</b>	<b>145 595 693</b>	<b>83 275 069</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>228 870 762</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>

Em valor, os maiores acréscimos verificaram-se nas dotações com as classificações funcionais 2.02 – "Saúde" (+ 106,4 milhões de contos), 2.01 – "Educação" (+ 85,4 milhões de contos), 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 51,9 milhões de contos) e 1.02 – "Defesa Nacional" (+ 39,7 milhões de contos).

Em termos percentuais, registaram maiores acréscimos a função 3.05 – "Outras funções económicas" (+ 28,6%), 1.01 - "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 19,3%), 2.04 – "Habitação e Serviços Colectivos" (+ 16,6%) e 3.01 – "Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pescas" (+ 15%).



### 1.3.5 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial constante do mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

**Quadro L6 – Alterações de natureza económica**

(em contos)

	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais		Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	1 687 258 602	19,3	163 957 362	71,6	1 851 215 964	20,6	9,7
02 - Aquisição de Bens e Serviços Correntes	(*) 225 824 829	2,6	(*) 27 697 429	12,1	253 522 258	2,8	12,3
03 - Encargos Correntes da Dívida	585 392 000	6,7	5 900 000	2,6	591 292 000	6,6	1,0
04 - Transferências Correntes	2 108 995 845	24,1	128 517 095	56,2	2 237 512 940	24,9	6,1
<i>Administrações Públicas</i>	1 766 822 052	20,2	106 590 333	46,6	1 873 412 385	20,9	6,0
<i>Orçamento do Estado</i>	0	0,0	20 000	0,0	20 000	0,0	-
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	1 129 223 895	12,9	103 606 985	45,3	1 232 830 880	13,7	9,2
<i>Administração Local</i>	217 798 386	2,5	-1 277 644	-0,6	216 520 742	2,4	-0,6
<i>Segurança Social</i>	419 789 771	4,8	4 240 792	1,9	424 030 563	4,7	1,0
<i>Regiões Autónomas</i>	10 000	0,0	200	0,0	10 200	0,0	2,0
<i>Outras</i>	342 173 793	3,9	21 926 762	9,6	364 100 555	4,1	6,4
05 – Subsídios	106 797 717	1,2	23 252 561	10,2	130 050 278	1,4	21,8
<i>Instituições de Crédito</i>	62 099 750	0,7	22 720 238	9,9	84 819 988	0,9	36,6
<i>Outras</i>	44 697 967	0,5	532 323	0,2	45 230 290	0,5	1,2
06 - Outras Despesas Correntes	214 114 450	2,4	-156 926 835	-68,6	57 187 615	0,6	-73,3
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>(*) 4 928 383 443</b>	<b>56,3</b>	<b>(*) 192 397 612</b>	<b>84,1</b>	<b>5 120 781 055</b>	<b>57,0</b>	<b>3,9</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital	153 854 861	1,8	7 789 927	3,4	161 644 788	1,8	5,1
08 - Transferências de Capital	(*) 885 084 595	10,1	(*) 25 409 917	11,1	910 494 512	10,1	2,9
<i>Administrações Públicas</i>	(*) 832 577 062	9,5	(*) 28 777 209	12,6	861 354 271	9,6	3,5
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	(*) 634 348 234	7,3	(*) 23 440 686	10,2	657 788 920	7,3	3,7
<i>Administração Local</i>	136 427 637	1,6	1 672 279	0,7	138 099 916	1,5	1,2
<i>Segurança Social</i>	6 428 509	0,1	-374 251	-0,2	6 054 258	0,1	-5,8
<i>Regiões Autónomas</i>	55 372 682	0,6	4 038 495	1,8	59 411 177	0,7	7,3
<i>Outras</i>	52 507 533	0,6	-3 367 292	-1,5	49 140 241	0,5	-6,4
09 - Activos Financeiros	30 086 500	0,3	-3 927 246	-1,7	26 159 254	0,3	-13,1
10 - Passivos Financeiros	2 560 903 778	29,3	1 648	0,0	2 560 905 426	28,5	0,0
11 - Outras Despesas de Capital	10 242 945	0,1	-4 576 270	-2,0	5 666 675	0,1	-44,7
<b>Total de Despesas de Capital</b>	<b>(*) 3 640 172 679</b>	<b>41,6</b>	<b>(*) 24 697 976</b>	<b>10,8</b>	<b>3 664 870 655</b>	<b>40,8</b>	<b>0,7</b>
Contas de Ordem	180 034 881	2,1	11 775 174	5,1	191 810 055	2,1	6,5
<b>Total</b>	<b>(*) 8 748 591 003</b>	<b>100,0</b>	<b>(*) 228 870 762</b>	<b>100,0</b>	<b>8 977 461 765</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>

(\*) Valores corrigidos, tendo em conta a resposta da DGO

Durante a execução orçamental 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, em termos absolutos, nas *despesas com pessoal* (+ 164,0 milhões de contos) e nas *transferências para fundos e serviços autónomos* (+ 103,6 milhões de contos).

Nas *despesas com pessoal* destacam-se os seguintes reforços:

- ◆ em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
  - ◇ da Educação, com + 80,3 milhões de contos (+ 11,6%), dos quais 79,4 milhões de contos relativos aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário. Refira-se que para estes organismos o reforço aos nível das remunerações certas e permanentes foi de 84,0 milhões de contos (+ 13,0%), tendo-se verificado, para os mesmos, uma redução de 5,1 milhões de contos (- 35,8%) nas dotações para abonos variáveis e eventuais;
  - ◇ das Finanças, com + 31,4 milhões de contos (+ 6,2%), onde se realça o aumento registado no orçamento da ADSE de 22,8 milhões de contos, essencialmente na rubrica de classificação económica segurança social;
  - ◇ da Administração Interna com + 16,4 milhões de contos (+ 10,1%), quase na sua totalidade para a PSP e GNR, com um aumento de 10,2 milhões de contos (+ 15,2%) e 5,6 milhões de contos (+ 6,6%), respectivamente;
  - ◇ da Defesa Nacional, com + 14,2 milhões de contos (+ 8,7%), destacando-se o Exército, com + 8 milhões de contos;
- ◆ em termos percentuais, das dotações do Ministério da Justiça, com + 21,5% (10,9 milhões de contos), Encargos Gerais da Nação, com + 16,2% (1,7 milhões de contos), dos Ministérios da Ciência e da Tecnologia, com + 16,1% (45 milhares de contos) e dos Negócios Estrangeiros, com + 14,2% (3,2 milhões de contos).

Saliente-se porém 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.

A DGO, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta observação.

Ao nível das *transferências correntes para fundos e serviços autónomos* são de salientar os reforços nos Ministérios da Saúde, em + 82,5 milhões de contos (dos quais 82,4 milhões de contos para o Serviço Nacional de Saúde), da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em + 7,8 milhões de contos (dos quais 4,5 milhões de contos para o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola e 3,0 milhões de contos para o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas) e da Educação, em + 5,3 milhões de contos (essencialmente no reforço das transferências para estabelecimentos do Ensino Superior).

Em termos de acréscimo percentual, nas rubricas da despesa corrente realce-se a relativa a *subsídios a instituições de crédito*, com + 36,6% (22,7 milhões de contos, dos quais 21,8 milhões de contos destinados a bonificação de juros para habitação própria).



Relativamente às despesas de capital, há a salientar as transferências de capital para fundos e serviços autónomos, com um reforço de 23,4 milhões de contos, dos quais 18,2 milhões de contos relativos ao Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, ocorrendo o maior reforço das transferências para a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

### 1.4 – Conta Geral do Estado

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1999 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado<sup>1</sup>.

A Conta de 1999 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1999, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados nos art.ºs 27.º e 29.º da citada lei, bem como os mapas relativos às contas de gerência do Tribunal de Contas (Sede e Secções Regionais dos Açores e da Madeira) de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 53/93, de 30 de Julho<sup>2</sup>, que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

De notar, conforme tem sido observado desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994, que, nos termos da referida disposição legal, a conta da Assembleia da República também deveria integrar a Conta Geral do Estado, o que mais uma vez não aconteceu.

A DGO, na sua resposta, refere que:

*"A não inclusão da **conta da Assembleia da República** na Conta Geral do Estado deve-se ao facto de a mesma nunca ter sido disponibilizada".*

Como consequência da revogação do parágrafo 1.º do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936, e da aprovação da actual estrutura da Conta Geral do Estado, não se encontra expressa a obrigatoriedade de apresentação de um balanço entre valores activos e passivos do Estado, o que, aliás, não era cumprido.

Todavia, tal não significa que o Tribunal de Contas não se deva pronunciar sobre a gestão do património do Estado, pois a tal se encontra vinculado nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Nestes termos, a lacuna existente na LEOE não justifica que a Conta continue a ser incompleta neste domínio, e, conseqüentemente, subsista uma falta de elementos sobre o património do Estado que o Tribunal tenta superar, desde o Parecer de 1989, por recurso a fontes de informação alternativas.

Sobre este assunto a DGO menciona que:

*"Quanto ao balanço entre os valores activos e passivos do Estado, o mesmo não é passível de elaboração por falta de inventariação do património do Estado. Todavia, é elaborado um quadro das variações patrimoniais ocorridas na gerência, que procura suprir a falta do balanço a que a legislação obriga".*

---

<sup>1</sup> A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal de Contas em 27 de Dezembro de 2000.

<sup>2</sup> A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) prevê igualmente, no seu art.º 113.º, a integração das contas do Tribunal, relativas à execução do Orçamento do Estado, na Conta Geral do Estado.

Tal quadro, para além de não ser um balanço, suscita muitas reservas, face aos valores que aí são apresentados.





***CAPÍTULO II***

*Execução do Orçamento da  
Receita*





## **II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA**

### **2.1 – Considerações gerais**

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, estruturas, circuitos e procedimentos utilizados para o ano anterior, continuando a merecer uma apreciação desfavorável do Tribunal de Contas quanto à fiabilidade dos resultados inscritos na Conta Geral do Estado, devido às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo.

A manifesta dificuldade deste modelo em evoluir para um sistema integrado que produza informação fiável e consistente, conforme tem sido recomendado nos últimos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, levou os serviços do Tribunal de Contas a desenvolver acções com a finalidade de criar condições para iniciar a análise a partir da fonte, ou seja, do registo da realização das operações.

Assim, com recurso a auditorias desenvolvidas no âmbito do presente Parecer foi possível ultrapassar parte substancial das restrições relativas ao fornecimento e tratamento da maior parte da informação através de meios informáticos.

Em consequência, foram analisados pela primeira vez o Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) e o Sistema Local de Cobrança (SLC), no âmbito da Auditoria ao Controlo Interno da Direcção de Finanças de Lisboa; o Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA), no âmbito da Auditoria ao Controlo Interno da Alfândega de Faro e a aplicação informática utilizada no registo da Contabilidade do Tesouro, no âmbito da Auditoria àquele sistema de contabilização, foram igualmente objecto de apreciação; na área da receita orçamental foi ainda realizada a Auditoria a Reembolsos de IVA que se encontravam pendentes no final de 1999.

As referidas auditorias tiveram por principal finalidade, a avaliação do controlo exercido sobre a informação registada e transmitida para efeito da CGE, tendo em vista assegurar a respectiva correcção, fiabilidade e consistência; os resultados obtidos e as recomendações efectuadas são apresentados nos pontos 2.4 a 2.6 do presente capítulo, os quais integram o exercício do contraditório em sede de projecto de relato das respectivas auditorias.

Para além da Conta Geral do Estado, foram ainda objecto de tratamento e análise, outros elementos remetidos pela entidade responsável pela elaboração da Conta, pela entidade responsável pela Tesouraria do Estado e por outras entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais.

### **2.2 – Âmbito de verificação**

A estrutura relativa ao modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado (CGE) 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 (DGO), 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 nestas tabelas são registados pelos serviços da DGO em aplicação informática destinada para o efeito, constituindo uma base de dados da qual foi remetida para o Tribunal de Contas e por suporte informático, uma versão provisória e a versão definitiva.

A unidade de registo correspondeu ao conjunto de valores relativo à movimentação de cada receita por entidade, classificação económica, tipo de conta e mês; foram registados dados sobre a execução orçamental afecta às entidades seguintes:

- ◆ vinte e duas direcções de finanças (dezoito do continente e quatro das regiões autónomas) que são serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), de âmbito regional;
- ◆ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- ◆ serviços centrais da DGCI para administração do IVA (DGCI-IVA);
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
- ◆ serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE);
- ◆ serviços centrais da DGCI para administração do IR (DGCI-IR);
- ◆ e pela primeira vez, serviços centrais da DGCI para administração do imposto de selo e das transmissões do património (DGCI-DSISTP); a informação veio a ser remetida à DGO pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF – a mesma entidade que envia as tabelas da DGCI-IR), por respeitar à cobrança de documentos únicos dos impostos de circulação e camionagem obtida pelas entidades colaboradoras (CTT, SIBS e Instituições de Crédito).

A intervenção destas entidades no processo de contabilização das receitas orçamentais foi concretizada pela informação transmitida à DGO através dos seguintes suportes documentais:

- ◆ tabelas de execução orçamental das direcções de finanças, extraídas do Sistema de Contabilização de Receitas da DGCI, após a informação relativa à contabilidade mensal das tesourarias de finanças ter sido registada nessa aplicação informática;
- ◆ tabela da DGAIEC 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 (DSCIVA) relativas a autoliquidação de IVA; verificou-se que a informação constante da tabela anual relativa à cobrança por documentos únicos de liquidações prévias de IVA<sup>1</sup> não foi registada pela DGO;
- ◆ tabela da DGT 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 DGO para encerramento da CGE);
- ◆ tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF) da DGCI 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.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório sobre o presente texto, a DGO considerou o não registo, na Conta Geral do Estado, da cobrança por documentos únicos de liquidações prévias como

*“uma falsa questão, na medida em que os valores considerados foram os entrados na tesouraria do Estado e, decerto, os referidos documentos foram tidos em consideração na conciliação efectuada entre a Direcção de Serviços da Cobrança do IVA (DSCIVA) e a Direcção-Geral do Tesouro”.*

Sobre esta posição da DGO, deve previamente referir-se que, segundo as normas para assegurar a contabilização das receitas do Estado para o ano de 1999, a cobrança dos documentos únicos das liquidações prévias de IVA deveria ser contabilizada pelo respectivo serviço administrador; por outro lado, se a conciliação entre a DSCIVA e a DGT tivesse sido devidamente efectuada, os valores entrados na tesouraria do Estado não seriam diferentes dos apresentados nas tabelas do serviço administrador, nem teria sido necessário à DGO propôr ao Secretário de Estado do Orçamento que, na CGE, fossem considerados os primeiros em detrimento dos segundos.

Neste contexto, o Tribunal de Contas não pode aceitar nem sequer compreender que a DGO considere o incumprimento das regras de contabilização como “uma falsa questão” e, muito menos, que o justifique com uma conciliação que, nas propostas sancionadas pelo Secretário de Estado do Orçamento, é a própria DGO a referir como problemática ou até inexistente, no caso das receitas que utilizam o documento único de cobrança.

Também a DGAIEC, em relação à questão da elaboração das tabelas, vem contrapor que nas dos serviços periféricos são inscritos os respectivos reembolsos, propondo uma redacção alternativa. O Tribunal não considera relevante qualquer alteração considerando ser clara a afirmação proferida.

Para efeito da elaboração do Parecer sobre a CGE, as tabelas de execução orçamental também devem ser enviadas para o Tribunal, nomeadamente, a versão anual definitiva e devidamente certificada pela DGO como sendo aquela que foi considerada para efeito da elaboração da CGE; verificou-se que a maior parte das tabelas não foi apresentada como certificada e que foram apresentadas tabelas posteriores às que foram consideradas como versões finais pela DGO, contendo alterações significativas (casos das tabelas da DSCIVA e da DSCGF).

---

<sup>1</sup> Liquidação prévia corresponde ao acto da iniciativa da entidade administradora da receita em que, depois de quantificada a extensão da dívida, identificado o devedor e definido o prazo de pagamento voluntário, é emitido um documento de liquidação. Esta designação consta do presente Parecer por estar patente nas Instruções para contabilização das receitas orçamentais, aprovadas pelo Ministro das Finanças em 12 de Março de 1997, e ser utilizada pela Administração Fiscal e pela Direcção-Geral do Orçamento.

Segundo informação prestada pela DGO, as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1998, mantiveram-se em vigor para o ano de 1999; no entanto, não foi cumprida a parte das instruções que determinava a introdução de dados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR – aplicação informática criada para substituir a contabilização de receitas nas tabelas em suporte documental) e a remessa, para a DGO, de informação contabilística mensal extraída da referida aplicação através de suporte informático.

Esta situação ficou a dever-se ao facto do modelo original do SGR nunca ter tido utilização efectiva por falta de condições necessárias para o efeito, o que veio a determinar a reformulação desse modelo; o objectivo a atingir é a entrada em funcionamento do SGR no menor prazo possível (já só se poderá verificar a partir de 2001), como fonte da informação a transmitir ao Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) da DGO, que entretanto vai ser implementado para substituir a aplicação informática que tem vindo a ser utilizada no âmbito da CGE.

É ainda de referir que as referidas instruções definem um modelo híbrido em que parte da informação de cobrança deve ser prestada por serviços administradores e a outra parte por serviços cobradores, segundo condições que também não foram cumpridas, devido à falta de validação tempestiva de parte das cobranças, pelos respectivos serviços administradores.

### **2.3 – Análise dos resultados globais**

O processo de execução das receitas do Orçamento do Estado para 1999, resultou da acção de:

- ◆ serviços com a função de Caixa do Tesouro, nomeadamente, serviços da DGAIEC (Direcções de Alfândegas, Alfândegas e Delegações Aduaneiras), da DGT e da DGCI (Tesourarias de Finanças e Direcção dos Serviços de Cobrança do IVA),
  - ◇ cobrando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e depositando o produto dessa arrecadação em contas bancárias do Tesouro;
  - ◇ registando as correspondentes movimentação e afectação de fundos para efeito da contabilidade do Tesouro;
  - ◇ registando a informação relativa à execução orçamental em tabelas específicas;
  - ◇ enviando os documentos cobrados ou a correspondente informação de cobrança aos respectivos serviços administradores.
- ◆ serviços Administradores de Receitas Orçamentais, nomeadamente, serviços da DGAIEC, da DGT e da DGCI para os Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR), para o Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA), para os Impostos Rodoviários de Circulação e Camionagem (DSISTP) e para as receitas administradas por serviços a nível local (Serviços de Finanças),
  - ◇ liquidando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e determinando a anulação das liquidações indevidamente efectuadas;
  - ◇ procedendo, em função dos documentos cobrados ou da respectiva informação de cobrança provenientes dos serviços com a função de caixa, ao apuramento dos valores cobrados, à aplicação de alterações aos valores registados no momento da arrecadação e ao registo dos valores definitivamente apurados nos processos ou nas contas correntes dos contribuintes;



- ◇ emitindo os reembolsos e as restituições de importâncias indevida ou excessivamente cobradas;
- ◇ devendo registar, em tabelas específicas, a movimentação relativa às receitas administradas.

Para além da acção dos serviços referidos, tem de considerar-se a intervenção da Direcção de Serviços Financeiros da DGAIEC e dos serviços regionais da DGCI (Direcções de Finanças) que consiste na elaboração de tabelas de execução orçamental resultantes da agregação das tabelas dos respectivos serviços com função de caixa.

A execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGCI incluiu a cobrança obtida por entidades colaboradoras (instituições de crédito, multibanco e correios) e a resultante de retenções efectuadas a despesas orçamentais, bem como o pagamento de reembolsos e restituições.

O registo da execução orçamental das receitas é apresentado na CGE através do mapa 3.2 – *Receitas do Estado, segundo a classificação económica*. O tratamento e análise efectuados pelos serviços do Tribunal à informação remetida pela DGO e restantes entidades intervenientes no processo de contabilização que sustenta a elaboração do referido mapa, encontra-se sintetizado no quadro II.1 em que se apresentam, por entidades, os valores das tabelas de execução orçamental, os valores reflectidos na CGE e os desvios resultantes da comparação entre esses registos.

As divergências evidenciadas constituem o primeiro factor demonstrativo da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE; as receitas por cobrar no final de 1999 diferem em mais de 816 mil contos (que se encontram a menos na CGE face às tabelas), enquanto as receitas cobradas líquidas (após todas as deduções efectuadas incluindo reembolsos e restituições pagos) apresentam um desvio superior a 2 milhões e 776 mil contos (que se encontram a mais na CGE face às tabelas).

Outro factor demonstrativo consiste na comprovação de ambos os sistemas conterem valores errados que não foram atempadamente rectificadas porque o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE continuou a ser utilizado sem deter as condições necessárias para produzir resultados finais que sejam fiáveis; neste modelo, a inexistência de desvios nos dados registados por dois ou mais sistemas não elimina nem reduz a um nível aceitável, a possibilidade dos valores contabilizados estarem incorrectos, uma vez que se verificou a existência de movimentos que tiveram como resultado alterar registos só para igualar valores e, nalguns casos, a valores da contabilidade do Tesouro que não estavam correctos.

Dos desvios verificados, é de referir que as alterações propostas pela DGO e sancionadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar os valores da CGE aos constantes da contabilidade do Tesouro (pois os serviços administradores não conseguem assegurar que os valores inscritos nas respectivas tabelas estejam correctos, por atrasos, erros e omissões na informação enviada para as respectivas bases de dados), 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.

**Quadro II.1 – Comparação das tabelas (DGAIEC, DGCI e DGT) com a Conta Geral do Estado (DGO)**

**Tabelas de Execução Orçamental**

Entidade	Saldo em 1/1/99	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo em 31/12/99	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	406.552.349.246\$20	1.613.336.652.858\$20	60.288.748.835\$50	1.613.556.518.135\$00	346.043.735.133\$90	2.494.193.688\$00	1.611.062.324.447\$00
DGAIEC	58.170.919.773\$00	1.280.508.865.563\$00	15.642.308.085\$00	1.214.145.048.143\$00	108.892.429.108\$00	3.705.169.782\$00	1.210.439.878.361\$00
DGCI - IVA		1.823.303.004.510\$00		1.764.705.721.786\$00	58.597.282.724\$00	423.884.418.173\$00	1.340.821.303.613\$00
DGT		3.010.608.646.967\$80		3.010.608.646.967\$80		294.484.822\$00	3.010.314.162.145\$80
SEMNE		282.580.204\$00		282.580.204\$00			282.580.204\$00
DGCI - IR	502.456.205.566\$00	1.386.314.016.484\$00	42.098.881.839\$00	1.262.843.510.351\$00	583.827.829.860\$00	250.470.212.761\$00	1.012.373.297.590\$00
DGCI - DSISTP		2.726.008.300\$00		2.726.008.300\$00			2.726.008.300\$00
<b>Total</b>	<b>967.179.474.585\$20</b>	<b>9.117.079.774.887\$00</b>	<b>118.029.938.759\$50</b>	<b>8.868.868.033.886\$80</b>	<b>1.097.361.276.825\$90</b>	<b>680.848.479.226\$00</b>	<b>8.188.019.554.660\$80</b>

**Conta Geral do Estado**

Entidade	Saldo em 1/1/99	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo em 31/12/99	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	406.631.718.010\$20	1.613.336.570.200\$20	60.288.666.177\$50	1.613.556.518.135\$00	346.123.103.897\$90	2.494.193.688\$00	1.611.062.324.447\$00
DGAIEC	58.186.996.712\$00	1.280.508.865.563\$00	15.642.308.085\$00	1.214.145.048.143\$00	108.908.506.047\$00	3.705.169.782\$00	1.210.439.878.361\$00
DGCI - IVA		1.823.303.004.510\$00		1.765.925.086.519\$00	57.377.917.991\$00	426.323.488.395\$00	1.339.601.598.124\$00
DGT		3.010.608.646.967\$80		3.010.608.646.967\$80		294.484.822\$00	3.010.314.162.145\$80
SEMNE		282.580.204\$00		282.580.204\$00			282.580.204\$00
DGCI - IR	501.924.659.346\$60	1.386.314.016.484\$00	42.098.881.839\$00	1.262.004.552.982\$20	584.135.241.009\$40	251.187.731.876\$00	1.010.816.821.106\$20
DGCI - DSISTP		2.725.986.829\$00		2.725.986.829\$00			2.725.986.829\$00
<b>Total</b>	<b>966.743.374.068\$80</b>	<b>9.117.079.670.758\$00</b>	<b>118.029.856.101\$50</b>	<b>8.869.248.419.780\$00</b>	<b>1.096.544.768.945\$30</b>	<b>684.005.068.563\$00</b>	<b>8.185.243.351.217\$00</b>

**Diferencial**

Entidade	Saldo em 1/1/99	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo em 31/12/99	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	-79.368.764\$00	82.658\$00	82.658\$00		-79.368.764\$00		
DGAIEC	-16.076.939\$00				-16.076.939\$00		
DGCI - IVA				-1.219.364.733\$00	1.219.364.733\$00	-2.439.070.222\$00	1.219.705.489\$00
DGT							
SEMNE							
DGCI - IR	531.546.219\$40			838.957.368\$80	-307.411.149\$40	-717.519.115\$00	1.556.476.483\$80
DGCI - DSISTP		21.471\$00		21.471\$00			21.471\$00
<b>Total</b>	<b>436.100.516\$40</b>	<b>104.129\$00</b>	<b>82.658\$00</b>	<b>-380.385.893\$20</b>	<b>816.507.880\$60</b>	<b>-3.156.589.337\$00</b>	<b>2.776.203.443\$80</b>





No exercício do contraditório, a DGO pronunciou-se sobre esta questão da seguinte forma:

*“salvo melhor opinião, julgamos que as alterações propostas por esta Direcção-Geral e sancionadas por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (quantificação da receita de DUC's não cobrados nas tesourarias de finanças) só devem ter reflexos na cobrança e não nas liquidações e assim se procedeu no encerramento da Conta. De facto, não vislumbramos qualquer relação entre uma coisa e outra”.*

Para o Tribunal, é fácil vislumbrar que a relação entre liquidações e cobranças é distorcida, tendo em conta a dimensão dos desvios evidenciados no quadro II.1, em consequência das referidas alterações.

O facto da DGO só alterar valores de cobrança, para os igualar aos da contabilidade do Tesouro (que só regista cobranças), é equivalente a considerar que as diferenças, face aos valores registados pelos serviços administradores dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, correspondem totalmente à cobrança de liquidações previamente efectuadas.

Este procedimento distorce o valor das receitas por cobrar, porque também foram detectados desvios nas cobranças por autoliquidação, pagamentos por conta e retenções na fonte, bem como valores registados pelo Tesouro que se encontram incorrectos ou nem sequer correspondem a cobranças das receitas em causa; nesta situação, o mais grave é verificar que nem os valores contabilizados pelo Tesouro, nem os registados pelos serviços administradores se encontram correctos.

Pela primeira vez, surgem significativos desvios no registo do pagamento de reembolsos de IR e de IVA, traduzidos num acréscimo da CGE (face às tabelas) superior a 3 milhões e 156 mil contos, devido a alterações propostas e sancionadas com o mesmo propósito das aplicadas à cobrança; já foi reconhecido pela própria DGT que os valores registados na contabilidade do Tesouro de 1999, como relativos a reembolsos pagos, não se encontram correctos e, nomeadamente, os reembolsos de IVA se encontram sobreavaliados em mais de 1,6 milhões de contos; esta situação é um indicador claro da falta de fiabilidade do modelo de contabilização pois a informação sobre reembolsos pagos constante das tabelas é prestada pela entidade (DGT) responsável pela contabilidade do Tesouro.

Outro indicador de falta de fiabilidade do modelo consiste na manutenção, por mais um ano, dos desvios resultantes das receitas por cobrar nas tabelas das direcções de finanças e das alfândegas serem inferiores, em 95 mil contos, aos correspondentes saldos da CGE.

A detecção ou manutenção de desvios resulta da inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir; cada vez é menos compreensível a existência de aplicações informáticas na DGO e nas restantes entidades intervenientes no processo de contabilização (DGAIEC, DGCI e DGT) para registarem informação relativa às mesmas operações, procedimento que admite desvios por lapso num dos registos e pela dificuldade manifestada em detectar e corrigir os erros de uma forma concertada.

Ao pronunciar-se sobre esta questão, a DGO continua a não encontrar razões válidas que justifiquem

*“discrepâncias de valores entre a Conta Geral do Estado e as tabelas dos serviços administradores e/ou contabilizadores, exceptuando a cobrança dos DUC's, feita na SIBS, CTT e instituições bancárias e as liquidações e anulações contabilizadas pela DGAIEC e, isto, pelas razões de todos conhecidas. Em nosso entender, as referidas discrepâncias são resultado de alterações efectuadas nas tabelas após o encerramento da Conta”.*

A posição da DGO em considerar a cobrança obtida pelas entidades colaboradoras, como excepção ao facto de não encontrar razões válidas para as discrepâncias de valores entre a CGE e as tabelas, e ao

admitir serem de todos conhecidas as razões para essa excepção, só vem dar razão às críticas do Tribunal sobre a falta de fiabilidade no apuramento das cobranças; deve no entanto referir-se que também se verificaram importantes divergências (como é caso dos reembolsos pagos) em áreas de intervenção exclusiva de serviços do Ministério das Finanças.

O processo de contabilização das receitas orçamentais, na CGE de 1999, continuou assim a revelar deficiências evidentes e já apontadas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

Estas deficiências adquirem maior gravidade por serem inerentes aos procedimentos utilizados, o que se reflecte no encerramento da CGE, apesar deste só ocorrer quase um ano após aquele a que a mesma respeita e depois da aplicação de um extenso conjunto de alterações ao registo original das operações, indicadores que excedem claramente o que seria admissível para poder considerar a contabilização como fiável; para esta situação foram determinantes os seguintes procedimentos:

- ◆ manutenção de tabelas de execução orçamental de estrutura e tipo de informação heterogéneos, tornando necessário aplicar critérios de normalização para obter os dados a registar na CGE, alguns dos quais não parecem consistentes, caso da inclusão, na liquidação da tabela da DSCIVA, de receitas enviadas para cobrança coerciva, que, se forem cobradas nas tesourarias de finanças, serão registadas como receita eventual, ou seja, serão também inscritas como liquidadas;
- ◆ utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de registo inicial, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ a informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização tem sido objecto de registo sucessivo com crescentes níveis de agregação, por outras entidades (incluindo a DGO), como forma de substituir a transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE;
- ◆ parte da informação que tem de ser objecto de recolha informática para integrar as bases de dados dos serviços administradores continuou a ser enviada com frequentes e significativos atrasos ou nem sequer se encontrava em condições de ser validada;
- ◆ as tabelas e a própria CGE foram extraídas de aplicações informáticas específicas que permitem alterações ao registo original das operações sem as evidenciar como tal ou sem as justificar, a não ser para igualar valores obtidos por um sistema aos dados correspondentes registados noutro sistema, processo de conciliação que permite apresentar valores idênticos mas admite que sejam incorrectos ou, no mínimo, não assegura que sejam correctos;
- ◆ a generalidade dos serviços destinados a controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores, afecta parte significativa dos respectivos recursos a novo registo dessas operações daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada;
- ◆ não foi alterada a estrutura do classificador de receitas na aplicação informática utilizada pela DGO, para a tornar conforme à estrutura definida, pela mesma entidade, como devendo ser a utilizada em 1999, facto com consequências negativas para a conciliação automática da informação registada noutros sistemas;
- ◆ a aplicação de alterações à cobrança, no sentido de a igualar aos correspondentes valores da contabilidade do Tesouro, tem provocado desvios do mesmo valor e sentido contrário nas receitas por cobrar, entre as referidas tabelas e a CGE;



- ◆ o critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade dos dados, transportando para a receita orçamental inscrita na CGE, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência superior ao admissível, não consegue corrigir erros de forma tempestiva (como se verificou para os reembolsos de IVA).

Em sede de contraditório, a DGO entendeu pronunciar-se sobre o primeiro destes procedimentos, nos seguintes termos:

*“não nos parece que aquilo a que o Tribunal chama a manutenção de tabelas de execução orçamental de estrutura e tipo de informação heterogéneas seja determinante para se poder considerar a contabilização como fiável. Na verdade, os grandes serviços administradores têm receitas muito específicas, próprias de cada um, nada nos afligindo que, cada qual, apenas utilize as figuras contabilísticas que precise. A utilização de outras figuras, sem movimento, pode, eventualmente, ser geradora de erros”.*

Esta posição da DGO só se percebe se esta entidade estiver interessada em continuar indefinidamente com o processo de registo próprio, por digitação da informação contida nas tabelas e recorrendo à utilização de procedimentos que nem sempre se têm revelado apropriados ou sequer consistentes.

O Tribunal tem criticado este processo de contabilização como contrário à evolução para um sistema integrado que seja fiável, por considerar que a normalização da estrutura relativa aos dados a registar, é uma condição essencial para essa fiabilidade.

Enquanto no modelo de contabilização continuarem a coexistir sistemas de informação com diferentes estruturas, é evidente que se manterá o registo sucessivo dos dados, com as deficiências que lhe estão associadas e se reflectem na apreciação desfavorável do Tribunal quanto à fiabilidade dos valores registados na CGE de 1999.

Neste contexto, o Tribunal lamenta que a entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado não entenda que deveria ser a primeira a partilhar desta preocupação.

Do tratamento e análise efectuada aos elementos enviados aos serviços do Tribunal para efeito da elaboração do presente Parecer, bem como dos esclarecimentos que foram prestados para justificar as divergências e lapsos detectados no decurso dessa análise, deve ainda destacar-se:

- ◆ a informação da tabela de execução orçamental relativa à DGAIEC ainda não resulta directa nem integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneiro utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade;
- ◆ a informação das tabelas relativas às Direcções de Finanças ainda não podem resultar directa nem integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas dos Sistemas Locais de Cobrança e de Liquidação, porque o primeiro só se encontrava instalado, no final de 1999, em menos de um terço das tesourarias de finanças e o segundo ainda se encontrava por implementar nos serviços de finanças;
- ◆ a contabilização efectuada pelos respectivos serviços administradores tem evidenciado múltiplas divergências na cobrança validada por esses serviços face à registada na contabilidade do Tesouro, devido às deficiências do processo de recolha e tratamento dessa informação, que não permite a

transmissão, integração e conciliação automática dos dados, mas está dependente de um conjunto de procedimentos que não asseguram a detecção e correção tempestiva das divergências;

- ◆ esta vulnerabilidade do modelo de contabilização é consequência de neste se integrarem diferentes sistemas não relacionados entre si e com diferentes níveis de agregação, tornando praticamente inviável efectuar, em tempo útil, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada;
- ◆ como consequência desta situação, verificou-se que a informação de cobrança constante das tabelas dos serviços administradores veio a ser alterada, para efeito de contabilização na CGE e por propostas da DGO sancionadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos correspondentes valores que foram apurados pela DGT, como entidade responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado; este procedimento que também foi seguido para registar os reembolsos e restituições pagos na CGE, constitui uma demonstração cabal da falta de fiabilidade do modelo de contabilização;
- ◆ foram entregues aos serviços do Tribunal, tabelas relativas aos serviços administradores do IR e do IVA, produzidas em fase posterior às enviadas para efeito da elaboração da CGE e contendo valores diferentes, com reflexo significativo nas receitas por cobrar de IR (menos 1,946 milhões de contos) e nas receitas cobradas de IVA (mais 1,111 milhões de contos) e de IR, neste caso, relativamente às que foram obtidas nas tesourarias de finanças (menos 8,716 milhões); este facto, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estas tabelas, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da CGE de 1999 (apesar deste só se ter verificado quase um ano depois) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro;
- ◆ a evolução verificada nas tabelas da DSCIVA reduziu o desvio para 52 mil contos (a menos na tabela), face ao valor da cobrança registado na contabilidade do Tesouro e considerado na CGE; o desvio no valor dos reembolsos também se reduziu para 2,383 milhões de contos (a menos na tabela), que se ficaram a dever a erros de contabilização da DGT e a desfasamentos entre a contabilidade e o sistema de meios de pagamento do Tesouro;
- ◆ a evolução verificada nas tabelas da DGCI-IR evidencia uma quebra de 9,3 milhões de contos no IRC cobrado nas tesourarias de finanças que fizeram aumentar o desvio face à cobrança de IR registada nas tabelas das direcções de finanças (que foi a considerada na CGE), para mais de 19 milhões de contos;
- ◆ a manutenção de desvios deste tipo e dimensão também coloca seriamente em causa o controlo (que não é) exercido através do modelo de contabilização, tanto mais que se verifica numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério de Finanças;
- ◆ o Tribunal continua a recomendar à DGO que, enquanto se mantiver o registo em tabelas de execução orçamental, determine o prazo para a apresentação das respectivas versões definitivas e também que providencie a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental, sendo que estas correcções devem ser efectuadas por lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações;
- ◆ por sua vez, o Tribunal recomenda à DGT que passe a registar a cobrança das diferentes receitas orçamentais na contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo Sistema Central de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e Operações de Tesouraria (SCE) e não por suportes documentais que podem conter valores que não correspondem a receitas cobradas (que deverão ser registados como valores a regularizar);



- ◆ finalmente, os serviços administradores devem também registar os valores validados pelo SCE mas distinguindo as receitas cobradas, dos valores que ainda não tenham sido introduzidos, nem dos que se encontrem por validar ou reconciliar nos sistemas informáticos próprios (devendo estes ser inscritos como valores em falta, a regularizar ou a reconciliar em rubricas específicas); o valor global da informação de cobrança deveria ser conciliado diariamente entre a DGT e os serviços administradores;
- ◆ a informação da tabela de execução orçamental da DGT deveria incluir a cobrança de receitas obtida pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, uma vez que não é recebida pelos serviços do Tribunal qualquer tabela destinada a registar aquelas receitas;
- ◆ a informação mensal constante das tabelas da DGT continua a evidenciar desfasamentos face à registada na correspondente área da contabilidade do Tesouro, apesar de ambos os registos serem realizados por serviços da mesma entidade e terem por base as mesmas operações e suportes documentais, pelo que deveria ser implementado um processo de imputação directa e automática entre valores registados na tabela e na referida contabilidade, através da criação de uma tabela de equivalência entre os respectivos códigos de classificação dos movimentos;
- ◆ foram registadas cobranças em sistemas de contabilização da DGCI, na contabilidade do Tesouro e na CGE, em data anterior (31 de Dezembro de 1999) à sua efectiva arrecadação (de 3 a 6 de Janeiro de 2000);
- ◆ esta situação foi justificada pelo despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado em 30 de Dezembro de 1999, através do qual foi determinado contabilizar no último dia do ano de 1999, a cobrança de receitas cujo prazo de pagamento voluntário terminasse nesse dia mas só fossem cobradas de 3 a 6 de Janeiro de 2000, devido ao encerramento de entidades cobradoras em 31 de Dezembro de 1999;
- ◆ o procedimento concretizado para cumprimento do referido despacho consistiu na contabilização em Dezembro de 1999, não só da cobrança de receitas obtida na semana seguinte mas também da correspondente entrada de fundos;
- ◆ a contabilização foi efectuada através de simples integração da cobrança apurada nas referidas circunstâncias, sem qualquer referência à natureza excepcional desse acréscimo, facto que só por si compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo;
- ◆ esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo, teria 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.

Relativamente à recomendação sobre os prazos das tabelas de execução orçamental e sobre a eliminação dos desvios nos saldos finais entre CGE, a DGO entendeu pronunciar-se, em sede de contraditório, nos seguintes termos:

*“regra geral, esta Direcção-Geral fixa um prazo para que os valores a constar da Conta Geral do Estado sejam conferidos por forma a que os serviços que elaboram tabelas verifiquem da sua conformidade com a sua contabilidade. Para o efeito e, atempadamente, são-lhes enviadas as respectivas listagens anuais. Como se tem verificado ao longo dos anos que, não poucas vezes, os valores conferidos e aceites são posteriormente alterados, para nós, neste momento, não são determinantes as tabelas definitivas”.*

*“Entendemos não dever proceder a quaisquer acertos, por débito e crédito, depois da aceitação expressa ou tácita, dos valores comunicados e não contestados”.*

Se, conforme a DGO refere, não são determinantes as tabelas definitivas, não se compreende a manutenção de instruções para a contabilização das receitas orçamentais que referem expressamente a elaboração e envio das referidas tabelas para a DGO, nem todo o processo de conferência com a contabilidade dos serviços que as elaboram.

Como não foi referido o que é determinante para a DGO, resta ao Tribunal salientar que, para si, é determinante que a Conta Geral do Estado seja elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), o que não se verificou no que respeita à Receita Orçamental de 1999.

Por outro lado, é seguramente do conhecimento da DGO que os saldos finais constantes da CGE, como relativos a receitas por cobrar, não correspondem à realidade e evidenciam, nomeadamente, divergências face aos das tabelas no seu conjunto, as quais só não são contestadas expressa ou tacitamente pelos serviços que elaboram essas tabelas, pela simples razão dos saldos da CGE não serem discriminados por entidade mas apenas por classificação económica, facto que impede a comparação tabela a tabela, mas não impede a eliminação das referidas divergências, nos termos indicados pelo Tribunal.

Este comentário aplica-se também à resposta dada pela DGAIEC, no âmbito do contraditório.

Em sede de contraditório, a DGO entendeu discordar da inclusão da cobrança obtida pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros na tabela de execução orçamental da DGT, nos seguintes termos:

*“não vislumbramos quaisquer razões, quanto mais não fosse, face à natureza económica das receitas administradas pelos Serviços externos do MNE, para a sua inclusão na Tabela de Cobrança de Rendimentos da Direcção-Geral do Tesouro”.*

Para o Tribunal, a referida inclusão continua a justificar-se tendo em atenção que a natureza económica das receitas é expressa pela respectiva classificação, que as restantes receitas orçamentais da caixa em moeda estrangeira (que compreende as contas bancárias do Tesouro em divisas) são registadas na tabela da DGT e que não existe tabela destinada ao registo desta cobrança.

A actividade da Tesouraria do Estado continuou a ser registada pela contabilidade do Tesouro, num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução do orçamento das receitas e das despesas do Estado, em função do lançamento do valor de cada movimento nas contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduzisse as características do facto que originou a operação a contabilizar.



Para 1999 foram introduzidas algumas alterações com reflexo na contabilização relativa aos circuitos de cobrança e reembolso ou restituição, como sejam:

- ◆ no circuito específico das tesourarias de finanças, a transferência dos fundos depositados nas contas recebedoras para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal passou a ser directa, desde Maio de 1999, tendo sido eliminada a prévia agregação dos fundos a transferir em contas centralizadoras por entidade bancária;
- ◆ as contas bancárias recebedoras em escudos foram substituídas por contas em euros, para a movimentação registada desde Abril de 1999;
- ◆ no circuito específico da cobrança efectuada pela DSCIVA, as respectivas contas recebedoras deixaram de ser movimentadas, desde Maio de 1999, porque os cheques recebidos para cobrança de IVA passaram a ser remetidos directamente à DGT para serem apresentados no Sistema de Compensação do Tesouro;
- ◆ no circuito específico das entidades colaboradoras na cobrança foram criadas, na classe de disponibilidades, contas afectas aos CTT e à SIBS, para dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do Despacho do Ministro das Finanças n.º 17492/99, que equipara, excepcionalmente e para efeitos contabilísticos, aquelas entidades a serviços com função de caixa;
- ◆ na conta relativa aos CTT foi registada, em 31 de Dezembro de 1999, a entrada de fundos no valor de 28,4 milhões de contos correspondentes a cobranças obtidas por aquela entidade no final desse ano mas que só foram transferidas para a conta do Tesouro no Banco de Portugal no início de 2000;
- ◆ foi criada uma conta de receita do Estado relativa à cobrança de impostos rodoviários de circulação e camionagem através de documentos únicos.

No quadro II.2 são apresentados os valores relativos à cobrança e a reembolsos e restituições pagos que foram registados nas tabelas de execução orçamental, na contabilidade do Tesouro e na CGE, discriminados por entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais.

Neste quadro são ainda evidenciados os desvios verificados entre as tabelas e a CGE, que já foram previamente analisados e criticados, não se apresentando desvios face aos valores da contabilidade do Tesouro; como tem vindo a ser referido, estes valores foram os assumidos pela DGO para a elaboração da CGE, à excepção de 29,842 milhões de contos que foram cobrados pelos CTT nos últimos dias de 1998.

A análise efectuada ao sistema de contabilização das operações orçamentais (receitas e reposições abatidas nos pagamentos) do Tesouro permite ao Tribunal de Contas defender:

- ◆ a organização da Contabilidade do Tesouro por forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas por estrutura e fluxo de fundos específicos, tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades;
- ◆ a contabilização integral das receitas orçamentais por serviço administrador e a discriminação da receita cobrada por serviço cobrador através da utilização de um processo fiável de recolha e tratamento da cobrança para efeito da respectiva validação;

- ◆ a criação de códigos de conta específicos das receitas obtidas por cada uma das entidades colaboradoras;
- ◆ a integração das receitas imputadas aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros na tabela da DGT e na correspondente área da contabilidade do Tesouro mas, neste caso, devendo ser associadas a um código de conta específico.

**Quadro II.2 – Contabilização da Cobrança e Reembolsos nas Tabelas, Contabilidade do Tesouro e CGE**

**Cobrança**

Entidade	Tabelas de Execução Orçamental (1)	Contabilidade do Tesouro (2)	Conta Geral do Estado (3)	Diferença (1)-(3)
DGCI - DF	1.613.556.518.135\$00	1.613.556.518.135\$00	1.613.556.518.135\$00	0\$00
DGAIEC	1.214.145.048.143\$00	1.214.145.048.143\$00	1.214.145.048.143\$00	0\$00
DGCI - IVA	1.764.705.721.786\$00	1.765.925.086.519\$00	1.765.925.086.519\$00	-1.219.364.733\$00
DGT	3.010.608.646.967\$80	3.010.608.646.967\$80	3.010.608.646.967\$80	0\$00
SEMNE	282.580.204\$00	282.580.204\$00	282.580.204\$00	0\$00
DGCI - IR <sup>(a)</sup>	1.262.843.510.351\$00	1.291.846.411.532\$20	1.262.004.552.982\$20	838.957.368\$80
DGCI - DSISTP	2.726.008.300\$00	2.725.986.829\$00	2.725.986.829\$00	21.471\$00
<b>Total</b>	<b>8.868.868.033.886\$80</b>	<b>8.899.090.278.330\$00</b>	<b>8.869.248.419.780\$00</b>	<b>-380.385.893\$20</b>

(a) A diferença entre os valores da CT e os da DGO, para a entidade DGCI-IR, resulta de a primeira contabilizar em 1998 as cobranças efectuadas nos últimos dias de 1998, enquanto a segunda já os havia contabilizado no ano em ocorreu a cobrança.

**Reembolsos e Restituições**

Entidade	Tabelas de Execução Orçamental (1)	Contabilidade do Tesouro (2)	Conta Geral do Estado (3)	Diferença (1)-(3)
DGCI - DF	2.494.193.688\$00	2.494.193.688\$00	2.494.193.688\$00	0\$00
DGAIEC	3.705.169.782\$00	3.705.169.782\$00	3.705.169.782\$00	0\$00
DGCI - IVA	423.884.418.173\$00	426.323.488.395\$00	426.323.488.395\$00	-2.439.070.222\$00
DGT	294.484.822\$00	294.484.822\$00	294.484.822\$00	0\$00
SEMNE	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
DGCI - IR	250.470.212.761\$00	251.187.731.876\$00	251.187.731.876\$00	-717.519.115\$00
DGCI - DSSTP	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
<b>Total</b>	<b>680.848.479.226\$00</b>	<b>684.005.068.563\$00</b>	<b>684.005.068.563\$00</b>	<b>-3.156.589.337\$00</b>

Para concluir a análise dos resultados globais relativos à CGE de 1999, encontra-se evidenciada no quadro II.3, o apuramento da receita efectiva, por entidades, após a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras.





Quadro II.3 – Apuramento da Receita Efectiva por entidades

Designação	DGAIEC	DGCI - IVA	DGT	DGCI - DF(TF)	MNE - SE	DGCI - IR	DGCI - ICI e ICam	Total - CGE de 1999
<b>Cobrança por entrada de fundos</b>								
Serviços dependentes da DGAIEC com função de caixa	1.219.390.416.531\$00							1.219.390.416.531\$00
Tesourarias de Finanças				1.614.977.049.686\$00				1.614.977.049.686\$00
Direcção de Serviços de Cobrança do IVA		1.770.963.225.561\$00						1.770.963.225.561\$00
DGT - Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal			389.105.827.249\$00					389.105.827.249\$00
DGT - Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira			752.583.577\$00		282.580.204\$00			1.035.163.781\$00
DGT – Remunerações de aplicações financeiras			23.390.539\$00					23.390.539\$00
Entidades colaboradoras (Instit. de Crédito, CTT e SIBS)	268.688.308\$00	153.171.210.041\$00				975.069.438.757\$20	2.747.369.029\$00	1.131.256.706.135\$20
<b>Acréscimos por operações escriturais</b>								
Afectação de despesa para receita orçamental		152.296.800\$00						152.296.800\$00
Conversão de valores não orçamentais			129.201.354.642\$10			362.375.905.147\$00		491.577.259.789\$10
Serviços sem autonomia financeira - saldos em 01.01.99			9.465.282.389\$50					9.465.282.389\$50
Serviços com autonomia financeira - saldos em 01.01.99			16.763.436.639\$00					16.763.436.639\$00
Reposições de 1999 cobradas em 2000 - antecipação			2.136.745.706\$00					2.136.745.706\$00
Dívida pública - necessidades de financiamento			2.359.295.188.506\$20					2.359.295.188.506\$20
Outras operações escriturais			139.007.145.078\$00					139.007.145.078\$00
<b>Deduções por operações escriturais</b>								
Reposições de 1998 cobradas em 1999 - compensação				-1.420.531.551\$00				-1.420.531.551\$00
Regiões Autónomas	-5.514.056.696\$00	-74.959.639.633\$00				-21.632.856.908\$00	-21.382.200\$00	-102.127.935.437\$00
Autarquias - Derramas de IRC						-53.807.934.014\$00		-53.807.934.014\$00
Regiões e Juntas de Turismo - IVA		-2.898.806.250\$00						-2.898.806.250\$00
Segurança Social - IVA		-80.503.200.000\$00						-80.503.200.000\$00
Fundo de Estabilização Tributário			-5.338.732.905\$00					-5.338.732.905\$00
Serviços sem autonomia financeira - saldos em 31.12.99			-6.862.661.869\$00					-6.862.661.869\$00
Serviços com autonomia financeira - saldos em 31.12.99			-22.940.912.584\$00					-22.940.912.584\$00
<b>Total Orçamental ilíquido</b>	<b>1.214.145.048.143\$00</b>	<b>1.765.925.086.519\$00</b>	<b>3.010.608.646.967\$80</b>	<b>1.613.556.518.135\$00</b>	<b>282.580.204\$00</b>	<b>1.262.004.552.982\$20</b>	<b>2.725.986.829\$00</b>	<b>8.869.248.419.780\$00</b>
Reembolsos e Restituições	-3.705.169.782\$00	-426.323.488.395\$00	-294.484.822\$00	-2.494.193.688\$00	0\$00	-251.187.731.876\$00	0\$00	-684.005.068.563\$00
<b>Total Orçamental líquido</b>	<b>1.210.439.878.361\$00</b>	<b>1.339.601.598.124\$00</b>	<b>3.010.314.162.145\$80</b>	<b>1.611.062.324.447\$00</b>	<b>282.580.204\$00</b>	<b>1.010.816.821.106\$20</b>	<b>2.725.986.829\$00</b>	<b>8.185.243.351.217\$00</b>
Reposições Abatidas nos Pagamentos	-5.240.152\$00	0\$00	-87.929.811.393\$00	-13.435.219.565\$00	0\$00	0\$00	0\$00	-101.370.271.110\$00
<b>Receita Orçamental líquida</b>	<b>1.210.434.638.209\$00</b>	<b>1.339.601.598.124\$00</b>	<b>2.922.384.350.752\$80</b>	<b>1.597.627.104.882\$00</b>	<b>282.580.204\$00</b>	<b>1.010.816.821.106\$20</b>	<b>2.725.986.829\$00</b>	<b>8.083.873.080.107\$00</b>
Passivos Financeiros	0\$00	0\$00	-2.359.295.188.506\$20	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	-2.359.295.188.506\$20
<b>Receita Efectiva líquida</b>	<b>1.210.434.638.209\$00</b>	<b>1.339.601.598.124\$00</b>	<b>563.089.162.246\$60</b>	<b>1.597.627.104.882\$00</b>	<b>282.580.204\$00</b>	<b>1.010.816.821.106\$20</b>	<b>2.725.986.829\$00</b>	<b>5.724.577.891.600\$80</b>

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 1999, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos que constam daquela Conta, no mapa 4.4 referente à situação de tesouraria.

No entanto, deve ter-se presente que os valores registados no referido mapa, como relativos a serviços da DGCI administradores dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, são os registados na contabilidade do Tesouro e apresentam desvios significativos (previamente analisados e criticados) face aos valores das respectivas tabelas de execução orçamental, tendo sido comprovado conterem incorrecções que não foram eliminadas, o que coloca em causa a fiabilidade dos respectivos processos de contabilização, por falta de controlo tempestivo sobre os mesmos.

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que, do total arrecadado (6.126,75 milhões de contos), foi a DSCIVA que maior resultado obteve com 28,91% da cobrança, seguido das tesourarias de finanças (26,36%), dos serviços da DGAIEC (19,9%), das entidades colaboradoras (18,46%) e, por fim, das contas bancárias da DGT (6,37%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras foi relativa às receitas de IR (86,19%) e de IVA (13,54%).

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em 3.018,4 milhões de contos, através de operações escriturais, dos quais 78,2% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento (diferencial entre a receita efectiva e a despesa orçamental).

Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registados como orçamentais, as quais atingiram 275,9 milhões de contos que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (37%), a Segurança Social (29%) e as Autarquias (19,5%).

Através destas deduções foram ainda abatidos à cobrança, os saldos de receitas consignadas a serviços com ou sem autonomia financeira (no valor de 29,8 milhões de contos), a parte da cobrança coerciva afecta ao Fundo de Estabilização Tributário, o IVA destinado a órgãos de turismo e as reposições que já tinham sido registadas, por antecipação, a 31 de Dezembro de 1998.

Aos valores remanescentes foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores; segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de 684 milhões de contos pagos, dos quais 62,33% foram relativos a IVA e 36,72% a IR.

As receitas obtidas desta forma foram designadas como receitas líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela respectiva Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual não admite qualquer excepção a essa regra.

Assim, a contabilização de 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 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado) que o Tribunal considera como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao estipulado nesse diploma.

Para além deste aspecto fundamental, o referido 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 igualmente tem vindo a defender para os reembolsos e restituições.

Ao finalizar o exercício do contraditório relativo à análise dos resultados globais e como tem sido transmitido nos comentários aos sucessivos projectos de Parecer a Contas do Estado anteriores, a DGO declara não ter o mesmo entendimento que o Tribunal de Contas quanto à contabilização dos reembolsos e restituições por abate à receita bruta.

Na CGE de 1999, a receita líquida sem as reposições abatidas nos pagamentos (que não constituem receita porque são abatidas à despesa orçamental) e sem os passivos financeiros, ou seja, a receita efectiva totalizou 5.724,58 milhões de contos, o que representou um crescimento de 3,51% (193,94 milhões de contos) face ao ano anterior.

No entanto, a análise efectuada ao processo de contabilização das receitas no âmbito da execução do Orçamento 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 e os procedimentos utilizados admitem, como pela convicção que, nestas condições, a única certeza que é possível ter sobre a receita orçamental efectivamente obtida é que o respectivo valor não corresponde ao que se encontra inscrito na Conta Geral do Estado.

Instada a pronunciar-se sobre o presente texto, a DGT tece um conjunto de considerações genéricas que não põem em causa as observações do Tribunal.

É ainda de referir que a implementação da contabilização das receitas orçamentais através do Sistema de Controlo da Cobrança da Receita do Estado e de Operações de Tesouraria não foi objecto de apreciação no presente Parecer, uma vez que o ano de incidência das auditorias realizadas foi 1999. De qualquer modo, o Tribunal de Contas terá em atenção esta matéria em futuras auditorias.

## **2.4 – Controlo interno da Direcção de Finanças de Lisboa**

### **2.4.1 – Enquadramento**

As tabelas de execução da receita orçamental das vinte e duas direcções de finanças registam, por classificação económica, a movimentação da receita orçamental e das reposições abatidas nos pagamentos, verificada durante o ano nos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos com função de caixa (tesourarias de finanças), das respectivas áreas de competência territorial. Apesar da estrutura destas tabelas comportar a possibilidade do registo do ciclo da receita – *saldo inicial, receita liquidada, anulações de liquidação, receita cobrada, emissão e pagamento de reembolsos e restituições* – esse registo só é concretizado, mas não explicitado, na parte respeitante aos documentos de receita virtual movimentados nas tesourarias, mantendo-se, para a receita eventual, o procedimento de registar como liquidado apenas o valor efectivamente cobrado.

As tabelas relativas ao ano de 1999<sup>1</sup> foram produzidas através de uma aplicação informática, designada por Sistema de Contabilização de Receitas (SCR), instalada em cada uma das direcções de finanças com o objectivo de registar a informação relativa à execução das receitas orçamentais enviada

---

<sup>1</sup> A alteração já se tinha produzido relativamente ao ano económico de 1998. No entanto, esta não foi aplicada a todos os distritos, tendo o Tribunal de Contas recebido tabelas relativas a esse ano com a nova e a antiga estrutura.

mensalmente pelos serviços locais. Às direcções de finanças compete assegurar a fiabilidade dessa informação através do controlo sobre ela exercido, proceder à sua recolha no sistema e à transmissão tempestiva das tabelas mensais e anual produzidas para a Direcção-Geral do Orçamento no âmbito da elaboração da Conta Geral do Estado.

A utilização do sistema por todas as direcções de finanças na contabilização das receitas de 1999 criou condições para o Tribunal, pela primeira vez, receber, tratar e analisar a informação extraída da respectiva base de dados e remetida, através de suportes informáticos, pela entidade gestora do sistema, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).

Este facto permitiu aceder ao mais baixo grau de desagregação da informação existente na base de dados do Sistema, nomeadamente quanto à natureza da receita – *virtual* e *eventual* – tornando assim possível retomar a análise em função da estrutura que o Tribunal entende que, considerando os condicionalismos existentes, melhor reflecte a realidade, através da autonomização do ciclo da receita virtual e da assimilação da receita eventual a mera componente da receita cobrada.

O Tribunal efectuou uma auditoria aos serviços da Direcção-Geral dos Impostos intervenientes na elaboração das Tabelas de Execução da Receita Orçamental afectas à Direcção de Finanças de Lisboa, que teve como principal objectivo a identificação e análise do circuito gerador da informação inscrita nas referidas tabelas e a avaliação do controlo interno exercido para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência do inerente sistema de registo. De forma complementar, procedeu-se à verificação das condições necessárias para registar a acção dos serviços administradores de âmbito local (Serviços de Finanças) e avaliar o controlo exercido sobre contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado.

Tendo em vista a presente acção, bem como acções futuras, a partir da informação residente na DGITA concebeu-se um modelo para tratamento e análise da mesma, registada na aplicação informática, através da qual são obtidas as Tabelas de Execução da Receita Orçamental afectas às direcções de finanças.

A opção pela Direcção de Finanças de Lisboa resultou do facto de ter registado receitas cobradas em 1999, no valor de 977,4 milhões de contos, o que representou mais de 60% do total da cobrança de Receita Orçamental nas Tabelas das Direcções de Finanças, seguida da Direcção de Finanças do Porto com 196,8 milhões de contos (12,2%), como se pode observar no quadro seguinte. A cobrança efectuada pelas tesourarias de finanças para execução do Orçamento do Estado ascendeu em 1999 a 1.613,5 milhões de contos (mais 7,1% do que em 1998), dos quais 13,4 milhões de contos foram relativos a reposições abatidas. Esta cobrança representou quase 25% do total da receita efectiva registada na Conta Geral do Estado de 1999.



**Quadro II.4 – Receita Cobrada pelas Direcções de Finanças**

Direcção de Finanças	Receita Virtual	Receita Eventual	Receita Ilíquida	Anulações de Cobrança <sup>(a)</sup>	Receita Líquida
Aveiro	689.201.290\$00	72.018.005.463\$00	72.707.206.753\$00	112.001.938\$00	72.595.204.815\$00
Beja	80.024.345\$00	7.560.069.754\$00	7.640.094.099\$00	2.813.162\$00	7.637.280.937\$00
Braga	1.065.560.127\$00	52.669.243.159\$00	53.734.803.286\$00	125.856.380\$00	53.608.946.906\$00
Bragança	114.651.137\$00	5.655.417.906\$00	5.770.069.043\$00	6.923.541\$00	5.763.145.502\$00
Castelo Branco	160.278.653\$00	11.406.198.563\$00	11.566.477.216\$00	12.284.461\$00	11.554.192.755\$00
Coimbra	608.407.913\$00	38.377.408.682\$00	38.985.816.595\$00	41.412.915\$00	38.944.403.680\$00
Évora	157.006.907\$00	14.726.440.284\$00	14.883.447.191\$00	10.490.984\$00	14.872.956.207\$00
Faro	857.478.387\$00	34.259.010.739\$00	35.116.489.126\$00	28.048.364\$00	35.088.440.762\$00
Guarda	168.037.264\$00	6.014.197.009\$00	6.182.234.273\$00	12.059.847\$00	6.170.174.426\$00
Leiria	532.169.259\$50	33.807.381.292\$50	34.339.550.552\$00	33.993.534\$00	34.305.557.018\$00
Lisboa	5.108.300.118\$00	972.319.313.224\$00	977.427.613.342\$00	1.508.943.164\$00	975.918.670.178\$00
Portalegre	114.535.606\$00	8.099.084.599\$00	8.213.620.205\$00	4.582.238\$00	8.209.037.967\$00
Porto	3.151.916.727\$00	193.733.201.671\$00	196.885.118.398\$00	300.060.694\$00	196.585.057.704\$00
Santarém	738.526.222\$00	31.973.997.052\$00	32.712.523.274\$00	30.226.546\$00	32.682.296.728\$00
Setúbal	1.174.074.255\$00	77.873.192.312\$00	79.047.266.567\$00	112.817.829\$00	78.934.448.738\$00
Viana do Castelo	124.767.913\$00	7.691.629.023\$00	7.816.396.936\$00	56.723.201\$00	7.759.673.735\$00
Vila Real	151.512.594\$00	8.402.321.364\$00	8.553.833.958\$00	14.736.926\$00	8.539.097.032\$00
Viseu	246.277.142\$00	18.158.119.031\$00	18.404.396.173\$00	79.964.097\$00	18.324.432.076\$00
Angra do Heroísmo		554.617.465\$00	554.617.465\$00	86.519\$00	554.530.946\$00
Funchal	204.313\$00	2.232.364.830\$00	2.232.569.143\$00	14.967\$00	2.232.554.176\$00
Horta		82.929.469\$00	82.929.469\$00		82.929.469\$00
Ponta Delgada		699.445.071\$00	699.445.071\$00	152.381\$00	699.292.690\$00
<b>Total</b>	<b>15.242.930.172\$50</b>	<b>1.598.313.587.962\$50</b>	<b>1.613.556.518.135\$00</b>	<b>2.494.193.688\$00</b>	<b>1.611.062.324.447\$00</b>

(a) Pelo pagamento de reembolsos e restituições.

De acordo com o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 357/98, de 18 de Novembro, verificou-se um desdobramento na afectação da área fiscal correspondente ao distrito de Lisboa, através da criação da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa e da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa, cuja entrada em funcionamento a partir de Abril de 1999<sup>1</sup> extinguiu, conforme previsto no n.º 3 do referido artigo, a Direcção de Finanças de Lisboa.

No decurso da auditoria foi possível constatar que:

- ◆ no Sistema de Contabilização de Receitas, o registo da informação distinguiu as áreas locais afectas a cada uma das novas Direcções de Finanças de Lisboa (1.ª e 2.ª) desde o início de 1999, o que determinou a elaboração de duas tabelas de execução da receita orçamental e não de uma única tabela relativa à Direcção de Finanças de Lisboa;

<sup>1</sup> A data de entrada em funcionamento das duas DF de Lisboa foi fixada em 1 de Abril de 1999 pelo Despacho n.º 6480-A/99, do Ministro das Finanças, de 8 de Março, publicado no D.R. n.º 76, de 31 de Março.

- ◆ o serviço responsável pelo registo integral dessa informação foi o Núcleo da Contabilidade da Divisão de Cobrança da 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças de Lisboa pois a intervenção do Núcleo da 1.<sup>a</sup> Direcção só se iniciou com a movimentação relativa ao ano de 2000;
- ◆ na Conta Geral do Estado de 1999, o registo da informação relativa às duas Direcções de Finanças foi efectuado de forma conjunta como afecto à Direcção de Finanças de Lisboa.

Face a esta realidade, a auditoria veio a ser desenvolvida tendo por objecto a estrutura orgânica da 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças, com particular relevância para o respectivo Núcleo de Contabilidade, mas a análise incidiu sobre a execução da receita orçamental afecta às duas Direcções de Finanças, porque o correspondente processo de contabilização foi efectuado da mesma forma e pelo mesmo serviço.

### 2.4.2 – Contabilização na Direcção de Finanças

O Sistema de Contabilização de Receitas foi concebido para registar a informação relativa à execução das receitas orçamentais pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos, devendo assegurar a fiabilidade dessa informação, através do controlo exercido pelas Direcções de Finanças, e a transmissão tempestiva da mesma à Direcção-Geral do Orçamento, para efeito da elaboração da Conta Geral do Estado.

A extracção e a remessa da informação do SCR ao Tribunal de Contas obedeceu a critérios previamente estabelecidos entre os seus serviços, a DGITA e a Direcção-Geral dos Impostos, a partir dos quais foi definido um método de tratamento e análise dos dados, com resultados que recomendam futura utilização, pelo menos enquanto a forma de contabilização das receitas orçamentais nas Direcções de Finanças se mantiver similar à verificada.

Da análise efectuada a esta informação deve destacar-se que:

- ◆ a unidade de registo inicial corresponde ao valor mensal da Receita Orçamental por tesouraria, tipo de movimento e classificação económica; o registo inicial pode ser alterado por um ou mais registos correctivos (estornos) destinados a rectificar o conjunto das operações mensais, uma parte desse conjunto ou uma única operação;
- ◆ a informação contida na base de dados elimina parte substancial das limitações resultantes da estrutura da tabela de execução das receitas orçamentais e torna desnecessário o respectivo suporte documental em termos operativos, a não ser para confirmação formal dos valores resultantes do tratamento dos dados;
- ◆ o mero registo dos pedidos de restituição de receitas indevidamente cobradas como reembolsos emitidos não é suficiente para permitir um controlo efectivo sobre os valores restituídos, uma vez que para esse efeito é necessária informação adicional que confirme a prévia e indevida cobrança dos valores a restituir, a dedução dos pedidos anulados, o apuramento do saldo de valores a restituir e a identificação dos pedidos que constituam esse saldo.

O Tribunal de Contas considera que, tal como para todas as fases do processo de cobrança de receitas públicas, o Sistema de Contabilização de Receitas deve conter informação fiável e consistente sobre todas as fases do processo de devolução de cobrança indevida ou excessiva; para este efeito, devem vir a ser registados não só os reembolsos e restituições emitidos e os pagos, mas também os anulados e os que se encontrem por pagar no início e no final de cada período.



A análise da acção desenvolvida pelo Núcleo de Contabilidade da 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças de Lisboa, como serviço responsável pela informação contida no Sistema de Contabilização de Receitas e pela consequente elaboração das Tabelas de Execução da Receita Orçamental de 1999 afectas às Direcções de Finanças de Lisboa, veio evidenciar os seguintes aspectos:

- ◆ a informação registada pelo Núcleo de Contabilidade, no Sistema de Contabilização de Receitas, foi retirada do conjunto de documentação designado por Serviço de Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças, resultante de um primeiro conjunto de registos efectuado ao nível local, o qual apresentou, por vezes, deficiências que afectaram a fiabilidade do processo e se reflectiram na necessidade do Núcleo proceder a múltiplas alterações sobre a informação recebida;
- ◆ só foram identificados como estornos, as alterações efectuadas após a fase inicial de registo que encerra com a extracção da tabela mensal a remeter à Direcção-Geral do Orçamento, sendo o seu impacto na receita apresentado no quadro abaixo:

**Quadro II.5 – Estornos de 1999 – DF de Lisboa**

Ciclo da Receita	Quantidade	Valor
<b>Na Receita Virtual:</b>		
Liquidação	28	1.061.067.504\$00
Anulação	39	1.088.624.045\$00
Cobrança	18	521.232\$00
<i>Varição do Saldo</i>		<i>-28.077.773\$00</i>
<b>Na Receita Eventual</b>	905	-1.637.260.349\$00

Devido a este critério de contabilização, as alterações efectuadas durante a fase de registo inicial não foram identificadas pelo sistema, mesmo que correspondentes a anulações de cobrança por meio de pagamento inválido, cobranças por conta de outras tesourarias ou quaisquer outros movimentos rectificativos ou de natureza excepcional;

- ◆ o Núcleo não dispunha de qualquer manual sobre o sistema, fosse de procedimentos a aplicar ou para formação de operadores, situação que, no relativo à utilização da respectiva aplicação informática, tornou a autonomia do serviço dependente de um só elemento;
- ◆ só a partir de 2000 é que a informação relativa às operações sem reflexo na execução de receitas orçamentais passou a ser incluída no Serviço de Contabilidade Mensal, não tendo até então sido objecto de qualquer registo no Sistema de Contabilização de Receitas nem de qualquer outro procedimento por parte do Núcleo, para efeito do apuramento global dos valores efectivamente arrecadados e contabilizados por tesouraria;
- ◆ a excepção dos documentos de receita virtual ainda na posse dos tesoureiros, o Serviço de Contabilidade Mensal e o Sistema de Contabilização de Receitas não contemplam o registo de informação relativa à liquidação de receitas públicas;
- ◆ a cada vez menor expressão da receita virtual e o facto de à receita eventual apenas corresponder registo pelo acto de cobrança, impede qualquer avaliação objectiva das receitas públicas que se encontrem por cobrar e do grau de eficácia na cobrança das receitas efectivamente liquidadas pelos respectivos serviços administradores;

- ◆ a análise às alterações introduzidas no Sistema de Contabilização de Receitas, após a fase inicial de registo, bem como à respectiva documentação de suporte, revelou que a maioria dos estornos resultou de comunicação da Direcção-Geral do Orçamento ao Núcleo de Contabilidade, para a qual foi evidente a falta de um modelo normalizado com os dados necessários às correcções a efectuar apresentados de forma perfeitamente explícita, uma vez que se detectaram erros na aplicação dos estornos por omissão ou incompreensão das rectificações comunicadas;
- ◆ a actividade desenvolvida pelo Núcleo de Contabilidade para registar informação agregada correspondente a conjuntos de operações previamente contabilizadas pelas Tesourarias de Finanças, não só desvia recursos do controlo a exercer sobre essas operações e respectivos registos, como origina mais distorções pelos erros cometidos no segundo nível de registo;
- ◆ como resultado do segundo nível de registo (Sistema de Contabilização de Receitas) foram remetidas tabelas de execução mensal das receitas orçamentais à Direcção-Geral do Orçamento para que, no âmbito da elaboração da Conta Geral do Estado, aquela entidade procedesse a um terceiro nível de registo (mensal e por Direcção de Finanças), com as inerentes distorções resultantes dos erros por si cometidos e das correcções a efectuar à informação transmitida nas condições previamente descritas.

### 2.4.3 – Contabilização na Tesouraria de Finanças

A acção desenvolvida no Núcleo da Contabilidade veio confirmar a necessidade de analisar com maior profundidade o sistema de registo de primeiro nível efectuado pelas Tesourarias de Finanças, para ser possível efectuar uma avaliação completa do circuito gerador da informação registada nas tabelas da Direcção de Finanças de Lisboa para execução das receitas orçamentais; para o efeito, foi seleccionada a 8.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa por ter sido a primeira tesouraria em que foi instalado o Sistema Local de Cobrança (SLC) e a única que o teve a funcionar desde o início de 1999.

A diversificação das opções e dos locais de pagamento implementada no circuito de cobrança das receitas públicas com a participação de entidades colaboradoras nessa cobrança – Correios, Instituições de Crédito e Sociedade Interbancária de Serviços, esta por meio da rede multibanco – colocou as Tesourarias de Finanças perante a crescente pressão da concorrência no exercício da função recebedora, impondo a modernização e o reforço na qualidade do serviço prestado como condições de sobrevivência inadiáveis e indissociáveis da informatização daqueles serviços.

Essa informatização tem vindo a ser concretizada pela instalação e entrada em funcionamento, nas Tesourarias de Finanças, da aplicação informática designada por Sistema Local de Cobrança, para registar e certificar, por operação, a cobrança obtida em cada área fiscal de âmbito local; a importância desta inovação e o objectivo de a tornar extensiva a todas as tesourarias do País justifica uma análise comparativa entre o anterior método de contabilização e o novo sistema.

Os principais objectivos da mudança consistem em aumentar, através do tratamento informático das operações, a eficácia e a eficiência no desempenho dos operadores das caixas e no controlo do responsável pela gerência da tesouraria sobre a cobrança diária e sua contabilização; o gerente da tesouraria passou a ter acesso, em qualquer momento do dia e por consulta ao sistema, à actividade desenvolvida em cada uma das caixas, dele dependendo ainda os procedimentos de abertura e fecho do dia, as anulações de registos e as de cobranças por meio de pagamento inválido.





A gestão operativa deste sistema, concebido e inicialmente desenvolvido pela Direcção-Geral do Tesouro, transitou para a DGITA em consequência da integração das tesourarias de finanças na Direcção-Geral dos Impostos, na sequência do disposto no artigo 37º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, ficando as referidas tesourarias, a partir de 1 de Novembro de 1996 colocadas na efectiva dependência hierárquica e funcional do Director-Geral dos Impostos, de acordo com o que determina o Despacho n.º 479/96-XIII, de 1 de Novembro, do Ministro das Finanças. Até ao final de 2000, ainda não tinha sido concretizada a transmissão, de forma automática e fiável, da informação do Sistema Local de Cobrança para o Sistema de Contabilização de Receitas, obrigando à manutenção do Serviço de Contabilidade Mensal das tesourarias de finanças, como suporte documental para o registo da execução de receitas orçamentais efectuado pelas Direcções de Finanças.

Um dos principais obstáculos à transmissão de dados do Sistema Local de Cobrança, para o de Contabilização de Receitas, residiu no facto da respectiva instalação nas tesourarias ter decorrido durante 1999, a um ritmo inferior ao que seria desejável (só dezassete tesourarias tinham o sistema instalado no final desse ano) e com evidente dispersão geográfica; o processo de instalação veio a ser acelerado em 2000, pois o número de tesourarias com o Sistema Local de Cobrança a funcionar já ultrapassara a centena no final desse ano, mas não teve como prioridade a informatização de todas as tesourarias de uma Direcção de Finanças, com a finalidade de obter uma área fiscal para a qual fosse possível testar a transmissão de dados.

Como 1999 foi o primeiro ano de funcionamento do Sistema Local de Cobrança, a acção realizada na 8.ª Tesouraria de Lisboa teve por finalidade conhecer os circuitos de cobrança e contabilização existentes neste serviço e o tipo de informação recolhida na respectiva aplicação informática.

Para além da informação residente no Sistema Local de Cobrança de cada tesouraria constituir uma base de dados local, o fecho diário do sistema determina a realização de um procedimento automático que gera um ficheiro com a informação relativa a cada documento único cobrado e à agregação das restantes operações por classificação económica; este ficheiro é transmitido para uma base de dados central gerida pela DGITA.

No âmbito desta auditoria, foi utilizada informação extraída das bases de dados locais relativas a 1999 e remetida através de suportes informáticos pela entidade gestora do sistema (DGITA); a extracção e remessa desta informação obedeceu a critérios estabelecidos entre os serviços do Tribunal, da DGITA e da Direcção-Geral dos Impostos, e tornou possível a aplicação de um método de tratamento e análise de dados às operações registadas em Janeiro e Dezembro de 1999 no Sistema Local de Cobrança da 8.ª Tesouraria de Lisboa, com resultados que recomendam futura e mais extensiva utilização, pelo menos enquanto a forma de contabilização se mantiver similar à verificada. Da análise efectuada à informação contida nestas bases de dados deve destacar-se que:

- ◆ a unidade de registo corresponde a cada operação cobrada pela tesouraria que a regista (no dia em que foi efectivamente cobrada) ou cobrada noutras tesourarias por conta da tesouraria que a regista (no dia em que a respectiva documentação for entregue); nos casos em que o valor do documento tem de ser desdobrado por mais de uma receita ou de um meio de pagamento, cada uma das parcelas é objecto de registo como operação autónoma;
- ◆ o classificador utilizado para a classificação económica das operações não se encontrava actualizado para o ano de 1999.

A DGITA em sede de contraditório e no que respeita a este ponto, afirmou que

*“O SLC utiliza para efeitos de catalogação das receitas, o classificador reduzido da DGCI, composto por quatro dígitos. Existe uma tabela de equivalência entre o código reduzido e o código orçamental actual, sendo esta a tabela utilizada sempre que é necessário referenciar a receita por rubrica orçamental. Quando do envio da informação solicitada pelos técnicos do TC foi utilizada esta tabela mas de acordo com a classificação do orçamento de 2000 (ano em que se obtiveram os dados), o que poderá estar na base das divergências apontadas.”*

Aceitando que as divergências possam, eventualmente, ser justificadas pelas razões invocadas pela DGITA, o Tribunal não pode deixar de considerar essencial que a informação seja sempre associada ao classificador do ano a que essa informação respeita, devendo o classificador a utilizar ser igual e estar actualizado em todos os sistemas de contabilização. Aliás, sobre a necessidade de utilização do mesmo classificador por todas as entidades, a DGITA afirmou mais adiante que

*“(…) a solução poderá passar pela existência de um Sistema de Gestão de Tabelas, actualizado directamente pelo utilizador e acedido pelos diferentes sistemas (SLC, SCR, SEF, etc).”*

- ◆ o total contabilizado em cada mês inclui os pagamentos recebidos noutras tesourarias por conta da tesouraria que regista essa informação e exclui as cobranças anuladas por meio de pagamento inválido; os pagamentos recebidos na tesouraria por conta de outras tesourarias são registados como operações não orçamentais com uma classificação específica;
- ◆ o sistema da tesouraria que recebe vabres por conta de outras regista esses valores no dia em que são recebidos, enquanto o sistema das tesourarias por conta das quais foram recebidos os mesmos valores também os contabilizam mas no dia em que tomam posse dos respectivos documentos.

A análise dos circuitos existentes na 8.<sup>a</sup> Tesouraria de Lisboa, como serviço responsável pela:

- ◆ cobrança obtida na respectiva área fiscal;
- ◆ contabilização da cobrança no Sistema Local de Cobrança;
- ◆ contabilidade mensal para a 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças de Lisboa;
- ◆ contabilidade semanal para a Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ conta de responsabilidade pela gerência da tesouraria;

veio evidenciar os seguintes aspectos:

- ◆ desde a entrada em funcionamento do sistema informático, o número de efectivos na tesouraria foi reduzido para metade dos elementos constantes do respectivo quadro legal (doze), impedindo a utilização simultânea das seis caixas existentes e dificultando a resposta tempestiva à informação solicitada em múltiplos suportes documentais criados pela Direcção de Finanças e por serviços centrais das Direcções-Gerais dos Impostos, do Tesouro e do Orçamento;



- ◆ para o sistema funcionar é necessário ter as caixas equipadas com um leitor óptico e um certificador e atribuir a cada utilizador códigos de identificação e de acesso específicos e associados ao respectivo perfil de utilização; só o tesoureiro-gerente ou o elemento por si designado para o substituir nas faltas e impedimentos dispõem de acesso aos procedimentos de abertura e fecho diários e podem efectuar as alterações que o sistema permite antes do fecho diário;
- ◆ o fecho diário do Sistema Local de Cobrança só se verifica após o fecho de todas as caixas para o qual é condição prévia que o valor registado por cada caixa seja idêntico ao valor dos meios de pagamento recebidos (em numerário, cheque e multibanco) nessa caixa;
- ◆ a eficácia do controlo sobre a cobrança através da certificação do documento cobrado, pela aposição do respectivo selo de validação, depende do devedor estar ciente da necessidade desse procedimento para o pagamento por si efectuado ser válido e do controlo exercido sobre os selos utilizados e os inutilizados; a emissão automática do selo de validação, pelo certificador de cada caixa, veio aumentar claramente a eficácia do controlo, uma vez que o selo só é emitido depois da cobrança ser registada; do selo constam dados que identificam a operação e a caixa na qual a mesma foi realizada; a operação só pode ser anulada com intervenção do gerente da tesouraria, ficando toda a informação registada no sistema, incluindo a relativa à eventual anulação da mesma;
- ◆ a eficácia do controlo depende igualmente da correcta organização, registo e arquivo das capas de lote, que constituem o elemento central do sistema de contabilização, ao agruparem os documentos cobrados por espécies ou em função das entidades administradoras (centrais ou locais) das receitas; também neste aspecto, o sistema informático veio aumentar a eficácia do controlo assegurando a emissão automática das capas de lote após o fecho diário e em função dos dados introduzidos;
- ◆ o registo da informação diária só pode ser alterado com intervenção do gerente da tesouraria para se proceder, nesse dia, à anulação ou correcção de operações e, depois desse dia, à anulação de operações por invalidez do respectivo meio de pagamento;
- ◆ o Resumo de Fluxos de Fundos é um documento de síntese emitido pelo sistema para um período (de diário a anual) e moeda (escudos ou euros) específicos, com a discriminação do total contabilizado (até ao período e no período) por classificação económica, natureza (Receitas do Estado ou Operações de Tesouraria) e tipo de cobrança (documentos únicos e não únicos, pagamentos para outras tesourarias, receita virtual, venda de valores selados e outros); o documento apresenta ainda, como total arrecadado, o valor obtido por dedução dos pagamentos recebidos de outras tesourarias ao total contabilizado, não incluindo as cobranças que foram anuladas por meio de pagamento inválido (mas que previamente foram registadas como cobradas), apesar do sistema também conter essa informação;
- ◆ com o sistema informático passou a ser possível efectuar a leitura óptica dos documentos únicos de cobrança (que passaram a ficar arquivados na tesouraria), tendo a remessa dos mesmos para leitura óptica num serviço central sido substituída pela transmissão electrónica da respectiva informação para os sistemas centrais dos serviços administradores de receitas cobradas por documentos únicos; esta funcionalidade representa economia de tempo e aumenta a fiabilidade da informação recolhida, desde que posteriores alterações aos dados sejam também transmitidas para as bases de dados centrais;
- ◆ apesar do sistema emitir um conjunto de documentos susceptível de substituir directamente, ou com algumas alterações, a documentação remetida para diversas entidades, verificou-se que as

tesourarias informatizadas continuam a elaborar manualmente toda essa documentação, transcrevendo e alterando os dados constantes dos documentos emitidos pelo sistema, sem que as alterações sejam sempre autonomizadas e justificadas, com erros inerentes ao processo de transcrição e o conseqüente dispêndio de tempo;

- ◆ a profusão de múltiplos documentos de suporte contabilístico e de apoio ao planeamento que as tesourarias devem enviar diária, semanal ou mensalmente para diversas entidades – Núcleo de Contabilidade da Direcção de Finanças, Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística e Núcleo das Tesourarias da Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral do Tesouro – também pode originar divergências pela produção em datas distintas; enquanto não forem criadas condições para substituir esta forma de informação pela transmissão automática dos dados do sistema local para os outros sistemas, deveriam ser produzidas as alterações necessárias para que os referidos documentos fossem directamente produzidos pela aplicação informática.

A DGT, instada a pronunciar-se em sede de contraditório, respondeu:

*“(...) a automatização do processo contabilístico está dependente da reformulação a encetar no SCE, mantendo-se portanto a necessidade do envio da informação em suporte de papel.*

*Concorda-se plenamente que a informação deva ser directamente extraída do SLC, com conseqüências positivas em termos de diminuição de erros materiais, desde que se mantenha o tipo de informação reflectida actualmente nos modelos CT.”*

Para avaliar da correcção, fiabilidade e consistência da informação relativa às operações de cobrança registada pela 8.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa, no Sistema Local de Cobrança, foi efectuada uma análise comparativa entre essa informação e a constante do Sistema de Contabilização de Receitas como afecta à mesma tesouraria, para os meses de Janeiro e de Dezembro de 1999; como na análise se pretendeu abranger a totalidade das operações contabilizadas no Sistema Local de Cobrança e a cobrança registada no Sistema de Contabilização de Receitas apenas se refere a receitas orçamentais, foi ainda utilizada a informação registada na Contabilidade do Tesouro, como afecta à 8.ª Tesouraria.

Relativamente a Janeiro verificou-se que o registo de anulações de cobrança, por meio de pagamento inválido, no Sistema Local de Cobrança, teve efeito (anulação da operação inicial) reportado à data de cobrança, não admitindo o sucedido na Contabilidade do Tesouro de Janeiro de 1999, com o abate de uma cobrança registada no ano anterior. Deste facto resultou um desvio entre SCR/CT e o SLC no valor de -752.500\$00, devido a um cheque relativo a imposto municipal de SISA cobrado em Dezembro de 1998 e devolvido em Janeiro de 1999.

No mês de Dezembro de 1999, verificou-se um desvio global, entre o SCR e o SLC, no valor de 33.411.594\$00, que se demonstra no quadro seguinte:



**Quadro II.6 – Desvios apurados entre os registos efectuados no SCR/CT e no SLC  
Dezembro de 1999**

Referência	Designação	Desvio
1	Imposto sobre o Rendimento - IRS e IRC	28.645.968\$00
1	Imposto sobre as Sucessões e Doações	225.460\$00
2		74.053\$00
1	Imposto sobre o Valor Acrescentado – IVA	2.682.289\$00
1	Imposto de Selo	40.853\$00
3	Taxas diversas – Ministério das Finanças	22.160\$00
3	Taxas diversas - Receitas Gerais do Estado	3.168\$00
1	Juros de Mora - Receitas Gerais do Estado	372.665\$00
3	Serviços – Ministério das Finanças	36.120\$00
1	Reposições não abatidas nos pagamentos	96.712\$00
1	Reposições abatidas nos pagamentos	123.896\$00
	<b>Operações Orçamentais</b>	<b>32.323.344\$00</b>
3	Autarquias - Contribuição Autárquica	-61.448\$00
1	Valores recebidos na 8ª TF de Lisboa por conta de outras TF	1.149.698\$00
	<b>Operações Não Orçamentais</b>	<b>1.088.250\$00</b>
	<b>Total Global</b>	<b>33.411.594\$00</b>

Ao código da coluna “Referência” corresponde o seguinte descritivo:

1. Desvio de 33.337.541\$00, por terem sido incluídas, no SCR e na CT de 1999, receitas orçamentais cobradas entre 3 e 6 de Janeiro de 2000 (das quais 1.149.698\$00 foram recebidas por conta de outras tesourarias), para cumprimento do despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado em 30 de Dezembro de 1999; como estas cobranças foram efectivamente cobradas na primeira semana de 2000, só nessa altura puderam ser registadas no SLC.
2. Desvio pela inclusão no SCR e na CT de 1999, de 74.053\$00 relativos a cobrança de imposto sobre as sucessões e doações recebida na 11.ª Tesouraria de Lisboa, por conta da 8.ª Tesouraria, durante a primeira semana de 2000; este acréscimo também foi devido à aplicação do despacho anteriormente referido e não se verificou no SLC em 1999 porque a receita foi efectivamente cobrada no ano seguinte e, portanto, só em 2000 foi possível entregar o respectivo documento na 8.ª Tesouraria para ser registado.
3. Desvio de 61.488\$00, pela imputação de 22.160\$00 e 3.168\$00 a taxas diversas e de 36.120\$00 a serviços correntes (receitas orçamentais), no SCR e na CT, enquanto no SLC estes valores foram classificados como contribuição autárquica e identificados como custas no campo existente para o efeito.

Da análise desenvolvida com base no processo comparativo deve destacar-se que só foi possível detectar a existência de cobranças registadas no Sistema de Contabilização de Receitas, na Contabilidade do Tesouro e na Conta Geral do Estado de 1999, em data anterior à da sua efectiva arrecadação, pelo desvio verificado face à informação contida no Sistema Local de Cobrança, por neste, a contabilização das operações se ter efectuado na data da cobrança efectiva.

Esta última situação foi justificada com o despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado em 30 de Dezembro de 1999, em que, “... tendo em vista garantir a correcta afectação das receitas ao ano económico a que respeitam...”, foi determinado contabilizar no último dia de 1999, a cobrança das receitas cujo prazo para pagamento voluntário terminasse nesse dia mas só fossem cobradas de 3 a 6 de Janeiro de 2000, devido ao encerramento de entidades cobradoras em 31 de Dezembro de 1999, para acautelar a eventual ocorrência de problemas informáticos, atendendo à natureza extraordinária da transição de ano.

O procedimento concretizado para cumprimento do referido despacho consistiu na contabilização, em Dezembro de 1999, não só da cobrança de receitas obtida na semana seguinte mas também da correspondente entrada de fundos, tendo esse registo sido efectuado pelas Tesourarias, no Serviço de Contabilidade Mensal e nas respectivas Contas de Responsabilidade, pelas Direcções de Finanças, no Sistema de Contabilização de Receitas e nas Tabelas de Receita Orçamental, pela Direcção-Geral do Tesouro, na Contabilidade do Tesouro, e pela Direcção-Geral do Orçamento, na Conta Geral do Estado.

A contabilização foi efectuada através de simples integração da cobrança apurada nas referidas circunstâncias, sem qualquer referência à natureza excepcional desse acréscimo, facto que só por si compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

Esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo, teria 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.

Em sede de contraditório, sobre esta questão, a DGO formulou as seguintes observações:

*“Não partilhamos da opinião do Tribunal quanto ao tratamento que alvitra para a contabilização das receitas orçamentais entradas na Tesouraria do Estado de 3 a 6 de Janeiro de 2000, mas que constam das tabelas de Dezembro de 1999, em resultado de terem sido contabilizadas com data do último dia do ano, com fundamento em despacho do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos fiscais, exarado em 30 de Dezembro de 1999, pelas seguintes razões:*

- não entendemos estas operações contabilísticas como operações de fim do ano, na medida em que não vemos qualquer semelhança entre umas e outras;*
- dado que a solução preconizada envolvia uma saída “a descoberto” por operações específicas do Tesouro (operações de regularização de escrita orçamental), e tal, em nosso entendimento, teria que ter o acordo da Direcção-Geral do Tesouro, entidade responsável pela sua movimentação, e;*
- quando nos afigura, que é perfeitamente legal, nos termos da legislação que criou o período complementar para a receita, que esta seja contabilizada no ano em que os créditos foram originados, ainda que a cobrança que lhe está subjacente ocorra na tesouraria do Estado no ano seguinte, dentro do prazo que em cada ano for estipulado no decreto da execução orçamental. Esta solução, a única que se nos afigura correcta, seria explicitada na tabela de entrada*



*e saída de fundos na tesouraria do Estado (mapa obrigatório da Conta Geral do Estado), em “Transferências para o Orçamento do Estado” e, como o total dos fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais era superior à receita líquida mais as reposições abatidas, tal seria objecto de justificação no Relatório da Conta.”*

Face à posição manifestada pela DGO, o Tribunal não pode deixar de efectuar as seguintes observações:

- ◆ as operações em causa foram realizadas para antecipar a contabilização de receitas que só foram efectivamente arrecadas no ano seguinte ao desse registo;
- ◆ a DGO tem vindo a defender, nomeadamente, em pareceres relativos ao encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, que a Conta “*é elaborada numa óptica de caixa, isto é, de entrada e saída real de fundos*”;
- ◆ como, neste caso, a entrada real dos fundos só se verificou em 2000, esse facto teria de ser rigorosamente respeitado e evidenciado ao registar as referidas operações numa CGE elaborada segundo uma óptica de caixa; para o efeito e sem prejuízo da necessária fundamentação legal, tal registo teria de ser efectuado por movimento escritural (para não alterar a posição da Tesouraria do Estado) a determinar pela DGO e a realizar pela DGT, de acordo com as respectivas competências;
- ◆ neste contexto, torna-se difícil compreender como é que esta operação nada tem de semelhante com as operações de fim de ano e, particularmente, com a que possibilitou a antecipação, para 31 de Dezembro de 1999, de reposições cobradas em 2000;
- ◆ é evidente que a operação a contabilizar teria de ter a concordância da DGT, no exercício das suas competências, tal como as operações que vieram a ser efectuadas e se traduziram pelo registo de entradas de fundos na Tesouraria do Estado em 31 de Dezembro de 1999, não deveriam sequer ter sido admitidas pela DGO nem pela DGT, devido à forma como foram realizadas.

Por outro lado, a DGT entendeu comentar esta questão da seguinte forma:

*“A DGT considerou essa receita em 1999 dado que a mesma constava da documentação de suporte à contabilidade (CT) enviada pelas caixas. A divergência relativamente aos extractos bancários, encontra-se devidamente espelhada na certificação das contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública, realizada nos termos das Instruções n.º 1/99 – 2.ª Secção, desse Tribunal. Tratando-se de uma situação excepcional, essa receita poderia ter sido igualmente registada por contrapartida da Conta OET “Operações de Regularização da Escrita Orçamental”, de modo a ser mais evidenciada”.*

Para além das observações previamente efectuadas, o Tribunal não pode deixar de, mais uma vez, considerar como insuficiente o controlo exercido pela DGT, na qualidade de responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado, uma vez que a informação constante da documentação remetida pelos caixas não deve, só por esse facto, ser registada como correcta, tanto mais que pode conter operações indevidas, neste caso, o registo de entradas de fundos na Tesouraria do Estado que ainda não se tinham verificado, pelo que, sem prejuízo da necessária fundamentação

legal, o registo das receitas não só poderia mas teria de ser efectuado por contrapartida de operações de regularização da escrita orçamental.

A análise comparativa do Sistema Local de Cobrança com outros sistemas de contabilização permitiu considerar como pontos fortes do controlo sobre a cobrança obtida na tesouraria e respectiva contabilização, as condições de funcionamento impostas pelo Sistema Local de Cobrança para garantir que as operações registadas correspondam ao valor arrecadado, nomeadamente:

- ◆ a emissão automática do selo de validação;
- ◆ os vários utilizadores, tesoureiro ou caixas, dispõem de códigos de identificação e de acesso próprios aos quais estão associados diferentes perfis de utilizador;
- ◆ a intervenção exclusiva do gerente na abertura, fecho e alterações de dados admitidas pelo sistema;
- ◆ a conciliação, prévia ao fecho de cada caixa, entre o total diário cobrado e o registado;
- ◆ a anulação de cobranças por meio de pagamento inválido constituir a única alteração ao valor cobrado, admitida pelo sistema, após o fecho das caixas.

Foram também detectados diversos pontos fracos do controlo sobre a execução de receitas orçamentais registada no Serviço de Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças, no Sistema de Contabilização de Receitas das Direcções de Finanças e na Conta Geral do Estado, nomeadamente:

- ◆ a utilização de classificador desactualizado no Serviço de Contabilidade Mensal de parte das tesourarias e a omissão de alterações na classificação económica das operações;

Quanto a este ponto, em sede de contraditório, a DGO refere que

*“O classificador económico das receitas orçamentais, a vigorar em cada ano, é distribuído atempadamente aos serviços administradores/contabilizadores das receitas. O atempadamente, significa, julgamos, mais coisa menos coisa, cerca de um mês antes da entrada em vigor do Orçamento de Estado, isto é, antes de as receitas se começarem a cobrar. Portanto e, salvo melhor opinião, não vislumbramos quaisquer razões válidas que justifiquem a existência de classificadores desactualizados na contabilização/escrituração das receitas.”*

A mesma questão foi comentada pela DGT nos seguintes termos:

*“A integração harmoniosa dos sistemas (SLC e SCE) depende da utilização dos mesmos códigos de receita. A DGT sempre que cria um novo código reduzido comunica-o de imediato à DSPE da DGCI, para que o mesmo seja introduzido no SLC e assim garantir a harmonia com o SCE”.*

O Tribunal de Contas recomenda que todos os sistemas de contabilização utilizem os mesmos classificadores de receitas orçamentais e de operações não orçamentais, devidamente actualizados.





- ◆ a falta de transmissão automática e fiável, da informação do Sistema Local de Cobrança para o Sistema de Contabilização de Receitas e para a Contabilidade do Tesouro, e em sua substituição, a remessa de documentação que admite alterações, parte das quais não evidenciadas como tal;

A DGITA, no exercício do contraditório, comentou, referindo que,

*“Uma vez que as tabelas introduzidas no SCR, são agregadas por distrito, só será viável automatizar a transmissão desta informação quando todas as tesourarias de um distrito estiverem informatizadas (com SLC), o que actualmente ainda não se verifica, apesar de já existirem 164 tesourarias com o SLC. Logo que essa situação ocorra a DGITA poderá avançar com o desenvolvimento do interface necessário.”*

Por forma a ultrapassar esta situação o Tribunal recomenda:

- ◇ a informatização das Tesourarias de Finanças com o Sistema Local de Cobrança e a transmissão automática e fiável da respectiva informação para outros sistemas, entre os quais o Sistema de Contabilização de Receitas, deve constituir um objectivo prioritário das Direcções Gerais dos Impostos e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros;
- ◇ a informatização de todas as tesourarias de uma Direcção de Finanças, com a finalidade de obter uma área fiscal para a qual seja possível a transmissão dos dados do Sistema Local de Cobrança para o Sistema de Contabilização de Receitas, deve ser determinada como acção prioritária das Direcções Gerais dos Impostos e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros;
- ◇ até ser possível essa transmissão de forma automática e fiável, a documentação da Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças para a Direcção de Finanças (relativa à informação de cobrança) e da Contabilidade Semanal dos Fluxos de Fundos para a Direcção-Geral do Tesouro deve ser directamente obtida do Sistema Local de Cobrança; todas as alterações efectuadas ao registo inicial das operações devem ser contabilizadas como tal e da mesma forma em todos os sistemas e serem suportadas pelo modelo normalizado a seguir indicado;
- ◇ o modelo normalizado a utilizar, como documento de suporte das alterações registadas nos sistemas informáticos intervenientes na movimentação de receitas públicas, deverá conter informação padronizada e discriminada por operação a alterar, que identifique as entidades proponente e executora da alteração, o tipo, a data, a classificação económica e o valor dos movimentos a alterar e a natureza da alteração (erro de digitação em sistema informático a identificar, cobrança por meio de pagamento inválido, valor recebido noutra tesouraria, dedução por conversão em operação não orçamental e outras situações a definir).
- ◆ o sucessivo registo de informação relativa às mesmas operações, por entidades distintas e crescentes níveis de agregação;
- ◆ a falta de critérios homogéneos e de um modelo normalizado para o registo das alterações aos dados;
- ◆ o desfaseamento no registo de valores recebidos por conta face ao das correspondentes cobranças;
- ◆ a não contabilização de operações não orçamentais no Sistema de Contabilização de Receitas.

## 2.4.4 – Contabilização no Serviço de Finanças

No Serviço de Finanças da área fiscal da 8.ª Tesouraria pretendeu-se avaliar das condições necessárias para o Sistema de Contabilização de Receitas das Direcções de Finanças poder vir a registar a acção dos serviços administradores de âmbito local, para além da relativa à movimentação de receita virtual que ainda subsiste; veio a verificar-se que para este registo poder ser fiável e tempestivo terá de ser suportado por um sistema informático, o Sistema Local de Liquidação (SLL), ainda em fase de concepção, devido à prioridade que foi dada à implementação de outras aplicações, nomeadamente, o Sistema de Contabilização de Receitas e o Sistema Local de Cobrança.

Até ser possível a implementação do Sistema Local de Liquidação, a informação relativa à liquidação de receitas públicas pelos serviços de âmbito local (que deve ainda conter dados relativos às receitas por cobrar, às anuladas e às cobradas) deve passar a ser registada em modelo normalizado, a criar para o efeito, de periodicidade mensal e a remeter à respectiva Direcção de Finanças para introdução no Sistema de Contabilização de Receitas; a informação relativa às receitas cobradas deve estar conciliada e suportada pela informação de cobrança remetida pelas entidades cobradoras.

Até ao final de 2000, a acção do Serviço de Finanças reflectida na contabilização de receitas efectuada pela Direcção de Finanças resumiu-se à movimentação de débitos (liquidações) e créditos (anulação de liquidações) de receita virtual efectuada com a respectiva Tesouraria e correspondente à remessa de documentos a cobrar e ao recebimento de documentos anulados, pretendendo-se que a contabilização venha a ser extensiva à movimentação de todos os documentos a cobrar emitidos pelo Serviço de Finanças.

Avaliou-se ainda o controlo exercido sobre contas bancárias, de serviços sujeitos à jurisdição de direcções de finanças, que não estivessem integradas na Tesouraria do Estado; tendo presente o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, e revisto pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e atendendo ao princípio da unidade de tesouraria que o orienta, não existe qualquer fundamentação legal para uma situação que se tem vindo a verificar e que se traduz na existência de contas bancárias que movimentam dinheiros públicos e que têm como titulares os responsáveis dos serviços de finanças e as direcções de finanças.

O Tribunal de Contas já se pronunciou sobre esta matéria, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, entendendo que se trata de uma situação ilegal, dado contrariar precisamente o disposto no regime de tesouraria do Estado em vigor.

Sobre esta matéria, a DGT apresentou a seguinte posição em sede de contraditório:

*“A existência de contas bancárias paralelas viola claramente o princípio da unidade de tesouraria e não tem qualquer fundamentação legal.*

*Nesse pressuposto, a DGT tem vindo a alertar a DGCI para esse facto, tendo inclusivamente feito uma proposta (...) para a resolução definitiva do problema, que se consubstanciava na abertura de contas no Tesouro tituladas pelos Chefes de Repartição, com a vantagem acrescida de se tornarem escriturais todos os movimentos na conta com destino a receita orçamental.*

*Contudo, por este procedimento não ter sido ainda implementado, a DGT irá, na sequência do presente relato, insistir junto da DGCI para a sua concretização gradual.”*



O Tribunal entende que a referida proposta pode constituir uma solução para o problema em causa, pelo que não compreende nem considera aceitável que a mesma ainda não tenha sido implementada.

Por forma a conhecer o número de contas abertas e as condições de movimentação, os serviços do Tribunal elaboraram um questionário dirigido a todos os Serviços de Finanças das áreas afectas às 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Direcções de Finanças de Lisboa. A análise das respostas permitiu concluir que 82,9% dos serviços de finanças têm duas ou três contas bancárias abertas e apenas 9,8% têm uma única conta bancária, sendo as finalidades mais comuns:

- ◆ a movimentação do fundo de maneo atribuído aos referidos serviços;
- ◆ a movimentação de verbas saídas da Tesouraria do Estado como destinadas ao reembolso ou restituição de receitas excessiva ou indevidamente cobradas, mas que foram enviadas para o serviço de finanças do domicílio fiscal dos respectivos beneficiários, por estes terem dívidas em fase de cobrança coerciva através de processos de execução fiscal.

Aquela análise revelou ainda, que o controlo exercido sobre a movimentação das contas bancárias tem sido insuficiente por, na maioria dos casos, apenas consistir:

- ◆ na mera conciliação dos respectivos extractos, por parte dos serviços de finanças;
- ◆ na recepção das listagens de Cheques do Tesouro recebidos pelos serviços de finanças, com indicação da cobrança coerciva obtida pela afectação do valor desses cheques, por parte da direcção de finanças.

Deve no entanto referir-se que em 40% dos casos, os serviços de finanças indicaram a utilização de outros procedimentos para aumentar a eficácia do controlo; no caso do Serviço de Finanças da área fiscal da 8.<sup>a</sup> Tesouraria, verificou-se que tem sido utilizado um mapa para identificar cada Cheque do Tesouro depositado nas contas destinadas à retenção de reembolsos e restituições e para o relacionar com as correspondentes saídas (para pagamento das dívidas na 8.<sup>a</sup> Tesouraria ou para entrega do remanescente, caso exista, ao respectivo beneficiário). Para tornar este procedimento de controlo mais eficaz, deve ser efectuada a discriminação do saldo das contas, por operação, registando também os outros movimentos verificados nas contas (recebimento de juros e pagamento de despesas de funcionamento). Refira-se finalmente, que existem três serviços de finanças que não indicaram a existência de qualquer controlo sobre as suas contas bancárias.

No universo analisado, verifica-se que 10,2 % das contas são contas individuais, tituladas pelo Chefe do serviço de finanças. As outras situações existentes respeitam a contas colectivas conjuntas ou solidárias que são tituladas pelo chefe do serviço de finanças e por um (36,7%), dois (36,7%) ou três (16,3%) dos seus adjuntos, não tendo sido registadas diferenças significativas entre as situações existentes na 1.<sup>a</sup> e na 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças.

Das 98 contas existentes, apenas em relação a 52 foi possível saber as condições de movimentação, sendo que apenas para 30% delas são necessárias pelo menos duas assinaturas para a sua movimentação.

De acordo com a informação prestada e apesar da falta de fundamentação legal para a existência de contas bancárias com verbas a reembolsar ou restituir que foram retidas por dívidas dos respectivos beneficiários, o valor acumulado neste tipo de contas, não considerando as exclusivamente afectas ao fundo de maneo (30 do total de 98), era superior a 1,3 milhões de contos em 1 de Janeiro de 1999,

tendo aumentado para 1,9 milhões, em 1 de Outubro de 2000, com mais de metade deste último valor afecto às contas de apenas quatro serviços de finanças:

- ◆ Oeiras - 3 - Algés (362 mil contos);
- ◆ Lisboa - 2 (242 mil contos);
- ◆ Lisboa - 3 (228 mil contos);
- ◆ Cascais - 1 (226 mil contos).

Verifica-se ainda que o saldo total das contas dependentes da 1.<sup>a</sup> Direcção de Finanças de Lisboa é sempre superior ao da 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças. Este facto torna-se ainda mais evidente se não se tiver em consideração o 8.º Serviço de Finanças, que em 01/01/1999 e em 31/01/1999 chega a representar 80% do total do saldo das contas da respectiva direcção de finanças. Esta disparidade da 2.<sup>a</sup> DF com a 1.<sup>a</sup> é ainda mais evidente por quanto a 2.<sup>a</sup> DF tem a seu cargo 23 serviços de finanças e a 1.<sup>a</sup> apenas 18.

**Quadro II.7 – Evolução dos saldos das contas bancárias**

DF	01/01/1999	31/01/1999	31/12/1999	01/10/2000
1. <sup>a</sup> DF de Lisboa	883.497.982\$40	934.621.563\$00	476.792.846\$40	1.681.611.115\$90
2. <sup>a</sup> DF de Lisboa	428.113.178\$40	431.061.386\$60	147.503.382\$70	221.465.381\$00
<b>Total</b>	<b>1.311.611.160\$80</b>	<b>1.365.682.949\$60</b>	<b>624.296.229\$10</b>	<b>1.903.076.496\$90</b>

Face a esta situação, o Tribunal de Contas recomenda que se proceda ao encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome dos responsáveis das Direcções de Finanças e Serviços de Finanças, bem como à abertura de contas no Tesouro sempre que for necessário substituir as contas a encerrar. No prazo de seis meses, a Direcção-Geral dos Impostos deverá informar o Tribunal de Contas sobre os resultados desta recomendação, quanto à situação de cada conta e indicar os respectivos saldos em 31 de Dezembro de 2000 e no final do mês anterior àquele em que for prestada essa informação.

#### 2.4.5 – Avaliação do Controlo Interno sobre a Execução da Receita Orçamental

O Controlo exercido sobre a Execução da Receita Orçamental de 1999 afecta à Direcção de Finanças de Lisboa foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada devido às deficiências detectadas nos procedimentos, à possibilidade de ocorrência de erros, ao registo de alterações não identificadas como tal e ao registo irregular da antecipação de receitas, excederem no seu conjunto o que seria admissível para o respectivo sistema de contabilização poder ser considerado fiável.

A insuficiência de controlo não é exclusiva da contabilização nesta Direcção de Finanças 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. Dessas deficiências de âmbito generalizado devem destacar-se:



- ◆ a desarticulação entre as entidades intervenientes no modelo de contabilização, especialmente, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si por 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;

A DGT, no exercício do contraditório, vem confirmar a questão da desarticulação, referindo que,

*“Há efectivamente alguma desarticulação entre os sistemas das várias entidades intervenientes no processo contabilístico. A razão fundamental reside no facto dos sistemas terem sido criados e implementados em momentos distintos, o que não permite uma boa integração entre eles, permanecendo ainda alguns instrumentos contabilísticos do modelo antigo. Da parte da DGT está em processo de arranque a reformulação do SCE, tendo em vista o tratamento automático da informação proveniente do SLC e deste modo automatizar o fluxo de informação de cobrança, permitindo uma articulação integral logo que todas as TF estejam informatizadas”.*

Por forma a ultrapassar esta situação o Tribunal recomenda, como acção prioritária da DGCI e da DGITA, a informatização de todas as tesourarias de uma direcção de finanças.

- ◆ o atraso verificado na implementação efectiva de sistemas informáticos destinados a conferir a necessária fiabilidade ao modelo de contabilização, entre os quais o Sistema Local de Cobrança, o Sistema Local de Liquidação 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 da maior parte já se encontrar em funcionamento (nalguns casos apenas parcial) não houve utilização destes sistemas para efeito da Conta Geral do Estado de 1999, o que tem de ser considerado como um ponto fraco do respectivo modelo de contabilização;
- ◆ o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações verificadas, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação; estes dados apenas de veriam 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; em vez disso, o que se verifica, com frequência, é a remessa em suporte documental da informação já registada num determinado sistema, agregada por períodos e serviços, para voltar a ser registada noutros sistemas, entre os quais o da Direcção-Geral dos Impostos para a Contabilização de Receitas pelas Direcções de Finanças, o da Direcção-Geral do Tesouro relativo à Contabilidade do Tesouro e o da Direcção-Geral do Orçamento referente à Conta Geral do Estado.

Apesar desta situação, deve salientar-se que os resultados da análise efectuada ao funcionamento do Sistema Local de Cobrança na 8.ª Tesouraria de Lisboa, permitem concluir que este sistema aumenta a eficácia e eficiência da função operativa nas caixas e da função de controlo, do responsável pela gestão da tesouraria, sobre a cobrança diária e sua contabilização, contendo um conjunto de procedimentos de controlo interno e de segregação de funções já referidos em 2.4.3, que, sendo respeitados, podem assegurar o exercício fiável da função de caixa.

A maior crítica ao processo de contabilização decorre da existência de alterações, na documentação relativa à Contabilidade Mensal da Tesouraria e no Serviço de Contabilização de Receitas da Direcção de Finanças, face à informação de cobrança extraída do Sistema Local de Cobrança, que podem não ser e nem sempre foram identificadas como tal, com particular gravidade para a antecipação, a 31 de Dezembro de 1999, de receitas cobradas (e da respectiva entrada de fundos) entre 3 e 6 de Janeiro de 2000.

À semelhança do que aconteceu com a DGO, a DGT e a DGITA, também a DGCI foi instada a pronunciar-se sobre esta matéria, em sede do processo de contraditório da auditoria à Direcção de Finanças de Lisboa, ao abrigo do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 9 de Agosto, e nos termos e para os efeitos do art.º 24º da Lei n.º 6/91. Expirado que foi o prazo fixado, não foi recebida qualquer resposta, nem sequer solicitada prorrogação do mesmo.

## **2.5 – Reembolsos de IVA**

### **2.5.1 – Enquadramento**

Os serviços do Tribunal procederam à realização de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) com vista a analisar a situação dos pedidos de reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), do regime geral, pendentes no final de 1999.

Foram definidos como objectivos a análise do “stock” de pedidos de reembolsos de IVA pendente em fins de 1999, o início de um processo de reflexão sobre metodologias de validação dos valores que venham a ser apresentados anualmente como dívida por reembolsos de IVA no quadro da adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e dos procedimentos sobre contabilização de receitas objecto da Portaria n.º 1122/2000 (II Série) publicada em 28 de Julho, e a identificação de eventuais anomalias na gestão processual dos pedidos de reembolso, tendo em conta as observações efectuadas no âmbito da auditoria de sistemas a reembolsos de IVA a que faz referência o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998.

O Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro e objecto de sucessivas alterações, geralmente introduzidas por medidas directas incluídas nas Leis do Orçamento do Estado anualmente aprovadas pela Assembleia da República, ou por diplomas publicados no uso de autorizações legislativas concedidas na mesma oportunidade, é o diploma basilar de todo o sistema de cobrança de IVA, incluindo a concessão de reembolsos, que deve ser vista como um subsistema da cobrança.

O Decreto-Lei n.º 229/95, de 11 de Setembro, define um conjunto de normas relativas a procedimentos, inclusive os relativos a reembolsos de IVA.

O Despacho Normativo n.º 342/93, de 18 de Outubro, veio regular mais especificamente as obrigações de prestação de informação por parte do sujeito passivo (SP), tendo sido dada nova redacção a alguns dos seus números pelo Despacho Normativo n.º 470/94, de 26 de Maio.

A área de reembolsos de IVA passou, por força do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro<sup>1</sup> a estar enquadrada no Departamento de Cobrança então criado.

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei n.º 366/99 entrou em vigor apenas a 1 de Maio de 2000. Muito embora o controlo exercido pelo Tribunal tenha tido como incidência 1999, uma vez que decorreu em 2000/2001, estava implementada já a nova estrutura.



No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998 (ponto 2.3.3.2) foram descritos os mecanismos de concessão de reembolsos do regime geral e identificados os factores, sobretudo relacionados com a necessidade de elaboração de relatórios de fiscalização interna ou externa, que determinam atrasos nos processos de decisão.

### 2.5.2 – Qualidade da informação disponível

Para efeitos da análise efectuada consideraram-se como reembolsos pendentes em 31-12-99 todos os pedidos de reembolso com data anterior a 01-01-00 em uma das seguintes situações:

- ◆ não terem sido objecto de despacho ou com data de despacho posterior a 31-12-99;
- ◆ terem data de despacho favorável (deferimento integral ou parcial) anterior a 01-01-00 e não terem sido objecto de pagamento, ou terem data de pagamento posterior a 31-12-99.

Os serviços do Tribunal apuraram com base em informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos que ainda não tinham despacho em 31 de Dezembro de 1999, 20.776 pedidos de reembolso de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) num total de 178.903.522 contos. No entanto, incluíam-se neste conjunto:

- ◆ indevidamente, e sem que possa ser identificada a razão, pedidos de reembolso “indeferidos pelo sistema informático”, isto é, através de uma rotina do sistema;
- ◆ registos com indicações anómalas, mais concretamente “datas efeito juros”, isto é, datas limite fictícias para efeitos de pagamento sem juros, datas de despacho inverosímeis, e datas de pagamento registadas sem que haja registo do respectivo valor a pagar.

As “datas efeito juros fictícias” haviam já sido identificadas por anterior auditoria do Tribunal de Contas, tendo sido referidas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998 (ponto 2.3.3.1) e inserindo-se em práticas que visam suprir deficiências dos programas informáticos.

A existência de “datas de despacho inverosímeis” indicia a falta ou deficiente funcionamento, à data do registo dos dados, de rotinas de validação adequadas que, contudo, à data da realização da auditoria, se encontravam já estabelecidas.

As datas de pagamento registadas sem que houvesse registo do correspondente valor a pagar, surgem como tal no sistema informático quando os registos são acedidos pelos serviços auditados, todavia a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros que é proprietária das bases de dados, dispõe, ao que se apurou, da informação correcta.

Considera o Tribunal que a Direcção-Geral dos Impostos deve, em ligação com a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, efectuar periodicamente testes de consistência dos dados constantes dos registos informáticos, procedendo à identificação e correcção de anomalias.

### 2.5.3 – Processo de decisão

Para análise substancial da informação sobre reembolsos pendentes foram distinguidos três grupos, levando em conta, quer a situação no fim de 1999, quer a situação no momento de constituição do ficheiro contendo os reembolsos em análise:

- ◆ reembolsos com despacho entre 01-01-00 e 17-10-00, abrangendo 10.022 pedidos de reembolso, no valor de 131.228.217.834\$00;
- ◆ reembolsos com despacho anterior a 01-01-00 mas com pagamento depois de 31-12-99, abrangendo 1.635 pedidos de reembolso, no valor de 14.177.510.149\$00;
- ◆ reembolsos não despachados até à data da constituição do ficheiro, abrangendo 9.059 pedidos de reembolso, num total de 32.787.988.047\$00.

Os dois primeiros grupos correspondem a um fluxo normal de pedidos de reembolso apresentados e despachados, incorporando uma pequena proporção de processos relativos a períodos anteriores a 1999, respectivamente, apenas 188 (11,5%) dos pedidos, no valor de 1.079.966.818\$00 (7,6%), e apenas 1.572 pedidos (15,7%), no valor de 9.563.789.544\$00 (7,3%).

Constituídas em cada um destes dois grupos amostras de 100 pedidos de reembolso, não foram identificadas quaisquer anomalias na decisão nem nos prazos de pagamento, o qual ocorreu sempre dentro da normalidade, ou seja, uma ou duas semanas antes da “data efeito de juros”.

No terceiro grupo, de 9.059 pedidos de reembolso que se encontravam ainda pendentes, 7.399 pedidos (81,7%) no valor de 19.833.537.205\$00 (60,5%) diziam respeito a pedidos de reembolso de períodos anteriores a 1999.

Constituída neste grupo uma amostra de 200 pedidos de reembolso foi possível identificar dois grandes factores explicativos típicos da não tomada de decisão:

#### 1. Falta de resposta por parte dos serviços de inspecção tributária

Encontravam-se nesta situação 138 pedidos de reembolso (69,0%) que, devido às dificuldades de resposta por parte dos serviços de inspecção tributária, não foram objecto de despacho, não se tratando apenas de falta de recursos para trabalho de campo, uma vez que só em sete casos se verificou ter havido fiscalização interna e estar-se a aguardar fiscalização externa.

Em três dos casos analisados os serviços de inspecção tributária recusaram a realização de acções de fiscalização, com fundamento, respectivamente, no valor reduzido do reembolso, no encontrar-se já prescrito o prazo para efeitos de fiscalização e liquidação e em o montante a reembolsar ser irrelevante face às diligências ainda necessárias, tendo em conta a economia do imposto. Nenhuma destas três comunicações suscitou reacção por parte dos serviços centrais, continuando os pedidos por despachar.

Os serviços auditados formularam, na quase totalidade dos processos relativos aos pedidos de reembolso analisados, pedidos de fiscalização, mesmo nos casos em que, nos termos da regulamentação vigente, a fiscalização deveria ser desencadeada pelos serviços de inspecção tributária logo que o SP aí apresente directamente os elementos legalmente exigidos, conforme previsto no Despacho Normativo n.º 342/93. Do mesmo modo formularam, na generalidade dos





casos, pedidos de prestação de garantia que não foram satisfeitos. Se o tivessem sido, o pagamento teria tido lugar e teriam sido formuladas novas insistências, porventura infrutíferas, na realização das acções de fiscalização em falta.

Não parece no entanto legítimo equiparar a não prestação de informações necessárias à fiscalização, que, nos termos dos n.ºs 11 e 12 do artigo 22.º do CIVA, pode determinar o indeferimento do reembolso e que, conjugado com o n.º 8, suspende a contagem de prazos para efeitos de concretização do reembolso, e a não prestação de garantia. A prestação desta última não releva para a determinação da situação tributária do SP e conseqüente aferição da legitimidade do pedido, apenas acautela a dificuldade de eventual recuperação de reembolsos indevidamente concedidos. Ademais, nos termos do n.º 7 do mesmo artigo e Código, a garantia não pode ser exigida por período superior a um ano, do que decorre que é esse o prazo razoável para que a administração tributária realize todas as diligências que lhe permitam confirmar ou infirmar a validade do pedido de reembolso.

O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado para 1998 (ponto 2.3.3.2) contém, em matéria de articulação entre os serviços centrais do IVA e os serviços de inspecção tributária, considerações que permanecem actuais, sobre aperfeiçoamentos necessários, designadamente quanto a:

- ◇ elaboração dos planos de fiscalização tributária com maior participação dos serviços centrais do IVA e dos vários escalões dos serviços de inspecção tributária;
- ◇ recurso aos serviços de fiscalização tributária apenas para fornecimento de informação que não seja acessível por outra via por parte dos serviços centrais ou para a emissão de juízos que estes não estejam em condições de formular;
- ◇ reforço por parte do sujeito passivo da percepção que a administração está atenta ao risco de concessão indevida de reembolsos, realizando “acções de presença”, ainda que consistindo em meros contactos com vista à prestação de esclarecimentos complementares no quadro de fiscalização interna;
- ◇ diferenciação dos procedimentos em matéria de recurso à fiscalização interna ou fiscalização externa consoante o montante dos reembolsos pedidos, a actividade seja ou não geradora de crédito e existam ou não acções de fiscalização anteriores;
- ◇ admissão do agrupamento de vários períodos para efeitos de relatórios de fiscalização interna nos casos em que o montante do reembolso pedido seja pouco elevado, a actividade seja comprovadamente geradora de crédito, ou tenham existido acções de fiscalização anteriores que sugiram não merecer o sujeito passivo particulares reservas;
- ◇ recurso mais sistemático à fiscalização externa nos restantes casos, direccionando-a mais especificamente para a fiscalização de reembolsos, com a preocupação de não ultrapassar o prazo de vigência das garantias eventualmente prestadas.

Dada a dimensão dos atrasos no processo de decisão, entende o Tribunal de Contas que, a não existirem outras razões justificativas do indeferimento, deveriam ter sido já deferidos os reembolsos relativos a períodos em relação aos quais a administração já não pode contrapor a sua própria liquidação à efectuada na Declaração Periódica (DP), por terem sido ultrapassados os prazos de caducidade, como os próprios serviços de fiscalização chamaram a atenção em um dos casos acima descritos.

Estando pendente pedido de reembolso, não parece sustentável que se espere que o sujeito passivo formule uma insistência, para que o reembolso seja processado.

O Tribunal considera que devem ser introduzidos aperfeiçoamentos no processo de decisão, no sentido de o tornar mais célere, não devendo constituir fundamento para a manutenção dos processos sem decisão a não realização tempestiva de fiscalização.

2. Não recurso ao indeferimento expresso em circunstâncias onde este seria possível e recomendável

Foram identificados 28 pedidos de reembolso (14%) em que a fiscalização da situação do SP foi inviabilizada por falta de colaboração deste ou em que os serviços de fiscalização tributária efectuaram correcções.

Dos pedidos identificados foram expressamente indeferidos cinco, embora à data da constituição do ficheiro analisado aparecessem ainda como pendentes.

Em rigor, seria preferível emitir despacho de indeferimento em todos estes casos com fundamento:

- ◇ directo na falta de colaboração relatada pelos serviços de inspecção tributária, a qual por vezes se reveste de carácter tão elementar como a mudança de local do SP sem comunicação à administração;
- ◇ na existência de correcções da situação tributária, determinadas pelos serviços competentes.

Sendo certo que nesta última situação os actos de indeferimento seriam meros actos consequentes dos actos que fixaram a situação tributária do sujeito passivo, sujeitos a revisão caso estes também o fossem, a clarificação da situação serviria imperativos de gestão administrativa e de veracidade contabilística.

O Tribunal considera que, havendo motivos para indeferir um pedido de reembolso, deve o indeferimento processar-se de imediato, com as notificações legais, e adequado registo no sistema informático.

Para além das duas grandes situações consideradas verificou-se entretanto a existência de um fluxo de autorizações de reembolso ou de compensação posteriores à data de constituição do ficheiro analisado, embora abrangendo um número reduzido de casos, bem como a existência de outros casos em que nem sequer foi formulado pedido expresso de fiscalização pelos serviços centrais.

#### 2.5.4 – Deficiências no controlo interno

No decurso da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal, foram identificadas outras situações que relevam de deficiências de controlo interno:

- ◆ um pedido em relação ao qual havia sido já elaborado relatório de fiscalização, mas não tinha sido, quase 6 anos depois, proferida qualquer decisão;
- ◆ pedidos em relação aos quais nem sequer havia sido pedida qualquer fiscalização expressa;



- ◆ três pedidos que acabaram por ser reportados e pagos em período posterior, não tendo sido anulados os pedidos iniciais.

Aparentemente trata-se, nesta última situação, de uma deficiência ligada a dificuldades na migração de registos aquando da mudança de sistema informático, por volta de 1993.

Face à situação analisada, o Tribunal de Contas considera que só o recurso a uma auditoria informática poderá permitir determinar com segurança até que ponto a duplicação de pagamentos é efectivamente um risco.

### 2.5.5 – Incidência contabilística

Do ponto de vista contabilístico, o sistema só evidencia os reembolsos emitidos e pagos. O Tribunal de Contas considera porém que deveria ser relevada, separadamente, a informação relativa a:

- ◆ reembolsos pendentes;
- ◆ reembolsos concedidos, isto é, autorizados;
- ◆ reembolsos emitidos;
- ◆ reembolsos pagos

e, bem assim a:

- ◆ reembolsos concedidos, antes e depois de compensação, relevando-se separadamente as dívidas compensadas;
- ◆ reembolsos pendentes que, por decurso do prazo de caducidade, se tornaram insusceptíveis de indeferimento com fundamento em liquidação a fazer pela administração fiscal.

O Tribunal de Contas considera que, uma vez que as situações identificadas pela auditoria afectam gravemente a fiabilidade da informação disponível, os serviços auditados deverão proceder a um exame exaustivo dos processos pendentes, comunicando no prazo de seis meses ao Tribunal os resultados deste exame e o sentido das decisões tomadas.

Refira-se que, tendo sido instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a DGCI-DSCIVA respondeu fora de prazo.

## 2.6 – Controlo interno na Alfândega de Faro

### 2.6.1 – Enquadramento

Prosseguindo o desenvolvimento de acções com vista à avaliação do sistema de controlo interno da actividade financeira do Estado, os serviços do Tribunal realizaram uma auditoria ao sistema de controlo interno da Alfândega de Faro, serviço a que foram atribuídas funções de caixa do Tesouro, pelo Despacho n.º 849/93-XII, de 31 de Dezembro, no seguimento do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9

de Agosto, e posteriormente mantidas pelo Despacho n.º 17 492/99 (2ª série), de 7 de Setembro, na sequência da revisão do regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

A Alfândega de Faro é um serviço periférico da Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (artigos 38º e 39º do Decreto-Lei n.º 324/93, de 25 de Setembro) que prossegue, dentro da área de jurisdição definida pelo Anexo II do Decreto-Lei n.º 324/93, de 25 de Setembro – artigo 40º –, as respectivas atribuições.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 360/99, de 16 de Setembro, que aprova a reestruturação orgânica da Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a Alfândega de Faro manteve a natureza jurídica de serviço periférico, sendo posteriormente definidas através da Portaria n.º 705-A/2000, de 7 de Setembro (artigos n.ºs 21º e 22º e Anexo II), a sua área de jurisdição e respectivas atribuições.

A auditoria realizada, à semelhança da efectuada no ano anterior à Alfândega do Jardim do Tabaco, teve como objectivo o levantamento e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos respeitantes ao apuramento, cobrança e entrega nos cofres do Tesouro dos valores relativos à receita do Estado e de outros valores recebidos em conta de operações de tesouraria, bem como a avaliação do controlo interno no que concerne à correcção, fiabilidade e consistência dos registos.

Com vista a essa avaliação procedeu-se à:

- ◆ análise de documentos e outros registos, referentes ao 4º trimestre de 1999, remetidos pela Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), relativos aos sistemas informáticos utilizados na Alfândega de Faro, nomeadamente: SIC – Sistema de Controlo dos Impostos Especiais de Consumo – Introdução ao Consumo, SFA – Sistema de Fiscalidade Automóvel, STADA – Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de importação e SCA – Sistema de Gestão da Contabilidade Aduaneira;
- ◆ selecção de uma amostra de processos, tendo por base os tipos de documentos gerados pelos sistemas informáticos utilizados (SFA, SIC e SCA), nomeadamente: Declaração de Veículo Ligeiro (DVL), Declaração de Introdução no Consumo (DIC), Liquidação de Impostos Especiais de Consumo (LIEC) e Impresso de Liquidação (IL);
- ◆ análise e estudo das rubricas constantes da tabela Mod. 28, conta de responsabilidade e de outros elementos retirados da contabilidade do Tesouro, relativos a 1999 (balancete e diários), bem como dos documentos de suporte à contabilidade do “caixa”, com especial incidência no último trimestre de 1999;
- ◆ verificação e análise dos movimentos relativos a liquidações, cobranças, reembolsos e depósitos dos respectivos valores nas contas bancárias do Tesouro, durante o período anteriormente referido;
- ◆ conciliação de valores no âmbito do registo e contabilização por parte da alfândega, enquanto caixa do Tesouro, com os valores inscritos na contabilidade do Tesouro;
- ◆ realização de testes de conformidade aos diversos procedimentos seguidos, tendo por objectivo aferir o grau de confiança do sistema de controlo interno implementado.



## 2.6.2 – Sistemas operativos e procedimentos de controlo

Por se tratar de uma alfândega informatizada, a sua actividade desenvolve-se com recurso constante aos sistemas operativos e programas de gestão aduaneira implementados pela DGAIEC e prosseguidos pela Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), entidade a quem incumbe, para além da sistematização das necessidades de desenvolvimento dos sistemas de informação, a responsabilidade do desenvolvimento, exploração e a gestão operacional dos referidos sistemas, designadamente:

- ◆ o STADA—Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de importação, modelo operativo que cobre o sistema aduaneiro, propiciando o interface entre a alfândega e os agentes económicos, permitindo que estes, a partir dos seus escritórios com a utilização da rede pública de dados, procedam à apresentação das declarações aduaneiras.

Apesar da aplicação informática estar disponível e operacional, o sistema aduaneiro não tem grande expressão na actividade da Alfândega de Faro;

- ◆ o SIC—Sistema de Controlo dos Impostos Especiais de Consumo, modelo operativo que, tendo por objectivo o controlo da introdução ao consumo de produtos sujeitos a Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC's), efectua a validação da aceitação das Declarações de Introdução ao Consumo (DIC), constituindo assim uma ferramenta imprescindível no registo e cobrança destes impostos;
- ◆ o SFA—Sistema de Fiscalidade Automóvel, modelo operativo que tem por objectivo a fiscalidade automóvel e constitui o suporte do tratamento das Declarações de Veículos Ligeiros (DVL). Saliente-se que este sistema informático recorre (para atribuição de matrícula) à informação residente na base de dados da Direcção Geral de Viação (DGV), cuja manutenção é da sua inteira responsabilidade, por forma a que a alfândega possa desencadear o cálculo automático do imposto automóvel;
- ◆ o SCA—Sistema de Contabilidade Aduaneira, modelo operativo centralizador da informação aduaneira relativa à área contabilística e de tesouraria dos serviços que dele se servem, nomeadamente dos registos de liquidação inscritos pelos outros sistemas (STADA, SIC, SFA), eliminando assim a produção manual de documentos de suporte às operações efectuadas.

O sistema informático da Alfândega de Faro regista as mesmas características do da Alfândega do Jardim do Tabaco, já referidas no Parecer sobre a CGE/98 e que se podem entender como ponto forte de controlo, nomeadamente:

- ◆ o facto da manutenção da informação de base ser gerida no respectivo equipamento, onde para além de deverem estar definidos os intervenientes (tipos de utilizadores), deverão estar inventariados e claramente estabelecidos os níveis de acesso e de prioridade, quer para a actualização, quer para a recolha de dados, ou ainda para a simples consulta aos vários subsistemas e sistemas informáticos existentes;
- ◆ na alfândega não existir autonomia para alterar a configuração dos componentes do sistema informático, pelo que, qualquer modificação que seja necessária requer em primeiro lugar, que esta seja solicitada aos serviços centrais (DGAIEC) sendo estes que comunicam à DGITA que proceda em conformidade, isto é, à introdução das “alterações” julgadas convenientes, sem negligenciar a uniformização dos sistemas informáticos para todas as alfândegas;

- ◆ o facto de algumas áreas estarem totalmente integradas, permitindo o recurso às mesmas tabelas de descritivos e bases de dados do exterior;
- ◆ os sistemas informáticos desencadearem automaticamente o registo do histórico associado a situações de alteração após cobrança - informação complementar que, muitas vezes, não se encontra no processo documental.

Apesar das actualizações entretanto realizadas, verificou-se a permanência de algumas insuficiências, que poderão ser consideradas pontos fracos de controlo, nomeadamente as que se referem:

- ◆ às sentidas pelos utilizadores no âmbito da extracção dos “*outputs*” (listagens e documentos), com repercussões ao nível da informação final – de que é exemplo o caso das DVL’s (Declaração de Veículo Ligeiro) informatizadas – cuja edição final não indica a situação em que se encontra o Imposto Automóvel, ou seja, se este se encontra pago, a data e/ou movimento de registo de caixa;
- ◆ à ineficácia no controlo de limite de prazos para pagamento, pois apesar de o módulo de tesouraria – um subsistema do SCA – alertar para o facto de que o prazo foi excedido, não é impeditivo de ser aceite e confirmada a cobrança, sem que sejam cobrados os respectivos juros de mora;

A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, no exercício do contraditório, vem alegar que:

*“...Nesse contexto não foi levado em conta pela auditoria que o sistema de contabilidade aduaneira SCA – Contabilidade principal, totalmente informatizada – dispõe de outros mecanismos de controlo de prazos designadamente outputs fornecidos em listagem com motivos pendentes e controlo de prazos....”*

Não estando em causa a existência dos outros mecanismos de controlo mencionados, os quais foram devidamente tidos em conta, chama-se no entanto a atenção para a lacuna existente no funcionamento do próprio subsistema SCA – Módulo de Tesouraria – que não permite impedir imediatamente, como seria desejável, que continue a correr o procedimento de cobrança em situações de fora de prazo, sem que se proceda também ao processamento dos respectivos juros de mora.

- ◆ à impossibilidade da construção das tabelas Mod. 28 e da introdução dos dados relativos aos processos de reembolso.

Refira-se que sobre esta questão, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, para que proceda às necessárias diligências, com vista à obtenção daquela tabela directamente do sistema informático.

É nesse sentido que apontam as acções entretanto desenvolvidas por aquela Direcção-Geral, conforme se verifica pelo teor da resposta que, na sequência do exercício do contraditório, formula sobre o assunto:

*“...Reconhece-se que a forma de elaboração da Tabela Mod. 28, ainda em uso nas Alfândegas, não se compagina com a necessidade de automatização da recolha e difusão da informação estatística e financeira, sobretudo se se levar em conta que os dados que constam da referida Tabela podem ser extraídos*



*directamente do SCA, como um seu output. Trata-se de uma das vertentes que será objecto de tratamento e certamente melhorada nas alterações previstas para aquela aplicação informática...*

- ◆ à inexistência de manual específico de procedimentos relativo ao funcionamento da alfândega.

Refira-se que esta alfândega funciona segundo a tipologia de processo, de acordo com a especialização dos funcionários; consoante o processo em causa poderá ser o mesmo funcionário que acompanha toda a execução desde início até ao seu término. Esta situação, apesar de tornar mais célere a resolução de problemas, reveste-se de algum risco, no que concerne ao controlo das operações e sequência das mesmas (no ciclo da autorização/ execução/ registo/ controlo de prazos/ cobrança e arquivo), dada a inexistência de segregação de funções.

Reconhecendo a precariedade da situação, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo justifica-a alegando:

*“...É um facto que, em alguns casos, não tem sido possível conseguir uma adequada segregação das funções desempenhadas pelos funcionários. A verdade é que nas Alfândegas de menor dimensão, face ao conjunto de tarefas que há necessidade de executar e ao reduzido número de funcionários, o desempenho de múltiplas funções pelo mesmo funcionário constitui o método mais apropriado de melhor se poder aproveitar os meios humanos disponíveis e se prosseguir, sem lacunas, os objectivos que estatutariamente se encontram fixados...”*

- ◆ à possibilidade de alteração da informação residente no sistema informático.

Com vista ao controlo dos respectivos registos, enquanto o sistema informático não for revisto, o Tribunal de Contas recomenda que seja mantida e dada prioridade à organização dos processos em formato papel pois, só desta forma será possível efectuar qualquer verificação ou confronto da informação registada.

Conforme preconizava o n.º 4 do artigo 3.º da Portaria n.º 1307-B/93, de 27 de Dezembro, a informação relativa à confirmação dos movimentos globais registados e dos fundos entrados na tesouraria do Estado era prestada pelos serviços da DGT, responsáveis pelo controlo e arrecadação, aos serviços autorizados a exercer funções de caixa, nos 10 dias úteis subsequentes ao envio da informação por partes destas entidades, para conferência da respectiva escrituração ou registo de movimentos.

Este procedimento, agora trimestral, foi mantido pelas novas condições de funcionamento dos serviços que desempenham funções de caixa, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Porém, e no que respeita ao controlo dos valores depositados na conta bancária do Tesouro adstrita a esta alfândega, a DGT contrariamente ao estabelecido no art.º 13º da Portaria n.º 959/99 (2ª Série), de 07 de Setembro, não lhe remete a confirmação dos depósitos efectuados, pelo que não é possível proceder à realização de qualquer controlo ou reconciliação bancária.

## 2.6.3 – Análise dos processos seleccionados

### a) Processos relativos a cobrança de Receita do Estado

Por consulta aos elementos informáticos do Sistema de Contabilidade Aduaneira remetidos pela DGITA verificou-se que no último trimestre de 1999, a Alfândega de Faro procedeu à cobrança de mais de três milhões de contos, conforme se evidência no quadro seguinte:

**Quadro II.8 – Cobrança de receita do Estado – 4.º trimestre de 1999**

Número de Documentos Cobrados	Tipo de Documentos	% de Documentos	Valor Monetário	N.º Proc. Seleccionados
28	DIC – Declaração de Introdução no Consumo	3,15	1.632.270\$00	2
1	DVL – Declaração de Veículo Ligeiro	0,11	404.160\$00	1
111	DVS – Diversos	12,46	42.793\$00	7
1	GEG – Guia para pagamento de Emolumentos	0,11	464\$00	1
13	GEP – Guia de Emolumentos Pessoais	1,46	832.295\$00	1
4	GVI – Guia de entrega do prod. da Venda	0,45	313.900\$00	1
244	IL – Impresso de Liquidação	27,39	50.047.234\$00	11
66	LICG – Liquidação de Impostos (globalização)	7,41	3.075.389.676\$00	6
7	LIEC – Liq. de Impostos Especiais de Consumo	0,79	1.106.388\$00	4
12	LIQ – Liquidação automática	1,35	22.890.860\$00	1
1	RUD – Guia de entrega de documentos	0,11	1.455\$00	1
403	SFA – Sistema de Fiscalidade Automóvel	45,21	276.217.715\$00	29
<b>Total: 891</b>		<b>100 %</b>	<b>3.428.879.210\$00</b>	<b>65</b>





A cobrança destes valores repartiu-se pelas seguintes rubricas:

**Quadro II.9 – Cobrança de receita do Estado por rubrica – 4.º trimestre de 1999**

Código de Rubrica do Sistema Contabilidade Aduaneira		Total Cobrado
304	Multas, parte pertencente aos autuantes e denunciantes	3.733\$00
371	Subsídios, transp., ajudas de custa (obs. 6 e 7, 3 e 4 tab. I e	591.372\$00
372	15% dos emolumentos da tabela II da R. Autónoma	27.169\$00
513	Imposto de consumo sobre a gasolina sem chumbo	1.371.198.298\$00
514	Imposto de consumo sobre o gasóleo	1.280.621.116\$00
516	Imposto de consumo sobre o GPL	13.596.492\$00
521	IVA - taxa reduzida	1.631.077\$00
522	IVA - taxa normal	64.236.405\$00
553	Imposto de consumo sobre produtos intermédios	2.460.930\$00
554	Imposto sobre bebidas espirituosas	93.330.985\$00
556	Imposto de consumo sobre cerveja	317.505.368\$00
561	Selo de verba	747.724\$00
606	Juros de mora	435.376\$00
646	Imposto automóvel (IA) - 1º escalão/97 - tab. I	1.841.229\$00
647	Imposto automóvel (IA) - 2º escalão/97 - tab. I	221.144.505\$00
648	Imposto automóvel (IA) - 3º escalão/97 - tab. I	30.184.299\$00
649	Imposto automóvel (IA) - 1º escalão/97 - tab. III	13.788\$00
650	Imposto automóvel (IA) - 2º escalão/97 - tab. III	12.817.074\$00
652	Imposto automóvel (IA) - 3º escalão/97 - tab. III	9.474.397\$00
653	Imposto automóvel (IA) - 1º escalão/97 - tab. IV	56.005\$00
654	Imposto automóvel (IA) - 2º escalão/97 - tab. IV	1.088.878\$00
701	Venda de impressos aduaneiros	315.639\$00
721	85% dos emolumentos da tabela II da R.A (art. 2 a 6)	150.854\$00
722	Taxas da tab. I e art. 8 e 9 da tabela II da R.A	36.380\$00
726	Tabela II da R.A - guarda fiscal	2.000\$00
736	Venda de outros bens – armazenagem	548.220\$00
756	Venda mercadorias hasta pública e heranças jacentes,	1.442.048\$00
801	Direitos aduaneiros CEE – outros	3.377.849\$00
<b>Total Global</b>		<b>3.428.879.210\$00</b>

Seleccionaram-se para análise 65 processos, representando 28% do valor total cobrado pela alfândega no último trimestre de 1999.

De referir que, em termos financeiros entre a informação existente no sistema informático relativa aos movimentos efectuados pela tesouraria (cobrança) e os elementos constantes nos processos, não se verificaram divergências.

No que respeita aos processos do Sistema de Fiscalidade Automóvel (SFA), verificou-se a adopção de procedimentos diferenciados consoante se trate de correcções originadas por alteração à cilindrada do veículo - implicando novo cálculo e cobrança do Imposto Automóvel – ou de correcções originadas por alteração à homologação técnica - implicando a anulação do registo de liquidação.

No primeiro caso a alfândega procede à emissão de Declaração de Veículo Ligeiro (DVL) rectificativa – documento justificativo do motivo da anulação – contendo o novo registo de liquidação e respectivo movimento de caixa.

No segundo caso, a anulação não origina emissão de qualquer documento rectificativo sendo esse registo executado por rasura ou risco sobre o registo de liquidação e valores anteriormente apurados na Declaração de Veículo Ligeiro – DVL manual, que é apresentada pelo operador económico, sem qualquer nota justificativa, o que contraria um dos princípios em que se alicerça um sistema de controlo interno, designadamente o do registo metódico dos factos, o qual se consubstancia na forma como as operações são relevadas na contabilidade devendo ter em conta a observância das regras contabilísticas aplicáveis e os comprovantes e/ou documentos suporte explicativos, ainda que digam respeito a correcções.

Apenas num dos processos de Sistema de Fiscalidade Automóvel (SFA) relativo à concessão do benefício previsto no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 40/93, de 18 de Fevereiro (redução de 70% no valor do Imposto Automóvel, caso o veículo se destine a serviço de aluguer com condutor – *táxi*), se verificou não constar qualquer informação relativa ao seu envio para apreciação e despacho pela Alfândega do Jardim do Tabaco, conforme estabelece uma circular interna da DGAIEC, relativa ao desembaraço aduaneiro e fiscal dos veículos automóveis.

Foi no entanto na área dos procedimentos de quitação do caixa, que se verificou o maior número de falhas, salientando-se o facto destas terem ocorrido com maior frequência no âmbito de processos de Imposto Automóvel. Assim:

- ◆ nos documentos de cobrança constantes dos 65 processos analisados, apenas 32 tinham inscritas as datas de quitação (associadas ao MCX - Movimento de Caixa); nos restantes, 16 não tinham data, em 11 a data era ilegível e em 5 encontrava-se associada ao registo de liquidação por ter sido efectuado no mesmo dia da cobrança;
- ◆ apesar do responsável da alfândega afirmar que na tesouraria todos os documentos eram carimbados no momento da quitação, verificou-se que o carimbo se encontrava apostado somente em 38, em 7 não era visível e nem sequer existia nos restantes 21 documentos analisados;
- ◆ constatou-se que devido ao facto de na tesouraria nem sempre se proceder à inscrição da data em que a cobrança ocorre, ou utilizar um carimbo cujos caracteres em muitos casos são ilegíveis ou não foram actualizados, se torna possível a existência de situações inverosímeis - como seja o caso da data de aceitação (início do processo na alfândega) ser posterior à da cobrança; estas situações só podem ser esclarecidas, através da consulta aos registos do sistema informático;
- ◆ verificou-se que consoante o documento, a tesouraria ora regista com a referência MCX (movimento de caixa, número e data) ora inscreve o número do movimento (sem a referência MCX) no campo destinado ao “*número de receita*”.

Este procedimento dificultou a análise dos processos, no que respeita à localização e identificação imediata deste registo, pelo que o Tribunal de Contas recomenda que sejam tomadas as medidas necessárias para a uniformização dos respectivos procedimentos.

- ◆ dos 23 processos de Sistema de Fiscalidade Automóvel (SFA) em situação de aceitação incompleta — com requerimento expresso do operador económico para a apresentação posterior de documentos em falta — sujeito a despacho prévio do director da alfândega, apenas três não evidenciavam a decisão proferida.



### b) Processos relativos a reembolsos

Na área dos reembolsos quando se faz referência a “processo”, o mesmo tem de ser entendido como a junção de todos os documentos justificativos (fundamentando o pedido) numa única pasta, sem que haja outros elementos subjacentes à sua atribuição, como seja o registo da data do pedido do operador económico, do valor pedido, das alterações e dos despachos proferidos.

No ano de 1999, foram autorizados pelo director desta alfândega 87 processos de reembolso no valor total de 17.033.568\$00. Destes, 21 no valor de 1.592.561\$00, são referentes a reembolso de receita do Estado (registados na tabela Mod. 28), representando 24% dos processos tratados na Alfândega e 9% do valor total atribuído, relativamente a esta rubrica.

Apesar da selecção inicial ter recaído apenas sobre 10 processos de reembolso, a análise estendeu-se a todos os processos tratados pela alfândega, pois sobre os mesmos continua a ser exercido um controlo totalmente manual.

Dos processos relativos a reembolso de receita do Estado e por conseguinte inscritos na tabela Mod. 28, há a tecer as seguintes considerações:

- ◆ a amostra inicial de 10 processos de reembolso no valor de 1.441.455\$00, representou 91% do valor atribuído ao longo do ano de 1999, pela Alfândega de Faro, de reembolso de receita do Estado. Na sua maioria, estes processos são relativos a reembolsos de Imposto Automóvel, originados pela alteração da cilindrada;
- ◆ todos os reembolsos de receita do Estado foram formalmente pedidos pelo operador económico, tendo-se verificado que, dos respectivos processos, constavam o pedido e o motivo da atribuição bem fundamentados;
- ◆ os processos foram de resolução célere, pois o tempo máximo que mediou entre o pedido efectuado à Direcção de Serviços Financeiros (DSF) da DGAIEC – através de fax - e o pagamento por transferência bancária pela DGT, não ultrapassou os 15 dias, com excepção de um único processo em que, por dúvidas que se colocaram quanto à classificação fiscal da viatura e que tiveram de ser formalmente esclarecidas pela alfândega, o requerimento do operador económico, só foi deferido pelo director dois meses após a sua apresentação na alfândega. Quanto ao pagamento deste reembolso, foi executado pela DGT, sete dias após o envio do fax pela alfândega;
- ◆ num dos processos, detectou-se um erro de transcrição, entre a data do pedido formulado pelo operador económico (09/04/1999) e a data aposta no campo do fax relativo à data de autorização (09/03/1999), o que originou uma *décalage* negativa, de um mês, entre o pedido e a autorização dada pela alfândega, o que não é plausível.

Dos restantes processos de reembolso (de receitas aduaneiras sujeitas a liquidação, de liquidação de depósitos, de anúncio de leilões e de situações por cobrança indevida) e que não constam do registo da tabela Mod. 28, relativa à receita do Estado, apurou-se que:

- ◆ o tempo máximo que mediou entre o fax do pedido via DSF e a realização do pagamento pela DGT, foi de um mês;
- ◆ o tempo máximo que mediou entre o fax do pedido e a informação do seu pagamento, pelos serviços centrais da DGAIEC à alfândega, foi de seis meses. Em média a alfândega tem

conhecimento da efectivação do pagamento do reembolso, dois meses após o seu pedido (data de envio do fax);

- ◆ não constam nem do livro de registo de entrada, nem do dossier dos reembolsos, quaisquer elementos identificativos de dois processos de reembolso, nem se encontra registada qualquer nota justificativa do motivo desta falha;
- ◆ verificou-se o pagamento de verbas a funcionários da alfândega, na sequência de pedidos de reembolso para esse efeito, não tendo sido encontrados elementos identificativos da data dos pedidos nem comprovada, por inexistência de documentação de suporte, a situação que originou a atribuição destes reembolsos. Refira-se que esta atribuição só poderia ser justificada como pagamento da parte relativa à participação dos funcionários no âmbito de processos de contra-ordenação, conforme previsto nos artigos 61º a 64º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de Outubro (que aprova o Regime Jurídico das Infracções Fiscais Aduaneiras –RJIFA);
- ◆ na sua maioria os processos de reembolso têm por motivo a liquidação de depósito que se considerados individualmente representam um valor monetário pouco expressivo. Na alfândega o maior montante atribuído foi de 5.250.000\$00, reembolso que teve por motivo o pagamento de armazenagem de bebidas;
- ◆ da documentação analisada não consta qualquer informação relativa ao pagamento de dois reembolsos atribuídos ao mesmo operador económico, o qual registou o maior número de processos tratados nesta alfândega (6 processos, no valor total de 2.069.253\$00);
- ◆ não foi possível em 58 destes processos, determinar qual a data do pedido de reembolso efectuado pelo operador económico nem qualquer elemento identificativo da formalização do mesmo.



***CAPÍTULO III***

*Execução do Orçamento da  
Despesa*





### III - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

#### 3.1 – Considerações gerais

A Conta Geral do Estado, no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" (Volume II), evidencia, para cada dotação orçamental, a "despesa paga", correspondente aos pagamentos efectuados pelo Tesouro:

- ◆ autorizados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento (relativamente às despesas de serviços simples e às transferências para serviços com autonomia não integrados na Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE)),
- ◆ autorizados pelos serviços com autonomia administrativa integrados na RAFE (tendo como limite o crédito da dotação liberto pela respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento),

deduzindo ao montante desses pagamentos (saídas de fundos) o valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem as reposições retrotraídas).

Os fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais, as reposições abatidas nos pagamentos e as verbas efectivamente afectas ao pagamento de despesas (despesa orçamental líquida), constam do quadro seguinte, por Ministério:

**Quadro III.1 – Execução orçamental**

(em escudos)

Ministérios	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	131 551 894 873,00	521 919 579,00	131 029 975 294,00
Defesa Nacional	325 185 078 911,00	8 162 156 340,00	317 022 922 571,00
Negócios Estrangeiros	59 439 912 543,00	227 800 897,00	59 212 111 646,00
Finanças	3 957 371 172 478,00	85 694 785 561,00	3 871 676 386 917,00
Administração Interna	231 769 164 469,00	468 425 849,00	231 300 738 620,00
Equip., Planeamento e Admin. do Território	593 329 519 400,00	1 380 577 947,00	591 948 941 453,00
Justiça	87 944 443 610,00	53 815 486,00	87 890 628 124,00
Economia	81 280 897 476,00	62 425 825,00	81 218 471 651,00
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	123 387 822 716,00	709 856 245,00	122 677 966 471,00
Educação	1 161 563 203 253,00	1 754 436 975,00	1 159 808 766 278,00
Saúde	891 818 712 955,00	65 840 704,00	891 752 872 251,00
Trabalho e da Solidariedade	444 182 321 030,00	132 210 823,00	444 050 110 207,00
Ambiente	41 195 328 779,00	2 116 253 462,00	39 079 075 317,00
Cultura	37 544 424 803,00	16 388 703,00	37 528 036 100,00
Ciência e Tecnologia	17 679 453 921,00	3 376 714,00	17 676 077 207,00
<b>Total</b>	<b>8 185 243 351 217,00</b>	<b>101 370 271 110,00</b>	<b>8 083 873 080 107,00</b>

Os valores do quadro anterior, que correspondem aos evidenciados na Conta, foram conferidos através dos "Mapas de Despesa", remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios (cfr. ponto 3.2.3), e dos mapas 03 – "Balancetes das autorizações" e 04 – "Nota dos Fundos Saídos e das Reposições Abatidas" remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento.

A despesa orçamental líquida, que totalizou 8.083.873.080.107\$00, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 8.185.243.351.217\$00, deduzido de 101.370.271.110\$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (99.233.525.404\$00) e em 2000 (2.136.745.706\$00)<sup>1</sup>.

Os valores da "despesa paga" registados na Conta merecem as seguintes considerações 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.

**a) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado**

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

Tais encargos serão pagos no(s) ano(s) seguintes por despesa orçamental ou, designadamente no caso dos encargos em dívida do Serviço Nacional de Saúde e do porte pago<sup>2</sup>, são pagos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações de tesouraria.

De acordo com informação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (prestada em 19.04.2001), o défice do exercício de 1999 do Serviço Nacional de Saúde ascendeu a 192.562 milhares de contos, a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores, totalizando o défice acumulado, em 31/12/99, o montante de 222.225 milhares de contos.

Como se analisa em ponto próprio do Parecer, por insuficiente dotação orçamental, em 1999 foi liquidado aos CTT apenas 42,8% (1.422 milhares de contos) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (3.323 milhares de contos), tendo no último quadriénio essa percentagem 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 Lei Constitucional 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 por operações de tesouraria, significa a sua completa desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado 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), tratando-se de montantes elevados, põem seriamente em causa a fiabilidade e utilidade dos valores da Conta para a análise económica das despesas do Estado.

---

<sup>1</sup> Estas últimas retroagidas ao ano de 1999.

<sup>2</sup> Cfr. pontos 6.6.3.2.2 e 5.5.2.





**b) Realização de alterações orçamentais e de despesa em Maio de 2000 por conta do OE/99**

A Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2000), n.º 17.º do art.º 7.º autorizou o Governo a:

*"Transferir para a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento os saldos das dotações de funcionamento do orçamento do Instituto da Cooperação Portuguesa que estavam afectos ao Fundo para a Cooperação Económica, bem como das dotações orçamentais de cooperação (...) procedendo-se às necessárias operações orçamentais por conta do ano de 1999".*

Com fundamento nessa norma, 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)<sup>1</sup> e realizada despesa, por conta do OE/99, no montante de 3.325 milhares de contos.

O processamento dessa despesa, embora tenha sido realizado ao abrigo da referida disposição da Lei do Orçamento do Estado para 2000, aprovada em Abril desse ano, contrariou o disposto no art.º 106.º da Constituição e no art.º 2.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (princípio da anualidade) e contrariou, 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, 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, a despesa orçamental total evidenciada na Conta.

**c) 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)<sup>2</sup>, 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)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A alteração orçamental havia sido autorizada pelo Despacho Conjunto n.º 499/99, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 08.04.99 (cfr. ponto 5.4.2.1).

<sup>2</sup> SIC - Sistema de Informação Contabilística, previsto no art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Cfr., adiante, a alínea f)). Apenas em 1999 se iniciou o processamento pelo SIC das despesas inscritas no capítulo 50 – "Investimentos do Plano", com a integração de três serviços do Ministério das Finanças.

<sup>3</sup> Tratando-se de um processo continuado, o seu efeito sobre o défice da CGE de cada ano é o valor líquido, isto é, a diferença entre o acréscimo da despesa orçamental correspondente às verbas transferidas e não utilizadas e o acréscimo da receita orçamental resultante da reposição dos saldos do ano anterior.

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 anuais que estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio (aprova essas normas para 1999), determinava que:

*"Os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades".*

Salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem, no total das reposições não abatidas, as que resultam de: *i)* pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e as *ii)* verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades a quem se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos).

Nos últimos quatro anos, as reposições não abatidas apresentaram a seguinte evolução:

	(milhares de contos)
1996 . . . . .	81.152
1997 . . . . .	108.949
1998 . . . . .	67.590
1999 . . . . .	61.396

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, do qual resulta uma falta de rigor nas contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado) e destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas<sup>1</sup> –, questão que se analisa em seguida.

**d) Sobrevalorização da "despesa paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte**

Nos Programas com co-financiamento comunitário inscritos no capítulo 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. Assim, o n.º 10 do art.º 6.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1999), autorizou o Governo a,

*"Tendo em vista as características dos programas com co-financiamento comunitário, e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas, transferir para o Orçamento de 1999, para programas de idêntico conteúdo, os saldos das suas dotações constantes do Orçamento do ano económico anterior".*

---

<sup>1</sup> Os créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela, estão previstos na alínea *c)* do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.



Em resultado deste processo continuado, conforme consta de anteriores Pareceres, tem-se verificado em programas objecto de auditoria que a importância registada na Conta como "despesa paga" pode diferir, por vezes significativamente, da importância efectivamente paga pelos serviços executores daqueles programas, podendo os saldos das dotações requisitadas e a integrar no orçamento do ano seguinte ser superiores aos pagamentos efectuados no ano.

Além das verbas inscritas no capítulo 50 – "Investimentos do Plano", verificam-se também outras situações, de requisição de verbas em excesso para reforço da correspondente dotação do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais.

Relativamente aos montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para o quadriénio 1996-99: (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais. Para os anos de 1997, 1998 e 1999, especificam-se também os valores das reposições não abatidas nos pagamentos que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais: (3) no capítulo 50 – "Investimentos do Plano"; (4) no Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar, e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos.

### Quadro III.2 – Evolução das reposições não abatidas

(em milhares de contos)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas			
		Total (2)	Cap.º 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)
1996	81 152	54 981	n.d.	n.d.	n.d.
1997	108 949	59 317	32 270	25 709	1 338
1998	67 590	32 788	28 448	3 261	1 079
1999	61 396	47 358	27 789	17 174	(a) 2 395

n.d. não determinado

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), capítulo 14 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".

(2) a (5) – Relações das alterações orçamentais remetidas pelas Delegações da DGO ao Tribunal.

(a) As principais dotações de outros créditos especiais (coluna (5)) são referentes a:

(em milhares de contos)

M. da Defesa Nacional	
– Transferências para o IFADAP . . . . .	2.000
– Transferências para o SIEDM . . . . .	361
M. Ciência e Tecnologia	
– Transferências para o Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional	25

Como já foi referido, não foi apurado o valor correspondente aos saldos não utilizados, repostos, visto que a coluna (1) inclui também as reposições não abatidas resultantes de pagamentos indevidos ocorridos em anos anteriores.

No entanto, dada a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, variando entre 48,5% e 77,1% nos quatro anos, pode concluir-se que em média mais de metade das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e, recorde-se, registadas na CGE como "pagamentos efectuados"), 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.

Essas reposições para a abertura de créditos especiais totalizaram 47.358 milhares de contos em 1999, representando as reposições de saldos do capítulo 50 – "Investimentos do Plano" 58,7%, os saldos respeitantes à lei de programação militar 36,3% e as restantes reposições de saldos 5,0%.

Dos créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas relativos ao capítulo 50, destacam-se 16,2 milhões de contos do IFADAP, 4,6 milhões de contos da DGDR e 1,2 milhões de contos do INH, representando, no seu conjunto, 79% do total.

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 já se recomendou em anteriores Pareceres.

Na sua resposta, a DGO, considerando pertinentes as observações do Tribunal quanto à sobrevalorização da "despesa paga", salienta contudo que *"trata-se de situações às quais tem vindo a ser dada cobertura legal nas sucessivas leis orçamentais"*.

Sobre as questões suscitadas nas alíneas c) e d), a DGO refere também que:

*"A não distinção nas reposições não abatidas nos pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e as verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais, reside na falta de elementos disponíveis em tempo útil. Na realidade, um trabalho dessa proporção obrigaria à análise de todas as guias não abatidas a nível nacional.*

*De qualquer forma, julga-se que o exercício, seguido por esse Tribunal, no sentido da quantificação das reposições e saldos pela via da análise dos créditos especiais conduzirá a um valor muito próximo da realidade, se se tiver também em conta os saldos das despesas excepcionais inscritas no capítulo 60.º do Ministério das Finanças".*

O Tribunal não compreende a alegação da DGO quanto a não poder, em tempo útil, determinar o montante dos saldos repostos das verbas orçamentais, além dos saldos repostos que deram origem a créditos especiais, visto que dispõe da informação necessária para esse apuramento.

**e) Subavaliação (ou sobrevalorização) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no capítulo 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças para operações de tesouraria**

À semelhança de anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2000, no seu art.º 82.º, veio permitir que os saldos de diversas dotações do OE/99 inscritas no capítulo 60 – "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais de operações de tesouraria, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 30 de Junho de 2000 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2000).



A transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria (contas de "Saldos do capítulo 60 do OE/99<sup>1</sup>) ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa do OE/99 em 2.155 milhares de contos.

Por outro lado, durante o ano de 1999 foram realizadas despesas por conta das verbas do OE/98 que haviam sido transferidas para as respectivas contas de operações de tesouraria ("Saldos do Capítulo 60 do OE/98"), no montante de 4.707 milhares de contos, diminuindo a realização da despesa por conta das correspondentes dotações do OE/99.

Assim, em termos líquidos, a despesa do OE/99 foi diminuída (subavaliada) em 2.552 milhares de contos<sup>2</sup>.

Inversamente, nos anos em que as verbas orçamentais transferidas para a correspondente conta de operações de tesouraria (representando acréscimo da despesa) sejam superiores às verbas utilizadas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo do OE/(ano anterior)" (representando diminuição da despesa), a despesa orçamental estará sobreavaliada.

### **f) Serviços integrados no novo regime de administração financeira do Estado**

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilística, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores.

Em 1999, estavam integrados neste sistema 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 capítulo 50 – "Investimentos do Plano" (através de um sub-sistema (SIPIDDAC) criado nesse ano).

O quadro seguinte evidencia o número de serviços (anteriormente serviços simples ou com autonomia administrativa) integrados SIC<sup>3</sup> para o processamento das despesas de funcionamento, por Ministério e ano de entrada neste sistema e compara-se o número de serviços integrados face ao universo dos serviços:

---

<sup>1</sup> Essas verbas, afectas à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, foram transferidas, respectivamente, para as contas de operações de tesouraria "Saldos do capítulo 60 do OE/99 – DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/99 – DGAERI".

<sup>2</sup> Cfr. ponto 5.6.5.

<sup>3</sup> Realce-se que em cada ano se verificam alterações ao número de serviços utilizadores do SIC em cada ministério quer pela entrada de novos serviços no sistema, quer em resultado da mudança de tutela ministerial, extinção ou alteração do regime administrativo e financeiro.

Quadro III.3 – Serviços integrados no SIC por Ministério

Ministério	Ano da integração no SIC				Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	93-97	98	99	Total		
Encargos Gerais da Nação	3	16	2	21	41	51,2
Defesa Nacional	-	-	-	0	57	0,0
Negócios Estrangeiros	5	1	6	12	<sup>(b)</sup> 17	70,6
Finanças	16	2	1	19	19	100,0
Administração Interna	1	6	-	7	30	23,3
Equip., Plan. e Admin. do Território	3	1	8	12	34	35,3
Justiça	2	-	1	3	54	5,6
Economia	-	21	5	26	28	92,9
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	1	1	-	2	30	6,7
Educação	-	-	-	0	<sup>(c)</sup> 1 394	0,0
Saúde	4	3	-	7	7	100,0
Trabalho e Solidariedade	2	5	1	8	22	36,4
Ambiente	2	-	5	7	21	33,3
Cultura	-	-	1	1	80	1,3
Ciência e Tecnologia	-	-	-	0	4	0,0
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>56</b>	<b>30</b>	<b>125</b>	<b>1 838</b>	<b>6,8</b>

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (orçamento de funcionamento) em 1999.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (144 serviços).

(c) Inclui 1.366 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Em 1999, como evidencia o quadro anterior, o SIC abrangia apenas 125 dos serviços simples ou com autonomia administrativa, o que representava 6,8% dos 1.838 desses serviços processadores de verbas orçamentais, variando o grau de integração dos serviços de cada Ministério entre a integração total (Ministérios das Finanças e da Saúde) e os 0%, onde se destaca o Ministério da Educação, que engloba 1.394 serviços.

Embora a implementação do 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 referem anteriores Pareceres, o fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira, regulamentado desde 1992, contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta.



**g) Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias**

Conforme se indica no quadro seguinte o valor total da despesa do capítulo 80 – "Contas de Ordem" ascendeu a 105,9 milhões de contos<sup>1</sup>.

**Quadro III.4 – Capítulo 80 - "Contas de Ordem" por Ministério**

(em contos)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º organismos					
			1998		1999			
	1998	1999	Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução	Excluídos	Incluídos
Encargos Gerais da Nação	11 007 899	10 981 902	9	0	9	0	1	1
Defesa Nacional	8 227 560	10 686 974	2	0	3	4	0	5
Negócios Estrangeiros	7 853	5 668	1	0	1	0	0	0
Finanças	0	311 626	0	0	1	0	0	1
Administração Interna	5 982 915	6 712 794	1	0	2	0	0	1
Equip., Plan. e Admin. do Território	15 262 302	17 175 903	12	1	16	5	1	9
Justiça	729 793	993 716	4	0	4	0	0	0
Economia	23 745 246	20 434 047	7	0	7	0	0	0
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	1 003 233	1 068 060	2	0	2	0	0	0
Educação	25 798 847	25 519 070	135	8	128	14	5	4
Saúde	6 687 583	6 592 916	5	0	5	0	0	0
Ambiente	340 678	330 300	1	0	1	0	0	0
Cultura	3 800 574	4 854 026	8	0	8	1	0	1
Ciência e Tecnologia	(*) 251 718	263 917	4	1	3	0	2	0
<b>Total</b>	<b>(*) 102 856 200</b>	<b>105 930 919</b>	<b>191</b>	<b>10</b>	<b>190</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>22</b>

(\*) Valores corrigidos após a resposta da DGO.

Verifica-se que em 1999, o número de serviços e fundos autónomos (isto é, com autonomia administrativa e financeira) que inscreveram receitas próprias em "Contas de Ordem" (capítulo 80) totalizou 190<sup>2</sup> (191 no ano anterior), dos quais 128 pertencem ao Ministério da Educação.

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º e do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro<sup>3</sup>, o regime de contas de ordem é aplicável aos "fundos autónomos e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos financiados pelo Orçamento do Estado em mais de 50%", que "apresentem orçamentos privativos com um total de receitas próprias igual ou superior a 10.000 contos".

<sup>1</sup> Apesar de a CGE/99 igualar o valor da receita ao montante da despesa constante de "Contas de Ordem", o Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta (pontos 1.4.4.2 – "Execução orçamental de 1999" e 1.4.4.3.7 – "Contas de Ordem") refere que a receita totalizou mais 22,9 milhões de contos.

<sup>2</sup> Excluindo dos 214 serviços (201 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" os 24 que não apresentaram execução.

<sup>3</sup> Este Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas mantido em vigor pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental.

No art.º 3.º e 4.º deste Decreto-Lei são definidos os procedimentos a seguir para o processamento das receitas próprias através de "Contas de Ordem", nomeadamente a entrega das receitas próprias nos cofres do Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (actual capítulo 15) e da despesa (capítulo 80) de cada Ministério em nome do respectivo serviço ou fundo autónomo, e a autorização das requisições de fundos pela competente delegação da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública, após verificação do duplo cabimento.

Assim, é da competência das delegações da DGO a autorização das requisições de verbas para a realização de despesas por conta de receitas próprias, tendo em atenção o disposto no art.º 5.º desse Decreto-Lei:

*"As despesas dos fundos e serviços autónomos que, além de disporem de receitas próprias beneficiem directa ou indirectamente de "Transferências" do Orçamento do Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento" <sup>1</sup>.*

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem" não abrange um número significativo de 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 dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto nos citados artigos do Decreto-Lei n.º 459/82.

De salientar, contudo, que nos últimos três anos foram incluídos nesse regime 55 serviços e fundos autónomos<sup>2</sup> (18 em 1997, 23 em 1998 e 13 em 1999). Relativamente aos serviços e fundos autónomos não incluídos, constituindo um conjunto heterogéneo, não foi possível apurar o montante de receitas próprias envolvido.

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 das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, o Tribunal 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 em "Contas de Ordem" em relação aos quais o mesmo seja aplicável.

Na sua resposta a DGO, quanto à não inclusão em contas de ordem de todas as despesas financiadas por receitas próprias, à semelhança de anos anteriores, menciona que:

*"(...) tal situação poderá estar relacionada com fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento no conceito de receitas próprias ou com a existência de legislação própria que isente os organismos com autonomia administrativa e financeira do regime de contas de ordem".*

---

<sup>1</sup> Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 17.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 161/99 (estabelece as normas de execução para 1999) determina que: "Os serviços e organismos devem utilizar prioritariamente para a cobertura das suas despesas as receitas próprias não consignadas a fins específicos".

<sup>2</sup> Refira-se que alguns desses serviços e fundos autónomos não tiveram execução.





### 3.2 – Evolução da Despesa

Com as reservas antes apontadas, analisa-se nos pontos seguintes a despesa registrada na Conta.

#### 3.2.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento do Estado com a despesa realizada por conta dessas dotações:

**Quadro III.5 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério**

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final	Despesa orçamental	
		Em valor	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais da Nação	137 184 967	131 029 975	95,5
Defesa Nacional	359 569 572	317 022 923	88,2
Negócios Estrangeiros	60 296 884	59 212 112	98,2
Finanças	4 582 085 523	3 871 676 387	84,5
Administração Interna	242 724 529	231 300 739	95,3
Equip., Plan. e Admin. do Território	622 069 742	591 948 941	95,2
Justiça	91 028 936	87 890 628	96,6
Economia	116 501 009	81 218 472	69,7
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	133 097 085	122 677 966	92,2
Educação	1 177 504 007	1 159 808 767	98,5
Saúde	901 931 817	891 752 872	98,9
Trabalho e da Solidariedade	449 795 462	444 050 110	98,7
Ambiente	45 283 093	39 079 075	86,3
Cultura	39 783 579	37 528 036	94,3
Ciência e Tecnologia	18 605 560	17 676 077	95,0
<b>Total</b>	<b>8 977 461 765</b>	<b>8 083 873 080</b>	<b>90,0</b>

Conforme se analisa no capítulo I (ponto 1.3.1) o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de 8.748.591.003 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 228.870.762 contos (+ 2,6%), em resultado das alterações introduzidas pela Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (+ 145.595.693 contos) e das alterações resultantes da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo (+ 83.275.069 contos), totalizando o orçamento final 8.977.461.765 contos.

A despesa orçamental ascendeu a 8.083.873.080 contos, o que representa 90% do orçamento final. Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios da Defesa Nacional (88,2%), do Ambiente (86,3%), das Finanças (84,5%) e da Economia (69,7%).

Quanto às taxas de execução, deve ter-se em conta que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis).

Assim, relativamente às dotações inscritas no capítulo 50 – "Investimentos do Plano", no final da execução orçamental não estavam disponíveis dotações no valor de 30,2 milhões de contos, montante "congelado" nos termos do n.º 1 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei do Orçamento para 1999<sup>1</sup>.

Pelo n.º 3 do mesmo artigo, foi igualmente congelada 6% da verba inscrita no Orçamento do Ministério da Defesa Nacional para execução da Lei de Programação Militar.

Ainda, pelo art.º 4.º da Lei do Orçamento, foram previstas as seguintes cativações: 10% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisição de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital (com excepção das verbas inscritas no capítulo 50 ou para execução da Lei de Programação Militar e das dotações com compensação em receita ou afectas ao pagamento do adicional à remuneração), bem como 5% do total das verbas orçamentadas para transferências correntes destinadas aos serviços e fundos autónomos (com excepção das destinadas ao Serviço Nacional de Saúde, das incluídas no capítulo 50 e das dotações com compensação em receita).

Visto que decorrem à margem das alterações orçamentais, as cativações/descativações e congelamentos/descongelamentos não estão previstos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, designadamente no seu art.º 18.º (execução do orçamento das despesas) e 20.º (alterações orçamentais), e no Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (estabelece as regras a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo).

Assim, na prática, para os programas e rubricas abrangidos, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações disponíveis" (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor<sup>2</sup>.

Como referem anteriores Pareceres do Tribunal, em resultado das cativações (art.º 4.º) e dos congelamentos (art.º 5.º), da Lei do Orçamento, as taxas de execução orçamental evidenciadas na Conta têm um reduzido significado, visto que uma parte significativa das dotações orçamentais não se encontrava disponível.

Também no Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/99, com excepção do montante total dos congelamentos do capítulo 50, não consta qualquer outro elemento ou análise sobre as verbas "cativas" ou "congeladas", apesar da seguinte resposta dada pela DGO em relação a observação idêntica constante do Parecer sobre a CGE/98<sup>3</sup>:

*"Não pode esta Direcção-Geral, tendo em vista a clareza e o rigor que pretende dar à Conta Geral do Estado, deixar de ser sensível à observação de fazer constar do Relatório da Conta dados quanto às "dotações disponíveis" (dotação orçamental corrigida abatida das cativações e congelamentos). Se possível, faremos constar tais elementos,*

---

<sup>1</sup> Esse montante resulta do congelamento inicial previsto no citado n.º 1 do art.º 5.º (30,8 milhões de contos), correspondente a 6% da verba orçamentada, a título de financiamento nacional, no capítulo 50 de cada ministério, a que se seguiu, durante a execução orçamental, um descongelamento decidido pelo Governo de 0,6 milhões de contos.

Refira-se que, durante a execução orçamental, foi decidido pelo Governo um congelamento adicional no capítulo 50, no montante de 32,5 milhões de contos, verba que foi posteriormente anulada nesse capítulo, como contrapartida do reforço de outras dotações, por alterações orçamentais decorrentes da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (alterou a Lei do Orçamento do Estado para 1999).

<sup>2</sup> Como já se verificou, para um programa ou dotação em concreto, a dotação final registada na Conta não traduz o montante das verbas que lhe foram atribuídas, visto que pode ter sido congelada numa percentagem significativa, superior a 50%.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.



*eventualmente, acompanhados da respectiva análise, já no Relatório da Conta Geral do Estado de 1999".*

A DGO, na sua resposta, refere agora:

*"(...) crê-se que é questionável que "as taxas de execução evidenciadas na Conta" tenham um "reduzido significado", uma vez que o montante total das cativações e congelamentos emanados da Lei do Orçamento do Estado assumem um valor pouco significativo no conjunto da despesa orçamentada, para além de que é, em grande parte, reaplicado no respectivo ano económico".*

O Tribunal mantém a consideração anterior, visto que, como referido, para um programa ou dotação em concreto, a dotação final registada na Conta pode estar congelada num percentagem significativa, por vezes superior a 50%, o que não é evidenciado na Conta.

### **3.2.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica**

A despesa orçamental de 1999 totalizou 8.083.873.080 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (8.483.099.764 contos) um decréscimo de 399.226.684 contos (- 4,7%). Como evidencia o Quadro III.6, esse decréscimo resultou essencialmente da diminuição da despesa relativa a "passivos financeiros", em 617.505.419 contos.

A despesa efectiva<sup>1</sup>, em 1999, ascendeu a 6.137.002.788 contos, o que representou um acréscimo de 3,7% (+ 218.278.735 contos), em relação ao ano anterior (5.918.724.053 contos).

Nos Quadros III.6 e III.8, indica-se o montante da despesa em 1998 e 1999, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

---

<sup>1</sup> Despesa efectiva = Despesa total – "Passivos financeiros" (amortização de dívida). A partir de 1997, a Conta passou a incluir em "Passivos financeiros" o valor total das amortizações realizadas por despesa orçamental de títulos de curto prazo, representando montantes e variações anuais que retiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado "despesa total". Assim, em 1997, 1998 e 1999, a despesa orçamental relativa a estas amortizações ascendeu, respectivamente, a cerca de 2.572 milhões de contos, 1.488 milhões de contos e 329 milhões de contos (menos 1.159 milhões de contos do que em 1998).

**Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental por classificação económica**

(em contos)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	1998	1999	Valor	%	1998	1999
01 - Despesas com Pessoal	1 704 651 696	1 838 169 256	133 517 560	7,8	28,8	30,0
02 - Aquisição Bens Serviços Correntes	206 921 611	227 117 232	20 195 621	9,8	3,5	3,7
03 - Encargos Correntes da Dívida	582 543 458	591 167 989	8 624 531	1,5	9,8	9,6
04 - Transferências Correntes	1 988 609 655	2 224 997 403	236 387 748	11,9	33,6	36,3
<i>Administrações Públicas</i>	1 644 990 062	1 866 644 200	221 654 138	13,5	27,8	30,4
<i>Orçamento do Estado</i>	0	20 000	20 000	...	-	...
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	1 080 346 696	1 228 039 324	147 692 628	13,7	18,3	20,0
<i>Administração Local</i>	174 169 441	215 908 297	41 738 856	24,0	2,9	3,5
<i>Segurança Social</i>	390 468 425	422 666 379	32 197 954	8,2	6,6	6,9
<i>Regiões Autónomas</i>	5 500	10 200	4 700	85,5	...	...
<i>Outras</i>	343 619 593	358 353 203	14 733 610	4,3	5,8	5,8
05 - Subsídios	114 889 966	129 839 246	14 949 280	13,0	1,9	2,1
<i>Instituições de Crédito</i>	72 375 476	84 806 828	12 431 352	17,2	1,2	1,4
<i>Outras</i>	42 514 490	45 032 418	2 517 928	5,9	0,7	0,7
06 - Outras Despesas Correntes	41 519 418	46 188 321	4 668 903	11,2	0,7	0,8
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>4 639 135 804</b>	<b>5 057 479 448</b>	<b>418 343 644</b>	<b>9,0</b>	<b>78,4</b>	<b>82,4</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital	139 502 031	140 014 258	512 227	0,4	2,4	2,3
08 - Transferências de Capital	1 016 036 775	814 371 423	-201 665 352	-19,8	17,2	13,3
<i>Administrações Públicas</i>	971 499 031	768 890 657	-202 608 374	-20,9	16,4	12,5
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	787 983 952	568 652 312	-219 331 640	-27,8	13,3	9,3
<i>Administração Local</i>	128 846 700	135 179 332	6 332 632	4,9	2,2	2,2
<i>Segurança Social</i>	4 862 409	5 647 838	785 429	16,2	0,1	0,1
<i>Regiões Autónomas</i>	49 805 970	59 411 176	9 605 206	19,3	0,8	1,0
<i>Outras</i>	44 537 744	45 480 765	943 021	2,1	0,8	0,7
09 - Activos Financeiros	16 424 831	13 680 928	-2 743 903	-16,7	0,3	0,2
10 - Passivos Financeiros	2 564 375 711	1 946 870 292	-617 505 419	-24,1		
11 - Outras Despesas de Capital	4 768 412	5 526 112	757 700	15,9	0,1	0,1
<b>Total de despesas de capital</b>	<b>3 741 107 760</b>	<b>2 920 463 013</b>	<b>-820 644 747</b>	<b>-21,9</b>	<b>(a) 19,9</b>	<b>(a) 15,9</b>
Contas de Ordem	102 856 200	105 930 620	3 074 420	3,0	1,7	1,7
<b>Total da despesa</b>	<b>8 483 099 764</b>	<b>8 083 873 080</b>	<b>-399 226 684</b>	<b>-4,7</b>		
<b>Total da despesa efectiva</b>	<b>5 918 724 053</b>	<b>6 137 002 788</b>	<b>218 278 735</b>	<b>3,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(a) Percentagem calculada com base nas despesas de capital efectivas.

O acréscimo, no montante de 218.278.735 contos (+ 3,7%) das despesas efectivas, resultou do aumento das "despesas correntes" em 418.343.644 contos (+ 9,0%), do aumento das despesas inscritas em "Contas de Ordem" em 3.074.420 contos (+ 3,0%), e da redução das "despesas de capital" (excluindo "passivos financeiros") em 203.139.328 contos (- 17,3%).



Como indica o quadro anterior, a redução nas "despesas de capital" verificou-se essencialmente nas "transferências de capital para fundos e serviços autónomos" (- 219.331.640 contos) e que resulta especialmente da diminuição, em 215,8 milhões de contos, em relação ao ano anterior, das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) das receitas provenientes das privatizações.

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 bonificado 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%).

Conforme se resume no quadro seguinte, as "transferências (correntes e de capital)" para entidades do sector público administrativo ("administrações públicas"), totalizaram 2.635.534.858 contos, i.é, 42,9% do total das despesas efectivas de 1999:

**Quadro III.7 – Transferências para Administrações Públicas**

(em contos)

Subsectores	Correntes	Capital	Total	Em % das despesas efectivas
Orçamento do Estado (*)	20 000	-	20 000	0,0
Fundos e Serviços Autónomos	1 228 039 324	(a) 568 652 312	1 796 691 636	29,3
Segurança Social	422 666 379	5 647 838	428 314 217	7,0
Administração Local	215 908 297	135 179 332	351 087 629	5,7
Regiões Autónomas	10 200	59 411 176	59 421 376	1,0
<b>Total das transfer. p/ Admi. Públicas</b>	<b>1 866 644 200</b>	<b>768 890 658</b>	<b>2 635 534 858</b>	<b>42,9</b>
<b>Total das despesas efectivas</b>			<b>6 137 002 789</b>	<b>100,0</b>

(\*) Esta insólita classificação económica, que significa uma transferência do/para o Orçamento do Estado, respeita a verbas do Projecto Vida (Encargos Gerais da Nação), transferidas para o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, serviço que em 1999 tinha apenas autonomia administrativa.

(a) Inclui a verba de 296.619.556 contos transferida para o FRDP.

Como se indica no quadro anterior as "transferências" do Orçamento do Estado para Fundos e Serviços Autónomos (FSA), totalizaram 1.796.691.636 contos (i.é, 29,3% das despesas efectivas), o que evidencia o peso dos serviços da administração indirecta do Estado na execução orçamental.

De notar que o referido montante de despesas do Orçamento do Estado, das "transferências (correntes e de capital) para os Fundos e Serviços Autónomos" (1.796.691.636 contos<sup>1</sup>) é superior, em 21.151.056 contos, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado" (1.775.540.580 contos<sup>2</sup>).

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<sup>3</sup>, 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.

Com efeito, tomando como exemplo o valor nessa "Conta consolidada" da "receita corrente" dos Fundos e Serviços Autónomos proveniente de "administrações públicas" (1.301,4 milhões de contos), esse valor resulta de:

	(em contos)
- Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10)	1 228 039 324
- Transferências da Segurança Social . . . . .	72 032 481
- Transferências da Administração Local . . . . .	1 330 538
<b>Total (Valor da "conta consolidada dos FSA")</b>	<b>1 301 402 343</b>

Considerando que o valor das "receitas correntes (provenientes) do Orçamento do Estado", constante do Mapa 3.9 – "Receitas globais dos Fundos e Serviços Autónomos, por classificação económica" é de 1.211.406.940 contos, conclui-se que na "conta consolidada dos FSA" essa receita foi artificialmente aumentada em 16.632.384 contos, por contrapartida na redução, de igual montante, na receita proveniente de "outras transferências" recebidas de entidades exteriores ao sector público administrativo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Montante da despesa do Orçamento do Estado constante do Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" da Conta (Volume II); decompondo esse valor obtém-se: 1.228.039.324 contos de "transferências correntes para FSA" e 568.652.312 contos de "transferências de capital para FSA".

<sup>2</sup> Montante da receita dos Fundos e Serviços Autónomos constante do Mapa 3.9 – "Receitas globais dos Fundos e Serviços Autónomos, por classificação económica" da Conta (Volume I), que engloba 1.211.406.940 contos de "transferências correntes" e 564.133.640 contos de "transferências de capital".

<sup>3</sup> No Mapa 3.12 – "Despesas globais dos FSA, por classificação económica" e no referido Mapa 3.9 da Conta, as despesas globais dos FSA registados como "transferências (correntes e de capital) para outros FSA" é superior, em 2.426.868 contos, às receitas globais dos FSA proveniente de "transferências (correntes e de capital) de outros FSA". As divergências acentuam-se quando se decompõe essas "transferências" em "correntes" e de "capital".

<sup>4</sup> As "outras transferências" (provenientes de "sociedades", "instituições de crédito", "administrações privadas", "famílias" e "exterior"), que ascendiam a 60.700.253 contos, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram reduzidas para 44.067.869 contos na "conta consolidada dos FSA".



A metodologia utilizada, evidenciada no exemplo, foi comum no processo faseado de consolidação, para a elaboração da "Conta Consolidada dos FSA", da "Conta Consolidada da Administração Central (OE e FSA)" e da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social".

A DGO, na sua resposta, confirma a metodologia adoptada, "(...) por forma a minimizar os efeitos da não entrega atempada, para elaboração da Conta Geral do Estado, das contas de gerência (...)" referidas, acrescentando, nomeadamente, que:

*"No caso específico da Segurança Social, as transferências não são discriminadas por subsector, obrigando a que se recorra obrigatoriamente a informação dos outros subsectores, impossibilitando o cruzamento e conseqüente validação dos dados (...)"*

*Foi para dar o máximo significado possível ao quadro 1.3.A – "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" e à sua análise apresentada no Relatório do Ministério das Finanças sobre a Conta que se procedeu ao ajustamento referido. Perante o impedimento de uma consolidação perfeita este tratamento perde algum significado contabilístico, porém, a análise realizada sobre os dados do quadro tem um objectivo muito mais alargado que o meramente contabilístico "*

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".

No Quadro III.8 evidencia-se o montante da despesa em 1998 e 1999, a sua variação e estrutura, por Ministério, destacando no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas ("passivos financeiros"):

**Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental por Ministério**

(em contos)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	1998	1999	Valor	%	1998	1999
Encargos Gerais da Nação	115 796 776	131 029 975	15 233 199	13,2	2,0	2,1
Defesa Nacional	291 728 109	317 022 923	25 294 814	8,7	4,9	5,2
Negócios Estrangeiros	51 512 138	59 212 112	7 699 974	14,9	0,9	1,0
Finanças – Despesas efectivas	2 072 978 454	1 924 807 743	- 148 170 711	- 7,1	35,0	31,4
Finanças – "Passivos financeiros"	2 564 375 711	1 946 868 644	- 617 507 067	- 24,1		
Administração Interna	216 392 961	231 300 739	14 907 778	6,9	3,7	3,8
Equip., Plan. e Admin. do Território	549 403 161	591 948 941	42 545 780	7,7	9,3	9,6
Justiça	80 966 615	87 890 628	6 924 013	8,6	1,4	1,4
Economia	82 489 026	81 218 472	- 1 270 554	- 1,5	1,4	1,3
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	120 005 545	122 677 967	(a) 2 672 422	2,2	2,0	2,0
Educação	1 068 099 923	1 159 808 766	91 708 843	8,6	18,0	18,9
Saúde	773 966 315	891 752 872	117 786 557	15,2	13,1	14,5
Trabalho e da Solidariedade	408 879 963	444 050 110	35 170 147	8,6	6,9	7,2
Ambiente	34 786 094	39 079 075	4 292 981	12,3	0,6	0,6
Cultura	35 073 416	37 528 036	2 454 620	7,0	0,6	0,6
Ciência e Tecnologia	16 645 557	17 676 077	1 030 520	6,2	0,3	0,3
<b>Despesa total</b>	<b>8 483 099 764</b>	<b>8 083 873 080</b>	<b>- 399 226 684</b>	<b>- 4,7</b>		
<b>Despesa efectiva total</b>	<b>5 918 724 053</b>	<b>6 137 002 788</b>	<b>218 278 735</b>	<b>3,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(a) Inclui 1.648 contos de "outros passivos financeiros".

Da análise conjunta dos Quadros III.5 e III.6 verificou-se que somente os Ministérios das Finanças e da Economia apresentaram uma redução das despesas, face ao ano anterior, de 765,7 milhões de contos (-16,5%) e 1,3 milhões de contos (-1,5%), respectivamente.

Quanto ao Ministério das Finanças a diminuição ficou a dever-se essencialmente aos factores já referidos:

- ◆ a diminuição das despesas de "passivos financeiros", da amortização da dívida pública de curto prazo em 1.159 milhões de contos;
- ◆ a diminuição em 215,8 milhões de contos nas "transferências de capital" para o Fundo de Regularização da Dívida Pública das receitas provenientes das privatizações.

Registaram aumentos neste Ministério, nomeadamente:

- ◆ as despesas com "pensões e reformas" (+ 19,4 milhões de contos), essencialmente com as despesas de segurança social da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações (+18,2 milhões de contos);
- ◆ com os "Recursos próprios comunitários" (+ 16,3 milhões de contos, justificada sobretudo pelo recurso complementar do PNB (+ 9,9 milhões de contos) e pela "compensação ao Reino Unido" (+ 9 milhões de contos).





Relativamente ao Ministério da Economia a redução resultou essencialmente da diminuição das despesas inscritas em contas de ordem (- 3,3 milhões de contos, essencialmente no Fundo de Turismo) registando-se o maior aumento na rubrica "transferências correntes para administrações públicas" (+ 1,8 milhões de contos).

Nos restantes Ministérios, a despesa total (que corresponde a despesa efectiva) aumentou 367,7 milhões de contos (+ 9,8%).

Registaram maiores crescimentos absolutos as despesas dos seguintes Ministérios:

- ◆ da Saúde em 117,8 milhões de contos (+ 15,2%), devido ao acréscimo das "transferências correntes" para o Serviço Nacional de Saúde (+ 120,6 milhões de contos);
- ◆ da Educação em 91,7 milhões de contos (+ 8,6%), justificados pelo aumento:
  - ◇ das "despesas com pessoal" (+ 66,4 milhões de contos), essencialmente resultante do aumento das "remunerações certas e permanentes" do pessoal afecto aos estabelecimentos de educação e do ensino básico e secundário (+ 62,6 milhões de contos);
  - ◇ das "transferências para administrações públicas" (+ 23,6 milhões de contos, dos quais 23,5 milhões de contos relativos a "transferências correntes"), essencialmente resultante das transferências para Universidades (+ 9,4 milhões de contos), Institutos Politécnicos (+ 5,9 milhões de contos), para o Fundo de Apoio ao Estudante (+ 3,2 milhões de contos) e Serviços de Acção Social do Ensino Superior (+ 1,5 milhões de contos);
- ◆ do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, no valor de 42,5 milhões de contos (+ 7,7%), essencialmente devido ao aumento das "transferências correntes" em 43,2 milhões de contos, dos quais 39,3 milhões de contos para a Administração Local;
- ◆ do Trabalho e da Solidariedade com 35,2 milhões de contos resultante do acréscimo das despesas com a Lei de Bases da Segurança Social (+ 25 milhões de contos) e com o Programa do Rendimento Mínimo Garantido (+ 3 milhões de contos);
- ◆ do Ministério da Defesa Nacional, em 25,3 milhões de contos, em virtude do aumento das "despesas com pessoal" em 10,8 milhões de contos, em especial das "remunerações certas e permanentes" dos ramos do Exército (+ 3,7 milhões de contos), da Marinha (+ 2,4 milhões de contos) e da Força Aérea (+ 1,3 milhões de contos) num total de 7,3 milhões de contos, bem como das despesas com a "aquisição de bens e serviços correntes" (+ 9,5 milhões de contos), onde se destacam as despesas em execução da Lei de Programação Militar, com um acréscimo de 13,6 milhões de contos;
- ◆ do Ministério da Administração Interna em 14,9 milhões de contos, essencialmente por via do aumento das "despesas com pessoal" (+ 16,4 milhões de contos), sendo 14,8 milhões de contos relativos a "remunerações certas e permanentes" dos agentes da Polícia de Segurança Pública (+ 7,6 milhões de contos) e da Guarda Nacional Republicana (+ 7,2 milhões de contos).

Saliente-se que as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" totalizaram 105,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 3,1 milhões de contos (3%).

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de "Contas de Ordem", destaca-se o Fundo de Turismo (17 milhões de contos), a Junta Autónoma das Estradas (11 milhões de contos), Instituto Nacional do Desporto (7

milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (6,3 milhões de contos), o Arsenal do Alfeite (5,7 milhões de contos), o Instituto de Acção Social das Forças Armadas (4,3 milhões de contos) e o Instituto Nacional de Emergência Médica (3,9 milhões de contos) que, em conjunto, representam 52 % das despesas orçamentais processadas por este regime.

### 3.3 – Conferência dos mapas de despesa

O apuramento global da despesa orçamental é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos contabilísticos efectuados nas suas delegações.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos Serviços deste Tribunal, tendo por base os "mapas de despesa" dos serviços processadores (2.249 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com os desenvolvimentos das despesas apresentados no volume II da Conta.

A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.361), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 340 serviços (25%), respeitantes ao capítulo 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" e às Divisões:

- ◆ 01 – "Estabelecimentos de Educação e Ensino e Delegações Escolares";
- ◆ 02 – "Escolas Básicas Integradas e dos 2.º e 3.º Ciclos";
- ◆ 03 – "Escolas Secundárias".

Continuaram a ser solicitados e conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes e consulados, que dispõem de autonomia administrativa mas com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, capítulo 02 – "Serviços Diplomáticos e Consulares", Divisão 02 – "Serviços Externos/Verbas Comuns", Subdivisão 01 – "Serviços Próprios" e Subdivisão 98 – "Despesas com Compensação em receita – sem transição de saldos".

Foram igualmente solicitados e conferidos os mapas de despesa respeitantes a essas entidades relativos às verbas comuns inscritas no capítulo 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 01 – "Secretaria-Geral", Subdivisão 03 – "SG-Diversos – Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.249 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.135 (50,5%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido<sup>1</sup>, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Finanças (87,0% dos seus serviços), da Administração Interna (78,1%) e da Saúde (75,9%).

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

---

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



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%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (38 serviços), ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Dessas divergências merecem destaque as seguintes situações:

- ◆ a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos "mapas de despesa", de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas Tesourarias de Finanças;
- ◆ a não devolução atempada, 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 seu pagamento<sup>1</sup>;
- ◆ 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, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80<sup>2</sup>, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

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<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após o pagamento ter sido efectuado.

<sup>2</sup> Dispõe que compete aos serviços com autonomia administrativa ou também financeira proceder à emissão das guias que lhes respeitem.

<sup>3</sup> Como evidencia o Quadro III.1 do ponto 3.1.1, o total das reposições abatidas, excluindo o Ministério das Finanças, ascendeu a 15,675 milhões de contos e, incluindo este Ministério, a 101,370 milhões de contos.



***CAPÍTULO IV***

*Investimentos do Plano*





## **IV – INVESTIMENTOS DO PLANO**

### **4.1 – Considerações Gerais**

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

O PIDDAC, traduzido no OE pelo Mapa XI (n.º 4 do art. 12º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE), deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a AC pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos.

A presente análise foi condicionada pela não aprovação do Relatório de Execução do PIDDAC/99, muito embora tenha sido fornecida pelo DPP uma versão não definitiva contendo os dados de execução do PIDDAC.

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, a síntese do relatório da auditoria de gestão ao Programa “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”. A referida auditoria visou a análise da execução e 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 previstos com a implementação do Programa, 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”.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos arts. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise Global da Execução do PIDDAC” quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

Assim, sobre a “Análise Global da Execução do PIDDAC” foram ouvidos o DPP e a DGO, tendo apresentado as suas alegações, que serão transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo.

No que respeita à auditoria de gestão ao Programa “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”, foi ouvido o INAG, tendo as alegações produzidas por este Instituto sido evidenciadas no relatório de auditoria. A síntese elaborada para efeitos do presente Parecer teve em consideração o teor daquelas alegações.

### **4.2 – Análise global**

#### **4.2.1 – Enquadramento**

A análise global abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial da execução do PIDDAC. Para o efeito, a

análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e a execução, por sectores do Cap. 50º e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP.

#### 4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

##### ◆ Normas Comunitárias

A actividade pública nacional de planeamento encontra-se condicionada por normas de direito comunitário originário e derivado, directamente aplicáveis nos Estados Membros da União Europeia (EM).

Assim, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (TCE)<sup>1</sup> quer os actos de direito comunitário derivado<sup>2</sup>, ao definirem os objectivos da União e dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros e, bem assim, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem limites materiais ao planeamento a empreender pelos EM. De igual modo, por via dos princípios da complementaridade e da parceria<sup>3</sup> encontram-se os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio contêm, pois, objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Acrescem as obrigações impostas aos EM e relativas à disciplina orçamental e financeira, resultantes dos arts. 104º e 121º do TCE, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>4</sup>, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, foram sempre desenvolvidos programas de convergência, sendo o último relevante para o presente parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002. Destaca-se neste Programa, por um lado, a preocupação de aprofundar a consolidação das finanças públicas, quer por via do aumento da receita fiscal, quer por via da introdução de medidas potencialmente propiciadoras de um melhor controlo da despesa orçamental e, conseqüentemente, de maior rigor financeiro. Por outro lado, salienta-se a aposta no investimento público como meio de *“dotar o País de capital físico necessário à realização das reformas nos mercados de trabalho e de bens e serviços, essenciais para conferir à economia portuguesa maior capacidade de ajustamento a eventuais choques assimétricos”*.

---

<sup>1</sup> As referências doravante feitas ao TCE reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado de Amesterdão (TA).

<sup>2</sup> Vejam-se, a título exemplificativo, os arts. 158º e 160º do TCE e o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, de 24 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho.

<sup>3</sup> Estes princípios encontram-se expressos no art. 4º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93. O Regulamento (CEE) n.º 2052/88 foi revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que contém o mesmo tipo de constrangimentos ao planeamento pelos Estados Membros.

<sup>4</sup> O Pacto é composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos.



### ◆ Normas nacionais

Dispõe a al. e) do art. 80º da CRP<sup>1</sup> que um dos princípios da organização económico-social é o do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito, como resulta da al. i) do art. 81º da Constituição<sup>2</sup>.

A hierarquia destes planos - cujos objectivos se encontram consignados no art. 90º da CRP, na versão resultante da Lei Constitucional n.º 1/97 – é encimada pela lei das grandes opções<sup>3</sup> que deve “fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social”<sup>4</sup>, surgindo seguidamente os planos nacionais<sup>5</sup>, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial<sup>6</sup>. No que respeita aos planos nacionais, podem ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo<sup>7</sup> e os planos anuais<sup>8</sup>.

Os instrumentos de planeamento, designadamente as leis das grandes opções do plano, articulam-se necessariamente com o Orçamento do Estado, desde logo porque ambas são objecto de proposta do Governo e de aprovação pela Assembleia da República<sup>9</sup>, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu art. 105º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o actual n.º 2 do art. 105º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art. 108º da versão anterior da CRP, cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as grandes opções do plano anual. Neste sentido, releva ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento, já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento<sup>10</sup>, ter sido constitucionalizado<sup>11</sup>.

---

<sup>1</sup> Trata-se da versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992 e 1997.

<sup>2</sup> A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de “estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia”.

<sup>3</sup> A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art. 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

<sup>4</sup> Cf. art. 2º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

<sup>5</sup> No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas leis das grandes opções do plano, como estatui a al. a) do art. 199º da CRP.

<sup>6</sup> Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do art. 92º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de “abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento”, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu “conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos” (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

<sup>7</sup> Estes “reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura”, de acordo com o disposto no art. 2º, n.º 3 da Lei Quadro do Planeamento.

<sup>8</sup> Os planos anuais “enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado”, conforme estatui o n.º 4 do art. 2º da referida Lei Quadro do Planeamento.

<sup>9</sup> Cf. art. 161º, al. g), da CRP.

<sup>10</sup> Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

<sup>11</sup> Cf. art. 106º, n.º 1, da CRP.



#### 4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

As Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, visaram preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade.

Em harmonia com os princípios de desenvolvimento expressos nestas Opções Estratégicas foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Regional<sup>1</sup>, o qual apresenta, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno. Os dois apontados objectivos “*têm definição operativa em quatro eixos*”: qualificar os recursos humanos e o emprego; reforçar os factores de competitividade; promover a qualidade de vida e a coesão social e, por último, fortalecer a base económica regional.

Observa-se, no horizonte previsto para o PDR, um alargamento a áreas como o ambiente, a renovação urbana, a saúde, a exclusão social e acções de apoio ao mundo rural.

De acordo com o Programa do XIII Governo Constitucional<sup>2</sup>, a Lei n.º 87-A/98, de 31 de Dezembro, define para 1999 opções idênticas às definidas para 1998<sup>3</sup>, as quais se consubstanciam em afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista, destacando-se neste âmbito a participação nas negociações da Agenda 2000 e as acções de difusão da lusofonia; desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva, visando a valorização e a manutenção da empregabilidade dos portugueses; criar condições para uma economia competitiva geradora de emprego, promover uma sociedade solidária, tendo em conta os desafios da globalização e da sociedade da informação; promover o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>, valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia, com a inerente redução progressiva das assimetrias e ainda, respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado, com vista à melhoria das condições organizacionais e de funcionamento da sociedade portuguesa.

A política de investimentos públicos para 1999 delineada nas GOP<sup>5</sup>, condicionada por factores como o prosseguimento do processo de consolidação orçamental, a avançada execução dos programas/projectos do QCA II inscritos no PIDDAC e, bem assim, o significativo aumento das transferências do Orçamento do Estado para as Autarquias Locais e para as Regiões Autónomas, assume como objectivos principais o acréscimo da importância dos investimentos associados à valorização dos recursos humanos e à integração social, o reforço dos apoios à actividade produtiva, designadamente no sentido da extensão das cadeias de valor e do conteúdo tecnológico e de inovação e ainda o prosseguimento do processo de afectação de recursos públicos a investimentos em infra-estruturas mediante a adequada combinação entre capitais públicos e privados.

---

<sup>1</sup> Apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993.

<sup>2</sup> O Programa, destinado a vigorar na legislatura 1995/1999, continha a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrou as GOP (cfr. art. 2º da Lei n.º 87-A/98, de 31-12).

<sup>3</sup> De notar a coincidência dos grandes objectivos estratégicos nas leis que aprovam as GOP para 1996, 1997, 1998 e 1999.

<sup>4</sup> A expressão é nova relativamente ao ano de 1998.

<sup>5</sup> No documento anexo à Lei das GOP para 1999 mantém-se a perspectiva de o investimento público constituir “*um importante instrumento da política económica e social para a modernização e aumento da competitividade do País e das suas regiões e para a melhoria das condições de vida e bem estar dos portugueses*”.



O PIDDAC não evidencia, uma vez mais, de forma clara, quer a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas, quer a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, desse modo, respectivamente, avaliar o PIDDAC 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.

Sobre a não correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, vem o DPP alegar que *“a correspondência não é, de facto directa, uma vez que o projecto-PIDDAC tem normalmente um âmbito mais lato, por incluir componentes de despesa não elegíveis, as quais, fazendo parte integrante do projecto global, não integram o projecto-QCA, que considera apenas a vertente co-financiada”*, afirmando ainda que *“no Mapa XI podem identificar-se os projectos que são objecto de financiamento através de fundos comunitários, uma vez que esta fonte de financiamento se encontra devidamente identificada”*.

Não são de acolher as alegações do DPP, uma vez que, em síntese, o facto de as designações - para efeitos de correspondência - dos programas/projectos PIDDAC e dos projectos QCA não coincidirem, inviabiliza o cruzamento entre cada projecto QCA e o(s) respectivo(s) programa(s)/projecto(s) PIDDAC, não permitindo aferir da articulação das políticas comunitárias e nacionais de investimento, nem visualizar e avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos das políticas comunitárias e nacionais de investimento.

Alega ainda o DPP: *“o QCA é a tradução para Portugal das «políticas comunitárias de investimento»”, sendo que é entendimento daquele Departamento que “o QCA reflecte a política nacional de investimento, tendo em consideração, no que se refere ao seu financiamento, o conjunto de regras definidas nos Regulamentos para acesso aos fundos estruturais; políticas sectoriais e horizontais «temáticas» a nível comunitário são uma realidade mas considera-se ser de questionar a existência de uma política comunitária de investimento”*.

Por um lado, não pode retirar-se do texto a ilação que o DPP retira. Com efeito, refere-se apenas – e reitera-se – que seria útil poder avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução de objectivos estratégicos definidos a vários níveis e, concomitantemente, estabelecer, no domínio do investimento, a articulação entre as políticas comunitária e nacional.

Por outro lado, considera-se não dever questionar-se a existência de uma política comunitária de investimento. A União Europeia definiu em vários instrumentos objectivos estratégicos, sectoriais ou transversais e instituiu instrumentos que financiam, nos vários EM, a prossecução desses objectivos, mediante a formulação pelo EM e subsequente negociação e aprovação pela Comissão do respectivo instrumento de planeamento. Esta aprovação dependerá, naturalmente, da susceptibilidade de o instrumento de planeamento se enquadrar na política de investimentos europeia, propiciando, assim, a convergência para a União Europeia. No mesmo sentido, refere-se que a Comissão definiu as *“Orientações para programas no período de 2000 a 2006”*, mencionando aí que *“embora a responsabilidade da definição de prioridades para o desenvolvimento caiba fundamentalmente aos Estados-Membros e às regiões, o cofinanciamento de programas pela União Europeia requer que sejam igualmente tidas em conta as prioridades comunitárias, a fim de promover a dimensão comunitária da coesão económica e social”* e ainda que tais orientações indicativas são *“baseadas nas políticas comunitárias relevantes aprovadas”*, tendo como *“finalidade definir as prioridades da Comissão, com base na experiência adquirida no passado, através da implementação de programas, e em actuais políticas comunitárias de ajuda estrutural”*. Por seu turno, o Conselho produziu a Recomendação, de 19 de Junho de 2000, contendo orientações gerais das políticas económicas dos EM e da Comunidade<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. JOCE L210, de 21 de Agosto de 2000, págs. 1 e segs.

Verifica-se igualmente a ausência de instrumentos onde seja estimado e reflectido o esforço financeiro global de investimento decorrente das GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade das crescentes pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento.

Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados.

O DPP alega que “o actual conteúdo do Mapa XI satisfaz o determinado no n.º 4 do artigo 12º da Lei n.º 6/91”, sendo que “neste conteúdo definido para o Mapa XI não parece poder incluir-se os projectos finalizados, dado que a norma está definida em termos de futuro”. Relativamente aos projectos a lançar em anos futuros, segundo as alegações produzidas pelo mesmo Departamento, “o enquadramento legal não é claro mas, a prevalecer o entendimento de que eles deveriam integrar o Mapa XI, seria necessário definir o correspondente horizonte temporal, que realmente nunca foi estabelecido”. E, tendo em conta que “as decisões relativas ao arranque de muitos investimentos são tomadas anualmente após o conhecimento da dotação definida para cada Ministério, inviabilizando uma programação efectiva a médio prazo”, termina afirmando que “a programação plurianual reveste de facto algumas dificuldades, que podem estar parcialmente associadas à anualidade do OE e aos constrangimentos da gestão orçamental”.

Sem prejuízo das justificações apresentadas pelo DPP, atenta a característica de plano plurianual de investimento de que se reveste o PIDDAC, são de manter as observações oportunamente formuladas sobre esta matéria. Ainda no sentido da manutenção daquelas observações, refira-se que o PIDDAC é enquadrado por instrumentos de planeamento plurianuais, como sejam o PDR, o QCA e as Opções Estratégicas para o período 1994-1999, havendo, pois, todo o interesse em poder aferir da compatibilidade entre os mencionados instrumentos de planeamento plurianuais e as sucessivas alterações nas suas programações anuais do PIDDAC e consequentes desvios relativamente à programação inicial e ainda a execução verificada, tudo ao longo de um período de referência determinado.

Para 1999 as GOP previam uma despesa de 987,5 milhões de contos, correspondentes a um decréscimo de 0,6% da despesa do PIDDAC 98<sup>1</sup>, decréscimo esse que, por via da adopção de novas formas de financiamento, não redundaria nem na “diminuição do esforço de infra-estruturação do País”, nem na redução do “impulso macro-económico da política de aumento da oferta de infra-estruturas”, antes se prevendo que fosse largamente compensado pelo investimento de concessionários, nomeadamente na área das infra-estruturas rodoviárias<sup>2</sup>.

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, previam as GOP:

- ◆ O predomínio do financiamento nacional<sup>3</sup>, que representaria 66% do total, reforçando o seu peso em cerca de 3 pontos percentuais face ao previsto no PIDDAC 1998;

---

<sup>1</sup> O mesmo documento vem dar conta das consequências da “redefinição do papel do Estado nas sociedades e nas economias”, ao afirmar, designadamente que “a perda de importância relativa do investimento das administrações públicas, no sentido tradicional, está (...) relacionada com a adopção de novas formas de financiamento de projectos de investimento, cada vez mais voltadas para a promoção de parcerias entre os sectores público e privado designadamente no que se refere à execução dos grandes projectos de infra-estruturas”.

<sup>2</sup> Cf. documento anexo à Lei n.º 87-A/98, de 31 de Dezembro.

<sup>3</sup> Engloba-se aqui o Cap. 50º do OE e o autofinanciamento dos fundos e serviços autónomos.



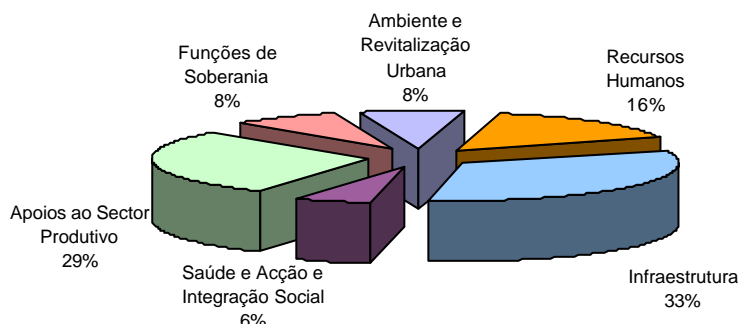
- ◆ O esforço do financiamento nacional através do Cap. 50<sup>o</sup><sup>1</sup> com um acréscimo superior a 7%, esforço este que não seria suficiente para compensar a queda de 9% que se previa vir a ocorrer no financiamento comunitário<sup>2</sup> e de 5% nas outras fontes de financiamento nacionais;
- ◆ Cerca de 21,5% do financiamento com origem no Cap. 50<sup>o</sup> do OE constituiria contrapartida nacional ao financiamento de projectos com apoio comunitário, parcela que, com o avanço da execução dos programas do QCA II inscritos em PIDDAC, seria inferior em cerca de 8 pontos percentuais ao previsto para 1998.

De acordo com o referido documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC era a seguinte:

- ◆ Cerca de 87% das despesas inscritas no PIDDAC eram de capital, sendo os restantes 13% despesas correntes associadas à execução dos projectos;
- ◆ Dentro das despesas de capital relevavam as que envolvem construções diversas (41%), as transferências para outros sectores institucionais (51%) e as derivadas da aquisição de equipamentos, designadamente para informatização da AP (6%);
- ◆ O número de programas e projectos novos, que envolviam um investimento de cerca de 61 milhões de contos, era menor do que no ano anterior, sendo maior o número de subprojectos novos;
- ◆ Continuavam a predominar as intervenções de reduzida dimensão, isto é, a cerca de 53% do número total de projectos correspondia aproximadamente 2% da despesa total de investimento, enquanto apenas 1,5% do número de projectos reunia cerca de 50% dessa despesa.

#### 4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Gráfico IV.1 – PIDDAC 99 - Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/99

<sup>1</sup> Referem as GOP que, paralelamente a este esforço financeiro, se verificará um acréscimo de 18% nas transferências do Orçamento do Estado para as Autarquias Locais e para as Regiões Autónomas, as quais se destinarão, na sua maior parte, a investimento.

<sup>2</sup> Este decréscimo prende-se com o estado de adiantamento de projectos co-financiados no âmbito do QCA e inscritos no PIDDAC.

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representavam, nos documentos previsionais, respectivamente, cerca de um terço e mais de um quarto do PIDDAC.

## 4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

### 4.2.2.1 – Princípios gerais

O art. 106º da CRP determina a subordinação da elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à LEOE, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, a qual constitui uma lei de valor reforçado, por força do disposto no n.º 3 do art. 112º da Constituição. Nos termos desta lei, o Orçamento do Estado compreende *“todas as receitas e despesas da administração central, incluindo as receitas e despesas dos organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, adiante designados por fundos e serviços autónomos, bem como o orçamento da Segurança Social”*<sup>1</sup>.

Na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender<sup>2</sup>. Neste contexto, dispõe o art. 10º, conjugado com o n.º 1 do art. 12º, que a proposta orçamental a submeter à Assembleia da República contenha um mapa – o mapa XI – que deve *“apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a Administração Pública pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais, e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos”*.

A CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira da execução, como decorre do disposto no art. 26º (*“Princípios fundamentais”*) do mesmo diploma. Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art. 12º da LEOE e do mapa XI anexo à Lei do Orçamento de Estado com o mapa n.º 5 anexo à CGE é a ausência de identidade entre a informação apresentada por ambos. Com efeito, na referida conta, o mapa n.º 5 – intitulado *“Despesas - Investimentos do Plano - Pagamentos Efectivos”* –, contém apenas informação da execução orçamental no âmbito restrito do Cap. 50º do Orçamento do Estado, desagregada organicamente e por programas. Não contempla, como deveria, informação sobre as fontes de financiamento, execução orçamental por projecto<sup>3</sup>, e sobre a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, verifica-se que o referido mapa n.º 5, anexo à CGE, não foi elaborado em conformidade com o art. 26º da LEOE.

Sobre a orçamentação e contabilização da execução orçamental do PIDDAC pronunciou-se a DGO afirmando o seu empenho e disponibilidade no sentido *“da implementação das iniciativas tendentes à efectiva obtenção da informação subjacente às recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas”*, mas ressalvando que *“por vezes, a sua adopção prática é naturalmente condicionada por factores alheios a estes serviços”*.

Um dos condicionalismos apontados pela DGO prende-se com o facto de *“considerando a diversidade de regimes jurídicos existente e por que se regem os serviços da Administração Central bem como a inclusão nesta área do OE de programas e projectos cuja realização está cometida a entidades incluídas no sector empresarial*

---

<sup>1</sup> Cf. art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

<sup>2</sup> Cf. art. 9º, n.º 2.

<sup>3</sup> De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art. 17º da Lei Orgânica da Direcção-Geral do Orçamento, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, comete às respectivas delegações a competência para *“efectuar o controlo financeiro dos programas e projectos orçamentais”*.



*do Estado cujos meios financeiros são disponibilizados, em cumprimento de expressas autorizações constantes das leis que anualmente aprovam o OE, a título de «transferências», independentemente da informação de «retorno» sobre a sua efectiva aplicação nos mesmos objectivos», se revelar complexa a “determinação dos «pagamentos efectivos» por projecto, fontes de financiamento, programas por regiões e também o apuramento dos saldos reais transitados entre anos económicos”.*

No que respeita às medidas tendentes à obtenção e tratamento da informação que tem vindo a ser considerada pertinente por este Tribunal, a DGO dá conta de que foram pedidas ao Instituto de Informática alterações às aplicações informáticas existentes, no sentido de estas virem a permitir a “*orçamentação por fontes de financiamento quer das origens quer das aplicações, no orçamento do Estado e nos orçamentos privativos*”, e a adaptação aos “Investimentos do Plano” do SIC.

Afirma ainda a DGO que contribuirão para a implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal quer a progressiva adesão dos serviços simples à RAFE, quer as alterações a introduzir nas aplicações informáticas relativas aos orçamentos privativos dos serviços autónomos.

As justificações apresentadas e as informações prestadas pela DGO em nada invalidam as observações formuladas, destacando-se, não obstante, o empenho da DGO na implementação de medidas potencialmente geradoras de maior transparência e rigor financeiro na execução do PIDDAC.

#### 4.2.2.2 – Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos previsionais iniciais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resultava a seguinte estrutura de financiamento:

**Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional**

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE Inicial
Financiamento Nacional	Cap. 50º	513,9
	Outras Fontes	139,4
Financiamento Comunitário		(*) 334,3
<b>Total</b>		<b>987,6</b>

Fontes:

Lei n.º 87-A/98, de 31 Dezembro - GOP/99 e Lei n.º 87-B/98, de 31 Dezembro - OE/99. Esta Lei foi rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 1/99, de 16 de Janeiro e 9-A/99, de 12 de Março.

(\*) Correspondendo 26,8 milhões de contos ao Cap. 50º e 307,5 milhões de contos a “Outras Fontes”.

Para uma visualização das fontes de financiamento do PIDDAC global, de acordo com os documentos previsionais revistos, apresenta-se o quadro seguinte:

**Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global**

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap.50º	Nacional	332 823 853	70,5	148 606 083	30,7	481 429 936	50,4
	Comunitário	26 513 383	5,6	293 970	0,1	26 807 353	2,8
<b>Total – Cap. 50º</b>		<b>359 337 236</b>	<b>76,1</b>	<b>148 900 053</b>	<b>30,8</b>	<b>508 237 289</b>	<b>53,2</b>
Outras Fontes	Nacional	45 465 360	9,7	93 915 006	19,5	139 380 366	14,6
	Comunitário	67 230 491	14,2	240 297 704	49,7	307 528 195	32,2
<b>Total – Outras Fontes</b>		<b>112 695 851</b>	<b>23,9</b>	<b>334 212 710</b>	<b>69,2</b>	<b>446 908 561</b>	<b>46,8</b>
<b>Total</b>		<b>472 033 087</b>	<b>100,0</b>	<b>483 112 763</b>	<b>100,0</b>	<b>955 145 850</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Mapa XI do OE revisto (Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro).

A nível de execução financeira global do PIDDAC, o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados. No que respeita à execução orçamental foram considerados, exclusivamente para este efeito, os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa realizada pelos executores, uma vez que a CGE reflecte os pagamentos no caso dos serviços sem autonomia e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

**Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC**

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE revisto (1)		Executado (2)		Taxa de Execução (%)
		Valor	%	Valor	%	
Financiamento Nacional	Cap. 50º	481,4	50,4	461,6	54,2	95,9
	Outras Fontes	139,4	14,6	104,2	12,3	74,7
Financiamento Comunitário		334,3	35	* 285,5	33,5	85,4
<b>Total</b>		<b>955,1</b>	<b>100</b>	<b>851,3</b>	<b>100</b>	<b>89,1</b>

Fontes:

(1) Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (OE revisto).

(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

(\*) Correspondendo 22,1 milhões de contos ao Cap. 50º e 263,4 milhões de contos a “Outras Fontes”.

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE revisto - conjugação do quadro supra, com o quadro a seguir apresentado de Variação da Taxa de Execução Financeira - com o nível dos pagamentos efectuados (valores do DPP) verifica-se um acréscimo de 7,1% relativamente a 1998, ou seja, uma taxa de execução de 89,1%, apresentando as fontes de financiamento do PIDDAC as seguintes taxas: o Cap. 50º - FN, 95,9 % (acrécimo de 3,7 %) e as “Outras Fontes” – FN com 74,7% (acrécimo de 7,1%), o Financiamento Comunitário, 85,4 % (acrécimo de 10,5%).

**Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira**

Fontes de Financiamento		1998 (1)	1999 (2)	Variação (3)
Financiamento Nacional	Cap. 50º	92,2	95,9	3,7
	Outras Fontes	67,6	74,7	7,1
Financiamento Comunitário		74,9	85,4	10,5
<b>Total</b>		<b>82,0</b>	<b>89,1</b>	<b>7,1</b>

Fontes:

(1) Parecer da CGE de 1998.

(2) Taxa de execução, cfr. Quadro IV.3.

(3) = (2)-(1).

**4.2.2.3 – Programas por Ministério**

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:

**Quadro IV.5 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso**

(em contos)

Ministérios	N.º de Programas						Valor Orçamentado					
	Novos	%	Em Curso	%	Total	%	Novos	%	Em Curso	%	Total	%
EGN	19	14,6	41	5,5	60	6,8	1 651 170	4,0	13 795 959	1,5	15 447 129	1,6
MDN	23	17,7	33	4,4	56	6,4	1 183 482	2,8	2 247 897	0,2	3 431 379	0,4
MNE	1	0,8	14	1,9	15	1,7	45 778	0,1	5 455 829	0,6	5 501 607	0,6
MF	15	11,5	10	1,3	25	2,8	1 787 050	4,3	4 869 950	0,5	6 657 000	0,7
MAI	3	2,3	13	1,7	16	1,8	454 463	1,1	9 216 165	1,0	9 670 628	1,0
MEPAT	16	12,3	142	19,0	158	18,0	22 227 739	53,4	376 205 338	41,2	398 433 077	41,7
MJ	0	0,0	48	6,4	48	5,5	0	0,0	19 035 531	2,1	19 035 531	2,0
MEc	7	5,4	65	8,7	72	8,2	3 372 075	8,1	113 706 551	12,4	117 078 626	12,3
MADRP	9	6,9	86	11,5	95	10,8	2 547 400	6,1	147 835 763	16,2	150 383 163	15,7
ME	4	3,1	106	14,2	110	12,5	318 992	0,8	71 294 451	7,8	71 613 443	7,5
MS	7	5,4	16	2,1	23	2,6	5 187 650	12,5	36 480 133	4,0	41 667 783	4,4
MTS	4	3,1	30	4,0	34	3,9	523 640	1,3	32 796 178	3,6	33 319 818	3,5
MA	6	4,6	47	6,3	53	6,0	170 000	0,4	28 532 808	3,1	28 702 808	3,0
MC	12	9,2	82	10,9	94	10,7	608 117	1,5	16 578 473	1,8	17 186 590	1,8
MCT	4	3,1	16	2,1	20	2,3	1 516 768	3,6	35 500 500	3,9	37 017 268	3,9
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>100,0</b>	<b>749</b>	<b>100,0</b>	<b>879</b>	<b>100,0</b>	<b>41 594 324</b>	<b>100,0</b>	<b>913 551 526</b>	<b>100,0</b>	<b>955 145 850</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Mapa XI do OE revisto para 1999 (Lei n.º 176-A/99).



Para 1999 foram orçamentados 879 programas, dos quais 14,8% eram novos e 85,2% já se encontravam em curso.

Da leitura do quadro constata-se que o MEPAT continuaria a ser o responsável pelo maior número de programas (18%), seguido do ME (12,5%) e do MADRP (10,8%). Saliente-se que em termos de novos programas, o MDN seria responsável pelo maior número (23), ou seja, 17,7% do total, seguindo-se os EGN com 19 novos programas.

Do orçamento de 955,1 milhões de contos, 95,6% correspondia a programas em curso e apenas 4,4% respeitava a programas novos. Ainda de acordo com o OE revisto, apenas 41,6 dos 61 milhões de contos inicialmente previstos eram afectos a projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC pelos 15 Ministérios verifica-se que foi ao MEPAT, com 41,7% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc com 15,7% e 12,3%, respectivamente.

### **4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50º – Investimentos do Plano**

#### **4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50º**

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º, destinadas à execução anual do PIDDAC de todos os Ministérios, foram estimadas em 540,7 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas quer pela Assembleia da República quer pelo Governo resultaram num orçamento final de 561,5 milhões de contos, conforme evidenciado no quadro seguinte:



Quadro IV.6 – Alterações ao orçamento inicial da despesa - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (*)		Alterações Orçamentais				Orçamento Final		
	Valor (1)	%	Assembleia da República (**)		Governo (***)		Variação		
			(2)	Variação		Variação			
				Valor (3)	%	Valor	%	Valor	%
EGN	16 359 630	3,0	15 337 129	-1 022 501	-6,3	444 680	2,7	15 781 809	-3,5
MDN	3 721 000	0,7	3 431 379	-289 621	-7,8	0	0,0	3 431 379	-7,8
MNE	5 773 200	1,1	5 501 607	-271 593	-4,7	885 669	15,3	6 387 276	10,6
MF	6 657 000	1,2	6 657 000	0	0,0	4 195 280	63,0	10 852 280	63,0
MAI	10 363 265	1,9	9 670 628	-692 637	-6,7	237 542	2,3	9 908 170	-4,4
MEPAT	219 990 100	40,7	210 085 094	-9 905 006	-4,5	22 053 115	10,0	232 138 209	5,5
MJ	13 382 320	2,5	12 355 531	-1 026 789	-7,7	5 572	0,0	12 361 103	-7,6
Mec	35 022 466	6,5	35 022 466	0	0,0	1 170 407	3,3	36 192 873	3,3
MADRP	58 509 757	10,8	51 740 999	-6 768 758	-11,6	17 720 746	30,3	69 461 745	18,7
ME	63 805 100	11,8	59 291 477	-4 513 623	-7,1	690 014	1,1	59 981 491	-6,0
MS	41 994 595	7,8	39 274 288	-2 720 307	-6,5	1 574 760	3,7	40 849 048	-2,7
MTS	7 329 133	1,4	6 758 675	-570 458	-7,8	43 202	0,6	6 801 877	-7,2
MA	29 649 851	5,5	26 282 108	-3 367 743	-11,4	3 790 994	12,8	30 073 102	1,4
MC	14 888 500	2,8	14 200 640	-687 860	-4,6	297 280	2,0	14 497 920	-2,6
MCT	13 274 000	2,5	12 628 268	-645 732	-4,9	120 608	0,9	12 748 876	-4,0
<b>Total</b>	<b>540 719 917</b>	<b>100</b>	<b>508 237 289</b>	<b>-32 482 628</b>	<b>-6,0</b>	<b>53 229 869</b>	<b>9,8</b>	<b>561 467 158</b>	<b>3,8</b>

(3) = (2) - (1)

(\*) Fonte: OE. Do valor total de 540 719 917 contos, 26 807 353 correspondem ao financiamento comunitário e os restantes 513 912 564 a financiamento nacional

(\*\*) Lei de revisão do OE, Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro.

(\*\*\*) Alterações relativas a créditos especiais (34 034 589 contos) e a dotações provisionais (19 195 280 contos) - DGO.

As alterações da competência da Assembleia da República foram aprovadas através da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro, que alterou a Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

As alterações provenientes de transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e da abertura de créditos especiais (53 229 869 contos), nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, foram aprovadas pelo Governo, nos termos da alínea e) do n.º 2, do art. 3º do mesmo diploma.

A abertura de créditos especiais (34 milhões de contos) representa 63,9% das alterações da responsabilidade do Governo e 6,29% do total do orçamento inicial. As transferências com contrapartida na dotação provisional (19,1 milhões de contos) representam 36% das alterações da competência do governo e 3,5% do orçamento inicial.

#### 4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas “realizadas” – Cap. 50º

Com vista à análise das despesas em Investimentos do Plano, o quadro que a seguir se apresenta, permite efectuar a análise da despesa “realizada”<sup>1</sup> (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

**Quadro IV.7 – Despesas “realizadas” por ministérios e por agrupamentos económicos - Cap. 50º**

(em contos)

Ministérios	Despesas Correntes					Total		Despesas de Capital			Total		Total Geral	
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06			Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11				
	Desp. c/ Pessoal	Aq. de Serviços	Transf. Correntes	Subsídios	O. Desp. Correntes	Valor	%	Aq. de Bens de Capital	Transf. de Capital	O. Desp. Capital	Valor	%	Valor	%
EGN	3 320	2 060 603	1 588 247	136 300	0	3 788 470	27,6	3 795 116	6 162 917		9 958 033	72,4	13 746 503	2,7
MDN	0	584 146	40 941	0	0	625 087	19,7	2 434 836	118 455	0	2 553 291	80,3	3 178 378	0,6
MNE	101 058	1 653 110	169 944	0	0	1 924 112	32,9	3 442 247	483 422	0	3 925 669	67,1	5 849 781	1,2
MF	0	2 018 143	3732	0	0	2 021 875	20,6	7 789 788	20 247	0	7 810 035	79,4	9 831 910	1,9
MAI	0	856 252	47584	0	0	903 836	9,7	7 584 418	874 970	0	8 459 388	90,3	9 363 224	1,8
MEPAT	98 125	2 093 850	5 336 517	0	0	7 528 492	3,6	4 466 193	197 554 585		202 020 778	96,4	209 549 270	41,4
MJ	0	1 076 925	28 352	0	0	1 105 277	10,1	9 228 801	571 665	0	9 800 466	89,9	10 905 743	2,2
MEc	10 049	782 441	11 621 184	0	0	12 413 674	36,6	321 151	21 184 104	0	21 505 255	63,4	33 918 929	6,7
MADRP	129 582	1 495 313	19 443 494	741 094	9 020	21 818 503	34,4	7 123 453	34 503 304	0	41 626 757	65,6	63 445 260	12,5
ME	0	2 257 403	1 018 760	0	225 677	3 501 840	6,4	32 726 633	18 048 135	454 490	51 229 258	93,6	54 731 098	10,8
MS	24 042	429 380	98 185	0	0	551 607	1,6	20 536 574	14 310 668	0	34 847 242	98,4	35 398 849	7,0
MTS	1 404	17 699	159 051	0	0	178 154	2,8	448 532	5 687 564	0	6 136 096	97,2	6 314 250	1,2
MA	252 328	5 112 339	1 799 237	0	0	7 163 904	28,8	14 768 652	2 963 337	0	17 731 989	71,2	24 895 893	4,9
MC	119 511	1 605 554	2 729 560	102 565		4 557 190	34,3	2 520 060	6 225 615	0	8 745 675	65,7	13 302 865	2,6
MCT	0	19 301	8 235 119	0	0	8 254 420	69,1	34 951	3 662 916	0	3 697 867	30,9	11 952 287	2,4
<b>Total</b>	<b>739 419</b>	<b>22 062 459</b>	<b>52 319 907</b>	<b>979 959</b>	<b>234 697</b>	<b>76 336 441</b>	<b>15,1</b>	<b>117 221 405</b>	<b>312 371 904</b>	<b>454 490</b>	<b>430 047 799</b>	<b>84,9</b>	<b>506 384 240</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE 1999

<sup>1</sup> 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 e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE reflecte tão-só despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas.



A despesa “realizada” em Investimentos do Plano foi de 506,3 milhões de contos, dos quais 84,9% foram direccionados para despesas de capital e 15,1% para despesas correntes, verificando-se, assim, um desvio de 2,1% relativamente à previsão contida nas GOP de, respectivamente, 87% para despesas de capital e 13% para despesas correntes.

De salientar também que dos 506,3 milhões de contos de despesa “realizada”, o esforço financeiro nacional situou-se em 484,1 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 22,2 milhões de contos, sendo 19,3 oriundos do FEDER, 0,2 do FSE e os restantes 2,7 de outras fontes.

O peso do agrupamento económico “Transferências” (correntes e de capital) foi de 72,0 %, apenas mais 0,2% do que o verificado no ano anterior (71,8%) e mais 1,7% do que em 1997 (70,3%).

Tal como foi verificado na orçamentação, cfr. 5º parágrafo do ponto 4.2.2.3 – Programas por Ministério, também, no referente à execução, os dois Ministérios ali referidos, MEPAT e MADRP, são responsáveis pela maior fatia, 53,9%, da despesa executada, com, respectivamente, 41,4% e 12,5%.

#### 4.2.3.3 – Variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º

Da análise do quadro que a seguir se apresenta regista-se que a taxa de execução dos Investimentos do Plano foi de 90,2 %, menos 0,3% do que a registada em 1998, sendo esta superior à taxa de execução registada em 1997 (85,5%).

**Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos - Cap. 50º**

(em contos)

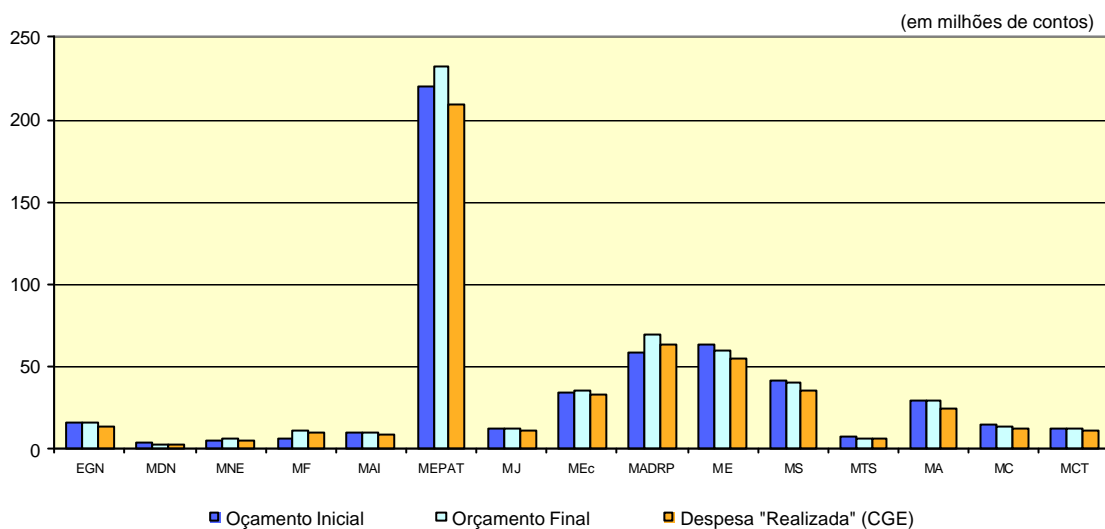
Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa “realizada”		Taxa de execução (%)	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
01 - Despesas com pessoal	664 347	831 915	549 509	739 419	82,7	88,9
02 - Aquisição de bens e serviços	24 467 805	27 984 472	18 844 605	22 062 459	77,0	78,8
04 - Transferências correntes	56 515 935	54 661 239	53 528 224	52 319 907	94,7	95,7
05 - Subsídios	1 082 037	1 018 820	1 020 749	979 959	94,3	96,2
06 - Outras despesas correntes	93 455	234 865	93 328	234 697	99,9	99,9
07 - Aquisição de bens de capital	139 327 371	133 567 171	117 156 556	117 221 405	84,1	87,8
08 - Transferências de capital	317 653 547	342 697 035	297 456 556	312 371 904	93,6	91,2
11 - Outras despesas de capital	309 952	471 641	309 041	454 490	99,7	96,4
<b>Total</b>	<b>540 114 449</b>	<b>561 467 158</b>	<b>488 958 568</b>	<b>506 384 240</b>	<b>90,5</b>	<b>90,2</b>

Fonte: CGE/98 e 1999

Em termos de agrupamentos económicos, à semelhança do verificado em 1998, apresentaram taxas de execução inferiores à taxa de execução global os relativos a “Aquisição de Bens e Serviços”, “Despesas com Pessoal” e “Aquisição de Bens de Capital”, tendo todos os outros taxas superiores.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa “realizada” por Ministério (Cap. 50º) pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada - Cap. 50º



Fonte: Quadros n.º IV.6 e IV.7

Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução %		Variação (7)=(6)-(5)
	1998 (1)	1999 (2)	1998 (3)	1999 (4)	1998 (5)	1999 (6)	
EGN	14 298 186	15 781 809	11 767 195	13 746 503	82,3	87,1	4,8
MDN	2 698 618	3 431 379	2 522 805	3 178 378	93,5	92,6	-0,9
MNE	5 277 801	6 387 276	4 894 903	5 849 781	92,7	91,6	-1,1
MF	6 835 306	10 852 280	6 050 004	9 831 910	88,5	90,6	2,1
MAI	9 937 904	9 908 170	8 862 693	9 363 224	89,2	94,5	5,3
MEPAT	214 559 054	232 138 209	198 419 571	209 549 270	92,5	90,3	-2,2
MJ	11 985 413	12 361 103	11 005 538	10 905 743	91,8	88,2	-3,6
ME	34 416 328	36 192 873	32 385 739	33 918 929	94,1	93,7	-0,4
MADRP	72 086 056	69 461 745	67 521 402	63 445 260	93,7	91,3	-2,3
ME	61 609 478	59 981 491	57 189 325	54 731 098	92,8	91,2	-1,6
MS	42 630 141	40 849 048	38 699 123	35 398 849	90,8	86,7	-4,1
MTS	5 959 857	6 801 877	5 556 266	6 314 250	93,2	92,8	-0,4
MA	31 840 128	30 073 102	20 785 397	24 895 893	65,3	82,8	17,5
MC	13 905 714	14 497 920	11 970 673	13 302 865	86,1	91,8	5,7
MCT	12 074 465	12 748 876	11 327 934	11 952 287	93,8	93,8	0,0
<b>Total</b>	<b>540 114 449</b>	<b>561 467 158</b>	<b>488 958 568</b>	<b>506 384 240</b>	<b>90,5</b>	<b>90,2</b>	<b>-0,3</b>

Fonte: CGE 1998 e 1999



Da análise do quadro supra verifica-se que 73% dos Ministérios apresentam taxas de execução que variam entre os 90,3% e os 94,5%. Os restantes Ministérios - Justiça (88,2%), Encargos Gerais da Nação (87,1%), Ministério da Saúde (86,7%) e o do Ambiente (82,8%) - registaram taxas inferiores à taxa de execução global (90,2%).

Da análise da distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, de acordo com o Quadro IV. 10, conclui-se que o MEPAT absorve 41,4% da despesa “realizada”, seguindo-se-lhe o MADRP e o ME respectivamente, com 12,5% e 10,8%.

**Quadro IV.10 – Evolução da execução orçamental em termos orgânicos - Cap. 50°**

(em milhões de contos)

Ministérios	1997		1998		1999		Variação (1998-1997)		Variação (1999-1998)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGN	8,5	1,8	11,8	2,4	13,7	2,7	3,3	38,8	1,9	16,1
MDN	1,4	0,3	2,5	0,5	3,2	0,6	1,1	78,6	0,7	28,0
MNE	4,8	1,0	4,9	1,0	5,9	1,2	0,1	2,1	1	20,4
MF	5,2	1,1	6,1	1,2	9,8	1,9	0,9	17,3	3,7	60,7
MAI	6	1,3	8,7	1,8	9,4	1,9	2,7	45,0	0,7	8,0
MEPAT	189,9	41,2	198,4	40,6	209,5	41,4	8,5	4,5	11,1	5,6
MJ	11	2,4	11	2,2	10,9	2,2	0	0,0	-0,1	-0,9
Mec	28,5	6,2	32,4	6,6	33,9	6,7	3,9	13,7	1,5	4,6
MADRP	67,4	14,6	67,5	13,8	63,4	12,5	0,1	0,1	-4,1	-6,1
ME	54,5	11,8	57,2	11,7	54,7	10,8	2,7	5,0	-2,5	-4,4
MS	40,1	8,7	38,7	7,9	35,4	7,0	-1,4	-3,5	-3,3	-8,5
MTS	4,3	0,9	5,6	1,1	6,3	1,2	1,3	30,2	0,7	12,5
MA	19,7	4,3	20,8	4,3	24,9	4,9	1,1	5,6	4,1	19,7
MC	9,3	2,0	12	2,5	13,3	2,6	2,7	29,0	1,3	10,8
MCT	9,7	2,1	11,3	2,3	12	2,4	1,6	16,5	0,7	6,2
<b>Total</b>	<b>460,7</b>	<b>100,0</b>	<b>488,9</b>	<b>100,0</b>	<b>506,3</b>	<b>100,0</b>	<b>28,2</b>	<b>6,1</b>	<b>17,4</b>	<b>3,6</b>

Fonte: CGE 1997, 1998 e 1999 e documentos complementares.

Observa-se ainda que a evolução global da execução orçamental apresenta, de 1997 para 1998, uma variação positiva de 28,2 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 6,1%. Igualmente positiva, mas de menor valor, foi a evolução de 1998 para 1999, a qual apresenta uma variação de 17,4 milhões de contos. Dos quatro Ministérios que apresentam valores negativos é no Ministério da Saúde que se verifica a maior variação negativa (8,5%). As maiores variações relativas, em termos positivos, registaram-se nos Ministérios das Finanças (60,7%), da Defesa Nacional (28,0%), dos Negócios Estrangeiros (20,4%) e do Ambiente (19,7%).

Relativamente à execução da despesa realizada por sectores, e ainda no que respeita ao Cap. 50°, foram utilizados os elementos fornecidos pelo DPP apresentados no quadro seguinte:

**Quadro IV.11 – Execução por sectores - Cap. 50º**

(em milhares de contos)

Sector	Financiamento				Total		Taxa de Financiamento %	
	Nacional		Comunitário				Nac.	Com.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Cultura	16 264,2	3,5	307,8	1,4	16 572,0	3,4	98,1	1,9
Educação	46 647,8	10,1	6 309,2	28,5	52 957,0	10,9	88,1	11,9
Formação Profissional e Emprego	424,8	0,1	70,4	0,3	495,2	0,1	85,8	14,2
Saúde	24 458,0	5,3	6 045,9	27,4	30 503,9	6,3	80,2	19,8
Ação e Reintegração Social	5 191,3	1,1	0,0	0,0	5 191,3	1,1	100,0	0,0
Ambiente e Revitalização Urbana	49 589,8	10,7	2 933,8	13,3	52 523,6	10,9	94,4	5,6
Justiça	7 929,5	1,7	0,0	0,0	7 929,5	1,6	100,0	0,0
Desporto, Recreio e Lazer	7 046,5	1,5	0,0	0,0	7 046,5	1,5	100,0	0,0
Agricultura	48 407,1	10,5	2 086,7	9,4	50 493,8	10,4	95,9	4,1
Pescas	5 040,7	1,1	31,1	0,1	5 071,8	1,0	99,4	0,6
Indústria e Energia	38 722,7	8,4	0,0	0,0	38 722,7	8,0	100,0	0,0
Comércio e Turismo	10 032,5	2,2	816,7	3,7	10 849,2	2,2	92,5	7,5
Transportes e Comunicações	129 806,8	28,1	0,0	0,0	129 806,8	26,8	100,0	0,0
Ciência e Tecnologia	13 610,4	2,9	380,9	1,7	13 991,3	2,9	97,3	2,7
Qualidade na Administração Pública	33 063,2	7,2	3 009,6	13,6	36 072,8	7,5	91,7	8,3
Segurança e Ordem Pública	11 717,2	2,5	5,6	0,0	11 722,8	2,4	100,0	0,0
Apoio ao Desenvolvimento Regional	13 693,8	3,0	104,9	0,5	13 798,7	2,9	99,2	0,8
<b>Total</b>	<b>461 646,3</b>	<b>100</b>	<b>22 102,6</b>	<b>100</b>	<b>483 748,9</b>	<b>100,0</b>	<b>95,4</b>	<b>4,6</b>

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

Sobre esta divergência alega a DGO que, por via das alterações que estão a ser introduzidas e de que se dá conta no ponto 4.2.2.1, “*se espera ser viável o apuramento dos saldos reais transitados com vista a clarificar os dados que habitualmente são apresentados pela Estrutura Central de Planeamento*”.

#### 4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC Global por Sectores

Uma análise da execução do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas anteriormente em relação ao Cap. 50º, devido à introdução das “Outras Fontes”, conforme se evidencia no quadro seguinte. Assim, na execução global do PIDDAC, o Sector dos Transportes e



Comunicações continua a deter o maior peso, 26,6 %, mas, em seguida, contrariamente ao Cap. 50º, vem a Agricultura com 15,8% e a Indústria e Energia com 14,5%. Estes três sectores, cofinanciados em 200,1 milhões de contos, absorvem 70,1% do financiamento comunitário do PIDDAC global.

**Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores**

(em milhares de contos)

Sector	Financiamento				Total		Taxa de Financiamento %	
	Nacional		Comunitário				Nac.	Com.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac.	Com.
Cultura	16 447,8	2,9	1 823,7	0,6	18 271,5	2,1	90,0	10,0
Educação	53 912,9	9,5	17 307,7	6,1	71 220,6	8,4	75,7	24,3
Formação Profissional e Emprego	4 724,1	0,8	4 782,5	1,7	9 506,6	1,1	49,7	50,3
Saúde	24 458,1	4,3	7 787,0	2,7	32 245,1	3,8	75,9	24,1
Ação e Reintegração Social	9 982,5	1,8	2 199,6	0,8	12 182,1	1,4	81,9	18,1
Ambiente e Revitalização Urbana	51 821,7	9,2	6 088,0	2,1	57 909,7	6,8	89,5	10,5
Justiça	17 928,9	3,2	0,0	0,0	17 928,9	2,1	100,0	0,0
Desporto, Recreio e Lazer	7 046,4	1,2	1 081,0	0,4	8 127,4	1,0	86,7	13,3
Agricultura	48 796,3	8,6	84 041,4	29,4	132 837,7	15,6	36,7	63,3
Pescas	5 040,7	0,9	6 852,1	2,4	11 892,8	1,4	42,4	57,6
Indústria e Energia	38 722,7	6,8	84 613,4	29,6	123 336,1	14,5	31,4	68,6
Comércio e Turismo	10 032,6	1,8	12 834,1	4,5	22 866,7	2,7	43,9	56,1
Transportes e Comunicações	194 955,7	34,5	31 416,3	11,0	226 372,0	26,6	86,1	13,9
Ciência e Tecnologia	13 836,8	2,4	16 073,3	5,6	29 910,1	3,5	46,3	53,7
Qualidade na Administração Pública	42 606,5	7,5	6 656,1	2,3	49 262,6	5,8	86,5	13,5
Segurança e Ordem Pública	11 717,2	2,1	5,6	0,0	11 722,8	1,4	100,0	0,0
Apoio ao Desenvolvimento Regional	13 739,4	2,4	1 978,5	0,7	15 717,9	1,8	87,4	12,6
<b>Total</b>	<b>565 770,3</b>	<b>100</b>	<b>285 540,3</b>	<b>100</b>	<b>851 310,6</b>	<b>100</b>	<b>66,5</b>	<b>33,5</b>



## 4.3 – Programa do PIDDAC “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”

### 4.3.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto do INAG, entidade responsável pela gestão e execução do Programa e, em termos de recolha de informação, junto das entidades a quem foi concessionada a exploração e gestão de alguns Projectos.

O objecto de auditoria visou a análise da gestão e execução do Programa, com vista a caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais, ambientais e financeiros previstos com a sua implementação, 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*”.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise do Programa em termos das macro-referências dos Programas de Governo e das GOP, no período de 1995 a 2000, observou-se a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, e verificaram-se os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo na perspectiva da sua concepção, organização e eficácia.

Foram, assim, estabelecidos objectivos operacionais que visavam a identificação dos sistemas de gestão e de informação, a caracterização, a monitorização das vertentes orçamentais, de programação e de execução, a análise do funcionamento dos suportes lógicos administrativo-financeiros e da legalidade e regularidade financeira, a aferição dos processos de controlo e a verificação da utilidade instrumental dos resultados, com vista aos ajustamentos ou reorientações programáticas a decidir pelos responsáveis.

### 4.3.2 – Caracterização do Programa

De acordo com os mapas XI dos OE de 1998 e 1999, o Programa era composto por sete projectos:

- ◆ Consolidação da Escarpa da Zona Ribeirinha do Tejo<sup>1</sup>;
- ◆ Despoluição da Bacia do Alviela;
- ◆ Intervenções na Orla Costeira;
- ◆ Protecção e Requalificação do Ambiente Urbano e Envolvente da Rede Hidrográfica;
- ◆ Reversão do Sistema de Sines;
- ◆ Sistema de Saneamento da Costa do Estoril;
- ◆ Valorização de Praias Fluviais.

O Programa visava contribuir para a protecção dos recursos hídricos através, designadamente, da realização de obras de regularização fluvial e costeira, da melhoria dos sistemas existentes e ainda da

---

<sup>1</sup> Este Projecto deixou de constar no Mapa XI do OE de 1999.



implementação de um sistema de fiscalização do ambiente e recursos naturais. Observou-se, no entanto, a ausência de objectivos globais formalmente definidos, e de um enquadramento legal definidor dos objectivos a alcançar.

Os objectivos explícitos do Programa foram de índole eminentemente financeira, não se verificando marcas de ordenação e programação temporal, física e financeira suportadas em planos de médio/longo prazo.

### 4.3.3 – Execução financeira global

A comparação entre a programação e a realização financeira do Programa, em 1998/1999, é a expressa no mapa da página seguinte, do qual se evidencia:

No que respeita ao financiamento nacional, foram utilizados, em 1998 e 1999, 4 358 007 e 4 550 744 contos, respectivamente, a que correspondeu uma taxa de realização de 94,4% e de 90,3%.

A nível de verbas comunitárias foram utilizados, em 1998 e 1999, 568 658 e 134 784 contos, respectivamente, a que correspondeu uma taxa de realização de 17,4% e de 71,4%.

A baixa taxa de realização financeira das verbas comunitárias, em especial no primeiro destes anos, decorreu do facto de estas verbas não terem tido contrapartida financeira nacional, uma vez que foram inscritas inicialmente no PIDDAC a título de estimativa, tendo os projectos sofrido alguns atrasos e/ou as expectativas de candidaturas não foram cumpridas, realçando-se que em relação aos projectos auditados foi esta última razão, segundo o INAG, a causa do fraco financiamento comunitário.

No entanto, em relação ao ano de 1998, se considerarmos a dotação final disponibilizada pela União Europeia (597 661 contos) a taxa de execução é de 95%.

O Projecto “Consolidação da Escarpa Ribeirinha do Tejo – Almada” – e a sua programação financeira foram incluídos na Mapa XI do OE por decisão externa ao INAG, mais precisamente em sede de discussão do OE na Assembleia da República.

No entanto, a área que este Projecto abrangia não se inseria na área de jurisdição do INAG, pelo que este Instituto não poderia vir a suportar os encargos desta intervenção, razão pela qual não foi prevista, no mapa financeiro comparativo supra referido, qualquer programação ou execução financeira.

**Quadro IV.13 – Comparação entre a programação e a execução financeira - 98/99**

(em contos)

PROJECTOS	1998			1999		
	Programação (1)	Execução (2)	Taxa realização (2/1) %	Programação (1)	Execução (2)	Taxa realização (2/1) %
Consolidação da Escarpa da Zona Rib. Tejo	-	-		-	-	
Despoluição da Bacia do Alviela						
F.N.	827 634	825 523	99,7	832 146	783 711	94,2
F.C.	392 000	117 641	30,0	27 787	27 786	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>1 219 634</b>	<b>943 164</b>	<b>77,3</b>	<b>859 933</b>	<b>811 497</b>	<b>94,4</b>
Intervenções na Orla Costeira						
F.N.	1 597 029	1 525 257	95,5	1 641 900	1 607 720	97,9
F.C.	1 817 000	358 252	19,7	160 894	106 998	66,5
<b>TOTAL</b>	<b>3 414 029</b>	<b>1 883 509</b>	<b>55,2</b>	<b>1 802 794</b>	<b>1 714 718</b>	<b>95,1</b>
Prot. e Requal. do Amb. Urbano e Envolvente da Rede Hidrográfica						
F.N.	899 128	881 418	98,0	1 930 716	1 727 980	89,5
F.C.	1 058 000	92 765	8,8	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>1 957 128</b>	<b>974 183</b>	<b>49,8</b>	<b>1 930 716</b>	<b>1 727 980</b>	<b>89,5</b>
Reconversão do Sistema de Sines						
F.N.	571 000	560 124	98,1	309 322	264 443	85,5
Sistema da Costa do Estoril						
F.N.	632 000	506 827	80,2	185 634	114 033	61,4
Valorização das Praias Fluviais						
F.N.	90 000	58 855	65,4	140 000	52 855	37,7
<b>TOTAL F.N.</b>	<b>4 616 791</b>	<b>4 358 007</b>	<b>94,4</b>	<b>5 039 718</b>	<b>4 550 744</b>	<b>90,3</b>
<b>TOTAL F.C.</b>	<b>3 267 000</b>	<b>568 658</b>	<b>17,4</b>	<b>188 681</b>	<b>134 784</b>	<b>71,4</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>7 883 791</b>	<b>4 926 665</b>	<b>62,5</b>	<b>5 228 399</b>	<b>4 685 528</b>	<b>89,6</b>

#### 4.3.4 – Micro-Envolvente do Programa

A análise seguinte respeita aos elementos mais relevantes do processo de avaliação dos Projectos a que foi dada especial ênfase no trabalho de auditoria: o Projecto “Despoluição da Bacia do Alviela” e o Projecto “Sistema de Saneamento da Costa do Estoril”.



#### 4.3.4.1 – Projecto “Despoluição da Bacia do Alviela” – PDBA

Relativamente a este Projecto, observou-se, em síntese, que:

◆ **No que respeita à concepção do Projecto:**

Os únicos objectivos detectados inseriam-se no Plano Nacional da Política de Ambiente (PNPA) de 1995, no qual foram globalmente reflectidos os recursos financeiros previstos na resolução dos casos mais graves de poluição hídrica, entre os quais se inclui o Rio Alviela. Estes objectivos financeiros eram fundamentais com vista à melhoria da qualidade do abastecimento de água e controlo da poluição, mas também imprecisos e insuficientes por não ser formulado um quadro fundamental de avaliação dos problemas associados à transferência de poluição entre meios nem a promoção de sistemas adequados para a deposição e tratamento de lamas.

A ausência de enquadramento legal de uma estrutura de partida e a inexistência de um quadro lógico de aplicação e de medidas integradas e a prever no Projecto impossibilitaram a avaliação da coerência das acções já realizadas e do grau de complementaridade com outras áreas e Projectos.

Não foi também identificada uma arquitectura de coerência vertical que deveria estabelecer uma articulação entre objectivos estratégicos e os objectivos intermédios e o lançamento de acções (empreendimentos).

O desenvolvimento deste Projecto passou pela necessidade de solucionar o problema dos esgotos da Região de Alcanena, agravado pela indústria local que lançava nas linhas de água quantidades elevadas de contaminantes.

Em termos de relação objectivos/metapas, verificou-se a ausência de indicadores, nomeadamente físicos, que se constituíssem como metas do Projecto ajustadas às necessidades da Região. Era fundamental a formulação de metas claras dada a necessidade de adoptar medidas que visassem diminuir a poluição da Região de Alcanena.

No que respeita ao financiamento, o Projecto devia ter sido dotado de um quadro previsional financeiro para conclusão das obras necessárias, sem as restrições orçamentais do PIDDAC.

◆ **No que respeita ao processo de implementação do Projecto:**

A gestão está fortemente dependente dos investimentos que são necessários para dotar a ETAR da sua máxima operacionalidade. Verificou-se, porém, a ausência de um Plano de Médio Prazo (PMP), apoiado em estudos e levantamentos das necessidades da Região, com vista a conhecer as necessidades do empreendimento e a grandeza dos investimentos a concretizar.

Ao nível do acompanhamento e controlo não se detectaram sistemas de informação e comunicação que permitissem recolher e trocar as informações necessárias à condução, à gestão e ao controlo das operações.

No entanto, confirmaram-se mecanismos de monitorização técnica do Projecto minimamente satisfatórios.

◆ **No que se refere ao grau de execução dos empreendimentos:**

Os recursos financeiros mobilizados ultrapassaram quase sempre os custos inicialmente previstos, em consequência de trabalhos a mais, nalguns casos de elevados montantes, evidenciando ineficiência da programação.

Verificou-se também a ausência de um quadro de indicadores, de diferente natureza (de controlo de qualidade do projecto, físicos e financeiros), concorrentes para os sistemas de gestão, controlo e avaliação do Projecto.

Os empreendimentos apresentam, de um modo geral, um nível de qualidade satisfatório.

**4.3.4.2 – Projecto “Sistema de Saneamento da Costa do Estoril” – PSSCE**

Relativamente aos elementos mais relevantes do processo de avaliação deste Projecto, observou-se, em síntese, que:

◆ **Na perspectiva de concepção do Projecto:**

Os objectivos detectados inseriam-se na necessidade de alteração da situação existente na zona da Costa do Estoril, através da construção de um sistema base, para o qual fossem conduzidas as águas residuais urbanas, por forma a que estas deixassem de ser lançadas nas linhas de água e no mar junto à costa. Tinham, ainda, por finalidade promover, respectivamente, a despoluição daquelas linhas de água e garantir através do controlo das águas residuais e da sua deposição final em local adequado e em condições de segurança, a qualidade das águas das praias para fins balneares até níveis que respeitassem as normas mais exigentes, nomeadamente o valor guia da UE para a contaminação (100 CF/100 ml).

A programação financeira inicial dos objectivos do Projecto foi inadequada, sendo suprida à medida das necessidades e do desenvolvimento da obra.

Observou-se uma lógica integrada para resolução de um problema de poluição grave de cursos de águas e das praias daquela zona turístico/balnear, entretanto degradada e em vias de abandono, em consequência da ausência de infra-estruturas de saneamento básico adequadas à explosão turística e urbana verificada na região da Costa do Estoril.

Foi efectuado um adequado enquadramento legal, senão na situação inicial, pelo menos quando foi tomada a decisão de incrementar e conduzir o processo de construção do Sistema-base de Saneamento da Costa do Estoril.

Verificou-se, assim, a existência de um quadro lógico de identificação, concepção, projecto e construção do SSCE, bem como um enquadramento legal e institucional do Projecto.

Existiu, em suma, uma arquitectura coerente, com uma articulação entre o que podemos designar por objectivos estratégicos e intermédios e o lançamento das acções (empreendimentos), embora espaçada no tempo.



Quanto à relação objectivos/metapas, verificou-se a ausência de indicadores, nomeadamente físicos, que se constituíssem como metas do Projecto ajustadas às necessidades, complexidade e sazonalidade do meio urbano/balnear onde se desenvolveu.

A extinção, transferência e criação de nova estrutura para a conclusão da concepção e construção das obras e equipamentos (2ª fase) afectas ao Projecto, impediram a avaliação da coerência e das acções no seu conjunto. Era fundamental que, para além da formulação de metas claras, tivesse havido continuidade ou transição adequada da estrutura inicial do Projecto.

A estrutura de projecto especificamente criada para o efeito (GSBCE) e dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, teve em vista o incremento e condução do processo de construção do Sistema-base de Saneamento da Costa do Estoril. Porém, esta estrutura foi extinta ainda antes da conclusão da 1ª fase, pelo que se perdeu a necessária visão de conjunto sobre se o Projecto estaria e/ou viria a ser dotado do conveniente quadro financeiro previsiona, de modo a que a conclusão das obras não estivesse limitada por restrições orçamentais.

◆ **No que respeita ao processo de implementação:**

A responsabilidade pelas obras da fase principal – 1ª fase - do SSCE, bem como pela coordenação e direcção da fiscalização foi do GSBCE e do INAG, através do NAOSCE. A responsabilidade pela 2ª fase das obras, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 142/95, de 14 de Junho, foi transferida para a SANEST, S.A.

Quanto ao acompanhamento e controlo, é de salientar a qualidade da monitorização técnica e operacional verificada 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.

◆ **No que se refere ao grau de execução dos empreendimentos:**

Nas obras da 1ª fase do SSCE, os recursos financeiros mobilizados ultrapassaram quase sempre os custos inicialmente previstos, evidenciando ineficiências várias. Estas resultam, resumidamente, de projecções irrealistas dos custos iniciais, da inadequada temporização dos planos de trabalho em relação à realidade urbano-social, de deficiências de concepção de projectos e sobretudo da sua inadequada implementação na realidade do espaço e do tempo, de deficientes e/ou insuficientes prospecções geológicas e de deficientes e/ou insuficientes previsões iniciais de equipamentos e ferramentas técnicas.

Algumas daquelas situações resultaram, em síntese, de deficiente planeamento e da falta de experiência em obras da dimensão e natureza do projecto objecto da auditoria.

Salienta-se, no entanto, a qualidade, a grandeza, a complexidade e a tecnicidade indispensável à concepção, execução e construção dos vários projectos de que resultou o SSCE, e que este funciona com resultados positivos.

Para o acompanhamento e controlo da gestão e exploração do SSCE, são utilizadas, pela SANEST, S.A., modernas tecnologias, nomeadamente, um Sistema de Telegestão que permite a telemedição, o telecontrolo e o telecomando de todos os equipamentos das estações elevatórias e da ETAR, visando quer a optimização da gestão quer o controlo do funcionamento dos meios que lhe estão afectos e, consequentemente, da preservação do meio ambiente, seu objectivo principal.

Tem vindo a ser efectuado o controlo sobre a evolução dos efeitos ambientais no ecossistema envolvente do SSCE, através de trabalhos prospectivos, de análise e de monitorização, executados e/ou contratualizados pela SANEST ou ainda por outras entidades a quem cumpre igualmente zelar pela qualidade das águas balneares da Costa do Estoril, do seu ambiente e dos recursos hídricos.

As características principais das metodologias, procedimentos e rotinas de gestão, bem como a eficácia da utilização dos meios tecnológicos, utilizados no controlo do processo, puderam ser observadas durante a verificação “in loco” da monitorização e foram posteriormente especificadas, enquadradas e fundamentadas pela SANEST, S.A.

#### **4.3.5 – Síntese da Avaliação Global do Programa**

Apresentam-se no quadro seguinte as principais observações de auditoria em matéria de avaliação global do Programa PIDDAC “Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”.



Quadro IV.14 – Avaliação Global do Programa

Na perspectiva da concepção do programa:

Dimensão Analítica	Critérios de Avaliação		
	Pertinência	Coerência	Oportunidade
Objectivos e programação	<p>O programa visa, fundamentalmente, contribuir para a protecção, conservação e valorização dos recursos hídricos, melhorando os sistemas existentes através, designadamente, da realização de obras no sentido de resolver/mitigar problemas existentes ao nível da orla costeira, da regularização fluvial, da protecção contra cheias e do saneamento de águas residuais industriais e domésticas, bem como do abastecimento de água industrial e doméstica (incorporando algumas prestações de serviços).</p> <p>Pretende, também, implementar um sistema de fiscalização do ambiente e dos recursos hídricos.</p>	<p>No que respeita aos objectivos do Programa, verificou-se a ausência de objectivos globais formalmente definidos, não tendo sido estabelecido um enquadramento legal definidor dos objectivos a alcançar, sendo o seu âmbito delimitado pelos Projectos previstos no Mapa XI do OE e respectivos objectivos específicos.</p> <p>Pode assim afirmar-se que os objectivos do Programa são de índole eminentemente financeira, formalizados anualmente através do OE, não sendo visíveis marcas de ordenação e programação temporal, física e financeira suportadas em planos de médio/longo prazo.</p> <p>Relativamente às orientações estratégicas, objectivos e medidas a realizar, existe identidade e coerência entre as GOP e o PNPA, contendo este documento as principais medidas a realizar, o calendário de execução previsível/desejável e os recursos financeiros que poderiam ser mobilizados.</p> <p>A concretização do enunciado no PNPA em documentos planificadores de médio prazo das medidas, calendários e respectivo financiamento / orçamentação, relativamente aos Projectos que constituem o Programa, com excepção da Orla Costeira, não foi realizada.</p> <p>Relativamente ao Litoral, verificou-se que foi publicado o Programa do Litoral no qual foram definidas as linhas de acção, clarificados os propósitos de intervenção neste espaço e identificados os domínios de actuação prioritários, com elaboração dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC's) e a Carta de Risco para o Litoral, apenas se observando na orla costeira a existência de um PCMP e de Programas de Acção anuais, apoiados em estudos/diagnósticos dos principais factores, externos e internos, condicionantes e potenciadores do uso sustentável da orla costeira.</p>	<p>O desenvolvimento deste Programa passa pela necessidade de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Solucionar o problema dos esgotos da Região de Alcanena agravados pela indústria local que lançou nas linhas de água quantidades elevadas de contaminantes;</li><li>• Assegurar a recolha das Águas Residuais Urbanas da Costa do Estoril, visando resolver o problema da sua descarga nas linhas de água ou em colectores a desaguar directamente na Costa;</li><li>• Solucionar/mitigar os problemas relacionados com o uso e ocupação da orla costeira, a salvaguarda de pessoas e bens em zonas ameaçadas pelo mar, a poluição ambiental, a delimitação do Domínio Público Marítimo e das zonas de risco e a tipificação da gestão da costa;</li><li>• Encontrar soluções, estruturais para o controlo das cheias, fundamentalmente, da Região de Lisboa e Vale do Tejo, defendendo pessoas e bens contra as cheias;</li><li>• Dotar áreas fluviais interiores do País de novos espaços associados às actividades recreativas e lúdicas, proporcionando às populações, locais seguros para banhos nas águas interiores e, simultaneamente, valorizar as áreas ribeirinhas ambiental e paisagisticamente;</li><li>• Uma correcta exploração dos sistemas de saneamento básico, racionalizando os custos e a implementação dos consumos na prestação de serviços nas componentes de água de abastecimento, águas residuais e resíduos sólidos, nas vertentes urbana e industrial, sendo fundamental assegurar a ininterrupção da prestação dos serviços.</li></ul>



No que respeita à gestão:

Objecto de Avaliação	Organização	Acompanhamento e Controlo
<b>Gestão</b>	<p>O modelo de gestão, embora centralizado no INAG, não é idêntico em todos os Projectos do Programa.</p> <p>Assim, relativamente aos Projectos IOC, VPF e PCCRL estão também envolvidas as DRA (actuando como representantes do Instituto) e as Autarquias Locais. Esta intervenção articulada entre as Autarquias Locais e a Administração Central é suportada por acordos de colaboração definidores do processo de cooperação técnica e financeira entre as partes.</p> <p>Quanto ao PDBA, o modelo de gestão está centralizado ao nível:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• do INAG em relação às obras a realizar;</li> <li>• da AUSTRAL, enquanto responsável relativamente à exploração e gestão das infra-estruturas, equipamentos e materiais existentes na ETAR;</li> <li>• da Luságua, enquanto concessionária do Sistema, em relação à exploração, manutenção e conservação da ETAR.</li> </ul> <p>O modelo de implementação e gestão do PSSCE foi centralizado ao nível:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• do GSBCE e com a sua extinção, do NAOSCE, estrutura esta de recurso criada devido à extinção do GSBCE ter sido decretada sem acautelar a <i>"criação ou manutenção de uma estrutura que servisse o propósito de assegurar as funções transitórias de liquidação..."</i>, em relação às obras a realizar;</li> <li>• da SANEST, S.A., enquanto responsável relativamente à exploração e gestão do SSCE, abrangendo esta a conclusão da concepção e construção das obras (infra-estruturas), equipamentos e materiais da 2ª fase do SSCE.</li> </ul>	<p>Não se detectaram sistemas de auto-avaliação do Programa.</p> <p>Não se detectaram sistemas de informação e inter-comunicação ao nível do Programa que permitam recolher e trocar as informações necessárias à condução, à gestão e ao controlo das operações. Sem estes sistemas o INAG e a Tutela não conseguem ultrapassar as disfunções na gestão do Programa.</p> <p>Relativamente à monitorização, salienta-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A qualidade da monitorização técnica e operacional verificada no PSSBE, a qual garante a utilidade e sustentabilidade do Projecto, verificando-se com a entrada em funcionamento do SSCE a existência de informação sobre a evolução e o controlo dos efeitos ambientais do ecossistema;</li> <li>• No PDBA confirmaram-se mecanismos de monitorização técnica do Projecto minimamente satisfatórios.</li> </ul> <p>Relativamente ao acompanhamento e controlo da execução dos contratos – programa, este mostrou-se ineficaz.</p>

Relativamente aos resultados dos projectos:

Objecto de Avaliação	Eficiência	Eficácia
<b>Projectos executados</b>	<p>Os recursos financeiros mobilizados ultrapassaram quase sempre os custos inicialmente previstos, em consequência de trabalhos a mais, nalguns casos de elevados montantes, evidenciando ineficiência de programação a par, nalguns casos, de um deficiente planeamento e da falta de experiência em algumas obras face à sua dimensão e / ou natureza.</p> <p>A dotação financeira revelou-se inadequada face aos vastos objectivos do Programa, relevando-se uma lógica de não articulação com o financiamento comunitário.</p>	<p>Verificou-se a inexistência de informação sistematizada e global para efeitos de correcção do Projecto.</p> <p>Inexiste um quadro de indicadores, de diferente natureza (de controlo de qualidade do projecto, físicos e financeiros), concorrentes para os sistemas de gestão, controlo e avaliação do Programa.</p> <p>Os empreendimentos apresentam, de um modo geral, um nível de qualidade satisfatório.</p>



No que se refere à utilidade dos resultados:

<b>Objecto de Avaliação</b>	<b>Impacto</b>	<b>Sustentabilidade</b>
<b>Utilidade dos Resultados</b>	O desenvolvimento deste Programa produziu efeitos relevantes ao nível da defesa do meio ambiente e da qualidade de vida, nomeadamente nos aspectos da qualidade das águas fluviais e marítimas, da resolução dos problemas relacionados com os resíduos industriais e domésticos, da qualidade do ar das populações, da defesa de pessoas e bens, da mitigação dos problemas de erosão da faixa costeira, contribuindo e potenciando o desenvolvimento de algumas actividades económicas, designadamente as associadas à fruição das áreas abrangidas e intervencionadas por alguns Projectos do Programa.	A estruturação e montagem dos Projectos, principalmente do PSSCE e PDBA, nos quais foi essencialmente centrada a auditoria, permite concluir que a sua sustentabilidade se encontra assegurada, quer ao nível da conservação e manutenção das estruturas, quer ao nível da actualização tecnológica, garantindo no futuro, num contexto de não ocorrência de alterações anormais das circunstâncias vigentes, pelo menos a manutenção dos níveis de benefícios já alcançados, merecendo especial destaque a problemática ambiental do PDBA no que respeita à preservação do ambiente versus desenvolvimento económico regional.





***CAPÍTULO V***

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





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

### 5.1 – Considerações Gerais

#### 5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 1999, o montante de 258,4 milhões de contos (mais 13,0 milhões de contos do que no ano anterior).

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem-se nas rubricas de classificação económica 05 – "Subsídios" (a "empresas" e "instituições de crédito") e também em algumas rubricas de classificação económica 04 – "Transferências correntes" (para "instituições particulares" e "famílias/particulares") e 08 – "Transferências de capital" (para "empresas", "instituições particulares" e "famílias/particulares")<sup>1</sup>.

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional.

---

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

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

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

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

**Quadro V.1 – Apoios directos do Estado, por sectores institucionais**

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transf. correntes"	08 – "Transf. de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	42 414 411		29 472 758	71 887 169	27,8
Empresas privadas	2 600 687		4 387 363	6 988 050	2,7
Instituições monetárias públicas (*)	34 758 303			34 758 303	13,5
Instituições monetárias privadas	50 048 525			50 048 525	19,4
Famílias/Empresas individuais	17 320			17 320	
Instituições Particulares		68 302 461	10 864 880	79 167 341	30,6
Famílias/Particulares		15 479 522	48 089	15 527 611	6,0
<b>Total</b>	<b>129 839 246</b>	<b>83 781 983</b>	<b>44 773 090</b>	<b>258 394 319</b>	<b>100,0</b>
<b>Estrutura</b>	<b>50,3%</b>	<b>32,4%</b>	<b>17,3%</b>	<b>100,0%</b>	

(\*) públicas, equiparadas ou participadas

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram o montante de 129,8 milhões de contos (50,2% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como "subsídios", 84,8 milhões de contos (65,3%) respeita a "instituições de crédito (públicas e privadas)" e refere-se a bonificação de juros (83,6 milhões de contos, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (1,2 milhões de contos)<sup>1</sup>.

Em relação aos restantes valores, antes de uma breve caracterização, indica-se no quadro seguinte a sua distribuição, por Ministério.

**Quadro V.2 – Apoios directos do Estado, por Ministério e classificação económica**

(em contos)

Ministérios	05 – "Subsídios"		04 – "Transferências Correntes"		08 – "Transferências de Capital"		Total	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	2 416 156	1,9	4 997 380	6,0	1 079 871	2,4	8 493 407	3,3
Defesa Nacional	0	-	1 551 426	1,9	0	-	1 551 426	0,6
Negócios Estrangeiros	0	-	251 485	0,3	0	-	251 485	0,1
Finanças	126 527 804	97,4	11 709 562	14,0	1 551 000	3,5	139 788 366	54,1
Administração Interna	0	-	1 925 616	2,3	884 391	2,0	2 810 007	1,1
MEPAT	0	-	108 602	0,1	36 780 580	82,1	36 889 182	14,3
Justiça	0	-	272 385	0,3	300 000	0,7	572 385	0,2
Economia	0	-	80 264	0,1	0	-	80 264	0,0
Agricultura	741 094	0,6	1 422 692	1,7	888 519	2,0	3 052 305	1,2
Educação	0	-	57 503 950	68,6	608 860	1,4	58 112 810	22,5
Saúde	0	-	7 600	0,0	0	-	7 600	0,0
Trabalho e da Solidariedade	0	-	579 004	0,7	377 559	0,8	956 563	0,4
Ambiente	0	-	367 899	0,4	154 456	0,3	522 355	0,2
Cultura	154 192	0,1	3 000 926	3,6	2 147 854	4,8	5 302 972	2,1
Ciência e Tecnologia	0	-	3 193	0,0	0	-	3 193	0,0
<b>Total</b>	<b>129 839 246</b>	<b>100,0</b>	<b>(a) 83 781 983</b>	<b>100,0</b>	<b>(b) 44 773 090</b>	<b>100,0</b>	<b>258 394 319</b>	<b>100,0</b>

(a) Destinados integralmente a "instituições particulares" e a "particulares".

(b) Dos quais 33.860.121 contos para o sector empresarial.

<sup>1</sup> Cfr. os pontos 5.6.2 e 5.6.4 do Parecer.



Como se observa no quadro, o Ministério das Finanças concentra 97,4% dos "Subsídios" (126,5 milhões de contos), montante respeitante às referidas bonificações e compensações de juros (84,8 milhões de contos) e a subsídios diversos, concedidos a "empresas públicas" de vários sectores (40,8 milhões de contos) e a "empresas privadas" do sector naval (0,9 milhões de contos). As referidas verbas foram processadas por conta do capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças<sup>1</sup>.

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 1,9% (2,4 milhões de contos), que resultam dos apoios concedidos: a) pelo Instituto da Comunicação Social à expedição de publicações periódicas, no âmbito do porte pago (1,4 milhões de contos) e da expedição de publicações periódicas entre o continente e as Regiões Autónomas (0,2 milhões de contos), bem como de incentivos à comunicação social (0,5 milhões de contos)<sup>2</sup>, e b) e de outros apoios concedidos a "empresas privadas" pela Comissão Nacional de Descobrimientos Portugueses (0,3 milhões de contos).

Como evidencia o quadro anterior, os "subsídios" pagos por conta do orçamento do Ministério da Agricultura, totalizaram 741,1 milhares de contos, a "empresas privadas" (723,8 milhares de contos) e a "empresas individuais" (17,3 milhares de contos), concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito dos programas "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", "Desenvolvimento da Aquicultura" e outros.

Relativamente às "transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 82,1% do valor total respeita ao MEPAT (36,8 milhões de contos), correspondendo 27,9 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 3,6 milhões de contos a "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, maioritariamente inscritas no capítulo 50 – "Investimentos do Plano", em vários programas relativos aos sectores dos transportes.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito", respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital", que totalizam 163,7 milhões de contos.

---

<sup>1</sup> Como se analisa no ponto 5.6.5, o montante registado na Conta relativo a "subsídios" a "empresas públicas" e a "empresas privadas", inclui os montantes de, respectivamente, 805.269 contos e 138.987 contos, transferidos para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/99-DGT".

<sup>2</sup> Cfr. ponto 5.5.



**Quadro V.3 – Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito**

(em contos)

<b>A – Empresas públicas (*)</b>		<b>71 887 169</b>	<b>C – Empresas Privadas</b>		<b>6 988 051</b>
<b>05 – "Subsídios"</b>		<b>42 414 411</b>	<b>05 – "Subsídios"</b>		<b>2 600 687</b>
<b>Encargos Gerais da Nação</b>			<b>Encargos Gerais da Nação</b>		
Porte pago	1 422 150		Apoios à Comunicação Social	486 025	
Expedição para Regiões Autónomas	206 181	1 628 331	Com. Nac. Com. Desc. Portugueses	301 800	787 825
<b>Ministério das Finanças</b>			<b>Ministério das Finanças</b>		
Comunicação social	22 698 984		Construção naval	934 896	934 896
Transportes aéreos	7 118 850		<b>Ministério da Agricultura</b>		
Transportes rodoviários	4 808 010		Melhor. Qualid. Valoriz. Prod. Pesca	14 030	
Transportes ferrov iários	4 500 000		Desenvolvimento da Aquicultura	708 744	
Transportes marítimos e fluviais	600 000		Outros	1 000	723 774
Siderurgia e Carvão - CECA	367 845		<b>Ministério da Cultura</b>		
Construção naval	692 392	40 786 080	Promoção do Livro e outros	103 542	
<b>08 – "Transferências de capital"</b>			Estudo e Difusão do Patr. Musical	20 650	
<b>Ministério das Finanças</b>			Instituto de Artes Cénicas	30 000	154 192
<b>08 – "Transferências de capital"</b>			<b>08 – "Transferências de capital"</b>		
<b>Ministério das Finanças</b>			<b>Min. Equip., Planeam. e da Administ.Territ.</b>		
PETROGAL - Compensações financeiras	1 551 000	1 551 000	Melhor. Ambi. Transp. Púb. Rodov.	2 950 491	
<b>Min. Equip., Planeam. e da Administ.Territ.</b>			Outros apoios – Transp. Terrestres	577 000	
Rede ferroviária	23 132 730		Transp. Públicos - áreas metropolit.	6 873	
Metro de Lisboa	279 000		Estudo/Desenv. Sist. de Transportes	50 748	3 585 112
Metro do Porto	2 620 000		<b>Ministério da Agricultura</b>		
Parque EXPO 98	702 428		Racional. da Exploração Pesqueira	750 427	
Outros Transportes Colectivos	245 500		Mobilidade profissional/IC Pesca	51 825	802 252
Infra-estruturas marítimo-portuárias.	660 500		<b>D – Empresas Individuais</b>		
Metro de superfície	125 000		<b>05 – "Subsídios"</b>		
Museu Ferroviário	50 000		<b>17 320</b>		
Aeroporto de Porto Santo	47 000	27 862 158	<b>17 320</b>		
<b>Ministério da Agricultura</b>			<b>Ministério da Agricultura</b>		
Melhor. Qualid. Valoriz. Prod. Pesca	59 600	59 600	Viabilização de empresas leiteiras	17 320	17 320
<b>B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.</b>			<b>E– Inst. Monetárias Privadas</b>		
<b>34 758 303</b>			<b>50 048 525</b>		
<b>05 - "Subsídios"</b>			<b>05 - "Subsídios"</b>		
<b>34 758 303</b>			<b>50 048 525</b>		
<b>Ministério das Finanças</b>			<b>Ministério das Finanças</b>		
Bonificação de juros	33 548 595		Bonificação de juros	50 048 525	50 048 525
"Habitação própria"	33 101 752		<b>TOTAL (Empresas e Instituições de Crédito Públicas)</b>		
Outras bonificações	446 843		<b>106 645 472</b>		
Compensação de juros	1 209 707	34 758 303	<b>TOTAL (Empresas e Instituições de Crédito Privadas)</b>		
<b>TOTAL (Empresas e Instituições de Crédito Públicas)</b>			<b>57 053 896</b>		

(\*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas

Relativamente às "Transferências", correntes e de capital, para "instituições particulares" e "famílias/particulares", que totalizaram 94,7 milhões de contos, resumem-se no quadro seguinte os valores mais significativos constantes da Conta:



## Tribunal de Contas

**Quadro V.4 – Apoios directos do Estado a "instituições particulares" e a "famílias/particulares"**

<b>04 – "Transferências correntes"</b>	<b>08 – "Transferências de capital"</b>
<b>Ministério da Educação</b>	
<b>57,5 milhões de contos</b> Direcções Regionais de Educação: 53,8 milhões de contos Departamento do Ensino Superior: 1,1 milhões de contos Departamento do Ensino Secundário: 1,1 milhões de contos	<b>0,6 milhões de contos</b> Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento: 0,2 milhões de contos Direcção Regionais da Educação: 0,2 milhões de contos Departamento do Ensino Secundário: 0,2 milhões de contos
<b>Ministério das Finanças</b>	
<b>11,7 milhões de contos</b> Direcção-Geral do Tesouro (Incentivo ao Arrendamento Jovem): 10,8 milhões de contos <sup>(1)</sup> Secretaria-Geral (indemn. a funcionários): 0,9 milhões de contos	
<b>Encargos Gerais da Nação</b>	
<b>5 milhões de contos</b> Instituto Português da Juventude: 3,9 milhões de contos Projecto Vida: 0,5 milhões de contos	<b>1,1 milhões de contos</b> Instituto Português da Juventude: 0,7 milhões de contos
<b>Ministério da Cultura</b>	
<b>3 milhões de contos</b> Gabinete do Ministro da Cultura: 1,6 milhões de contos (1,5 milhões de contos para a Fundação das Descobertas) Instituto Port. do Livro e das Bibliotecas: 0,8 milhões de contos	<b>2,1 milhões de contos</b> Inst. Port. das Artes e do Espectáculo: 1,2 milhões de contos Gabinete do Ministro (para a Fundação das Descobertas): 0,5 milhões de contos Secretaria-Geral do MC: 0,4 milhões de contos
<b>MEPAT</b>	
	<b>5,3 milhões de contos</b> Direcção-Geral do Ordenamento do Territ. e Desenv. Urbano
<b>Ministério da Administração Interna:</b>	
<b>1,9 milhões de contos</b> Governos Cívicos: 0,9 milhões de contos Direcção-Geral de Viação: 0,4 milhões de contos	<b>0,9 milhões de contos</b> Governos Cívicos: 0,2 milhões de contos Gab. Estudos e Planeam. Instalações: 0,7 milhões de contos
<b>Ministério da Defesa Nacional</b>	
<b>1,6 milhões de contos</b> Gabinete dos Membros do Governo: 1,3 milhões de contos (dos quais 451,7 mil contos para a Cruz Vermelha Portuguesa e 533,3 mil contos para investigação e desenvolvimento no âmbito da Lei de Programação Militar) Comando de Logística: 0,2 milhões de contos	
<b>MADRP</b>	
<b>1,4 milhões de contos</b> Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (LEADER): 0,4 milhões de contos Direcção-Geral de Veterinária (Acções de melhoramento animal): 0,3 milhões de contos Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura: 0,2 milhões de contos	

(1) Cfr. ponto 5.6

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (FSA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta<sup>1</sup>, os apoios pagos em 1999 totalizaram 555,7 milhões de contos (mais 51,0 milhões de contos que no anterior), como evidencia o quadro seguinte, por

<sup>1</sup> Não foram remetidos à DGO, para preparação da CGE/99 as "contas de gerência" da Assembleia da República, do Instituto Nacional do Desporto e do Teatro Nacional de S. Carlos (cfr. ponto 3.2.2).

sectores institucionais<sup>1</sup>. Note-se, no entanto, que se têm verificado várias situações de incorrecta classificação económica das despesas em apreço, por parte dos FSA.

**Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos Fundos e Serviços Autónomos, por sectores institucionais**

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	59 011		10 553 091	10 612 102	1,9
Empresas privadas	65 976 589		184 275 148	250 251 737	45,0
Instituições monetárias públicas (*)	6 412			6 412	0,0
Instituições monetárias privadas	4 123			4 123	0,0
Outras instituições de crédito	1 491			1 491	0,0
Empresas de seguros privadas					0,0
Famílias/Empresas individuais	78 456 092		10 947 837	89 403 929	16,1
Instituições Particulares		60 923 610	27 956 575	88 880 185	16,0
Famílias/Particulares		52 987 738	63 507 901	116 495 639	21,0
<b>Total</b>	<b>144 503 718</b>	<b>113 911 348</b>	<b>297 240 552</b>	<b>555 655 618</b>	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>26,0</b>	<b>20,5</b>	<b>53,5</b>	<b>100,0</b>	

(\*) públicas, equiparadas ou participadas

Fonte: Vol. I da Conta, Mapa 3.12 - Despesas globais dos FSA segundo a classificação económica

Os apoios concedidos pelos FSA foram financiados por:

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

### 5.1.2 – Âmbito da verificação

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

- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação no âmbito do Programa "Realojamento" (PER);
- ◆ Apoios concedidos pelo Projecto Vida;
- ◆ Apoios concedidos pelo Fundo para a Cooperação Económica;

<sup>1</sup> Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 710.352.342 contos, referentes a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.



- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social;
- ◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral do Tesouro (bonificação de juros à habitação própria e compensação de juros) e pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (incentivo ao arrendamento por jovens).

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

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído, tendo em alguns casos sido desenvolvidas acções junto dos beneficiários, com o objectivo de verificar o cumprimento da legislação aplicável e a correcta aplicação e contabilização desses apoios.

Os resultados dessas auditorias, bem como os extractos das respostas das entidades auditadas<sup>1</sup> constam dos pontos seguintes.

No que respeita 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 do 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.

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

Foram ainda realizadas duas auditorias, uma no âmbito dos benefícios fiscais contratuais – artigo 49.º A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, - tendo-se procedido ao acompanhamento dos processos analisados em anos anteriores e à análise de novos processos, e outra relativa aos benefícios fiscais dos planos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (artigo 21.º do EBF).

---

<sup>1</sup> As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

## 5.2 – Apoios concedidos pelo INH no âmbito do Programa "Realojamento"

### 5.2.1 – Enquadramento

As dotações orçamentais do Programa "INH-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, distinguindo-se os:

- ◆ Programas Municipais de Realojamento – dirigidos a todos os municípios, e o
- ◆ Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER), que abrange o PER-Autarquias (ou PER-Municípios) e o PER-Famílias.

Além da concessão das comparticipações a fundo perdido, no âmbito destes programas<sup>1</sup> o INH aprova também a concessão, por instituições de crédito, de empréstimos bonificados<sup>2</sup>, e procede à conferência das bonificações de juros por elas reclamadas, a pagar pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) através de dotações do capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

Em 1999, a execução dos Programas Municipais de Realojamento e do PER-Autarquias consistiu principalmente na aquisição pelas câmaras municipais de habitações, construídas em regime de habitação de custos controlados no âmbito dos designados contratos de desenvolvimento para habitação. Essa execução abrangeu também a construção de habitações, no mesmo regime de habitação de custos controlados, promovida directamente pelas câmaras municipais, ou por instituições particulares de solidariedade social e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. As habitações destinam-se a arrendamento, em regime de renda apoiada, aos agregados familiares realojados.

O PER-Famílias constitui uma extensão do programa PER, tendo por objectivo a aquisição de habitação própria ou a reabilitação de habitações, pelos próprios agregados familiares, com vista a acelerar o processo de erradicação de barracas.

A auditoria, realizada junto do INH, abrangeu os apoios concedidos no âmbito do PER-Autarquias e do PER-Famílias, através da análise de processos seleccionados por amostragem quanto à concessão, pagamento e controlo dos apoios (comparticipações a fundo perdido e empréstimos bonificados), bem como das bonificações de juros.

---

<sup>1</sup> Até 1997, ano em que foram transferidas para o INH as competências anteriormente cometidas ao IGAPHE no âmbito dos programas de realojamento, as comparticipações a fundo perdido eram concedidas e pagas por este Instituto, através das dotações do Programa "IGAPHE-Promoção Apoiada".

<sup>2</sup> Embora a concessão desses empréstimos seja ultimamente remetida para instituições de crédito, está também atribuída ao INH competência para conceder empréstimos.



## 5.2.2 – Execução orçamental do programa "INH –Realojamento"

A execução orçamental, em 1999, do Programa "INH-Realojamento" consta do quadro seguinte:

**Quadro V.6 – "INH-Realojamento" - Execução orçamental**

(em contos)

Rubrica de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final	Pagamentos efectuados
		Reforços	Anulações		
08.02.03 A – Transferências de Capital/Serviços Autónomos - INH	25 618 000	(a) 1 248 141	(b) 1 232 242 (c) 2 020 000	23 613 899	22 076 819
<b>Total</b>	<b>25 618 000</b>	<b>1 248 141</b>	<b>3 252 242</b>	<b>23 613 899</b>	<b>22 076 819</b>

(a) Reforço de verba referente a abertura de crédito especial por integração do saldo reposto da dotação do OE/98.

(b) Anulação de verba para constituição da dotação do Programa "INH - SOLARH (Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação)".

(c) Anulação de verba decorrente da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (altera a Lei do Orçamento para 1999).

As verbas orçamentais do programa "INH – Realojamento", requisitadas e transferidas para o INH (22.076.819 contos) foram totalmente utilizadas, não existindo, assim, divergências entre o valor registado na CGE/99 como "pagamentos efectuados" e a utilização dessas verbas pelo Instituto nesse ano.

Pelo contrário, relativamente ao ano anterior, a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" do programa, o montante de 23.542.877 contos, enquanto as verbas utilizadas pelo INH totalizaram 22.294.736 contos. Esse saldo não utilizado das verbas orçamentais de 1998 (1.248.141 contos), foi reposto como receita do OE/99, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos, como contrapartida do reforço da dotação orçamental do programa neste ano, através de alteração orçamental por abertura de créditos especiais indicada no quadro acima.

Em 1999, além das referidas verbas orçamentais, o INH recebeu da Intervenção Operacional Renovação Urbana (QCA II) o montante de 358.710 contos, para o pagamento de participações a fundo perdido de outras despesas relacionadas com o realojamento, não apoiáveis no âmbito do regulamento do PER-Autarquias, designadamente, equipamentos sociais. Assim, o total dos pagamentos dos programas de realojamento (verbas orçamentais e da IORU) ascendeu a 22.435.529 contos, com a seguinte distribuição:

	(em contos)	
Programas municipais de realojamento . . . .	3.163.520	(14,1%)
PER-Autarquias . . . . .	17.577.941	(78,3%)
PER-Famílias . . . . .	1.694.068	(7,6%)
<b>Total</b>	<b>22.435.529</b>	

Refira-se que, além das comparticipações a fundo perdido, em 1999, foram processadas pelo INH, para pagamento pela DGT, bonificações de juros no montante total de 1.113.376 contos, respeitantes essencialmente aos programas de realojamento<sup>1</sup>. Como se analisa adiante no ponto 5.2.5.c), verificou-se que não foram processadas, por diferentes motivos, bonificações vencidas em 1999 no montante de cerca de 1,9 milhões de contos.

De acordo com o Relatório e Contas de 1999 do INH, o PER, criado em 1993, que envolve um esforço conjunto da Administração Central e Local, prevê a construção ou a aquisição de 48.416 fogos, representando um investimento total da ordem dos 345 milhões de contos. No final de 1999 tinham sido aprovados apoios para a construção ou aquisição de 25.774 fogos, o que representava, passados seis anos, uma percentagem de realização do programa de 53,2%, em relação aos objectivos fixados em termos de número de fogos a apoiar. De notar que esse número de 48.416 fogos não abrange os agregados familiares que não constaram dos levantamentos efectuados no âmbito do PER, nem os agregados familiares que, posteriormente, vieram a residir em barracas.

Relativamente aos Programas Municipais de Realojamento, criados em 1987, o mesmo Relatório e Contas refere que em 1999 abrangia 186 concelhos, envolvendo a construção ou aquisição de 36.781 fogos. No final desse ano, tinham sido aprovados financiamentos para 21.713 fogos, o que representava uma percentagem de realização desses programas de 59%, passados que estavam doze anos.

### 5.2.3 – PER-Autarquias

#### 5.2.3.1 – Adesão dos Municípios ao PER

Relativamente aos municípios de que se analisaram processos de atribuição e pagamento dos apoios (Oeiras, Lisboa e Loures), comprovou-se que os respectivos Acordos Gerais de Adesão foram celebrados (respectivamente, em 1993, 1994 e 1995), na sequência da entrega da documentação prevista nos art.ºs 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio (cria o PER).

Os Acordos Gerais de Adesão, celebrados entre o IGAPHE, o INH e os municípios, fixam o número de fogos a construir e/ou a adquirir pelo município e o respectivo programa plurianual dos investimentos a realizar, com indicação dos projectos a executar, número de fogos e custo estimado.

Para a concretização dos objectivos definidos nos Acordos Gerais de Adesão, poderiam ser celebrados contratos-programas, processo adoptado pela Câmara Municipal de Lisboa, atendendo à dimensão e complexidade do respectivo programa de realojamento, ou celebrados contratos específicos de comparticipação e financiamento por projecto (empreendimento), o que se verificou relativamente às restantes Câmaras Municipais.

---

<sup>1</sup> Esse total das bonificações processadas refere-se aos regimes:

	(em contos)
- Construção e Arrendamento Social – Decreto-Lei n.º 110/85 – Municípios. . .	179.368
- PER-Autarquias – Decreto-Lei n.º 163/93 . . . . .	903.207
- PER-Famílias – Decreto-Lei n.º 79/96 . . . . .	30.800



Para as operações de realojamento no âmbito do PER-Autarquias as câmaras municipais podem proceder, quer à construção, quer à aquisição de fogos para realojamento.

### 5.2.3.2 – Construção de fogos no âmbito do PER-Autarquias

A construção de fogos por iniciativa dos municípios no âmbito do PER (isto é, a câmara municipal é o dono da obra, adjudicando-a em regime de empreitada de obras públicas), encontra-se condicionada à conformidade dos respectivos projectos de execução e da qualidade construtiva das habitações às Recomendações Técnicas para Habitação Social e aos parâmetros, limites e valores definidos para o Regime da Habitação de Custos Controlados (regime fixado pela Portaria MEPAT n.º 500/97, de 21 de Julho).

#### a) Aprovação dos apoios financeiros para construção de fogos

Nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 6.º e da al. a) do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 163/93, o apoio do PER é composto por uma comparticipação a fundo perdido *"até 50% do custo de aquisição e de infra-estruturação dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos municípios"* e por um empréstimo bonificado até à mesma percentagem desse custo, com o seguinte limite determinado pelo n.º 1 do art.º 8.º: *"os valores máximos dos fogos são os fixados para a habitação de custos controlados, não podendo o montante da respectiva comparticipação e ou financiamento exceder 80% desse valor"*.

Este valor é designado por "valor, ou preço de venda" (de referência), para a habitação de custos controlados, por aplicação da referida Portaria MEPAT n.º 500/97.

De acordo com as normas citadas, a comparticipação a fundo perdido e o empréstimo bonificado podem ascender, cada um, até 50% do custo proposto pela câmara, desde que a sua soma não ultrapasse 80% do "preço de venda" de referência.

Resulta dessas normas que, caso o custo total do investimento proposto pela câmara seja menor que o "preço de venda" de referência, o total da comparticipação e do empréstimo bonificado pode ser superior a 80% desse custo do investimento, diminuindo a percentagem que a câmara terá de financiar, com outros recursos<sup>1</sup>.

Esta situação verificou-se nos dois projectos analisados, promovidos pela Câmara Municipal de Lisboa, em que os valores propostos pela Câmara e aprovados, para a comparticipação a fundo perdido e o empréstimo, sendo inferiores a 80% dos "preços de venda" de referência, representam 89,7% e 89,2% do custo de investimento de cada empreendimento. Reciprocamente, o autofinanciamento representou 10,3% e 10,8% do custo de investimento proposto para cada empreendimento.

---

<sup>1</sup> Note-se que o empréstimo bonificado também é suportado pela câmara, que terá de o reembolsar. No caso dos empréstimos bonificados os apoios através do Orçamento do Estado que decorrem do PER são as bonificações de juros: 75% dos juros do empréstimo (actualmente, desde que a taxa de juro do empréstimo não ultrapasse 8% ao ano).



**b) Verificação da execução física dos empreendimentos e pagamento das participações**

*Actualização dos registos*

Recebida a restante documentação prevista no Decreto-Lei n.º 163/93, a disponibilização de verbas fica ainda dependente da apresentação de listagem referente ao "plano de atribuição dos fogos e origem dos agregados familiares a realojar" com base no qual o INH apura o número total de agregados a afectar ao empreendimento, confirma a sua origem a partir do levantamento efectuado pelo município aquando da assinatura do Acordo Geral de Adesão, e procede à actualização do "saldo" do número de fogos que resta apoiar em acções futuras, com base no número total de fogos abrangido pelo Acordo e dos fogos cuja construção foi, entretanto, aprovada.

*Autos de medição*

No decurso da execução da obra, a Câmara Municipal envia, mensalmente, os autos de medição de trabalhos, elaborados pelo adjudicatário e pela fiscalização da obra (o próprio município), acompanhados das correspondentes facturas e recibos do adjudicatário e da documentação comprovativa do pagamento das importâncias devidas ao adjudicatário e da retenção das importâncias relativas à "garantia do contrato", ao IVA, e dos descontos a favor da Caixa Geral de Aposentações, nos termos, respectivamente, do art.º 192.º do D.L. n.º 405/93, de 10 de Dezembro, e do art.º 138.º do D.L. n.º 498/72, de 9 de Dezembro.

De acordo com o previsto no Acordo Geral de Adesão e nos contratos-programa, a participação foi paga na proporção dos trabalhos realizados, com base em autos de medição (ou de avaliação) de trabalhos elaborados pelo INH e enviados à Câmara Municipal, para conhecimento.

Relativamente aos montantes referentes à revisão de preços, a Câmara enviou os correspondentes autos, sendo disponibilizadas pelo INH as importâncias devidas.

Em simultâneo com o pagamento da participação a fundo perdido, o INH procede à emissão da autorização que permitirá à Câmara utilizar o correspondente empréstimo bonificado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A utilização desse empréstimo esteve suspensa, pelas razões analisadas no ponto 5.2.5.



### 5.2.3.3 – Aquisição de fogos no âmbito do PER-Autarquias

Como já foi referido, a aquisição a empresas, de fogos para realojamento, em empreendimentos construídos em regime de custos controlados no âmbito dos contratos de desenvolvimento para habitação, tem constituído a principal modalidade do PER.

A realização desses empreendimentos é precedida de um protocolo celebrado entre a empresa de construção civil (dono da obra) e a entidade adquirente dos fogos a construir (geralmente uma câmara municipal) e, em vários casos, com outras entidades (designadamente, o proprietário do terreno, quando não é propriedade da câmara ou da empresa construtora). Esse protocolo, acompanhado da deliberação da assembleia municipal referente à futura aquisição do empreendimento, é necessário para a atribuição à empresa dos apoios no âmbito dos contratos de desenvolvimento para habitação (constituídos, nomeadamente, por empréstimos bonificados, também aprovados pelo INH).

No âmbito do PER, a candidatura de uma câmara municipal à aquisição do empreendimento de habitação a custos controlados baseia-se em grande medida nesse protocolo, estando atribuído ao INH a determinação do preço de aquisição dos fogos e a determinação dos apoios do PER.

#### a) Determinação do preço de aquisição dos fogos

O Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio (cria o PER), remete para portaria do Ministro das Finanças e do, então, Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, o estabelecimento de valores e de algumas regras específicas para o cálculo, em cada ano, dos valores dos apoios e também do preço de aquisição dos fogos.

Para os projectos analisados, estava em vigor a Portaria n.º 540/98, de 18 de Agosto, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Pelo n.º 1.º desta Portaria: *"São fixados no quadro anexo I, para vigorar em 1998, os preços máximos de aquisição, por tipologia e consoante as zonas do País, de fogos destinados aos programas municipais de realojamento e ao Programa Especial de Realojamento (PER)..."*.

No caso da aquisição de fogos em empreendimentos construídos a custos controlados, o n.º 3.º da referida Portaria determinou que<sup>1</sup> *"Quando os fogos a adquirir pelos municípios estejam integrados em empreendimentos de custos controlados, os respectivos preços de aquisição são os valores finais de venda desses fogos determinados nos termos do regime da habitação a custos controlado<sup>2</sup>, sem prejuízo de nunca poderem exceder os limites máximos fixados na presente portaria"*.

Assim, para os projectos analisados, todos respeitantes à aquisição de fogos em empreendimentos a custos controlados, decorre do n.º 3.º da Portaria MF/MEPAT n.º 540/98, que o seu preço de aquisição é o menor dos valores seguintes:

---

<sup>1</sup> Esta disposição não existia na Portaria anterior (Portaria n.º 597-B/97, de 4 de Agosto), tendo continuado nas correspondentes Portarias de 1999 e 2000.

<sup>2</sup> Este preço (ou valor) de aquisição corresponde ao "preço de venda" nos termos do regime de habitação de custos controlados, determinado por aplicação da já referida Portaria MEPAT n.º 500/97, de 21 de Julho, a que se fez referência no ponto 5.2.3.2.

- ◆ o "preço de venda" apurado de acordo com o regime da habitação a custos controlados, por aplicação da Portaria MEPAT n.º 500/97,
- ◆ ou o preço máximo de aquisição fixado no quadro anexo a que se refere o n.º 1 da Portaria MF/MEPAT n.º 540/98.

De acordo com os dados constantes das informações dos Serviços do INH que propõem a concessão dos apoios e que foram autorizadas, em quatro dos seis processos analisados, o Instituto aplicou correctamente a metodologia que resulta das disposições citadas para o cálculo do preço de aquisição dos respectivos fogos.

Contudo, em dois dos projectos analisados foi cometido um erro na aplicação dessa metodologia, dos quais resultou a determinação do preço de aquisição do respectivo conjunto de fogos (designado por "preço do contrato") superior ao previsto na legislação.

O lapso, do qual resultou a determinação pelo INH do preço de aquisição do conjunto de fogos em 1.660.040 contos, mais 12.380 contos do que o valor correcto (1.647.660 contos), no empreendimento "Porto Salvo, 180 fogos (Oeiras)", consistiu em não ter sido observado que, para os fogos do tipo T4, o preço determinado por aplicação da Portaria MEPAT n.º 500/97 ultrapassava o preço máximo de aquisição fixado pela Portaria MF/MEPAT n.º 540/98. Assim, os preços de aquisição foram calculados apenas com base nos preços de venda dos fogos que decorrem da aplicação do regime da habitação a custos controlados, estabelecido pela Portaria MEPAT n.º 500/97.

Do mesmo modo, para o empreendimento "Prior Velho, 28 fogos (Loures)" também em resultado de cálculos incorrectos na determinação do preço de aquisição de fogos do tipo T4, se verificou que o preço de aquisição aprovado pelo INH, excedeu em 4.254 contos o preço que resulta da aplicação da referida legislação (foi calculado em 295.734 contos, quando o valor correcto era de 291.480 contos).

O preço de aquisição determinado pelo INH corresponde ao preço de aquisição fixado no contrato de comparticipação entre o INH e a respectiva Câmara e, o que é mais importante, no contrato de compra e venda celebrado entre a Câmara e a empresa vendedora. Esse preço de aquisição, de fogos de habitação em regime de custos controlados, corresponderá à contra-prestação da Câmara pela aquisição desses fogos, o qual, nos dois casos referidos, se encontra sobreavaliado.

Assim, após a confirmação dos cálculos envolvidos na determinação dos preços de aquisição dos referidos empreendimentos, os erros detectados deverão ser comunicados às respectivas Câmaras Municipais e às empresas vendedoras. Dada a frequência desta situação na amostra analisada, o Tribunal recomenda a confirmação dos cálculos que serviram de base ao preço de aquisição de outros empreendimentos já aprovados.

Na sua resposta, em anexo, o INH aceitou a recomendação do Tribunal, referindo que:

*"(...) para além de ir proceder à confirmação dos elementos relativos a outros empreendimentos, se propõe oficial as empresas promotoras dos fogos e as Câmaras Municipais de Oeiras e de Loures no sentido de providenciarem a rectificação dos preços de venda praticados naqueles fogos".*

Dado que o apoio é calculado separadamente, não foi afectado pelas incorrecções no preço de aquisição, como se refere na alínea seguinte.



**b) Determinação do valor dos apoios**

Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 6.º e da al. b) do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, as parcelas do apoio, constituídas por uma comparticipação a fundo perdido e por um empréstimo bonificado, destinam-se, cada uma, a financiar "até 50% do valor de aquisição de fogos", tendo como limite o disposto no n.º 2 do art.º 8.º: "as taxas de comparticipação e financiamento (...) reportam-se a 80% dos preços máximos fixados(...)" por portaria anual do Ministro das Finanças e do, então, Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Nos projectos analisados, os preços máximos em vigor (preços máximos de aquisição) são os fixados pela referida Portaria MF/MEPAT n.º 540/98.

Assim, foi atribuída a comparticipação a fundo perdido até 50% do preço, ou valor, de aquisição ("preço de venda" segundo a Portaria MEPAT 500/97), desde que não ultrapassasse 40% do preço máximo de aquisição fixado pela Portaria MF/MEPAT n.º 540/98.

Observa-se que o limite máximo dos apoios (comparticipação e empréstimo), de 80%, fixado no n.º 2 do art.º 8.º do Decreto Lei n.º 163/93, reporta-se a preços máximos e não ao preço de aquisição dos fogos determinado segundo a metodologia antes referida (alínea a)), o que implicaria que as Câmaras assegurassem 20% deste preço. Assim, dados os critérios distintos para o cálculo do preço de aquisição e dos apoios, o apoio do PER, nos processos analisados, variou entre 81,6 e 88,3% do preço de aquisição, isto é, do preço fixado no contrato de compra e venda celebrado entre a respectiva Câmara e a empresa vendedora e que corresponderá à contra-prestação da Câmara pela aquisição desses fogos, pelo que não se verifica equidade na atribuição dos apoios, tomando como referência o preço de aquisição.

## 5.2.4 – PER-Famílias

**a) Atribuição dos apoios**

Para a atribuição dos apoios para aquisição de habitação própria no âmbito do PER-Famílias, criado pelo Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de Junho, a respectiva Câmara Municipal procedeu previamente à instrução do processo de candidatura, apresentado por cada agregado familiar. Essa documentação, remetida pela Câmara, permitiu ao INH determinar o cumprimento das condições de acesso do proponente e obter elementos necessários sobre o fogo a adquirir e sobre o financiamento da aquisição na parte não comparticipada.

Após a avaliação do fogo realizada pelo INH os apoios do PER foram correctamente determinados, atendendo aos limites previstos no Regulamento.

- ◆ a comparticipação a fundo perdido do PER foi igual a 40% do preço máximo de aquisição fixado na Portaria anual a que se refere o art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 79/96 (em regra, era aplicável a já referida Portaria MF/MEPAT n.º 540/98), não tendo também o empréstimo bonificado ultrapassado essa percentagem;
- ◆ as comparticipações a fundo perdido concedidas pelos municípios, que representaram percentagens diversas, não ultrapassaram 20% dos preços máximos de aquisição;

- ◆ nos casos em que o preço de aquisição dos fogos ultrapassou o preço máximo fixado na Portaria, a diferença foi suportada pela família adquirente, através de empréstimo em regime geral e/ou de autofinanciamento. Nestes casos, o apoio à aquisição, por proposta do INH, foi autorizado por despacho do Secretário de Estado da Habitação, conforme previsto para estas situações;
- ◆ o valor de avaliação estimado pelo INH foi superior ou igual ao preço de aquisição, viabilizando a concessão do apoio.

**b) Contratação e pagamento dos apoios. Documentação em falta nos processos analisados**

Os contratos de participação, celebrados entre o INH e o beneficiário traduzem as disposições do Decreto-Lei n.º 79/96 relativas ao destino dos fogos (art.º 6.º), ao ónus da inalienabilidade (art.º 5.º) e ao registo da inalienabilidade (art.º 7.º). Assim:

- ◆ o fogo participado destina-se exclusivamente a habitação própria permanente dos beneficiários e dos seus agregados familiares. A utilização para outro fim ou a alienação do fogo antes de decorrido o prazo de 25 anos sobre a data da escritura da aquisição, implica o reembolso da totalidade da participação recebida, acrescida de 10%;
- ◆ a inalienabilidade está sujeita a registo predial, a requerimento do INH, de cuja inscrição consta o valor da participação a fundo perdido.

Relativamente ao pagamento da participação do PER, estabelece o contrato que essa verba será libertada pelo INH no acto de celebração do contrato de compra e venda do imóvel.

Visto que o contrato de compra e venda do fogo, coincide com a celebração do contrato de empréstimo (entre a instituição de crédito e o beneficiário), para a celebração em simultâneo do contrato de participação (entre o INH e o beneficiário), o posterior registo predial da inalienabilidade, e o pagamento da participação, o Instituto remete à instituição de crédito (CGD):

- ◆ o contrato de participação, a devolver pela instituição de crédito, depois de assinado pelo beneficiário;
- ◆ requisições do INH, a entregar pela instituição de crédito na Conservatória do Registo Predial, do registo do ónus de inalienabilidade e da certidão de teor da descrição e de todas as inscrições em vigor relativas ao fogo;
- ◆ autorização para que a instituição de crédito proceda ao pagamento da participação, por débito na conta do Instituto.

Verificaram-se atrasos na remessa pela instituição de crédito dos contratos (de participação e de empréstimo), assinados pelas partes envolvidas, bem como da certidão de teor com todas as inscrições em vigor, nomeadamente o registo do ónus de inalienabilidade ou, em alternativa, o duplicado da sua requisição na Conservatória do Registo Predial, para posterior levantamento dessa certidão pelo INH.

A morosidade na remessa dos contratos de empréstimo implica uma deficiência no controlo pelo INH das bonificações entretanto vencidas, embora a instituição de crédito tenha comunicado, em cada mês, a lista dos empréstimos contratados ao abrigo do PER-Famílias onde constam os elementos essenciais



(nome do beneficiário, número do empréstimo, data e valor do empréstimo) para conferência das bonificações reclamadas (suportadas em listagens, onde, por número de empréstimo, consta o número de prestações de amortização, a taxa de juro, a taxa de bonificação e o valor das bonificações).

Do mesmo modo, a morosidade na obtenção das certidões de teor, averbadas do registo da inalienabilidade, significa uma deficiência no controlo da intransmissibilidade dos fogos adquiridos com os apoios do PER. Na sua resposta o INH refere ter alertado a instituição de crédito "(...) para a falta de devolução atempada dos exemplares dos contratos, designadamente quanto às implicações no controlo das bonificações e do registo das intransmissibilidades (...)" e não poder alterar significativamente a situação por meios próprios, dada a impossibilidade de se fazer representar a nível nacional em todos os actos de aquisição de fogos financiados ao abrigo do PER-Famílias.

### 5.2.5 – Bonificações de juros

Para regular o processo de concessão dos empréstimos bonificados e as obrigações das partes, foram celebrados protocolos entre o INH, a DGT e cada instituição de crédito que, relativamente às bonificações de juros estabelecem<sup>1</sup>, nomeadamente:

- ◆ a data do vencimento das bonificações de juros (coincidente com o vencimento das correspondentes prestações de juros dos empréstimos) e o prazo, em relação a esse vencimento, para a apresentação pela instituição de crédito ao INH do pedido de pagamento e da documentação relativa às bonificações calculadas;
- ◆ o prazo, a contar da data dessa comunicação, para o envio pelo INH à DGT da documentação relativa às bonificações reclamadas e da ordem para o seu pagamento, após ter procedido à respectiva comprovação;
- ◆ os prazos para o pagamento das bonificações pela DGT às instituições de crédito.

#### a) **Bonificações relativas ao PER - Autarquias (construção)**

Como foi referido no ponto 5.3.3.2, esteve suspensa, pela instituição de crédito (ex-banco CISF, actual BCPA) a utilização do empréstimo contratado, em 1997, com a Câmara Municipal de Lisboa. Assim, para a construção dos empreendimentos analisados, embora a atribuição dos apoios do PER tenha sido aprovada em Novembro de 1997, a primeira utilização do empréstimo apenas ocorreu em Dezembro de 1999.

A suspensão da utilização do empréstimo contratado foi consequência da impossibilidade de o INH proceder à liquidação das bonificações vencidas relativas a anteriores utilizações desse empréstimo, para outros empreendimentos, dado que algumas cláusulas do contrato de empréstimo divergiam do

---

<sup>1</sup> Distinguem-se dois tipos de protocolos:

- Protocolo relativo ao PER-Autarquias (Decreto-Lei n.º 163/93) e Programas Municipais de Realojamento (Decreto-Lei n.º 226/87), podendo abranger também os empréstimos de longo prazo para habitação social para arrendamento (Decreto-Lei n.º 110/85);
- Protocolo relativo ao PER-Famílias (Decreto-Lei n.º 79/96).

estipulado na legislação vigente (então a Portaria MF/MEPAT n.º 673/93, de 19 de Julho<sup>1</sup>, que veio a ser revogada pela Portaria MF/MEPAT n.º 949/98, de 3 de Novembro).

Salienta-se a morosidade na resolução desta questão, resolvida após essa alteração legislativa e negociações entre a Câmara, a instituição de crédito e o INH, originada pela impossibilidade da liquidação pelo Instituto das bonificações reclamadas, resultante das discrepâncias entre as cláusulas dos contratos e o disposto na legislação então vigente. Este tipo de situações prejudica a liquidação das bonificações e o seu pagamento às instituições de crédito e, como neste caso, dificulta o normal acesso ao crédito pelas câmaras promotoras de empreendimentos para realojamento.

Assim, será necessário que as câmaras e as instituições de crédito tenham em atenção o disposto na legislação vigente quanto aos termos dos contratos a celebrar. A legislação actual (Portaria n.º 949/98, de 3 de Novembro), veio permitir que a taxa de juro contratual seja livremente negociada entre as partes, mas fixa as principais condições do plano de amortização do empréstimo (que determina, com a taxa de juro e a taxa de referência para o cálculo das bonificações, as correspondentes bonificações de juros), plano que só poderá ser alterado com o acordo prévio do INH e da DGT, o que se afigura razoável, face aos montantes envolvidos e à necessidade de, antecipadamente, prever e orçamentar as verbas a despende com as bonificações de juros.

#### **b) Bonificações relativas ao PER-Autarquias (aquisição)**

Verificou-se que algumas instituições de crédito enviaram cópia autenticada do contrato de empréstimo logo que este foi celebrado, enquanto outras apenas enviaram as cópias dos contratos a solicitação do INH, na sequência do seu pedido de pagamento da primeira prestação de bonificação de juros.

Através dos contratos de empréstimo, o INH toma conhecimento das condições dos empréstimos, verifica a sua conformidade com o quadro legal aplicável, nomeadamente com o disposto na Portaria MF/MEPAT n.º 949/98, de 3 de Novembro (revisão das condições dos empréstimos concedidos ao abrigo do D.L. n.º 110/85, de 17/04).

O atraso no envio dos contratos de empréstimo, que é indispensável na altura da conferência das bonificações de juros, impedirá, entretanto, uma estimativa do montante das bonificações a vencer (no semestre ou no ano seguinte), visto que esses contratos contêm elementos necessários a esse cálculo.

#### **c) Bonificações de juros não liquidadas (empréstimos da CGD)**

Por ofício de Dezembro de 1999, o INH comunicou à CGD diferentes situações relativas a bonificações de juros.

Nessas situações inclui-se a interrupção do encaminhamento para a DGT das bonificações reclamadas pela CGD e devidamente conferidas pelos serviços do INH, totalizando 1.100.463 contos, devido ao facto de, apesar das diligências efectuadas, não ter sido ainda possível estabelecer, com a CGD, a percentagem de comissão a que se refere o Decreto-Lei n.º 150-A/91, de 22 de Abril. O pagamento da comissão ficou previsto no protocolo celebrado entre as duas instituições em Fevereiro de 1997, mas

---

<sup>1</sup> Esta Portaria estabelecia, nomeadamente, que a taxa de juro a praticar para os empréstimos no âmbito do PER é fixa durante pelo menos 5 anos, sendo revista por iguais períodos.



foi remetido para acordo posterior a fixação da respectiva percentagem (que é de 0,5% sobre os montantes dos empréstimos, no caso dos protocolos celebrados com outras instituições de crédito).

Essa insólita situação, envolvendo um instituto público e uma empresa pública, da interrupção pelo INH do processamento dessas bonificações, impedindo o seu pagamento pela DGT, implicou que encargos do Estado, devidamente conferidos, não tenham sido pagos no ano a que respeitam. Para 1999, segundo os valores acima, tal significa uma redução da despesa do OE/99 em cerca de 1,1 milhão de contos e a criação de uma dívida oculta, a suportar pelo Orçamento do Estado no(s) ano(s) seguintes.

Na sua resposta o INH refere que a decisão de suspender o processamento dessas bonificações foi tomada pelo Instituto em Junho de 1999, passados, segundo refere, *"quase três anos de incumprimento pela CGD"* na fixação e pagamento das comissões e que, em Janeiro de 2001, quatro anos após a celebração do referido acordo e ano e meio após a decisão de suspender o processamento dessas bonificações, estão *"(...) em bom curso as negociações entre as administrações das duas instituições (...)"*.

Tendo sido ouvidos no exercício do contraditório, o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado da Habitação, aos quais compete a tutela do INH, competindo também ao Ministro das Finanças a direcção do exercício dos direitos do Estado como accionista da CGD, não se pronunciaram.

O Tribunal não pode deixar de criticar a demora na resolução do diferendo quanto às comissões a cobrar pelo Instituto nos empréstimos concedidos pela CGD no âmbito do Decreto-Lei n.º 150-A/91, de 22 de Abril, e a suspensão pelo Instituto do processamento das bonificações de juros desses empréstimos, com a conseqüente redução da despesa orçamental e a criação de uma dívida oculta de montante significativo. O Tribunal aguarda, das Administrações das duas Instituições e dos competentes membros do Governo, uma rápida resolução das questões suscitadas.

O mesmo ofício do INH, de Dezembro/99, para a CGD, refere também dois regimes de empréstimos bonificados, dos quais resultou igualmente o não pagamento de bonificações reclamadas pela CGD, mas por impossibilidade da sua conferência pelo Instituto.

Um dos regimes foi o do PER-Famílias, em que não puderam ser conferidas as bonificações com vencimentos a partir de Abril de 1999, por a CGD ter utilizado no seu cálculo uma taxa de referência para o cálculo das bonificações de 6,5% (do regime, geral, dos empréstimos bonificados para a aquisição de habitação própria<sup>1</sup>), enquanto a taxa de referência para o cálculo das bonificações aplicável ao PER se mantinha em 8%<sup>2</sup>, conforme foi comunicado pelo INH à CGD em Maio de 1999. À data do referido ofício do INH, de Dezembro de 1999, as bonificações reclamadas pela CGD totalizavam, então, 91.223 contos.

Nos termos do n.º 3.º da Portaria n.º 949/98, de 3 de Novembro, os empréstimos bonificados no âmbito do PER-Famílias (tal como os empréstimos no âmbito do PER-Autarquias, regido pelo Decreto-Lei n.º 163/93), beneficiam de uma bonificação de *"75% da taxa de referência para o cálculo das bonificações criada pelo Decreto-Lei n.º 359/89, de 18 de Outubro, ou da taxa contratual quando esta for inferior"*.

---

<sup>1</sup> Pela Portaria n.º 964/98, de 11 de Novembro.

<sup>2</sup> Pela Portaria n.º 1039/97, de 3 de Outubro.



Assim, para taxas de juro dos empréstimos superiores a 6,5%, a aplicação pela CGD da taxa de referência para o cálculo das bonificações de 6,5% implicará um acréscimo dos juros não bonificados, a suportar pelo mutuário.

Na sua resposta, a esse ofício do INH, em Janeiro de 2000, a CGD refere, nomeadamente, estar a proceder à reformulação do cálculo das bonificações, com base na taxa de referência de 8% estabelecida pela Portaria n.º 1039/97, após ter recebido em data recente a confirmação da DGT de que esta Portaria se mantinha em vigor para o PER.

Contudo, seis meses depois, à data da auditoria, o cálculo das bonificações apresentado pela CGD continuava incorrecto, por manter a taxa de referência de 6,5%, impossibilitando a conferência pelo Instituto e o consequente pagamento das bonificações reclamadas. Na sua resposta, o INH refere que a CGD "(...) enviou ao Instituto, em meados de 2000, listagens com a taxa de bonificação corrigida", ou seja, mais de um ano após a questão ter sido suscitada.

Relativamente ao outro regime referido no citado ofício do INH, de empréstimos bonificados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de Abril, a impossibilidade da conferência das bonificações reclamadas, resultava de diferenças quanto aos planos de amortização dos empréstimos contratados pela CGD, face ao disposto na legislação aplicável. O montante total dessas bonificações reclamadas pela CGD ascendia, então, a 734.269 contos. Em resposta a esse ofício, a CGD referia estar já a procurar obter dos mutuários a prévia aceitação formal da alteração aos contratos, quanto ao regime das prestações de capital e juros, processo que previa moroso. Esta situação apresenta semelhanças com a referida anteriormente na alínea a), em que se destacou a necessidade de as câmaras municipais e as instituições de crédito cumprirem o disposto na legislação vigente quanto aos termos dos contratos a celebrar.

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).

## **5.3 – Apoios concedidos pelo Projecto Vida**

### **5.3.1 – Enquadramento**

Ao "Projecto Vida – Programa Nacional de Prevenção da Toxicodependência" (PV) foi atribuída a finalidade de: "(...) promover a prevenção da toxicodependência através da dinamização, apoio técnico ou financeiro e articulação de iniciativas públicas e privadas, no quadro de um plano respeitador da autonomia das diferentes instituições, por forma a sensibilizar a sociedade para o problema do uso e abuso de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, e tendo em vista a promoção de uma maior operacionalidade e coordenação nos domínios da prevenção primária, do tratamento e da reinserção social dos toxicodependentes".

O Projecto Vida, criado em 1987 e sujeito a quatro reestruturações (1990, 1992, 1996 e 1998), foi entretanto extinto, em Agosto de 2000, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 90/2000, de 18 de Maio, que altera a lei orgânica do Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT), criado pelo Decreto-Lei n.º 31/99, de 5 de Fevereiro, passando a estar afectas a este Instituto o património, o orçamento e as receitas atribuídas ao Projecto Vida, bem como as suas responsabilidades e compromissos financeiros.



Nos termos do seu último diploma de reestruturação (Decreto-Lei n.º 266/98, de 20 de Agosto), o Projecto Vida era dirigido pelo Coordenador Nacional (antes Alto-Comissário), constituindo os restantes órgãos de coordenação, acompanhamento e consulta a Comissão Interministerial, o Conselho Nacional da Toxicodependência e a Comissão Técnica de Acompanhamento.

Constituíam os serviços centrais (serviços da sede) do Projecto Vida o Gabinete e os Serviços de Apoio que, assinala-se, nunca foram dotados de um quadro de pessoal. O apoio logístico e administrativo ao Projecto Vida, em especial no que se refere à execução orçamental, estava atribuído à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

Ao nível dos distritos, constituíam órgãos do Projecto Vida, os Núcleos Distritais, sediados nos Governos Cívicos aos quais incumbia facultar o apoio logístico, administrativo e todos os meios necessários à prossecução dos seus fins.

A acção do Projecto Vida vem várias vezes referida na extensa Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 26 de Maio (aprova a estratégia nacional da luta contra a droga), em particular no seu n.º 46, quanto aos motivos da sua extinção, dadas as insuficiências da sua estrutura orgânica.

Ao Projecto Vida foi consignado, nos termos do Decreto-Lei n.º 412/93, de 21 de Dezembro, 25% dos resultados líquidos de exploração do jogo designado JOKER, explorado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, e, nos termos do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro (revê a legislação de combate à droga), 30% dos bens declarados perdidos a favor do Estado por aplicação deste diploma.

Essas verbas, em especial as receitas provenientes do JOKER, constituíram a fonte de financiamento dos apoios pagos pelo Projecto Vida, processados por conta das dotações orçamentais inscritas na sua Subdivisão 99 – "Dotações com compensação em receita – com transição de saldos", do orçamento dos Encargos Gerais da Nação. Além destas dotações, sujeitas a duplo cabimento (na receita cobrada consignada e na dotação para a despesa), foram também inscritas no Orçamento do Estado dotações para as suas despesas de funcionamento e dotações no capítulo 50 - "Investimentos do plano", no Programa "PV – Apoio a infraestruturas de combate à toxicodependência".

Os apoios pagos em 1999 respeitaram, quer a transferências para outras entidades públicas com atribuições na área da toxicodependência, quer a subsídios a fundo perdido a instituições particulares para a realização de iniciativas na área da prevenção da toxicodependência.

### **5.3.2 – Execução orçamental das rubricas referentes a apoios**

A execução, em 1999, das rubricas referentes a apoios totalizou 929.550 contos, representando as rubricas da Subdivisão 99 o total de 865.306 contos (93,1%), como se indica no quadro seguinte:

**Quadro V.7 – Projecto Vida - Execução orçamental das rubricas referentes a apoios**

(em contos)

Rubricas por classificação orgânica e económica	Pagamentos efectuados
<b>Capítulo 07, Div. 05, Subdiv. 01 - Serviços Próprios</b>	
04.02.01 - Transferências Correntes/Instituições Particulares <i>Importância paga a uma entidade do exterior (CONTRADROGAS, Perú)</i>	9 214
<b>Capítulo 07, Div. 05, Subdiv. 99. - Despesas c/ Compensação em Receita- C/ Transição de Saldos</b>	
04.01.01 A - Transferências Correntes/Orçamento do Estado – IPDT	20 000
04.01.03 A - Transferências Correntes/Fundos e Serviços Autónomos – SPTT	269 953
04.01.04 A - Transferências Correntes/Administração Local – GRCVentoso <i>Importância paga ao SPTT</i>	5 722
04.01.06 A - Transferências Correntes/Segurança Social – IGFSS <i>Importância paga ao GRCVentoso</i>	115 000
04.02.01 - Transferências Correntes/Instituições Particulares	454 631
<b>Capítulo 50, Div.05, Subdiv. 01 – "PV – Apoio a Infraestruturas de Combate à Toxicodependência"</b>	
04.02.01 - Transferências Correntes/Instituições Particulares	18 000
08.02.03 A - Transferências de Capital/Fundos e Serviços Autónomos - SPTT	37 030
<b>Total dos apoios pagos por despesa orçamental</b>	<b>929 550</b>

Abreviaturas:

IPDT – Instituto Português da Droga e da Toxicodependência

SPTT – Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência

GRCVentoso – Gabinete de Reversão do Casal Ventoso

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como se evidencia no quadro anterior, em duas das rubricas da Subdivisão 99, a despesa foi processada incorrectamente, visto que a sua classificação económica não corresponde às entidades às quais foram pagas as verbas:

- a) a importância de 115.000 contos foi paga ao Gabinete de Reversão do Casal Ventoso (subsector da Administração Local) e não ao IGFSS (subsector da Segurança Social);
- b) a importância de 5.722 contos foi paga ao SPTT (subsector dos Fundos e Serviços Autónomos) e não ao Gabinete de Reversão do Casal Ventoso (subsector da Administração Local).

Esse procedimento implicou que na CGE essas despesas estejam incorrectamente classificadas quanto ao subsector do Estado e à entidade beneficiária dessas transferências.

Na sua resposta, o IPDT reconhece essas incorrecções, referindo que:

*"(...) resulta de um erro de leitura/digitação das rubricas de classificação económica constantes das propostas enviadas pelo Projecto Vida e não detectado pela Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros, contudo os pagamentos foram efectuados para as entidades correctas. Atente-se no facto de, embora tardiamente, o Projecto Vida ter detectado os referidos erros nos registos do balancete de apuramento final e ter alertado a Secretaria Geral para a necessidade da sua correcção junto da*



*Direcção Geral do Orçamento, vindo posteriormente a verificar-se não ser possível qualquer correcção dado que a Conta já havia sido encerrada".*

Relativamente à Subdiv. 01 – "Serviços Próprios", a Conta regista sob a rubrica de classificação económica 04.02.01 – "Transferências correntes/Instituições particulares", a importância de 9.214.175\$00 (contra-valor de 50.000 USD), paga à Comissão de Luta Contra o Consumo de Drogas (CONTRADROGAS), do Perú, quando a mesma deveria ter sido processada por conta da rubrica de classificação económica 04.04.02 – "Transferências correntes/Outras transferências para o exterior". Na sua resposta, o IPDT reconhece ser esta a classificação económica adequada.

Também, na rubrica de classificação económica 04.01.01 A – "Transferências correntes/Orçamento do Estado – IPDT", a Conta regista o pagamento de 20.000 contos, a este Instituto, com autonomia apenas administrativa nesse ano. Conforme refere o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" (Ministério das Finanças, 1988), a classificação económica 04.01.01 – "Transferências correntes para o Orçamento do Estado", é: "Utilizável apenas nos orçamentos privativos", por exemplo, dos fundos e serviços autónomos, para as transferências que essas entidades realizem para o Orçamento do Estado.

A insólita classificação utilizada, que é única na CGE/99, significa uma transferência "do" Orçamento do Estado, "para" o Orçamento do Estado, mecanismo que não está previsto, dado que apenas estão legalmente previstas as transferências entre dotações do Orçamento do Estado, efectuadas através de alterações orçamentais.

As situações referidas contrariam o disposto nos art.<sup>os</sup> 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.

### 5.3.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos apoios

A execução orçamental das rubricas referentes a apoios, totalizando 929.550 contos, respeita a transferências para entidades públicas (447.705 contos, i.é, 48,2%), e a transferências (subsídios a fundo perdido) para instituições particulares (481.845 contos) no âmbito de "programas quadro" e outros apoios. Essa distribuição consta do quadro seguinte:

(em contos)

Apoios pagos	Valor	%
<b>Transferências para entidades públicas</b>	<b>447 705</b>	<b>48,2</b>
- Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência	312 705	33,6
- Gabinete de Reversão do Casal Ventoso	115 000	12,4
- Instituto Português da Droga e da Toxicodependência	20 000	2,2
<b>Transferências para instituições particulares</b>	<b>481 845</b>	<b>51,8</b>
- Programa Quadro Prevenir (PQP)	292 899	31,5
- Programa Quadro Reinserir (PQR)	36 608	3,9
- Outros apoios não incluídos em programas	152 338	16,4
<b>Total</b>	<b>929 550</b>	<b>100,0</b>

### 5.3.3.1 – Transferências para entidades públicas

Das transferências para entidades públicas, a maior importância coube ao Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (312.705 contos, o que representou 33,6% do total dos apoios pagos), destinando-se essas verbas a:

	(em contos)
- Comparticipação do Estado no tratamento de toxicodependentes em comunidades terapêuticas, clínicas de desabilitação e centros de dia de natureza privada com convenção celebrada com o SPTT. ....	265 402
- Apoio à instalação de comunidades terapêuticas de instituições particulares. ....	37 031
- Apoios a outras iniciativas do SPTT. ....	10 272
<b>Total</b>	<b>312 705</b>

A transferência de verbas para o SPTT para o pagamento da comparticipação do Estado no tratamento de toxicodependentes, foi especificamente prevista no Despacho Conjunto n.º 203/99, de 5 de Março, dos Ministros da Saúde, do Trabalho e da Solidariedade, e Adjunto do Primeiro-Ministro, que a essa finalidade afectou, até ao montante de 410.000 contos, as receitas do Jogo JOKER do ano de 1999, a transferir pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para o Projecto Vida.

As transferências para o Gabinete de Reversão do Casal Ventoso (115.000 contos) tiveram por base o protocolo celebrado entre o Projecto Vida e aquele Gabinete, em 31 de Outubro de 1998, destinando-se essas verbas a financiar os custos de manutenção dos equipamentos e instalações.

O Projecto Vida limitou-se a proceder à transferência das verbas para as referidas entidades, responsáveis pela sua aplicação.

Para o IPDT, além da importância paga por despesa orçamental (20.000 contos), foi transferida pelo Projecto Vida a importância de 49.800 contos, de receitas provenientes do JOKER. Para o efeito foi utilizado o processo previsto no art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio (decreto-lei de execução orçamental para 1999)<sup>1</sup> por entrega dessa importância pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa nos cofres do Estado, para reforço das dotações das rubricas de classificação económica 02 - "Aquisição de bens e serviços" e 07 - "Aquisição de bens de capital" do orçamento do IPDT.

Tratando-se do reforço das dotações para as despesas de funcionamento de um serviço público, é questionável a utilização para esse efeito das verbas do JOKER afectas ao Projecto Vida, e destinadas a apoio financeiro a iniciativas privadas e públicas na área da prevenção da toxicodependência.

A resposta do IPDT confirma terem sido essas verbas do JOKER aplicadas no reforço do seu orçamento de funcionamento, apresentando a seguinte justificação:

<sup>1</sup> Tal como nos Decretos-Lei de execução orçamental de anos anteriores, dispõe que: "As verbas provenientes do jogo designado «JOKER» afectas ao Projecto Vida que se destinem a serviços que não disponham de autonomia financeira serão directamente entregues a seu favor pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa nos cofres do Estado, com a concordância do alto-comissário para o Projecto Vida".



*"No que respeita às transferências do Projecto Vida para o IPDT (...), não obstante se reconhecer que o procedimento utilizado não foi o mais adequado, deverão ser tidos em conta quer o enquadramento quer o fundamento da realização das mesmas:*

*Refere-se antes de mais que o envolvimento do Projecto Vida para realizar um acto que permitisse ao IPDT ultrapassar problemas de ordem financeira resulta do facto de o Projecto Vida ter contribuído para a criação desses problemas, na medida em que o IPDT recebeu o corpo de colaboradores e funcionários do Observatório Vida/Projecto Vida;*

*Em segundo lugar, o IPDT passou a ter que assumir os encargos resultantes da assunção das responsabilidades inerentes às funções de Ponto Focal Nacional, executor do Contrato REITOX, no âmbito do Observatório Europeu das Drogas e da Toxicodependência;*

*Por outro lado considerou-se que o desenvolvimento de actividades de recolha, tratamento e divulgação de informação sobre prevenção, tratamento, reinserção e tráfego de drogas, cometidas ao IPDT, tinha enquadramento nas disposições que regulam a aplicação de receitas provenientes do jogo JOKER e não de receitas provenientes do OE (...)"*

Embora, como alega o IPDT, tivesse sido necessário o reforço do seu orçamento de funcionamento, deveria ter sido suportado por verbas orçamentais e não por verbas provenientes do JOKER, visto que estas verbas estavam destinadas à concessão de apoios na área da prevenção da toxicodependência, como já foi referido.

### **5.3.3.2 – Transferências correntes para instituições particulares**

Os subsídios a fundo perdido a instituições particulares, totalizando 481.845 contos, foram pagos no âmbito do Programa Quadro Prevenir (292.899 contos), do Programa Quadro Reinsereir (36.608 contos) e de outros apoios não integrados em programas (152.338 contos).

Os regulamentos do Programa Quadro Prevenir (PQP) e do Programa Quadro Reinsereir (PQR) foram aprovados pela Comissão Coordenadora Nacional, em 1997, que também designou o respectivo Grupo Técnico Nacional (constituído por representantes dos Ministérios com maiores atribuições nas áreas da prevenção, tratamento da toxicodependência apoio social, e por representantes do Alto-Comissário), responsável pela análise das candidaturas e posterior acompanhamento dos projectos<sup>1</sup>.

Relativamente ao processo de criação desses programas, embora não esteja em causa a competência então atribuída na legislação a esse órgão para aprovar "programas quadro", 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*, recomendação que foi aceite pelo IPDT, referindo que "(...) a situação será corrigida futuramente (...)".

---

<sup>1</sup> Nos termos da legislação então vigente (Decreto-Lei n.º 193/96, de 15 de Outubro), a Comissão Coordenadora Nacional (CCN) constituía um órgão do Projecto Vida, extinto com a reestruturação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 266/98, de 20 de Agosto.

### 5.3.3.2.1 – Apoios a instituições particulares no âmbito do Programa Quadro Prevenir (PQP)

Ao PQP podiam ser apresentadas candidaturas para a realização de projectos de prevenção primária específica da toxicodependência. No âmbito deste programa todas as candidaturas (projectos em regra plurianuais compostos por várias acções) foram todas apresentadas em 1997<sup>1</sup>, embora o regulamento previsse a possibilidade da apresentação anual de candidaturas para a realização de novos projectos, o que não veio a acontecer.

Ao PQP/97 e ao PQP/98 foram apresentadas 849 candidaturas (notando que, com alguma frequência, o mesmo promotor apresentou candidaturas para a realização de mais do que um projecto). Dessas candidaturas foram aprovadas 519, de todos os distritos do Continente e também da Região Autónoma da Madeira, tendo sido atribuído um apoio total de 1.723 milhares de contos o que demonstra a significativa adesão a este programa e a sua dimensão financeira.

#### a) Atribuição dos apoios

Relativamente à elegibilidade das despesas, o regulamento de acesso apenas enumerava as rubricas do orçamento a propor pelo promotor e indicava que as despesas deveriam ser razoáveis.

Dadas as insuficiências do disposto nesse regulamento, na análise dos projectos do PQP/97, embora os critérios utilizados não estejam suportados em documento, o Grupo Técnico Nacional estabeleceu limites para as despesas elegíveis, mas apenas em Janeiro de 1998 aprovou os "critérios de análise financeira", tendo em vista uniformizar a determinação das despesas elegíveis para a análise dos projectos do PQP/98.

O cálculo das despesas elegíveis pelo Grupo Técnico Nacional vem expresso apenas no orçamento global apresentado pelo promotor, por anotação do valor aceite para cada rubrica desse orçamento, sem indicação do critério utilizado para a não aceitação ou a para a redução das despesas propostas pelo promotor. Por outro lado, a redução no valor das despesas elegíveis em regra incidiu sobre o orçamento global do projecto, sem indicação quanto aos efeitos sobre o orçamento de cada uma das acções que o compõem. Assinale-se que, geralmente, os cálculos utilizados pelos promotores para a determinação das despesas elegíveis eram pouco explícitos e fundamentados.

Assim, em regra, nos projectos analisados, não foi possível aos auditores determinar a aplicação de critérios uniformes na determinação das despesas elegíveis aceites pelo PV e, em consequência, a correcção dos apoios atribuídos no âmbito do PQP/97. Relativamente ao PQP/98, embora já estivessem definidos os critérios orientadores e limites para as despesas elegíveis, também não foi possível, em alguns casos, comprovar a sua aplicação.

Para projectos analisados, em resultado da aplicação desses critérios e limites pelo Grupo Técnico Nacional, foram aceites como elegíveis despesas que variaram entre 15,7 e 100% das despesas propostas pelos promotores, sendo em média de 44,5%, o que, dada a taxa de apoio prevista no regulamento de 80% (apoio atribuído/despesas elegíveis aceites) significou uma taxa de apoio em relação às despesas propostas pelos promotores que variou entre 12,6 e 80%, sendo em média de 36,1%.

---

<sup>1</sup> Essas candidaturas foram apresentadas em dois períodos, as primeiras aprovadas em Dezembro de 1997 (designadas por PQP/97) e as segundas em Junho de 1998 (designadas por PQP/98).



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 (e não apenas a enumeração do tipo de despesas que poderão ser consideradas elegíveis), permitindo aos promotores uma estimativa dos valores elegíveis e do apoio esperado do PV e, em consequência, dos restantes meios financeiros necessários para a realização de todas as acções propostas.

Essa transparência também não se verificou no processo de comunicação do apoio atribuído ao promotor. Com efeito, para os projectos do PQP/97, apenas foi comunicado ao promotor o montante global do apoio atribuído e o apoio anual, mas não as despesas de cada rubrica, do orçamento global e de cada acção, consideradas não elegíveis ou que sofreram reduções no valor elegível. Nos projectos do PQP/98, esta questão foi parcialmente corrigida, tendo o promotor sido informado dos valores do apoio atribuído por grupo de rubricas, embora sem a sua discriminação por acção.

Essa falta de transparência condicionou obviamente a execução dos projectos apoiados, visto que a redução no valor do apoio atribuído teve geralmente consequências na diminuição das acções realizadas, em relação às previstas na candidatura, situação da qual o Projecto Vida só tomou conhecimento após a conclusão dos projectos.

Assim, a relação discriminada das despesas elegíveis e, das acções apoiáveis e não apoiáveis, bem como outras condicionantes que porventura sejam aprovadas relativamente à execução do projecto, deverão ser comunicadas ao promotor e por ele aceites, visto que constituem elementos imprescindíveis para a apreciação da sua execução.

Relativamente à taxa de apoio (apoio atribuído/despesas elegíveis aceites), de 80%, estabelecida no regulamento de acesso, verificaram-se diferenças, umas atribuíveis a arredondamento, outras de maior montante, resultantes de erros no cálculo do apoio.

### **b) Controlo da execução dos projectos**

O regulamento de acesso do PQP previa a realização de acções de acompanhamento e controlo técnico-pedagógico dos projectos pelos Núcleos Distritais, no caso de serem de âmbito distrital, e da Comissão Coordenadora Nacional, no caso de serem de âmbito nacional. Para o efeito, as entidades promotoras eram obrigadas a organizar e manter actualizados um dossier técnico pedagógico e um dossier contabilístico.

Além disso, em projectos plurianuais, para o recebimento da última parcela de 20% do subsídio atribuído em cada ano, deveriam apresentar um Relatório Intermédio de execução técnica e financeira do projecto (e das acções que o compõem) e, para o recebimento da parcela de 20% do último ano um Relatório Final (ou apenas o Relatório Final no caso de projectos anuais). Ainda segundo o regulamento, esses relatórios, em modelo instituído pelo PV, seriam entregues pelo promotor no Núcleo Distrital, que os remeteria à sede do PV, acompanhado do parecer do Coordenador do Núcleo Distrital, expresso em espaço próprio do relatório. O pagamento das referidas parcelas estava dependente da análise e aprovação desses relatórios e da comprovação das despesas.

No que se refere à apreciação da execução técnico-pedagógica e financeira de cada projecto pelos Núcleos Distritais, verificou-se que apenas em cinco dos vinte e sete processos analisados, o parecer do respectivo Coordenador Distrital referia a existência dos dossiers técnico-pedagógico e contabilístico organizados pelo promotor nos termos do regulamento e continham uma apreciação sobre a sua qualidade, bem como referiam o facto de ter sido feito o acompanhamento da realização do



projecto pelo Núcleo Distrital. Em alguns pareceres o Coordenador Distrital salientava ter sido nomeado recentemente ou ter havido um interregno prolongado desde a saída do anterior titular, factos que teriam prejudicado o acompanhamento do projecto e a consequente fundamentação do parecer, ou explicitava mesmo que o projecto não tinha sido objecto de acompanhamento, não possuindo o Coordenador outros elementos além dos que constavam do relatório apresentado pelo promotor.

Por sua vez, a análise dos relatórios de execução pelos serviços da sede do Projecto Vida também não evidencia uma apreciação detalhada da execução do projecto, em relação aos objectivos propostos, e das despesas realizadas, em relação às despesas elegíveis aprovadas na candidatura.

Quanto à execução financeira dos projectos, o promotor, para comprovar a realização das despesas, podia indicar apenas os valores totais de cada rubrica, sem qualquer outro documento de suporte, tendo sido aprovado, apenas em Junho de 1999, um "mapa discriminativo (listagem) das despesas realizadas", para a indicação pelo promotor, por rubrica da despesa, da identificação do documento de despesa (tipo, número, data, denominação do fornecedor, identificação da despesa, valor da despesa e valor imputado ao PV) e o seu registo contabilístico.

Nos projectos do PQP analisados, apenas em quatro, por sua própria iniciativa, o respectivo promotor anexou fotocópias dos documentos comprovativos das despesas (facturas e/ou recibos).

Tal situação é reveladora de um deficiente controlo por parte do Projecto Vida sobre a efectiva aplicação pelos beneficiários dos subsídios por si atribuídos. Por outro lado, o facto de os serviços desconhecerem a natureza das despesas, por serem apresentadas pelo promotor de forma agregada, impossibilitou a apreciação da sua razoabilidade e da sua relação com o projecto.

Dado que, tal como dispõe o regulamento do PQP, as despesas do projecto não devem ser sobrefinanciadas, isto é, o promotor não pode receber apoios de diferentes entidades (Projecto Vida, Câmaras Municipais ou outras) que porventura ultrapassem o total das despesas do projecto, considera-se necessário que nos documentos de despesa seja aposta uma referência sobre a parte (percentagem) da despesa imputada a cada entidade cofinanciadora e respectivo montante. Também, nos casos em que o promotor desenvolva em simultâneo mais do que um projecto apoiado, nos documentos relativos a despesas comuns deverá ser anotada a parte imputada a cada projecto.

Como já foi referido, nos projectos concluídos analisados, a redução no valor do apoio atribuído em relação ao valor do apoio 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. Essas alterações ao projecto não foram sujeitas a apreciação da Comissão Coordenadora Nacional (ou, após a sua extinção, do Coordenador Nacional), nem tiveram consequências no montante pago do apoio atribuído, contrariamente ao estabelecido no Regulamento.

Assim, verificou-se um deficiente controlo da execução dos projectos, não existindo uma clara definição e realização desses procedimentos, designadamente na sua vertente financeira, quanto à justificação das despesas apresentadas pelos promotores para o recebimento dos apoios.

### **c) Pagamento dos apoios**

Embora, na altura da concessão, os apoios tivessem sido calculados através da aplicação da taxa de 80% sobre o montante das despesas consideradas elegíveis, conforme previsto no regulamento, na altura 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%).

O referido procedimento, para além de contrariar o espírito do regulamento, em que o apoio a conceder para a execução dos projectos assume a natureza de co-financiamento, cria situações de desigualdade, em relação aos diferentes promotores: em função do montante das despesas por estes comprovadas, a taxa de apoio efectiva poderá variar entre 80% e 100%.

Note-se que, em outros sistemas de incentivos, em que o apoio está definido em percentagem das despesas elegíveis, o apoio pago mantém a mesma percentagem do apoio inicialmente atribuído (ou, seja, resulta da aplicação da taxa de apoio fixada ao valor das despesas elegíveis realizadas, que não poderão ultrapassar o montante inicialmente aprovado).

Nos projectos concluídos, para o pagamento da última parcela do apoio, o regulamento do PQP estabelecia a seguinte sequência nos procedimentos, a realizar pelos serviços centrais do Projecto Vida: a) análise técnica e análise financeira do Relatório Final; b) elaboração da proposta de pagamento com os acertos que se mostrassem necessários, a aprovar pelo Coordenador Nacional e c) o consequente pagamento (ou reembolso).

Contudo, em alguns processos analisados essa sequência não foi seguida ou não foram consideradas nas propostas de pagamento os acertos resultantes da análise financeira do "relatório de análise final" e o valor do apoio anteriormente pago. Assim, nos projectos analisados já concluídos, verificou-se um pagamento em duplicado num projecto (tendo sido o próprio promotor a comunicar e a devolver ao Projecto Vida essa importância), pagamentos a mais em três projectos e um pagamento a menos.

Tendo estas situações sido comunicadas em devido tempo ao IPDT, em sede do contraditório foi o Instituto questionado sobre as medidas entretanto tomadas e a comprovação de que as referidas importâncias já foram reembolsadas e entregues nos cofres do Estado.

Na sua resposta, relativamente aos pagamentos a mais, o IPDT refere que *"(...) desenvolveu até à presente data os procedimentos conducentes à total clarificação e resolução, emitindo guias de reposição nos cofres do Estado e realizando as correcções contabilísticas apropriadas"*, anexando uma guia de receita do Estado pela qual entregou, em 29/03/2001, a importância de 3.090.500\$00, de *"reposições de verbas referentes ao financiamento de projectos do PQP, dos anos de 1998, 1999 e 2000"*. Contudo, o Instituto não discrimina os beneficiários e respectivos montantes, pelo que não foi possível ainda confirmar se naquela importância estão incluídos os montantes reembolsados dos projectos referidos.

Sobre o pagamento a menos, foi também questionado o IPDT, tendo remetido informação dos serviços a propor a rectificação do pagamento, averbada do despacho de autorização.

Essas situações revelam um controlo deficiente do pagamento dos apoios. Verificou-se 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 IPDT, agora responsável pelo controlo e o pagamento desses 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 apoio atribuído, o apoio pago e a despesa comprovada pelo respectivo promotor.

Na sua resposta, o Instituto aceita a recomendação, ao referir que:

*"No âmbito do encerramento dos processos relativos às diversas candidaturas, o IPDT fará integrar no "termo de encerramento" todos os elementos de natureza correctiva que se julguem necessários e fundamentais".*

### **5.3.3.2.2 – Apoios a instituições particulares no âmbito do Programa Quadro Reinsere (PQR)**

Ao PQR podiam ser apresentadas candidaturas para a realização de projectos no âmbito da prevenção terciária da toxicod dependência, destinadas a jovens em tratamento ou que tenham concluído a fase de tratamento, visando a sua integração familiar e a integração no meio laboral<sup>1</sup> e na comunidade.

Também, embora o respectivo regulamento previsse a apresentação anual de candidaturas para novos projectos, as candidaturas deste programa são de 1997 (apresentadas entre 30 de Outubro e 15 de Novembro e aprovadas por despacho do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro em Junho de 1998). Foram apresentadas 37 candidaturas ao PQR, das quais vieram a ser aprovadas 24 tendo sido atribuído o apoio total de 595.160 contos (o que representa um apoio médio por projecto de 24.798 contos).

Realça-se que, em relação ao que foi antes referido relativamente ao PQP, se verificou uma melhoria na análise dos projectos do PQR, resultante em grande parte da experiência entretanto adquirida pelo Grupo Técnico Nacional que procedeu à análise das candidaturas do PQP.

Para a determinação das despesas elegíveis, o Grupo Técnico Nacional definiu também uma tabela, semelhante à antes referida relativamente ao PQP, com os critérios de elegibilidade e os parâmetros a considerar na determinação do valor das despesas elegíveis apoiáveis que, como antes se referiu, deverão ser do conhecimento prévio dos promotores.

Salienta-se que, ao contrário do que sucedeu em relação aos projectos do PQP, em particular nos projectos do PQP/97, os cálculos utilizados para as correcções ao orçamento apresentado pelo promotor estão, em regra, bem explicitadas pelo Grupo Técnico Nacional em anotações efectuadas no formulário de candidatura. Salienta-se também que, junto com o ofício em que foi comunicado o apoio que iria ser proposto para aprovação (para que o promotor se pronunciasse), foi anexo um mapa discriminando as despesas elegíveis por rubrica e os cálculos efectuados para alguns desses valores, e um parecer técnico fundamentando os ajustamentos efectuados pelo Grupo Técnico Nacional, discriminados por acção, no caso de ajustamentos em despesas com pessoal.

Quanto ao controlo e acompanhamento dos projectos, verificou-se que nos pareceres do Coordenador Distrital e na análise dos relatórios efectuada pelos Serviços da sede do Projecto Vida há por vezes menção de que o projecto está a ser objecto de acompanhamento; no entanto, em nenhum deles se faz referência aos dossiers técnico-pedagógico e contabilístico que, nos termos do regulamento, o

---

<sup>1</sup> Neste âmbito, a RCM n.º 136/98, de 4 de Dezembro, aprovou o Programa VIDA-EMPREGO, promovido pelo Projecto Vida e pelo IEFP, prevendo a realização de acções incidindo nas vertentes da informação, orientação e formação profissional, bem como da integração sócio-profissional. O Programa é suportado pelo IEFP, não estando previsto nessa RCM qualquer participação financeira do Projecto Vida.



promotor deve manter organizados. Também não referem se as despesas apresentadas pelos promotores estão devidamente documentadas. Essas despesas são apresentadas pelo promotor, nos relatórios de execução dos projectos, discriminadas através de listagem (com o nome do fornecedor, tipo de documento, n.º do documento, lançamento contabilístico e outros dados). Verificam-se, assim, as insuficiências de controlo referidas nos projectos do PQP.

Quanto ao cálculo do apoio a pagar, em projectos em curso, verificou-se que não foram aplicadas regras uniformes; em dois dos seis projectos analisados, não foi possível aos auditores determinar a forma de cálculo do apoio proposto para pagamento em 1999.

Dos projectos analisados apenas dois, anuais, se encontravam concluídos, verificando-se que em ambos a despesa realizada ultrapassou o montante do subsídio atribuído e pago, pelo que não é possível extrair conclusões quanto à correcção dos pagamentos quando a despesa realizada é inferior ao subsídio atribuído, isto é, nas situações anteriormente referidas nos projectos do PQP. Dado que os procedimentos para o pagamento dos apoios são semelhantes aos deste programa, recomenda-se igualmente que seja elaborado um "termo de encerramento" para cada projecto concluído, onde conste o apoio atribuído, o apoio pago e a despesa comprovada pelo promotor.

Relativamente aos aspectos referidos, em particular sobre a atribuição dos apoios do PQP e do PQR, refere o IPDT na sua resposta que:

*"(...) têm em conta os constrangimentos reais da estrutura operativa do Projecto Vida e consideram os seus efeitos em termos de implementação de programas de prevenção e reinserção como factores orgânicos limitativos. Enfatiza-se, contudo, que estes factores se ampliaram face às exigências de uma intervenção à escala nacional, numa área de grande complexidade social, sem estruturas organizadas nem experiência consolidada em termos de sociedade civil. (...) Justifica-se a intervenção diferenciada do Grupo Técnico Nacional pelos aspectos inovadores do programa face à prática anterior de apoio não estruturado, à falta de pessoal e de experiência no domínio da avaliação de projectos, nomeadamente a análise financeira(...) Como é reconhecido, houve preocupação de introduzir, gradualmente, correcções de tipo organizativo e metodológico expressas na organização e avaliação das candidaturas do PQP/98 e do PQR (...)"*

Embora se reconheça que os supracitados constrangimentos da estrutura operativa do Projecto Vida constituíam factores limitativos e que não existia experiência anterior, reitera-se no entanto o facto de a atribuição dos apoios em 1997 e 1998 ter revelado as deficiências apontadas, que deverão ser corrigidas em futuros apoios.

### **5.3.3.2.3 – Apoios a instituições particulares não incluídos em programas**

Também por conta das rubricas com a classificação económica 04.02.01 – "Transferências Correntes/Instituições Particulares", foram pagos apoios, não incluídos nos programas PQP e PQR, no montante total de 152.338 contos, podendo esses apoios ser genericamente classificados nos quatro grupos seguintes:

**Quadro V.8 – Apoios a instituições particulares, não regulamentados**

(em contos)

Beneficiário	Apoio pago
<b>A - Acções de prevenção específica da toxicodependência e de reinserção social:</b>	<b>107 568</b>
Cáritas Diocesana de Coimbra	33 000
Norte Vida - Associação para a Promoção da Saúde	(*) 29 323
Associação Sol Nascente	11 500
Centro Social Cultural e Recreativo de Quimbres (CSCRQ)	8 560
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde	(*) 8 000
Associação Nacional de Apoio a Jovens (ANAJOVEM)	(*) 6 000
Associação Cristã da Mocidade da Beira Interior	(*) 5 000
Associação de Beneficência - Refúgio Aboim Ascensão	5 000
Secretaria Geral do Ministério da Defesa	1 185
<b>B - Acções de prevenção inespecífica da toxicodependência</b>	<b>20 329</b>
Associação Nacional de Jovens Empresários (ANJE)	(*) 1 500
" " " " " "	4 000
Associação Académica de Lisboa	(*) 5 000
Maratona Clube de Portugal	5 000
União Velocipédica Portuguesa - Federação Portuguesa de Ciclismo	3 000
Fundação Instituto Politécnico do Porto	720
Centro Cultural e Desportivo de Portalegre	427
Grupo de Ecologia e Desportos de Aventura	294
Clube de Futebol de Santa Catarina	150
Federação Portuguesa de Cicloturismo e Utilizadores de Bicicletas	150
Centro de Apoio a Jovens Universitários (CAJU)	88
<b>C - Conferências e colóquios sobre a toxicodependência</b>	<b>15 227</b>
Associação Nacional de Intervenientes em Toxicodependência (ANIT)	(*) 13 127
IREFREA	800
Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDECE)	750
Escola Técnica Psicossocial de Lisboa	200
Centro de Apoio, Tratamento e Recuperação (CATR)	150
IDEQ	150
Associação Académica de Coimbra	50
<b>D - Compromissos internacionais do Estado</b>	<b>9 214</b>
CONTRADROGAS (Perú)	9 214
<b>Total</b>	<b>152 338</b>

(\*) Apoios pagos com base em protocolos celebrados com o Projecto Vida

Para estes apoios, os serviços do Projecto de Vida, ao contrário do que seria exigível, não constituíram processos com toda a documentação referente a cada apoio, tendo essa documentação sido entregue aos auditores de forma fragmentada, o que foi justificado por aqueles serviços pela mudança de instalações que então decorria, o que dificultava o acesso a essa documentação dispersa.

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 determinação da comparticipação atribuída.

**a) Apoios a acções de prevenção específica de combate à toxicodependência**

Nos apoios a acções que se considerou constituírem acções de prevenção específica da toxicodependência, nos casos em que o pagamento do apoio ficou condicionado à apresentação de



comprovativos de despesas pelo promotor, apenas foi exigida a comprovação de despesas de montante igual ao subsídio atribuído, tendo sido seguido o mesmo critério do pagamento dos apoios do PQP e do PQR. Assim, os investimentos realizados pelos diferentes promotores, de acções da mesma natureza, podem ter percentagens de apoio diferentes.

Por forma a evidenciar o critério utilizado para o cálculo do apoio atribuído a cada projecto, tal como sucede em outros sistemas de incentivos, os apoios deverão ser atribuídos e pagos em percentagem das despesas elegíveis.

### **b) Apoios a acções de prevenção inespecífica da toxicoddependência**

Nestas acções 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 toxicoddependência", constituindo esse programa um ponto de viragem, ao atribuir prioridade e a 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.

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, a percentagem de apoio dessas despesas e se as mesmas não foram sobrefinanciadas através de apoios concedidos por outras entidades públicas.

De notar que, estando legalmente atribuída ao Projecto Vida a competência de conceder apoios para a prevenção da toxicoddependência, dada a inexistência de controlo quanto ao montante das despesas realizadas pelo promotor que possam ser enquadráveis nesse âmbito, o Projecto Vida não está em condições de garantir a aplicação integral dos apoios pagos na finalidade prevista.

Assim, 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 comprovação das despesas realizadas, da qual dependerá o pagamento da última tranche.

### **c) Apoios a conferências e colóquios sobre toxicoddependência**

Tal como se referiu para os apoios a acções de prevenção inespecífica, nos apoios a conferência e colóquios sobre toxicoddependência também não são claros os critérios, que foram considerados para atribuição dos montantes de apoio, não tendo também sido exigida qualquer prestação de contas pelos beneficiários.

Assim, considera-se igualmente necessário que a atribuição do apoio a este tipo de acções seja devidamente fundamentada, e que as despesas apoiadas realizadas pelo promotor sejam comprovadas, com indicação das fontes de financiamento.

#### **d) Compromissos internacionais do Estado**

A transferência para a Comissão de Luta Contra o Consumo de Drogas (CONTRADROGAS) do Perú, objecto de referência no ponto 1, dada a forma incorrecta como foi classificada, resulta de um compromisso assumido pelo Estado de participar financeiramente o "Projecto de Crianças de Alto Risco", no Perú, nos anos de 1999 a 2003, com uma contribuição anual de 40.000 USD.

Sobre os apoios não incluídos em programas, na sua resposta, o IPDT não se pronunciou.

### **5.3.4 – Publicitação dos apoios concedidos pelo Projecto Vida**

Analizadas as listas publicadas no *Diário da República* dos apoios pagos do Projecto Vida, referentes aos dois semestres de 1999, constatou-se que não foram publicados alguns dos apoios pagos a instituições particulares e que ultrapassavam o valor mínimo a partir da qual essa publicação 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.

A SGPCM na sua resposta, refere que:

*"As falhas dever-se-ão a um lapso na pesquisa, pelo que foram já tomadas medidas conducentes a que situações como esta não voltem a ocorrer, nomeadamente com recurso a métodos informáticos, aliás já implementados.*

*(...) As publicações em falta irão ser inseridas na próxima listagem a remeter para publicação com nota de que se reportam ao exercício de 1999".*

## **5.4 – Apoios concedidos pelo Fundo para a Cooperação Económica**

### **5.4.1 – Enquadramento**

O FCE foi criado em 1991, pelo Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, sob a tutela conjunta dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, 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 concedidos por despachos da própria 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. No ano de 1999, os pagamentos do FCE totalizaram 2,6 milhões de contos.

O FCE foi entretanto extinto, em 8 de Fevereiro de 2000, nos termos do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto, e substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), para a qual transitaram a universalidade dos direitos e obrigações do Fundo à data da sua extinção.

Embora, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, o FCE tivesse sido instituído "com a natureza de fundo público, com autonomia de administração", não dispunha de orçamento próprio para despesas de funcionamento, sendo esses encargos pagos pelo Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), por conta e ordem do Fundo. As dotações orçamentais para os apoios concedidos pelo FCE eram inscritas no capítulo 60 – "Despesas excepcionais" do orçamento do Ministério das



Finanças, tendo sido transferidas para contas bancárias do FCE até 1997 e, a partir desse ano, para uma conta de operações de tesouraria "ICP/FCE", a movimentar pelo Fundo.

Constituíam os órgãos do FCE, o Conselho Directivo, competindo-lhe, designadamente, a decisão sobre as acções e projectos enquadráveis nos regulamentos aprovados pela tutela, e a Comissão Executiva, à qual competia a gestão corrente do FCE<sup>1</sup>.

Não tendo sido dotado de quadro de pessoal, à data da sua extinção os serviços do Fundo incluíam apenas seis técnicos, requisitados a serviços públicos e a empresas.

## 5.4.2 – Execução financeira

### 5.4.2.1 – Execução orçamental em 1999

As dotações, as alterações orçamentais e a execução registada na CGE/99 das rubricas inscritas no capítulo 60 – "Despesas Excepcionais", Divisão 02 – DGAERI, Subdivisão 01 – "Despesas de Cooperação", destinadas ao FCE, e as operações realizadas, constam do quadro seguinte:

**Quadro V.9 – Fundo para a Cooperação Económica - Execução orçamental**

(em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	"Pagamentos efectuados"
04.01.03 A – Transferências correntes/Fundos e Serviços Autónomos – ICP/FCE	3 500 000	- 1 000 000	2 500 000	(a) 2 325 000
09.06.02 A – Empréstimos a médio e longo prazos/Exterior – ICP/FCE	-	+ 1 000 000	1 000 000	(b) 1 000 000
<b>Total</b>	<b>3 500 000</b>	<b>-</b>	<b>3 500 000</b>	<b>3 325 000</b>

(a) Verba transferida para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE". O valor transferido é o da "dotação corrigida" (dotação final menos cativações), não evidenciada na Conta.

(b) Verba transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/99-DGAERI", destinada ao financiamento de empréstimos concedidos e a conceder pelo FCE e a APAD.

Quer as alterações orçamentais, quer o processamento da despesa do OE/99, foram realizadas apenas em Maio de 2000.

<sup>1</sup> O Conselho Directivo tinha a seguinte composição:

- Um presidente, designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros;
- Um representante do Ministro das Finanças;
- Um representante do Ministro dos Negócios Estrangeiros;
- Director-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, com a faculdade de delegar;
- Presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), com a faculdade de delegar;
- Presidente do ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal.

A Comissão Executiva era composta pelo presidente do Conselho Directivo e pelos representantes do Ministro das Finanças e do Ministro dos Negócios Estrangeiros que integram o Conselho.



Embora o processamento da despesa tenha sido realizada ao abrigo do disposto no n.º 17 do art.º 7.º da Lei 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento para 2000)<sup>1</sup>, 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 a autorização de despesas e efectivação de créditos) do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 1999)<sup>2</sup>.

De notar também que o processamento da despesa foi efectuado sem que estivesse apurado se era necessária a totalidade dessas verbas para o financiamento dos apoios concedidos.

Em suma, foram irregulares as alterações orçamentais e o processamento da despesa, realizadas em Maio de 2000 e registadas na CGE/99.

#### 5.4.2.2 – Transferência de verbas orçamentais para o FCE

Os critérios e os procedimentos que haviam sido seguidos, em 1997 e em anos anteriores, para a transferência para o FCE das verbas inscritas no capítulo 60 – "Despesas excepcionais" foram analisados no Parecer sobre a CGE/97<sup>3</sup>, de que se transcreve:

*"(...) Essa transferência de verbas orçamentais tem seguido regras distintas das normas orçamentais aplicáveis aos serviços com autonomia, os quais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado (...) estão obrigados a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos<sup>4</sup> e a repor, no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, a parte não utilizada dessas verbas<sup>5</sup>.*

*Pelo contrário, a base da transferência anual das verbas orçamentais para o FCE não tem sido o valor dos encargos a liquidar, mas o valor dos apoios concedidos (nomeadamente apoios a projectos plurianuais, representando encargos repartidos por vários anos), para cobertura dos encargos vincendos desses apoios e, portanto, sem reposição de verbas não utilizadas (...) o que corresponde à constituição de um fundo auto-suficiente quanto aos encargos vincendos desses apoios aprovados (...)"*.

O Tribunal considerou que essa prática que vinha sendo seguida carecia de base legal, visto que era suportada apenas por despachos da tutela do FCE, que contrariavam as normas legais citadas, sobre a requisição de fundos e a reposição dos saldos.

O desfasamento entre o recebimento antecipado pelo FCE das importâncias correspondentes aos apoios aprovados e o pagamento pelo Fundo desses apoios (em regra repartido por vários anos, sendo

---

<sup>1</sup> Autorizava o Governo a: "Transferir para a APAD saldos das (...) dotações orçamentais de cooperação, procedendo-se às necessárias operações orçamentais por conta do ano de 1999".

<sup>2</sup> Nos termos deste Decreto-Lei, o prazo limite para o processamento da despesa por conta do OE/99, para liquidações de encargos desse ano, foi fixado em 21 de Janeiro de 2000 para os serviços integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilística), em que se inclui a DGAERI.

<sup>3</sup> Cfr. o ponto 6.6.6 b) desse Parecer (publicado no DR, II Série, n.º 274-Suplemento, de 24/11/99).

<sup>4</sup> Norma constante dos sucessivos decretos de execução orçamental (cfr. para 1997, o n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril e, para 1999, o n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio).

<sup>5</sup> Cfr. o n.º 9 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.



ainda o montante do apoio pago inferior ao inicialmente aprovado, nos casos de projectos parcialmente realizados ou mesmo cancelados), levou à acumulação das suas disponibilidades. Reportadas a 31/12/99, as disponibilidades do Fundo na conta de operações de tesouraria "ICP/FCE" totalizavam 10.440.100 contos<sup>1</sup>, a que acresce, eventualmente, a referida verba de 1 milhão de contos transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/99-DGAERI" e o saldo bancário do FCE (de 258.761 contos, em 31/12/99).

À data da auditoria (Julho de 2000), a APAD ainda não tinha procedido ao apuramento "(...) dos direitos e obrigações do Fundo para a Cooperação Económica, à data da sua extinção" (8/02/2000) para si transferidos, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto, não tendo, assim, sido possível determinar a efectiva situação financeira do FCE nessa data.

#### 5.4.2.3 – Tipos de apoios e pagamentos efectuados em 1999

Os apoios pagos pelo FCE em 1999, totalizaram 2.610.352 contos, como se indica no quadro seguinte, por tipo de projectos e regulamentos:

**Quadro V.10 – Apoios pagos pelo FCE em 1999**

(em contos)

Tipo de apoio/projecto	Valor	%
Bonificação de juros <sup>(a)</sup>	243 298	9,3
"Incentivos FCE" (subsídios a fundo perdido) <sup>(b)</sup>	764 494	29,3
- "Normais"	702 382	26,9
- Tripartidos (CDI/ICEP/FCE)	45 317	1,7
- Patrocínios	16 795	0,6
Subsídios à Instalação de Jovens Agricultores em Moçambique <sup>(c)</sup>	14 000	0,5
Empréstimos a agentes económicos portugueses na Guiné-Bissau <sup>(d)</sup>	248 240	9,5
Projectos especiais aprovados por despacho da tutela	1 340 320	51,4
<b>Total</b>	<b>2 610 352</b>	<b>100,0</b>

Regulamentados por:

(a) e (b) - Despacho Conjunto dos Secretários de Estado Adjunto e das Finanças e da Cooperação, de 21 de Abril de 1994 (D.R., II Série, n.º 116, de 19/05/94).

(c) - Despacho Conjunto n.º 607/99, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, das Finanças e da Agricultura, de 18 de Junho, (D.R., II Série, n.º 173, de 27/07/99).

(d) - Despacho Conjunto n.º 500/99, de 13 de Maio, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças (D.R., II Série, n.º 143, de 22/06/99).

Os regulamentos acima identificados foram mantidos em vigor, após a criação da APAD, pelo Despacho Conjunto n.º 932/2000, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 12/05/2000, até à aprovação de novos regulamentos.

Nos pontos seguintes referem-se as conclusões da auditoria sobre a concessão, controlo e pagamento dos apoios regulamentados.

<sup>1</sup> Inclui a referida verba de 2.325.000 contos do OE/99.

Como se indica no quadro anterior, em 1999, foi pago pelo Fundo o montante de 1.340.320 contos (51,4% dos financiamentos nesse ano), a um conjunto diversificado de nove projectos, aprovados por despachos da tutela. Nesses projectos a intervenção do FCE foi reduzida, limitando-se essencialmente a ser o depositário das verbas recebidas do Orçamento do Estado por antecipação, e a efectuar os pagamentos aos beneficiários, quando estivessem reunidas as condições previstas<sup>1</sup>.

### 5.4.3 – Bonificação de juros

#### a) Atribuição das bonificações de juros

Dado que o regulamento não determina quais os elementos a apresentar pelo promotor junto da instituição financiadora e que esta, por sua vez, devia apresentar ao FCE, foram bastantes distintos os elementos que integraram as respectivas candidaturas. Verificou-se a inexistência em diversos processos de elementos essenciais, como seja:

- ◆ formulários de candidatura e anexos, designadamente os estatutos das empresas envolvidas para confirmação da cadeia de participações no capital entre as empresas promotoras e a empresa mutuária (destinatária do investimento);
- ◆ comprovativos da situação regularizada do promotor perante a Segurança Social e a Administração Fiscal;
- ◆ contratos de empréstimo.

Por outro lado, embora o(s) promotor(es) e o mutuário possam ser empresas juridicamente distintas, o regulamento não define as respectivas obrigações, designadamente quanto à responsabilidade pelo reembolso das bonificações pagas, em caso de incumprimento. Também não são celebrados contratos com o FCE que estabeleçam essas obrigações.

Dadas as manifestas lacunas do regulamento ainda em vigor, o Tribunal recomenda que no futuro regulamento dos apoios através de bonificações de juros, agora no âmbito da APAD, sejam definidos os elementos que devem instruir os processos da candidatura - formulário e anexos, a apresentar pelas empresas intervenientes, e também os direitos e as obrigações das partes. Esses direitos e obrigações deverão ser contratualizados, visto que se verificam situações diferenciadas relativamente às relações entre as empresas e à natureza dos projectos, que podem ser melhor especificadas através de contrato.

Como é prática nos apoios através de bonificações de juros, concedidas por outras entidades, considera-se também necessária a celebração de protocolos, entre a APAD e as instituições de crédito, que precisem os direitos e as obrigações das partes e os procedimentos a seguir.

A APAD, na sua resposta, refere:

---

<sup>1</sup> Num desse projectos (construção do Centro de Ensino e Língua Portuguesa de Maputo), o FCE recebeu dos Orçamentos do Estado de 1994 e 1995 um total de 1.130.000 contos, tendo realizado o primeiro pagamento ao empreiteiro em 1997 (252.000 contos, como adiantamento). O modelo de financiamento adoptado para este projecto significou que as Contas Gerais do Estado de 1994 e de 1995 registaram uma sobreavaliação da despesa, enquanto nos anos de 1997 a 1999, os encargos pagos pelo Estado com a construção do Centro não foram registados nas respectivas Contas.

<sup>2</sup> Tal como refere a resposta da APAD, esses comprovativos, em falta na fase da distribuição das bonificações de juros, foram apresentados pelos beneficiários para a realização do seu pagamento.



*"Quanto às lacunas e limitações dos textos dos Regulamentos dos mecanismos de apoio, tal como é sugerido no relatório de auditoria, serão objecto de cuidada ponderação em outros Regulamentos que a APAD venha a produzir, com especial relevo no que se refere à recepção/formulários, instrução de candidaturas e a uma mais rigorosa definição e formalização dos direitos e obrigações das partes, promovendo a sua contratualização".*

Esta resposta é também adiante reiterada pela APAD.

**b) Controlo das bonificações e da execução dos projectos**

Verificaram-se também situações diversas quanto aos elementos apresentados pelas instituições de crédito quando comunicam as bonificações de juros vencidas, a pagar pelo FCE ao promotor: nuns casos, a instituição de crédito apresentava comprovativos de o promotor ter já liquidado os juros a que respeitavam as bonificações, enquanto noutros, essa comprovação não existia.

O FCE não exigia a prestação de contas pelo promotor, comprovativas da aplicação do empréstimo bonificado na realização do investimento. No único projecto analisado em que tinha já decorrido o período de pagamento das bonificações de juros (3 anos), o FCE, antes do último pagamento, solicitou ao promotor um relatório sobre a execução do projecto, mas não solicitou qualquer comprovativo da inexistência de "(...) desvios entre a aplicação dos apoios e os propósitos de actuação que motivaram a sua concessão", a que alude o regulamento.

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.

Assim, o controlo exercido pelo FCE, sobre as bonificações de juros e sobre a execução física e financeira dos projectos apoiados revelou deficiências, o que, em parte, resulta das omissões existentes no actual regulamento sobre as bonificações de juros.

Sobre o controlo da execução dos projectos apoiados (quer através de bonificações de juros quer dos subsídios analisados nos pontos seguintes), a APAD na sua resposta menciona:

*"(...) no que se refere aos condicionalismos associados ao acompanhamento e avaliação da execução dos projectos, a sua abordagem deverá ser centrada no binómio recursos disponíveis/alargamento progressivo do universo das tarefas a executar. Com efeito, o incremento de tarefas que ao ex-FCE foram sendo cometidas, em directa associação com a diferenciação e dispersão geográfica dos destinos dos seus apoios, nunca teve, ao longo de toda a existência do ex-FCE, correspondência a um adequado quadro de recursos, quer humanos (com flutuações ao longo do tempo e sempre aquém do limiar quantitativo razoável) quer financeiros (o ex-FCE tinha as suas despesas de funcionamento condicionadas ao orçamento do Instituto da Cooperação Portuguesa e às decisões dos seus dirigentes). Toda esta situação foi, repetidamente, transmitida aos sucessivos titulares da tutela do ex-FCE".*

Dado que a atribuição das missões aos organismos públicos deve ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, a situação descrita evidencia inércia

por parte das entidades competentes, durante anos, em tomar as medidas necessárias que permitissem a verificação da correcta aplicação dos apoios concedidos pelo FCE.

#### 5.4.4 – "Incentivos FCE" normais

Constituem acções de cooperação apoiáveis a realização de estudos, assistência técnica, formação profissional, ou projectos mistos (por exemplo, estudos/assistência técnica ou assistência técnica/formação profissional). Por vezes essas acções, essencialmente de prestação de serviços, integram também a realização de alguns investimentos, designadamente para obras de recuperação, equipamentos ou materiais.

Independentemente do tipo de projecto, o regulamento estabelece que o apoio, "normalmente", não deve exceder 25.000 contos, nem ultrapassar 50% do seu custo total, mas não especifica critérios para a concessão de apoios em percentagens diferenciadas ou de montante superior, como se veio a verificar. O regulamento define os beneficiários (entidades portuguesas), os destinatários (agentes económicos ou instituições dos países receptores dos apoios do FCE) e os critérios de elegibilidade das acções, designadamente quanto ao financiamento (contarem com a participação/contribuição dos destinatários ou serem participadas por outras entidades credenciadas, nacionais ou estrangeiras).

##### 5.4.4.1 – Atribuições dos apoios

###### a) Parecer da Embaixada de Portugal no País destinatário

Para todos os tipos de projectos, antes da decisão sobre a concessão dos apoios, o FCE solicitava o parecer da Embaixada de Portugal no País destinatário.

Nos processos analisados de "Incentivos FCE", o parecer da respectiva Embaixada foi favorável em treze dos projectos, mas em dois a Embaixada comunicou não lhe ser possível "(...) formular uma opinião clara e inequívoca sobre o mérito das acções apresentadas ao FCE (...)", visto que uma das informações que tinha recolhido "(...) no mínimo, introduz dúvidas quanto ao interesse e oportunidade dos projectos".

Competindo a decisão, nos termos do regulamento, inequivocamente ao Conselho Directivo do FCE é, no entanto, questionável que os apoios a projectos sejam aprovados em tais casos, quando o parecer da Embaixada, embora inconclusivo, introduz dúvidas sobre o mérito das acções, sem que tais dúvidas tenham sido esclarecidas.

A APAD, na sua resposta, ao referir que:

*"Os pareceres solicitados às Embaixadas de Portugal nos países de destino constituíam um dos elementos formativos para a tomada de decisão do Conselho, de carácter não vinculativo, e cruzados com outras fontes de informação. Porventura nem sempre esse cruzar de informação surge convenientemente evidenciado no processo. Contudo, sempre foi considerada relevante a posição expressa pelas Embaixadas, com as quais o ex-FCE, no desenvolvimento dos projectos, promoveu sempre o relacionamento, envolvendo-as logo após a decisão do Conselho, através de comunicação da mesma",*

não esclareceu a questão colocada.



**b) Custos e financiamento do projecto. Situação particular dos projectos promovidos por empresas nacionais para entidades públicas dos países destinatários**

No caso dos projectos promovidos por empresas portuguesas que tinham como destinatários entidades públicas, constam dos processos analisados as comunicações do destinatário da acção, dirigidas ao promotor ou ao FCE, manifestando o interesse na sua realização e solicitando o apoio do Fundo. Nessas comunicações os destinatários não se pronunciam sobre os custos da acção e o sobre o seu financiamento, propostos pelo promotor na candidatura.

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.

Como se analisa adiante, grande parte dos custos dos projectos foram comprovados apenas por declarações ou por documentos internos do promotor ou por facturas de empresas do país destinatário desconhecidas.

É, assim, manifesta a possibilidade (ou risco) de terem sido apresentados por promotores ao FCE custos do projecto sobreavaliados, para recebimento do apoio. Tal situação implicava que o Fundo financiasse, de facto, o projecto acima da percentagem prevista na legislação.

Por outro lado, o desconhecimento das fontes de financiamento do projecto, implicava também que a soma do apoio pago pelo FCE ao promotor e do eventual pagamento dos seus serviços pelo destinatário, pudesse ser superior aos custos que, segundo critérios razoáveis, o promotor tivesse incorrido para a realização do projecto.

Assim, dada a especificidade dos projectos promovidos por empresas nacionais para entidades públicas dos países destinatários, considera-se necessário que sejam definidas regras para uma maior transparência dos projectos a apoiar, nomeadamente através da:

- ◆ definição das áreas prioritárias em que as empresas portuguesas possam realizar estudos, assistência técnica, formação profissional e investimentos complementares dessas acções;
- ◆ selecção dos projectos apoiáveis, em consulta entre as autoridades dos dois países, atendendo às prioridades do Estado destinatário e à política de cooperação;
- ◆ elaboração dos termos de referência dos projectos (objectivos, principais tarefas e resultados esperados) e do seu financiamento;
- ◆ comunicação dos projectos que o Estado pretende apoiar, às empresas nacionais que reúnam as qualificações necessárias, para que apresentem as suas propostas de candidatura;
- ◆ selecção, para cada projecto ou conjunto de projectos, das propostas mais favoráveis e que apresentem garantias de boa execução.

Sobre esta matéria, a APAD remete para o anteriormente transcrito no final do ponto 5.4.3 a).

**c) Determinação dos custos elegíveis**

**c.1) Currículos dos consultores e custos com honorários**

Tratando-se essencialmente de projectos de prestação de serviços especializados, está prevista a apresentação pelos promotores dos currículos dos consultores ou formadores (técnicos pertencentes aos quadros de pessoal do promotor, ou empresas ou técnicos externos) que irão realizar as acções. Contudo, em 6 (40%) dos processos analisados, verificou-se que não existiam esses currículos, o que revela deficiências na análise e aprovação dos projectos, considerando que esses currículos são necessários para a verificação da correspondência entre o perfil dos técnicos propostos e a natureza da acção, e também a avaliação da razoabilidade dos seus honorários.

Os honorários dos consultores ou formadores são apresentados pelos promotores calculados em custo/hora (ou custo/dia). Contudo, em regra o promotor não indica de forma rigorosa, nem foi exigido pelo FCE, o cronograma de afectação de cada consultor ou formador às diferentes fases da acção e o período de trabalho de cada técnico em Portugal e no país destinatário. Dado que, tratando-se de técnicos nacionais, os honorários durante o período de realização da acção no país destinatário são superiores aos realizados em Portugal, nos casos em que não está explícito o período de afectação de cada técnico às diferentes fases da acção e a sua duração em cada país, tal significa uma deficiente determinação dos custos elegíveis.

Os custos com a contratação de empresas e consultores do país destinatário são indicados nas rubricas do orçamento da candidatura como subcontratação ou assessoria local, identificando o promotor as tarefas a realizar, mas não os elementos de cálculo para a determinação desses custos.

**c.2) Despesas com a preparação e coordenação da acção**

Além das despesas com honorários, dos consultores e formadores afectos à acção, constituem também custos elegíveis a preparação e a coordenação da acção. Estes custos podem respeitar quer aos funcionários da empresa que realizariam a acção no país destinatário, quer a outros, indicados pelo promotor como total ou parcialmente afectos ao projecto durante um período (podem ser vários meses), que iriam desenvolver essa actividade em Portugal.

Relativamente aos custos com a preparação e a coordenação da acção não se verificou a existência de qualquer critério aplicado pelo FCE na apreciação da sua razoabilidade, tendo sempre aceite o valor indicado pelo promotor, mesmo nos casos em que este apresentava esse valor como uma margem sobre os restantes custos.

Considera-se necessário que o promotor fundamente os custos propostos para as rubricas de preparação e coordenação e que sejam definidos critérios limitadores dos custos a aceitar como elegíveis dessas rubricas, bem como a referente a custos administrativos, atendendo à natureza e complexidade da acção.



**d) Comunicação dos apoios concedidos e das despesas elegíveis e contratação dos apoios**

Ainda sobre a elegibilidade dos custos da acção, merece particular destaque o facto de o FCE não ter comunicado ao promotor o valor aceite como elegível em cada rubrica e, em especial, os custos ou despesas que considerou não elegíveis, comunicando apenas o valor do apoio e a sua percentagem no custo global apresentada pelo promotor. À semelhança do que se verifica em sistemas de apoio geridos por outras entidades, a comunicação da aprovação do projecto ao promotor deverá ser acompanhada de um mapa discriminativo dos custos considerados elegíveis.

Do mesmo modo, tal como se verifica em projectos co-financiados pela União Europeia, designadamente os projectos CDI/ICEP/FCE (cfr. ponto 5), o Tribunal recomenda a celebração de contrato de concessão de incentivos entre, agora, a APAD e o promotor.

Na sua resposta, a APAD refere que: *"será tida em devida conta a sugestão formulada"*.

**5.4.4.2 – Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios**

**a) Comprovativos das despesas do projecto**

As despesas com honorários e a preparação e coordenação da acção, foram geralmente justificadas por meras declarações do promotor dos custos imputados ao projecto, por vezes anexando quadros com os elementos utilizados para o cálculo desses custos. Também foram apresentadas e aceites pelo FCE declarações do promotor relativas aos custos de outras rubricas.

Essas situações evidenciam deficiências nos procedimentos de controlo pelo FCE das despesas das acções apoiadas, quer quanto aos documentos a exigir para comprovação da sua realização, quer quanto à conferência dos documentos apresentados.

Os custos referentes a remunerações e ajudas de custo dos funcionários da empresa, devem ser comprovados por recibos de vencimento e de ajudas de custo, assinadas pelo respectivo funcionário, ou por folhas de remunerações entregues pelo promotor na Segurança Social. A estes custos com o pessoal, em regra acrescem outros encargos, como os seguros ou planos de saúde, que devem também ser comprovados.

A duração de afectação ao projecto de cada funcionário, durante o tempo de permanência em Portugal, para preparação da acção, coordenação do projecto, elaboração do relatório final ou redacção do estudo ou de outra documentação técnica, deve estar justificada, de acordo com a complexidade das tarefas a realizar. Na ausência de outra forma de controlo, a permanência no país destinatário deve ser comprovada, pelas datas das viagens de avião e pela junção de cópia dos passaportes, por aí constarem as datas de entrada e saída desse país.

Tratando-se de despesas resultantes da contratação de consultores ou formadores (empresas ou pessoas) exteriores ao promotor, onde se inclui a assessoria local, além dos documentos de despesa, devem ser apresentados os respectivos currículos ou outros documentos de apresentação, e a descrição das tarefas realizadas, para permitir avaliar a razoabilidade dessas despesas.



Por regra, a aquisição de bens e serviços externos deve ser comprovada pelos respectivos documentos comprovativos de despesa (facturas, recibos e comprovativos do seu pagamento), o que raramente se verificou.

Assim, os custos do projecto suportados apenas por declarações do promotor deveriam só ser aceites em situações muito especiais, para despesas que, pela sua natureza, seja comprovadamente difícil ao promotor, se não impossível, obter tais comprovativos como, por exemplo, as despesas com a alimentação em alguns países destinatários da cooperação.

Em alguns processos analisados os respectivos comprovativos de despesas estavam apresentados de forma desorganizada, tornando difícil e demorada a sua conferência. Assim, tal como vem sendo implantado em serviços gestores de outros apoios, designadamente os co-financiados pela União Europeia, considera-se indispensável que a APAD elabore um mapa classificativo dos documentos de despesa, a remeter pelo promotor com esses documentos, do qual conste, nomeadamente, o seu tipo (F/R/VD/Outro), número, fornecedor, descrição, valor total (sem IVA, se o promotor o puder deduzir), valor imputado ao projecto (idem), registo contabilístico, e indicação do meio de pagamento utilizado (cheque ou outro).

#### **b) IVA em algumas facturas e despesas e anteriores à data da candidatura**

Dada a forma desorganizada como foram apresentados os documentos de despesa, os serviços do FCE não os conferiram na totalidade. Assim, verificou-se a aceitação dos valores do IVA de algumas facturas, incluídas pelos promotores nos custos do projecto. Dado que o promotor podia exercer o direito à dedução do IVA, o seu valor deveria ter sido excluído das despesas elegíveis.

Quanto às despesas anteriores à apresentação da candidatura, verificou-se que tinham sido aceites em dois projectos, não estando definidos critérios de elegibilidade das despesas em tais casos, o que constitui uma lacuna do regulamento.

#### **c) Total das despesas elegíveis e compensação entre rubricas**

Quando o promotor, em determinada rubrica, realizou despesas superiores às inicialmente previstas na candidatura (havendo outras em que a realização foi menor), de acordo com os processos analisados, verificou-se que o FCE:

- ◆ nuns casos aceitou como elegível a totalidade da despesa realizada, por compensação com outras rubricas;
- ◆ noutros, limitou o valor elegível ao montante indicado pelo promotor na candidatura.

Além disso, para o pagamento do apoio, o FCE em certos casos aceitou despesas que tinham sido consideradas inelegíveis na altura da aprovação do projecto.

Não se verificou, assim, a aplicação de critérios uniformes para a determinação das despesas elegíveis e, conseqüentemente, do valor do apoio pago. Como já foi referido, o mapa discriminativo dos custos considerados elegíveis de ser comunicado ao promotor na altura da aprovação do projecto, constituindo a referência para a determinação dos custos elegíveis realizados, para efeitos do cálculo do apoio a pagar.



### **d) Taxas de câmbio**

O FCE não estabeleceu orientações quanto à fonte dos câmbios a utilizar pelos promotores para a determinação do contra-valor em escudos das despesas expressas em moeda local nos documentos de despesa. Nos projectos analisados, o FCE limitou-se a aceitar a taxa de câmbio utilizada por cada promotor, implícita nessa conversão, desconhecendo a fonte em que se baseou para esse cálculo, em especial tratando-se de moedas não convertíveis.

Para assegurar uma maior uniformidade neste domínio, devem ser definidas regras aplicáveis a todos os projectos, para a conversão das despesas efectuadas em moeda estrangeira.

### **e) Recibos comprovativos do recebimento do apoio**

Com a comunicação ao promotor de ter sido ordenado à DGT o pagamento do apoio, o FCE solicita que lhe seja remetido o correspondente recibo. Constatou-se que os recibos relativos a alguns pagamentos estavam já em falta há mais de um ano.

Por vezes os promotores remetem meras declarações referindo o recebimento do apoio, devendo-lhes ser exigido o envio de recibos segundo o processamento e o modelo em uso nas respectivas empresas, anotados do respectivo registo contabilístico.

O FCE não obteve qualquer evidência da contabilização como proveito, pelo promotor, do subsídio recebido, devendo, de futuro, a APAD verificar o cumprimento dessa obrigação.

Na sua resposta, a entidade auditada refere que:

*"A recomendação quanto à exigência de contabilização dos subsídios de acordo com o POC será observada, no quadro da APAD, no âmbito das melhorias a introduzir no acompanhamento dos projectos".*

### **f) Anotação dos apoios nos originais dos documentos de despesa**

Tal como se verifica em outros sistemas de apoios geridos por outras entidades, a participação 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.

Observa-se que, num quadro mais geral, designadamente dos subsídios co-financiados pela União Europeia, devem ser criados instrumentos legislativos e operativos que, a partir de comunicações das entidades gestoras sobre os subsídios pagos, permitam à Administração Fiscal uma verificação expedita de terem esses subsídios sido relevados nas declarações de imposto sobre o rendimento, apresentadas pelos beneficiários.

Na sua resposta, relativamente ao controlo e acompanhamento destes apoios, a APAD remete para os seus comentários transcritos no final do ponto 5.4.3 a), "(...) reafirmando o propósito de (...) promover a superação dessas limitações (...)".

### 5.4.5 – Incentivos CDI/ICEP/FCE

#### a) Documentos de candidatura e contratualização dos apoios<sup>1</sup>

Não foram definidos modelos de formulário de candidatura a estes apoios (de apresentação do promotor, dos parceiros e do projecto) e respectivos anexos. Embora estes apoios sejam cofinanciados pelo CDI, que não estabeleceu com rigor os elementos a apresentar na candidatura, esses elementos devem ser especificados à semelhança do previsto para os "Incentivos FCE" normais.

Na sua resposta, a APAD refere que:

*"As candidaturas dos projectos no âmbito do referido acordo tripartido são directamente entregues no ICEP, antena/representante do CDI em Portugal, em formulários próprios do ICEP, elaborados de acordo com as directivas daquela instituição da União Europeia".*

Os formulários a que alude a resposta da APAD são muito sumários, por comparação com os utilizados para a concessão dos "Incentivos FCE" (que incluem o formulário de apresentação do promotor, dos parceiros e do projecto e respectivos anexos). Estando em causa dinheiros públicos, o facto de uma entidade externa (CDI) ser menos exigente quanto aos elementos a apresentar na candidatura aos apoios por ela cofinanciados, em relação ao exigido na regulamentação nacional para a concessão de incentivos de natureza idêntica, não constitui razão válida, pelo que o Tribunal mantém a recomendação acima referida.

O CDI exige a celebração de um contrato entre as entidades co-financiadoras e o promotor, procedimento que, conforme já foi referido, deve ser instituído para os restantes tipos de projectos, agora da responsabilidade da APAD.

#### b) Comprovativo das despesas e compensação entre rubricas

Nestes projectos verificou-se também a comprovação de despesas por meras declarações dos promotores e a inexistência de critérios uniformes relativamente à compensação de despesas entre rubricas, questões que foram já analisadas.

Num dos projectos<sup>2</sup>, em que o promotor apresentou documentos de despesa, a equipa de auditoria detectou várias anomalias na correspondência entre esses documentos e a listagem do promotor que suportou o apoio pago pelo FCE, tendo o promotor, na sequência de tal constatação, apresentado listagens corrigidas onde os custos do projecto foram reduzidos de 49.040 contos para 46.906 contos. Tendo sido pagas participações pelo FCE que representaram 39,5% do custo total, deve a APAD providenciar pela reposição de 843 contos, importância do apoio pago em excesso, e informar o ICEP, também ele entidade financiadora, desta situação.

---

<sup>1</sup> Estes apoios são geralmente cofinanciados em 1/3 pelo CDI – Centro para o Desenvolvimento Industrial (organismo especializado da União Europeia no âmbito da Convenção ACP-EU de Lomé) e 1/3 pelo FCE e pelo ICEP. A parte do cofinanciamento público nacional é, por sua vez, repartida em 2/3 a financiar pelo FCE e 1/3 pelo ICEP.

<sup>2</sup> Cofinanciado, excepcionalmente, apenas pelo FCE e pelo ICEP.



Relativamente a esta importância, a APAD, na sua resposta, refere que já se encontra "(...) em curso a reposição da verba de 843 contos (...)" pelo promotor, pelo que logo que efectivada, deve ser remetida ao Tribunal de Contas a respectiva comprovação.

### 5.4.6 – Patrocínios

Em 1993, por proposta do FCE, com base em exemplos, a tutela autorizou o FCE a " *a patrocinar Iniciativas de Associações Empresariais e outras Entidades que sejam entendidas, pela Comissão Executiva do Fundo para a Cooperação Económica, como concorrentes para o incremento e promoção da cooperação empresarial, no quadro das atribuições e competências do FCE*".

Além do critério, óbvio, de não ultrapassar o montante solicitado pelo promotor, não se verificou a existência de critérios específicos para a determinação do montante do apoio atribuído pelo FCE e para a percentagem da sua comparticipação nos custos previstos. Também não se verificou a existência de articulação entre o FCE e os restantes organismos públicos co-financiadores no sentido de confirmar os respectivos montantes, indicados pelos promotores, ou esclarecer os critérios por eles utilizados para a determinação desses co-financiamentos.

Assinala-se que os eventos analisados se afastam dos exemplos referidos na proposta que levou à criação dos patrocínios que, de forma directa, associavam o apoio do FCE ao interesse dessas iniciativas para a "(...) *divulgação e conhecimento da actividade do FCE junto dos agentes económicos nacionais (...)*", através da sua participação directa no evento. Nos patrocínios analisados, a publicitação do apoio foi a única exigência feita pelo FCE aos promotores.

Assim, é questionável que os patrocínios analisados fossem enquadráveis no regulamento dos "*Incentivos FCE*" e que correspondam aos exemplos que fundamentaram a decisão da tutela em aprovar a sua criação.

### 5.4.7 – Subsídios à instalação de jovens agricultores portugueses em Moçambique

#### a) **Aprovação das candidaturas**

Os aspectos técnicos de selecção das candidaturas competem à Associação dos Jovens Agricultores de Portugal (AJAP) e ao Ministério da Agricultura. Assinala-se que o regulamento destes apoios, não previu a apresentação pelo promotor de uma declaração na qual se obrigasse "*a exercer a actividade agrícola por um período mínimo de três anos na exploração onde desenvolve o projecto*", que constituía uma das condições previstas no mesmo Regulamento para que o promotor pudesse beneficiar do subsídio.

#### b) **Controlo da execução dos projectos.**

O acompanhamento, no terreno, da execução dos projectos compete também à AJAP. Em dois dos projectos analisados havia elementos sobre esse acompanhamento, mas não num terceiro, apesar de à data da auditoria ter sido já ultrapassado o prazo previsto para a apresentação desses elementos.

No único projecto concluído, as despesas estavam devidamente comprovadas.

#### 5.4.8 – Empréstimos a agentes económicos portugueses na Guiné-Bissau

##### a) Elementos do processo de candidatura, contratação dos empréstimos e comprovação da aplicação das verbas mutuadas

Nos processos analisados constam os elementos de candidatura previstos no regulamento, nomeadamente, a fundamentação da necessidade das verbas a mutuar e a titularidade pelo promotor do capital da empresa guineense ou do seu arrendamento. Foram também constituídas garantias dos empréstimos (fiança dos sócios maioritários, tratando-se de empresas, ou penhor mercantil e hipoteca de bens, tratando-se de mutuários individuais).

Foram celebrados contratos de empréstimo entre o FCE e os mutuários, onde consta, designadamente, o meio a utilizar para a transferência das verbas mutuadas para a empresa guineense.

Os promotores apresentaram, posteriormente, os comprovativos das aplicações de verbas (recibos das facturas pagas, aviso bancário da operação de transferência de fundos e outros).

Os empréstimos analisados estavam ainda no período de carência, tendo-se comprovado que os juros vencidos haviam sido pagos pelos promotores<sup>1</sup>.

##### b) Recebimento pela APAD dos juros e reembolsos dos empréstimos

De notar que, embora esteja expresso que os pagamentos a realizar pelo promotor deverão ser efectuados para a conta da APAD na Direcção-Geral do Tesouro (indicando-se o respectivo NIB), após o recebimento da primeira prestação de juros, a Agência comunicou aos promotores que o reembolso das prestações de capital e o pagamento dos juros deveria passar a ser efectuado para uma sua conta na CGD. Tal facto indicia uma quebra na aplicação do princípio da unidade da tesouraria do Estado.

Embora tenha sido questionada sobre este assunto, a APAD não se pronunciou.

#### 5.4.9 – Publicitação dos apoios do FCE

O art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares) determina que: *"É obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo"*. O art.º 3.º da mesma Lei determina também que, dos elementos a publicar no *Diário da República*, deve constar o *"montante transferido"*, o que só pode ser entendido como reportando-se ao apoio pago e não ao apoio atribuído na altura da aprovação da candidatura.

Relativamente aos projectos seleccionados, constatou-se que o FCE considerou para efeitos de publicação os apoios aprovados e não os apoios pagos. Por exemplo, relativamente aos "Incentivos

---

<sup>1</sup> As diferenças, favoráveis ao respectivo promotor, entre os juros devidos e os montantes pagos têm-lhes sido comunicadas pela APAD, para que deduzam essa importância no próximo pagamento.



FCE" dos projectos de um promotor, foi publicada a sua atribuição na listagem referente ao 2.º semestre de 1996 e não o seu pagamento, em 1999.

Atendendo ao disposto na legislação e considerando também o facto de existirem desfasamentos, não só temporais, entre a data da atribuição dos apoios e o seu pagamento, mas também entre o valor do apoio atribuído e o pago, deverá a APAD rever o critério de publicitação dos apoios utilizado pelo FCE.

A APAD, na sua resposta, refere que: *"o critério de publicitação dos apoios será objecto de correcção"*.

## 5.5 – Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social

### 5.5.1 – Enquadramento

O Instituto da Comunicação Social (ICS), criado em 1997, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, que está sob a superintendência do membro do Governo responsável pela área da comunicação social, e tem como atribuições, nomeadamente:

- ◆ "Acompanhar, em articulação com outras entidades competentes, o exercício das actividades de radiodifusão sonora e televisiva e de edição de publicações periódicas;
- ◆ Executar as medidas respeitantes à aplicação dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social".

Aos seus serviços compete, nomeadamente: *"Zelar pelo rigoroso cumprimento da lei por parte das entidades que exerçam as actividades de radiodifusão sonora e televisiva e de edição de publicações periódicas, bem como dos beneficiários de incentivos do sector"*.

Os apoios concedidos pelo ICS, em 1999, mediante despacho autorizador do Secretário de Estado da Comunicação Social, estavam regulamentados por:

- a) Decreto-Lei n.º 37-A/97, de 31 de Janeiro, e legislação subsequente, regulamentando o "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.
- b) Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro, que igualiza os preços de livros, revistas e jornais no Continente e nas Regiões Autónomas, suportando o orçamento do ICS, para esse efeito, os custos de transporte das publicações periódicas.

Além desses apoios regulamentados, foram concedidos apoios em situações especiais (apoios à compra de geradores para estações de rádio e de equipamentos necessários para a alteração de frequências), bem como ao Observatório da Comunicação Social.

## 5.5.2 – Execução financeira

### 5.5.2.1 – Execução orçamental em 1999

As dotações relativas a subsídios para a comunicação social, inscritas no capítulo 07 – Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro, do orçamento dos "Encargos Gerais da Nação", as alterações orçamentais e a despesa paga pelo ICS (2.114.356 contos), constam do quadro seguinte, por tipo de apoios:

**Quadro V.11 – Instituto da Comunicação Social - Execução orçamental das rubricas referentes a apoios**

(em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos efectuados
05.01.01- Subsídios/ Empresas Públicas (*)				
A – Expedição de publicações periódicas	1 676 000	- 36 576	1 639 424	1 628 331
05.01.02 – Subsídios/ Empresas Privadas				
A – Apoio Econ. e Financ. à Comunic. Social	340 000	+ 28 820	368 820	367 870
B – Apoio Específico à Comunicação Social	120 000	- 4 051	115 949	109 595
C – Coop. Apoio e Formação Profissional	20 000	- 18 020	1 980	1 980
D – Observatório da Comunicação Social	5 000	+ 1 581	6 581	6 580
<b>Total</b>	<b>2 161 000</b>	<b>- 28 246</b>	<b>2 132 754</b>	<b>2 114 356</b>

(\*) equiparadas ou participadas

No total da despesa processada por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 – "Subsídios/ Empresas públicas, equiparadas ou participadas", estão incluídos os pagamentos efectuados pelo ICS às seguintes entidades:

(em contos)

- CTT (empresa de capitais públicos) – pagamentos no âmbito do porte pago	1 422 150
- Editores, distribuidores e transitários (empresas privadas) – reembolsos dos custos de expedição para ou de Regiões Autónomas	206 181

Os pagamentos efectuados a empresas privadas por conta da referida rubrica contrariam 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 da classificação económica.

Na sua resposta, o ICS refere que "(...) actualmente, a situação apontada foi já corrigida", através do processamento por rubrica própria dos pagamentos a essas entidades privadas.



Salienta-se que a dotação inicial e final dessa 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 1.449.796 contos, a que acresce o montante de 3.323.121 contos, facturado ao ICS pelos CTT relativo ao porte pago de 1999, o que totalizou 4.772.917 contos, face à dotação global de 1.639.424 contos (para o porte pago e para os referidos custos de expedição).

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 se analisa em seguida.

### 5.5.2.2 – Desorçamentação dos encargos com o porte pago

No quadro seguinte, para o período de 1996 – 1999, indica-se o montante do porte pago facturado pelos CTT em cada ano, a importância paga por despesa orçamental e a correspondente percentagem desse montante, os encargos do ano que ficaram por pagar e o seu valor acumulado, bem como os pagamentos por operações de tesouraria desses saldos acumulados, que foram efectuados em 1996 e 1998.

(em contos)

Ano	Porte pago facturado pelos CTT	Liquidação parcial por despesa orçamental		Encargos por pagar	
				do ano	acumulado
1995					(a) 8 972 650
1996	3 079 059	944 000	30,7%	2 135 059	2 135 059
1997	2 769 606	775 979	28,0%	1 993 627	(b) 4 128 686
1998	2 916 219	1 466 423	50,3%	1 449 796	1 449 796
1999	3 323 121	1 422 150	42,8%	1 900 971	(c) 3 350 767

Obs: Pagamentos aos CTT, por operações de tesouraria:

- (a) Porte pago em dívida em 31/12/95, liquidado aos CTT em Dezembro/96 e Janeiro/97;
- (b) Porte pago em dívida de 1996 e 1997, liquidado aos CTT em 1998;
- (c) Porte pago em dívida de 1998 e 1999, estando autorizado na Lei do Orçamento do Estado para 2001 o pagamento de 3,272 milhões de contos (al. j) do art.º 63.º (regularização de responsabilidades) da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro).

Como se encontra evidenciado no quadro, de 1996 a 1999, em regra, as dotações cobriram menos de metade dos encargos com o porte pago facturado pelos CTT em cada ano, pelo que se verificou uma sistemática sub-orçamentação das verbas necessárias à sua liquidação.

Essa sub-orçamentação é claramente conhecida das entidades competentes, visto que, mesmo quando já não existam encargos transitados (por terem sido liquidados por operações de tesouraria), a facturação do porte pago pelos CTT é mensal, apresentada no mês seguinte a que respeita, e de montante relativamente constante (em 1999, excluindo o mês de Agosto, variou entre 248.054 contos em Janeiro, e 301.728 contos em Dezembro, sendo em média de 276.927 contos/mês). Além disso, com essa dotação do OE/99 foram liquidados aos CTT apenas os encargos do porte pago de 1999 vencidos até Maio, e uma verba adicional que representou 22,3% da facturação de Junho.



Verificou-se, assim, a repetida assunção de encargos com o porte pago sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 3.º, n.º 2. do art.º 9.º e do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro).

A liquidação parcial desses encargos, por despesa orçamental, significou que a despesa e o défice da Conta Geral do Estado foram reduzidos, no montante em dívida. Relativamente à Conta de 1999, visto que foi pago por despesa orçamental o montante de 1,422 milhões de contos, o que representou apenas 42,8% dos encargos com o porte pago desse ano (3,323 milhões de contos), a despesa e o défice foram subavaliados em 1,901 milhões de contos.

Por outro lado, em 1996 e 1998, a dívida de anos anteriores relativa ao porte pago foi liquidada ao abrigo de disposições constantes das respectivas Leis do Orçamento, autorizando o Governo a regularizar essas "responsabilidades decorrentes de situações do passado", estando igualmente prevista, na Lei do Orçamento do Estado para 2001, idêntica regularização dos encargos em dívida de 1998 e 1999. Essas operações não foram orçamentadas, tendo sido pagas, ilegalmente, por operações de tesouraria, conforme referido pelo Tribunal nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1996 e 1998.

O Tribunal tem salientado que as despesas, à margem do Orçamento do Estado, efectuadas ao abrigo de disposições das sucessivas Leis do Orçamento sobre a "regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado" são ilegais, por violação, nomeadamente do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Estado. Sobre a situação particular do pagamento aos CTT do porte pago, por operações de tesouraria, o Tribunal, no Parecer sobre a CGE/98, considerou que, em relação a outras situações, esta "(...) reveste, porventura, maior gravidade", visto que decorre "(...) de um sistema de apoios à comunicação social que se mantém desde 1985, correspondendo portanto, a uma opção política que não é acompanhada, no entanto, da inscrição de verbas suficientes para esse efeito. Nesta medida, o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em "situações do passado", não é sequer aplicável a estes encargos, não se vislumbrando justificação para que não sejam processados de forma idêntica à generalidade das despesas públicas, a que acresce, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultosa, nos ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria"<sup>1</sup>.

O pagamento aos CTT do porte pago em dívida, por operações de tesouraria, significa a sua completa desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não foram liquidados por despesa orçamental no ano em que se constituíram, nem no ano em que foram pagos.

### 5.5.3 – Porte pago

Beneficiaram de porte pago, isto é, de comparticipação do Estado nos custos de expedição postal em regime de avença para assinantes residentes no território nacional ou no estrangeiro, nas seguintes percentagens, as publicações periódicas.

- a) 100% - publicações de informação geral desde que de âmbito regional ou destinadas às comunidades portuguesas no estrangeiro, ou de informação especializada na divulgação regular de temas de interesse específico para deficientes;

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, do Parecer sobre a CGE/98.



- b) 90% ou 98% - publicações de informação geral de âmbito regional ou destinadas às comunidades portuguesas no estrangeiro que não observem todos os requisitos para a comparticipação total, e publicações de informação científica e tecnológica ou de informação especializada em matéria literária ou artística;
- c) 75% – outras publicações periódicas (nos custos de expedição para os PALOPs) ou órgãos oficiais de confederações sindicais (no custo da expedição dentro do território nacional), desde que de periodicidade não superior a mensal.

O porte pago foi atribuído, a cada publicação, por despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social, através da emissão pelo ICS de uma credencial válida por um período de três anos. A atribuição foi proposta pelo ICS, após a verificação do cumprimento das diversas condições de acesso prevista na legislação, e o parecer prévio da Alta Autoridade para a Comunicação Social sobre a classificação da publicação periódica (por exemplo, como sendo de informação geral e de âmbito regional).

A expedição postal de cada publicação é acompanhada de uma "guia de avença", onde consta o número da credencial, o número e o peso dos objectos expedidos, bem como o seu destino. Esses dados são carregados no sistema informático dos CTT, para processamento de facturas detalhadas, discriminando por beneficiário (publicação) o número das "guias de avença" e o seu preço. As facturas são remetidas mensalmente ao ICS para pagamento, acompanhadas de cópia de cada uma das "guias".

Assim, ao contrário da situação que se verificava na auditoria anterior a estes apoios<sup>1</sup>, é actualmente possível ao ICS obter essa informação de forma detalhada, embora a mesma seja prestada em suporte papel. A conferência efectuada pelos serviços do Instituto sobre os elementos remetidos pelos CTT, limita-se à verificação de a respectiva publicação estar credenciada no mês da factura, controlo que os correios também exercem, por via informática, por constarem na sua base de dados as entidades credenciadas.

Assinala-se o facto de, posteriormente ao envio das facturas, os CTT remeterem notas de débito e de crédito referentes às mesmas, que resultam da conferência posterior dos elementos constantes das "guias de avença", originando correcções ao valor anteriormente facturado.

Assim, dado que a correcção do valor final facturado ao ICS depende de terem sido correctamente carregados no sistema informático dos CTT os dados das "guias de avença", considera-se necessário que o ICS crie procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores definitivos remetidos pelos CTT, relativos às facturas, "guias de avença", notas de débito e de crédito<sup>2</sup>.

Por meios informáticos adequados, 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, que está fixado na legislação em 20% do total das expedições anuais.

Por outro lado, a legislação exclui do porte pago diversos tipos de publicações bem como fixa, conforme referido, percentagens de comparticipação distintas consoante o tipo de publicação apoiada.

---

<sup>1</sup> Realizada em Dezembro de 1996, junto do então Gabinete de Apoio à Imprensa.

<sup>2</sup> Como se analisa no ponto seguinte, na expedição de publicações por via postal para a Madeira e os Açores, que é semelhante ao porte pago, os serviços do ICS efectuaram esse tipo de conferência.

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.

#### **5.5.4 – Custos de expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas**

O Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro, determinou a equiparação dos preços de venda ao público, no continente e nas Regiões Autónomas, de livros, revistas e jornais, que preencham determinados requisitos, constituindo contra-ordenação punível com coimas a sua "edição, distribuição, transporte ou venda de que resulte diferenciação nesse preço".

Relativamente ao transporte e levantamento, esse Decreto-Lei, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, determina que o Estado suporta os encargos totais, sendo os relativos à expedição de publicações periódicas suportados pelo orçamento do Instituto da Comunicação Social (ICS), e os das não periódicas suportados pelo orçamento do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB). O diploma regulamenta o processo de reembolso desses custos de expedição, competindo às referidas entidades a fiscalização da correcta aplicação do regime nele estabelecido.

A expedição das publicações periódicas pode ser efectuada por via postal (exclusivamente para assinantes) ou, por via aérea, através de transitários<sup>1</sup>, sendo os reembolsos solicitados ao ICS:

- ◆ pelos editores, ou distribuidores que os representem, tratando-se de expedição por via postal, mediante a apresentação de cópias das facturas emitidas pelos CTT, com descrição das publicações objecto de reembolso, acompanhadas de cópias das correspondentes "guias de avença", onde se discrimine o respectivo custo de expedição;
- ◆ pelo transitário, mediante a apresentação de cópias das "guias de remessa diárias" (emitidas pelos editores ou distribuidores onde constem, obrigatoriamente, a identificação do destinatário, o título da publicação, o número de exemplares e, por alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, o peso unitário dos mesmos), bem como cópias das facturas emitidas pelo próprio transitário, acompanhadas de cópias dos documentos emitidos pelo transportador ("guia de transporte").

Como foi referido no ponto 5.5.2.1, o montante total dos reembolsos desses encargos de expedição, ascendeu a 206.181 contos, pagos pelo ICS ao transitário (182.272 contos) e a diversos editores e distribuidores (23.909 contos).

---

<sup>1</sup> Em 1999 operou um único transitário.



**a) Expedição de publicações periódicas através do transitário**

As facturas do transitário, para pagamento pelo ICS, referem-se apenas ao preço do transporte aéreo das publicações, facturado pelas respectivas companhias aéreas, visto que os serviços por ele prestados são remunerados por essas companhias, através de uma comissão (cerca de 5%) sobre os fretes.

O controlo pelos serviços do ICS da referida documentação, apresentada pelo transitário, consistiu em:

- ◆ verificar se as publicações se encontravam devidamente registadas ou não estavam, pela sua natureza, excluídas do direito ao reembolso dos custos de transporte<sup>1</sup>;
- ◆ conferir os valores das facturas emitidas pelo transitário e os constantes das "guias de transporte" emitidas pelas companhias aéreas;

Relativamente ao controlo físico dos objectos expedidos, designadamente quanto a subprodutos excluídos do direito ao reembolso, de acordo com os serviços do ICS, em 1998 foi realizada uma acção de fiscalização no aeroporto de Lisboa, que não teve continuidade, dada a inexistência de condições adequadas. Por falta de recursos, embora previstas, não foram efectuadas acções de fiscalização junto dos distribuidores, antes da entrega dos objectos ao transitário.

Assim, a inexistência de verificação física dos objectos transportados não permite garantir a correcta aplicação do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro.

**b) Expedição de publicações periódicas por via postal**

Como já foi referido, os editores e distribuidores podem expedir publicações periódicas, por via postal, entre o continente e as Regiões Autónomas e reciprocamente, exclusivamente para assinantes, sendo reembolsados pelo ICS desse custo<sup>2</sup>.

Sobre a documentação a apresentar para o efeito, salienta-se que, na sua versão inicial, o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro, determinava a apresentação pelo editor ou distribuidor da "factura emitida pelo operador postal" acompanhada das "guias de avença", tendo o Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, alterado esta redacção ao exigir "*cópias das facturas emitidas pelo operador postal, com descrição das publicações objecto de reembolso, acompanhadas de cópias das correspondentes guias de avença, onde se discrimine o respectivo custo de expedição*".

Nos processos analisados, quer anteriores quer posteriores a essa alteração do regulamento, não consta da factura emitida pelos CTT nem da correspondente "guia de avença" a descrição (título) da publicação, limitando-se, nesta "guia", o editor ou distribuidor a indicar tratar-se de "jornais" ou "publicações periódicas". Assim, o ICS, desconhece se essas publicações estavam abrangidas pelo direito ao reembolso dos custos de expedição, fixado no regulamento. O ICS também desconhece se as publicações foram destinadas a assinantes, que constitui uma condição necessária para o reembolso

---

<sup>1</sup> A ocorrência de alguns casos vem referida nas informações do ICS, que submeteram à autorização do Secretário de Estado da Comunicação Social a autorização do pagamentos dos reembolsos, dando origem à regularização da respectiva importância através da emissão pelo transitário de uma nota de crédito, a deduzir na importância por ele facturada.

<sup>2</sup> Em relação ao porte pago, o reembolso dos custos de expedição abrange um conjunto mais alargado de publicações, embora também estejam excluídas do reembolso diversos tipos de publicações.

dos custos de expedição por via postal, não estando prevista na legislação qualquer comprovação a apresentar pelo editor ou distribuidor nesse sentido.

Relativamente ao controlo efectuado pelo ICS do valor do reembolso reclamado pelo editor ou distribuidor, comprovou-se que os seus serviços procederam:

- ◆ ao confronto do valor indicado na factura discriminada dos CTT, correspondente à respectiva "guia de avença", com o valor reclamado;
- ◆ confirmação do valor constante da factura dos CTT relativo a cada "guia de avença", através do cálculo do n.º de objectos × tarifa aplicável.

A verificação física dos objectos expedidos tem as mesmas limitações referidas no porte pago, isto é, depende do modo como os objectos são embalados para expedição e da sua conferência pelos serviços dos CTT. Dado que nos reembolsos das expedições postais para (ou das) Regiões Autónomas não existe credencial de beneficiário (que no porte pago identifica a publicação expedida), tal como dispõe a legislação, a factura dos CTT ou a "guia de avença" deve discriminar suficientemente as publicações a que respeita o reembolso, devendo também o ICS instituir procedimentos de verificação, de forma sistemática ou por amostragem, de as mesmas terem sido expedidas para assinantes.

### 5.5.5 – Incentivos à modernização tecnológica e outros apoios para a realização de investimentos

Como foi referido no ponto 2.1, por conta da rubrica de Cl. Ec. 05.01.02 A – "Subsídios/Empresas Privadas - Apoio Económico e Financeiro à Comunicação Social", foi pago o montante de 367.870 contos, referente a:

	(em contos)
- Incentivos à Modernização Tecnológica.....	314 738
Publicações periódicas .....	152 931
Rádios locais .....	161 807
- Outros apoios para a realização de investimentos.....	53 132

No âmbito do "Sistema de Incentivos à Comunicação Social", o Decreto-Lei n.º 37-A/97, de 31 de Janeiro, regulamentou também os incentivos à modernização tecnológica, destinados a órgãos de comunicação social regional e equiparados, para a aquisição de equipamentos e programas informáticos e a realização de acções de formação para a utilização dos mesmos.

Em 1999, o incentivo foi atribuído a título de comparticipação directa (subsídio), a fundo perdido, no valor de 50% do custo das aplicações relevantes do projecto aprovado, que não podem ultrapassar o valor máximo de 20.000 contos (donde resulta o valor máximo de subsídio de 10.000 contos). O regulamento prevê também, cumulativamente, o apoio através do reembolso parcial dos juros (50%), referentes aos primeiros 12 meses, dos empréstimos contraídos para financiamento do projecto, na parte não comparticipada pelo Estado, a fundo perdido.



Dadas as limitações orçamentais, o regulamento estabeleceu critérios de prioridade para a hierarquização das candidaturas, distinta para os jornais e para as rádios<sup>1</sup>.

Nesse ano, aos incentivos à modernização tecnológica, foram apresentadas 170 candidaturas (102 de publicações periódicas e 68 de rádios). Como se indica no quadro seguinte, no processo de análise e selecção das candidaturas foram consideradas não elegíveis 17, pelo que o total das candidaturas apoiáveis, não existindo as restrições financeiras, teria sido de 153.

Como indica o quadro, desse número foram efectivamente apoiadas 72 candidaturas (47,1% das apoiáveis), de acordo com a hierarquização efectuada pelo ICS, segundo as prioridades definidas no regulamento, até se esgotar a verba fixada para o total dos apoios.

	Publicações periódicas	Rádios	Total
N.º de candidaturas	102	68	170
Não elegíveis	12	5	17
Apoiáveis	90	63	153
Efectivamente apoiadas	41	31	72

**a) Aplicação dos critérios de prioridade e cumprimento de condições específicas de acesso**

Quanto ao critério, que posicionava as candidaturas em último lugar, se a respectiva entidade proprietária ou editora tivesse beneficiado de incentivos nos últimos cinco anos, assinala-se que, por vezes, diferentes publicações estão associadas, através das respectivas entidades proprietárias, destinando-se o equipamento apoiado, em especial o equipamento gráfico, efectivamente, à edição dessas publicações, embora apenas uma seja objecto da candidatura. Esta situação é do conhecimento do ICS e foi constatada na acção realizada pela equipa de auditoria junto de proprietários de publicações periódicas beneficiários de apoios em 1999.

A existência de diferentes publicações permite às respectivas entidades proprietárias, em prazos inferiores a cinco anos, por rotação, apresentar nova candidatura sem o óbice de já ter sido apoiada nos anos anteriores.

Por outro lado, outro dos critérios de prioridade, em sentido inverso, permitia graduar melhor as candidaturas quando o equipamento do projecto beneficiasse simultaneamente maior número de publicações, o que aponta para uma maior racionalização na utilização dos equipamentos apoiados.

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.

---

<sup>1</sup> Para a ordenação das candidaturas relativas aos jornais, por ordem decrescente, os critérios foram os seguintes:

- Menor periodicidade efectiva das publicações nos últimos seis meses anteriores à data da apresentação da candidatura;
- Maior número de trabalhadores efectivos afectos à área da informação;
- Maior número de publicações beneficiadas simultaneamente pelo equipamento que integra o projecto apresentado;
- Entidades contempladas nos cinco anos anteriores, individualmente ou em associação.

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 tratava do segundo critério de prioridade (a seguir ao da menor periodicidade), deveria ter sido objecto de comprovação.

Relativamente à situação actual, quanto à comprovação do número de trabalhadores afectos à área da informação, refere o ICS na sua resposta que:

*"(...) em resultado do novo diploma dos incentivos do Estado à comunicação social (D.L. n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro), acha-se já legalmente consagrada a obrigatoriedade de comprovação desse requisito. Assim, as candidaturas apresentadas no ano em curso integram prova da exigência antes referida".*

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. Quanto 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" (que indica a potência máxima) e, apenas, por uma declaração do promotor quanto ao conteúdo das emissões<sup>1</sup>. Assim, desde que possua 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.

#### **b) Orientações do ICS quanto à realização do investimento**

Do ofício do ICS de comunicação aos respectivos beneficiários consta, nomeadamente:

- ◆ a exigência de o promotor fazer prova integral do investimento global realizado, no montante mínimo do investimento elegível, de que indica o valor, até 31 de Dezembro (data estabelecida no regulamento);
- ◆ a exigência de a comprovação ser efectuada mediante a remessa ao ICS, a título devolutivo, dos originais das facturas e recibos, carimbados pela empresa fornecedora do equipamento, com indicação dos números de série;
- ◆ a comunicação ao promotor das despesas consideradas não elegíveis (descrição e montante);
- ◆ a comunicação ao promotor de não ser consentida qualquer alteração aos equipamentos constantes do projecto inicial, salvaguardando as que ocorrerem em função de eventuais actualizações da candidatura original.

---

<sup>1</sup> Nos termos do art.º 28.º da Lei n.º 87/88, de 30 de Junho (exercício da actividade de radiodifusão), revista pela Lei n.º 2/97, de 18 de Janeiro, o licenciamento é atribuído pelo Governo, mediante parecer de uma comissão de natureza técnica e consultiva. Relativamente aos serviços noticiosos, determina o n.º 2 do art.º 12.º que "As rádios de cobertura regional e local de conteúdo generalista devem produzir e difundir um mínimo de três serviços noticiosos respeitantes à área geográfica, obrigatoriamente transmitidos entre as 7 e as 24 horas e mediando entre eles um período de tempo não inferior a 3 horas".



Salienta-se que os procedimentos assim instituídos, que significam uma alteração substantiva em relação aos que foram anteriormente constatados, têm em conta as anteriores recomendações do Tribunal<sup>1</sup>.

### **c) Pagamento e controlo dos apoios**

Os incentivos à modernização tecnológica, homologados por despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social, de 30/07/99, foram pagos de uma só vez ao respectivo beneficiário, nos meses de Setembro a Novembro, a título de adiantamento.

O ICS não exigiu aos beneficiários os recibos comprovativos do recebimento do apoio. Dado que, como se refere adiante, o ICS não fiscaliza a contabilização pelo promotor do subsídio recebido, deve exigir-lhe o envio desse recibo, segundo o processamento e o modelo em uso na respectiva empresa, anotado do respectivo registo contabilístico.

Na sua resposta o ICS reconhece que, a partir da data em que iniciou o processamento do pagamento dos apoios através da RAFE (1 de Setembro de 1999), "*(...) ainda que sistematicamente proceda ao correspondente pedido, não faz depender o pagamento (...) da correlativa satisfação. Compromete-se, todavia, a desenvolver as diligências necessárias para cumprimento dos objectivos associados à sugestão referida*".

Embora o regulamento tivesse fixado a data de 31/12/99 para a apresentação dos documentos comprovativos de despesa, verificou-se em vários projectos analisados, designadamente nos que não completaram o investimento previsto, que foram apresentados ao longo do ano seguinte. Relativamente às verbas a repor, através de guias de reposição, não tendo ainda o ICS, em relação a algumas, recebido da respectiva Repartição de Finanças a cópia averbada do seu pagamento, deve o Instituto acompanhar a situação das mesmas.

No que concerne a esses comprovativos das despesas de investimento, salienta-se que, conforme recomendou o Tribunal, nos originais dos documentos comprovativos de despesa (facturas e recibos) foi aposta uma anotação referindo o apoio concedido. Essa anotação visa 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, no âmbito de acções de fiscalização, se a essas despesas correspondeu a contabilização do respectivo subsídio.

Além da verificação dos documentos de despesa, o ICS realiza actualmente acções de fiscalização junto dos beneficiários, com os seguintes objectivos:

- ◆ Verificar, tratando-se de uma rádio, se cumpre com o estabelecido no art.º 12.º (serviços noticiosos) e o art.º 46º (obrigação de registo de programas), da Lei n.º 87/88, de 30 de Julho (exercício da actividade de radiodifusão);
- ◆ Verificar, tratando-se de uma publicação periódica, se observa os requisitos estipulados no n.º 1 e 2 do art.º 15.º da Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro (Lei da Imprensa);
- ◆ Verificação física do equipamento adquirido.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.6 do Parecer sobre a CGE/96.

<sup>2</sup> Obriga as publicações periódicas a indicar o título, a data, o período de tempo a que respeitam, o nome do director e o preço por unidade, o número de registo do título, a firma ou denominação social do proprietário, o número de registo de pessoa colectiva, os nomes dos membros do conselho de administração ou cargos similares e dos detentores com mais de 10% do capital da empresa, do domicílio ou sede do editor, impressor e da redacção, bem como a tiragem.



De salientar que, em alguns relatórios de fiscalização do ICS, 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 várias 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.

De realçar que os serviços do ICS nessas acções não realizam a verificação do pagamento das despesas de investimento e da sua contabilização, bem como da contabilização do subsídio recebido. Essa verificação deve ser implementada, para confirmação da correcta aplicação do incentivo, tal como dispõe o regulamento que, no que se refere à contabilização, determina como condição de acesso aos incentivos à modernização tecnológica, a existência de contabilidade organizada.

Como se refere no ponto 5.5.8, a equipa de auditoria não obteve confirmação junto de um beneficiário quanto aos equipamentos apoiados terem passado a integrar o património da respectiva empresa, tendo verificado, por outro lado, que o subsídio que lhe foi pago em 1999 não foi relevado na declaração de rendimento desse ano, o que vem reforçar a necessidade da implementação pelo Instituto da referida verificação.

Como foi referido no início deste ponto, também autorizados por despachos do Secretário de Estado da Comunicação Social foram realizados outros pagamentos, por conta da rubrica de classificação económica 05.01.02 A – "Subsídios/Empresas privadas - Apoio económico e financeiro à Comunicação Social", totalizando 53.132 contos, aos projectos a seguir:

	(em contos)
Incentivo à modernização tecnológica de 1998 . . . . .	3 386
Incentivo á modernização tecnológica de 1997 . . . . .	9 564
Reembolso parcial de juros de empréstimos . . . . .	989
Diversas empresas de rádio – para aquisição de geradores . . . . .	9 193
Assoc. Portuguesa de Radiodifusão – para mudança de frequências . . . . .	30 000
<b>Total . . . . .</b>	<b>53 132</b>

Os três primeiros constituem pagamentos de incentivos à modernização tecnológica atribuídos em anos anteriores, destinando-se os restantes a rádios locais, para aquisição de geradores e dos equipamentos que se tornassem necessários em resultado da alterações de frequências determinada pelo Instituto de Comunicações de Portugal.

### **5.5.6 – Incentivos específicos à comunicação social, à formação e qualificação profissional e ao OBERCOM**

#### **a) Incentivos específicos à comunicação social**

O "Sistema de Incentivos do Estado", em 1999, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 37-A/97, de 31 de Janeiro, previa a concessão de incentivos específicos, a proprietários ou editores de publicações periódicas, empresas de radiodifusão, associações ou outras entidades, "para a concretização de iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social, tais como realização de congressos e



*seminários, produção e edição de estudos sobre temática do sector, atribuição de prémios de jornalismo, cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa e outras, devidamente fundamentadas".*

Como se indicou no ponto 2.1, no âmbito deste tipo de incentivos foi pago o montante de 109 585 contos, com a seguinte distribuição:

	(em contos)
- Apoios à edição de obras sobre a Comunicação Social. . .	5 400
- Apoios a diversas entidades. . . . .	104 185

**a.1) Apoio à edição**

Especificamente para a edição de obras sobre temas de comunicação social, ao abrigo desse diploma, o Despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social n.º 12.431/99, de 30 de Junho, definiu um conjunto de regras para a concessão anual dos apoios, mediante a selecção das obras por um júri.

**a.2) Outros apoios**

Os restantes apoios específicos foram concedidos, caso a caso, por despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social, sob proposta do ICS.

Nos projectos analisados verificou-se que não foram claros os critérios de atribuição dos apoios, visto que em regra não foram explicitadas pelo ICS na proposta de apoio, aprovado por despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social, quais as despesas apresentadas pelo promotor que foram consideradas não apoiáveis e quais 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.

Quanto à comprovação das despesas do projecto, embora lhes tenha sido solicitado pelo ICS, a maioria dos promotores dos projectos analisados não apresentou esses documentos, pelo que, não tendo os beneficiários prestado contas da aplicação dos incentivos recebidos, o ICS desconhece se os mesmos foram correctamente utilizados nos fins para que foram atribuídos, o que significa um controlo deficiente.

A mesma situação, relativa à não prestação de contas, verificou-se também em relação aos apoios concedidos que a seguir se faz referência, para acções de formação e ao Observatório da Comunicação Social.

**b) Incentivos à formação e qualificação profissional**

Também no âmbito do "Sistema de Incentivos do Estado à Comunicação Social", podiam candidatar-se para realização de acções de formação e qualificação profissional as associações e outras entidades que promovam iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social.

Em 1999, candidatou-se uma única entidade, para a realização de três acções de formação (no montante de 600 contos cada, o que totalizou 1.800 contos).

Conforme o previsto no regulamento, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, deu o seu parecer, sobre o programa, os custos da acção e os "currícula" dos monitores, favorável à atribuição do apoio.

**c) Observatório da Comunicação Social (OBERCOM)**

Como se indicou no ponto 2.1, por conta da rubrica de classificação económica 05.01.02 D – "Subsídios/Empresa privadas – Observatório da Comunicação" (OBERCOM)<sup>1</sup>, foi paga a importância de 6.580 contos, referente a:

	(em contos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estudos específicos, a encomendar a equipas exteriores ao OBERCOM, sobre temas de comunicação social . . . . .</li> <li>▪ Contribuição anual do ICS para o OBERCOM . . . . .</li> </ul>	<p>3 580</p> <p>3 000</p>

Para a realização dos estudos, o Observatório de Comunicação apresentou candidatura nos termos previstos para os incentivos específicos à comunicação social, regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 37-A/99, de 31 de Janeiro, tendo o apoio sido concedido por Despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social, de 22/09/99.

**5.5.7 – Publicitação dos apoios**

Nos termos do art.º 1.º e do art.º 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), é obrigatória a publicitação das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas. Nos termos do art.º 3.º da mesma lei, a publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante.

De notar que nos termos do n.º 1 do art.º 2.º da referida lei, essa publicitação "(...) só é aplicável quando os montantes em questão excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional" (o que, em 1999, correspondia a 2.207 contos).

Analisadas as listagens referentes aos dois semestres de 1999, publicadas no Diário da República, II Série, de 30 de Setembro de 1999 e 31 de Março de 2000, discriminando os subsídios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social, verificou-se que não tinham sido publicados os apoios referentes a:

---

<sup>1</sup> Associação sem fins lucrativos, constituída, em 2/02/99, pelo ICAM, o ICS, o Instituto de Comunicações de Portugal, a Associação de Imprensa Diária, a Associação Portuguesa de Rádio Difusão, o Instituto do Consumidor, a Portugal Telecom, e várias estações de rádio e de televisão, tendo por objecto "a produção e difusão de informação, bem como a realização de estudos e trabalhos de investigação que contribuam para o melhor conhecimento na área da comunicação".



◆ Apoio económico e financeiro	
▪ António Guedes de Oliveira	3.604.600\$00
▪ Forum Boticas – Assoc. Rec. e Cultural	2.714.881\$00
◆ Apoios específico	
▪ Observatório de Imprensa	3.500.000\$00

Conclui-se, assim, que não foram publicados todos os subsídios pagos em 1999, de montante superior a 2.207 contos, não tendo sido cumprido o disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, em relação às situações acima identificadas.

### 5.5.8 – Acção de verificação junto dos beneficiários

No seguimento da auditoria realizada junto do Instituto da Comunicação Social, foi realizada uma acção junto de três beneficiários, dos incentivos à modernização tecnológica, tendo como objectivos: a) proceder à verificação física e documental do investimento realizado, b) verificar a contabilização do apoio recebido e das despesas do investimento; c) Verificar a realização dos objectivos constantes do projecto, sendo de salientar o seguinte:

- ◆ parte do equipamento não se encontrava nas instalações do jornal objecto da candidatura por, segundo o seu proprietário, se encontrar noutra local para utilização na edição de várias publicações, questão a que se fez referência anteriormente no ponto 5 b);
- ◆ relativamente ao projecto relativo ao incentivo destinado à aquisição de equipamento para uma empresa detentora de uma estação de rádio, a equipa de auditoria não obteve confirmação de os equipamentos apoiados terem passado a integrar o património da respectiva empresa, tendo verificado, por outro lado, que o subsídio que lhe foi pago em 1999 não foi relevado na declaração de rendimento desse ano. Por outro lado, verificou-se que a rádio apenas efectuava retransmissões, não dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 12.º da Lei n.º 87/88, de 30 de Julho (exercício da actividade radiofónica), na redacção dada pela Lei n.º 2/97, de 18 de Janeiro.

Assim, considera-se necessário que o ICS proceda à confirmação do pagamento pelo beneficiário dos equipamentos apoiados e da contabilização das despesas do projecto e do subsídio que lhe foi pago, bem como do cumprimento da legislação regulamentadora dos apoios, dando conhecimento dos resultados dessa acção ao Tribunal, sem prejuízo de outros procedimentos que decorram da legislação.

## 5.6 – Bonificações de juros à habitação própria, incentivo ao arrendamento por jovens e compensação de juros

### 5.6.1 – Enquadramento

Constituíram objecto da auditoria os seguintes apoios do Estado, financiados por dotações do OE/99 inscritas no capítulo 60 – "Despesas Excepcionais", do Ministério das Finanças:

- ◆ Bonificação de juros de empréstimos para habitação própria;
- ◆ Incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ);
- ◆ Compensação de juros.

Atendendo aos efeitos da transferência dos saldos das dotações do capítulo 60 para operações de tesouraria, sobre a receita, a despesa e o défice da CGE, foi também analisada essa transferência de verbas do OE/99 e a sua utilização no ano seguinte, quer pela DGT quer pela DGAERI.

A gestão e o pagamento dos referidos apoios está atribuída às seguintes entidades:

- ◆ Direcção-Geral do Tesouro (DGT) – responsável pela:
  - ◇ verificação do cumprimento do disposto na legislação sobre os empréstimos bonificados para a habitação própria;
  - ◇ conferência dos valores reclamados pelas instituições de crédito relativos à bonificação de juros e à compensação de juros, bem como pelo pagamento desses encargos;
  - ◇ transferência, para a Caixa Geral de Depósitos, das verbas orçamentais afectas ao financiamento do incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ);
- ◆ Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) - entidade gestora dos incentivos ao arrendamento por jovens, responsável pela aprovação das candidaturas, o seu controlo e acompanhamento, bem como pelo pagamento do incentivo aos beneficiários.

A legislação atribui também à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), em articulação com a DGT e o IGAPHE, respectivamente, a verificação do cumprimento do disposto na legislação sobre os empréstimos bonificados para a habitação própria e os incentivos ao arrendamento por jovens.

## 5.6.2 – Bonificação de juros de empréstimos para habitação própria

### 5.6.2.1 – Execução orçamental

Conforme se indica no quadro seguinte, as dotações orçamentais do capítulo 60 – "*Despesas Excepcionais*" para bonificação de juros totalizaram inicialmente cerca de 63,5 milhões de contos, valor que foi reforçado em 21,2 milhões de contos (+ 33,4%).

A despesa realizada pela DGT ascendeu a cerca de 84,5 milhões de contos, da qual 98,4% (83,1 milhões de contos) se refere às duas rubricas de classificação económica 05.02.01 A – Subsídios/Instituições monetárias públicas - Habitação própria" (33,1 milhões de contos<sup>1</sup>) e 05.02.02 A – Subsídios/Instituições monetárias privadas - Habitação própria" (50,0 milhões de contos).

---

<sup>1</sup> Além de bonificações relativas a empréstimos para habitação própria (27,4 milhões de contos), inclui bonificações de juros (5,7 milhões de contos) de outros tipos de empréstimos ao sector da habitação (nomeadamente, de empréstimos a Câmaras Municipais para construção e aquisição de habitação social para arrendamento).



**Quadro V.12 – Bonificações de juros – Execução orçamental**

(em contos)

Rubrica de Cl. Ec.	Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final	Pagamentos efectuados
		AR	Governo		
<b>04.01.03 – Transfer. Correntes para FSA</b>					
A - INH	1 500 000	-	- 620 530	879 470	879 470
B - IFADAP	250 000	-	-	250 000	53
<b>04.03.01 – Transfer. Correntes/Particulares</b>	-	-	10 000	10 000	2 690
<b>05.02.01 – Subsídios/Instit. Monet. Públicas (*)</b>					
A – Habitação Própria	24 827 910	+ 12 000 000	- 3 726 155	33 101 755	33 101 752
B – Agricultura	5 000	-	-	5 000	-
C – Outras Bonificações	455 000	-	-	455 000	446 843
<b>05.02.02 – Subsídios/Instit. Monet. Privadas</b>					
A - Habitação Própria	36 511 840	+ 4 000 000	9 536 685	50 048 525	50 048 525
<b>Total</b>	<b>63 549 750</b>	<b>(a) + 16 000 000</b>	<b>(b) + 5 200 000</b>	<b>84 749 750</b>	<b>84 479 333</b>

(\*) Públicas, equiparadas ou participadas.

(a) Reforço de verba decorrente da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (Orçamento Rectificativo).

(b) No total, o reforço com contrapartida na utilização da dotação provisional ascendeu a 5.000.000 de contos, autorizado por Despacho do Ministro das Finanças, de 31/12/99. O reforço restante (200.000 contos), com contrapartida noutra dotação do capítulo 60, foi autorizado na mesma data.

Em 1999, o montante da despesa orçamental referente a bonificações de juros representou um acréscimo de 68,1% (+ 34,2 milhões de contos), em relação ao montante da despesa processada em 1995, que tinha ascendido a cerca de 50,2 milhões de contos<sup>1</sup>.

Faz-se notar, contudo, que o montante das bonificações de juros da "habitação própria" pagas em cada ano por despesa orçamental, pode ser inferior ao valor das bonificações reclamadas pelas instituições de crédito (encargos vencidos), em caso de dotação insuficiente, dado o prazo de três meses de que dispõe a DGT para proceder à conferência e pagamento dessas bonificações.

Esse prazo permite que o pagamento de parte significativa das bonificações reclamadas no quarto trimestre de cada ano seja diferido para o ano seguinte. Salienta-se que a DGT não dispõe de contabilidade patrimonial que permita conhecer o montante total das bonificações reclamadas pelas instituições de crédito e, por diferença em relação ao montante pago, determinar o valor dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte.

Na sua resposta, a DGT não responde à questão formulada, embora refira que, internamente:

*"Apesar de a DGT não dispor de uma contabilidade patrimonial, existe nestes Serviços, desde 1993, uma base de dados através da qual são registados os dados relativos à reclamações de bonificações de juros e correspondentes pagamentos.*

*Neste sentido, sempre que ocorra uma reclamação de bonificações de juros no 4.º trimestre de cada ano, a mesma é igualmente objecto de registo na citada base de dados, tendo-se desta forma controlo sobre a data do efectivo pagamento."*

Por outro lado, podem ser transferidos saldos dessas dotações orçamentais para contas especiais de operações de tesouraria (representando um acréscimo da despesa orçamental), a utilizar no pagamento

<sup>1</sup> As bonificações pagas em 1995 foram auditadas no âmbito da emissão do parecer sobre a CGE/95.

de bonificações no ano seguinte (reduzindo a despesa orçamental neste ano). Foi o que se verificou em 1999, ano em que foram pagas, através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT", bonificações de juros no montante de 751,5 milhares de contos vencidas em 1998.

Assim, em 1999, a despesa do Estado referente às bonificações de juros pagas, totalizou de facto 85.230,8 milhares de contos, e não o montante registado na Conta Geral do Estado (84.479,3 milhares de contos), visto que foi paga a referida importância à margem do Orçamento do Estado.

As situações acima referidas (o diferimento para o ano seguinte do pagamento dos encargos vencidos e, no caso específico das dotações do capítulo 60 em que se incluem as bonificações de juros, a transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria e a sua utilização no ano seguinte) são susceptíveis de afectar com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

No que respeita à classificação económica das despesas em apreço é de salientar que em 1999, tal como no ano anterior, as bonificações de juros à habitação própria regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, pagas à CGD, foram processadas pela rubrica 05.02.01 - "Subsídios/Instituições Monetárias Públicas", tendo as bonificações pagas às restantes instituições de crédito, em que se inclui o Banco Nacional Ultramarino, que é uma empresa de capitais públicos, sido processadas pela rubrica de classificação económica 05.02.02 - "Subsídios/Instituições Monetárias Privadas".

Nas restantes actividades, "Habitação Social", "Habitação Diversa", "Poupança Crédito/Emigrante" e "Outras Bonificações", essa distinção não foi efectuada, ou seja, a classificação económica 05.02.01 - "Subsídios/Instituições Monetárias Públicas" inclui os pagamentos de bonificações efectuados a entidades pertencentes ao sector público empresarial e a instituições de crédito privadas.

As situações referidas contrariam 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.

Em relação a este aspecto, a DGT refere na sua resposta que *"(...) a partir do OE/2000 os pagamentos efectuados a Instituições de Crédito Públicas e a Instituições de Crédito Privadas foram já devidamente autonomizados (...)"*, acrescentando que *"(...) os pagamentos referentes ao Banco Nacional Ultramarino foram processados através da dotação relativa às Instituições de Crédito Públicas"*.

#### **5.6.2.2 – Principais alterações ao regime do crédito bonificado à habitação própria**

O regime do crédito bonificado à habitação própria, instituído pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, alterado pela última vez em 1993, não sofreu alterações significativas até finais de 1998.

Pelo Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 328-B/86, e pela legislação subsequente indicada no quadro abaixo, foi efectuada uma profunda alteração da legislação regulamentadora, ainda incompleta.



Diploma	Sumário
DL n.º 349/98, de 11/11	Estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria e revoga o DL n.º 328-B/86, de 30/9.
Portaria 963/98, de 11/11	Estabeleceu normas relativas ao regime da concessão de crédito à habitação própria.
DL n.º 137-B/99, de 22/4	Altera o DL n.º 349/98, de 11 de Novembro.
Portaria n.º 281-A/99, de 22/4	Altera a Portaria 963/98, de 11/11.
DL n.º 320/2000, de 15/12	Altera e republica o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11/11
Portaria n.º 1177/2000, de 15/12	Regulamenta o acesso ao crédito bonificado à habitação. Revoga a Portaria n.º 281-A/99, de 22/04

Dessas alterações destaca-se:

- a) *As alterações nas condições para a concessão de crédito bonificado, que restringiram a possibilidade legal de as instituições de crédito:*
  - ◆ concederem empréstimos bonificados de montante acima da percentagem fixada do valor declarado de aquisição do imóvel<sup>1</sup>, designadamente a título de empréstimo complementar para a realização de obras, o qual podia anteriormente ser concedido em simultâneo com o empréstimo para a aquisição do imóvel, sem que a instituição de crédito mutuária estivesse obrigada a verificar a realização de tais obras;
  - ◆ e, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 320/2000, concederem, além do empréstimo bonificado para a aquisição do imóvel, outro empréstimo em regime não bonificado, tendo por garantia o mesmo imóvel;
- b) *A reintrodução do valor máximo do fogo a adquirir, que havia deixado de constituir, em 1991, uma condição de acesso ao crédito bonificado;*
- c) *A limitação das situações que permitiam a alienação do imóvel ou a antecipação total da amortização do empréstimo, seguida da alienação do imóvel, sem o reembolso ao Estado das bonificações entretanto usufruídas, acrescida de uma percentagem (10%).*

As novas regras, afiguram-se mais consentâneas com a finalidade social da bonificação de juros para habitação própria, sendo de notar, no entanto, que a DGT ainda não dispõe de meios de controlo do seu efectivo cumprimento.

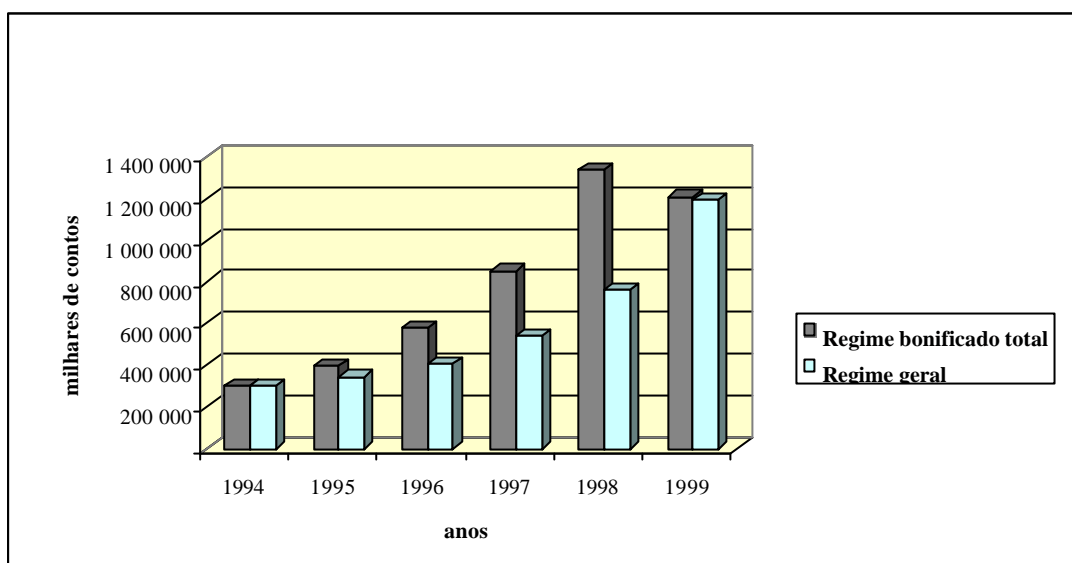
Uma outra alteração, que é digna de nota, respeita à taxa de referência para o cálculo das bonificações (TRCB), embora seja posterior a 1999. Com efeito, com a Portaria n.º 705-C/2000, de 1 de Setembro, a TRCB passou a ser indexada à EURIBOR sendo automaticamente ajustada às condições de mercado, o que não acontecia anteriormente, em que era fixada administrativamente, vigorando durante largos períodos, independentemente da evolução das taxas de mercado.

Por último, é de referir a evolução dos empréstimos contratados em cada ano, no regime bonificado (jovem e outro) e no regime geral (não bonificado), para habitação própria, no período de 1994-1999, apresentada da seguinte forma gráfica:

<sup>1</sup> Essa percentagem é de 90%, elevando-se para 100% no caso do crédito jovem bonificado.



**Gráfico V.1– Empréstimos contratados nos últimos 6 anos (valores dos contratos celebrados)**



Como se observa, a contratação do crédito bonificado que vinha a registar um forte crescimento anual, sendo o seu valor largamente superior ao do crédito não bonificado, reduziu-se em 1999 (em 9,7%), em comparação com o ano anterior, ao contrário do que se verificou na contratação de empréstimos no regime geral, que aumentou 57,0%. Nesse ano, o valor dos contratos celebrados no regime geral foi, pela primeira vez, praticamente igual (1.195 milhões de contos) ao do bonificado (1.208 milhões de contos).

Dado o forte crescimento do crédito no regime geral em 1999, o decréscimo no crédito bonificado verificado nesse ano, indicia que tal se deveu às maiores exigências na sua concessão, introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 349/98, de 11 de Novembro e 137-B/99, de 22 de Abril.

### 5.6.2.3 – Comprovação do rendimento anual bruto

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<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A bonificação de juros é anual, devendo os mutuários comprovar junto da instituição de crédito, até dois meses antes da data da renovação, a composição e o rendimento do agregado familiar, pelo que, em relação ao ano anterior, pode haver mudança de escalão (classe de rendimento) ou a transição para o regime geral (não bonificado). A prestação de falsas declarações quanto ao rendimento anual bruto e composição do agregado familiar determina a imediata integração dos mutuários nas condições do regime geral de crédito para além da obrigatoriedade de reembolso das bonificações usufruídas, acrescidas de 20%, na primitiva redacção do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, percentagem que foi alterada para 25%, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, como refere a resposta da DGT.



Relativamente à comprovação desse rendimento, o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, veio introduzir uma alteração nos documentos comprovativos, ao estabelecer que deve ser apresentada a *"última nota demonstrativa de liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, acompanhada da declaração de rendimentos que lhe diga respeito ou, no caso do mutuário estar dispensado da sua apresentação, de outros elementos oficiais comprovativos emitidos pela respectiva repartição de finanças"*.

A legislação anterior determinava a apresentação da referida "declaração do IRS", embora existissem indicações sobre a utilização, na comprovação dos rendimentos, da "nota demonstrativa da liquidação" desse imposto.

A comprovação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, através da "declaração do IRS" e/ou da "nota demonstrativa da liquidação do IRS", para as diferentes categorias de rendimento, levanta importantes questões, tendo sido tratada no Parecer sobre a CGE/95, com base na resposta então recebida da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), anexa ao ofício de 30/05/97<sup>1</sup>.

No citado Parecer, o Tribunal considerou que: *"A questão suscitada na resposta da DGCI, da não correspondência entre o "rendimento anual bruto para apuramento do imposto" constante da Declaração Anual de Rendimentos do IRS e o valor constante da Nota Demonstrativa da Liquidação de IRS, para algumas categorias de rendimentos, é da maior importância. Todavia a resposta da DGCI não esgota a questão da determinação do rendimento anual bruto (real), nomeadamente quanto à não inclusão (não englobamento) na Declaração Anual de Rendimentos do IRS dos rendimentos, designadamente de capitais, sujeitos a tributação na fonte a título definitivo às taxas liberatórias"*.

Como se referiu acima o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, veio introduzir uma alteração nos documentos comprovativos, ao estabelecer que deve ser apresentada a última *"nota demonstrativa de liquidação do IRS"* e a *"declaração de rendimentos que lhe diga respeito"*, mas não define 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<sup>2</sup> deve ser esclarecida por via legislativa.

Relativamente ao carácter, alterável ou definitivo, da declaração e da nota demonstrativa da liquidação do IRS, refira-se que 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. De acordo com os responsáveis da DGCI contactados, as declarações de rectificação são aceites pela Administração Fiscal, em especial tratando-se de rectificações que aumentem o rendimento colectável.

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 articulação continua a não se verificar.

---

<sup>1</sup> Cfr. o ponto 6.1.5.2.1 B) do Parecer sobre a CGE/95 (publicado no D.R., II Série, n.º 19, de 23/01/98).

<sup>2</sup> É o caso do incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ), analisado adiante no ponto 5.6.3.

Por outro lado, quanto à verificação do "rendimento anual bruto", que constitui, com a dimensão do agregado familiar, o elemento fundamental para a atribuição da bonificação de juros, note-se que, pela Portaria n.º 281-A/99, de 22 de Abril, que regulamentou disposições introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, da mesma data, o mutuário passou a ter que apresentar uma declaração pela qual "(...) autoriza as entidades competentes para o acompanhamento, verificação e fiscalização do cumprimento da legislação [citada] a acederem às informações necessárias para o efeito"; nessas entidades inclui-se a DGCI.

Na situação actual, de acordo com as informações recolhidas junto da DGCI, nos critérios empregues para a selecção dos contribuintes a fiscalizar não se tem em conta o facto de beneficiar ou não de bonificações de juros para a aquisição de habitação própria. Note-se que, na situação actual, não trará consequências para o beneficiário das bonificações de juros 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, realça-se a conclusão constante do Parecer sobre a CGE/95, que se transcreve:

*"(...) o Tribunal considera como 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 descrita pela DGCI, 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)".*

Questionadas a DGT e a DGCI expressamente sobre esta matéria, não responderam.

#### **5.6.2.4 – Controlo dos empréstimos bonificados e do pagamento das bonificações de juros**

O Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril, aditou ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, um novo artigo, n.º 26-A, relativo ao acompanhamento e verificação do cumprimento pelas instituições de crédito mutuantes das obrigações subjacentes à atribuição de crédito bonificado, cometendo esta atribuição à Direcção-Geral do Tesouro, em articulação com a DGCI.

Como já foi referido no ponto anterior, essa articulação entre a DGT e a DGCI, que já se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, continua a não se verificar.

Através do novo artigo, foi também prevista a realização pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de inspecções regulares nesse âmbito, estando essa Inspeção, segundo informou, em Março de 2001, a desenvolver a primeira auditoria, pelo que se desconhecem os seus resultados.

Relativamente ao sistema de controlo instituído através da referida alteração legislativa, destaca-se o n.º 4 do art.º 26-A, estabelecendo, que por despacho normativo do Ministro das Finanças e do então Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, será fixado o modelo da informação a prestar pelas instituições de crédito relativamente a cada um dos contratos celebrados.



A definição do referido modelo de informação tem uma importância fundamental para que a DGT possa, de facto, através de meios informáticos, efectuar o controlo das bonificações de juros reclamadas pelas instituições de crédito e o cumprimento de diversas disposições do regulamento. No entanto, o despacho normativo previsto nessa disposição, que visa uniformizar a informação a prestar pelas diversas instituições de crédito à DGT, essencialmente em suporte informático, ainda não foi publicado, razão pela qual se referiu anteriormente que a alteração da legislação regulamentadora, iniciada pelo Decreto-Lei n.º 349/98, se encontra ainda incompleta.

De acordo com as informações prestadas pelos serviços da DGT, a demora na publicação desse despacho normativo, que está prevista desde 1998, dever-se-á às fases que tem seguido o processo de implementação desse sistema informático: *a)* realização de consultas entre a DGT e as instituições de crédito sobre a informação a prestar; *b)* elaboração de um projecto de diploma submetido à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais); *c)* alteração desse projecto em resultado do parecer da CNPD; *d)* criação, com o Instituto de Informática do Ministério das Finanças, do necessário suporte informático. Foi também referido por aqueles serviços que o facto de o Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, ter introduzido alterações nos aspectos a verificar, implicou uma redifinição da informação a prestar pelas instituições de crédito.

Relativamente a esta matéria, a DGT, na sua resposta, refere que:

*"(...) a articulação entre a DGT e a DGCI já se processa de forma pontual relativamente a questões suscitadas no âmbito da concessão do crédito à habitação que envolvam matérias de natureza fiscal.*

*Essa articulação, com carácter sistemático e generalizado, será conseguida aquando da entrada em vigor do despacho normativo a que se refere o n.º 4 do art.º 26-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro."*

Tal como se tinha verificado na auditoria anterior (Dezembro de 1996), a conferência pela DGT das bonificações de juros reclamadas pelas instituições de crédito – até que esteja implantado o sistema informático referido acima – limita-se à conferência das listagens em suporte papel apresentadas por cada instituição de crédito, que constituem os únicos elementos relativos aos empréstimos recebidos pela DGT.

Tais listagens, com elementos de cálculo do valor das bonificações vencidas relativas a cada mutuário durante um ano, são remetidas à DGT, como suporte do montante total das bonificações reclamadas. A DGT desenvolveu programas informáticos que permitem (caso essas listagens contenham todos os elementos necessários ao cálculo das bonificações em cada período subanual em que tenham ocorrido alterações das variáveis<sup>1</sup>), confirmar, por amostragem, a correcção do montante anual das bonificações do respectivo mutuário reclamado pela instituição de crédito.

---

<sup>1</sup> Conhecido o regime de bonificação (jovem e outro), o capital inicial mutuado e a data, e o capital em dívida no início do ano, é necessário calcular as bonificações em períodos subanuais quando se verifique alteração em qualquer das seguintes variáveis:

- Transferência do empréstimo para outra instituição de crédito;
- Taxa de juro contratual e taxa de referência para o cálculo das bonificações (quando inferior à taxa de juro contratual);
- Amortizações antecipadas;

O montante anual das bonificações reclamado pela instituição de crédito é a soma das bonificações vencidas em cada período subanual.

No entanto, a conferência actualmente efectuada apenas permite confirmar que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o "histórico" do empréstimo, isto é, se os dados de um empréstimo apresentados nesse ano são consistentes com os apresentados pela instituição de crédito no(s) ano(s) anterior(es).

Na auditoria foram analisadas as listagens remetidas à DGT por cada instituição de crédito, para verificar se dela constavam todos os elementos necessários a essa conferência e se os mutuários estavam bem identificados, tendo-se constatado que:

- ◆ As listagens de várias instituições de crédito não identificavam o mutuário, indicando apenas o número do contrato; as instituições de crédito que o indicavam, faziam-no, nuns casos por ordem alfabética, noutros pelo número de contrato. Nesta situação, mesmo que o pretendesse fazer por amostragem, a DGT não possui elementos que permitam confirmar se o mutuário não auferia bonificações de juros de empréstimos contraídos em instituições de crédito diferentes ou, naquelas que não indicam o nome, na mesma instituição de crédito, relativamente a diferentes empréstimos.
- ◆ Dado que as listagens se referem apenas a bonificação de juros de empréstimos à habitação regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 349/98, também não permitem conhecer se o mesmo mutuário contraiu empréstimos noutros regimes de crédito, o que é relevante face às alterações já referidas nas condições de concessão do crédito bonificado (cfr. ponto 5.6.2.2 a).
- ◆ Excluindo a questão da identificação do mutuário, verificou-se que, com excepção da CGD, as restantes instituições de crédito remetiam elementos para o cálculo das bonificações em períodos subanuais, quando tivesse existido alteração nas referidas variáveis durante o respectivo ano. No caso da CGD, por não lhe terem sido solicitadas pela DGT listagens mais detalhadas, os elementos de cada empréstimo bonificado reportam-se a um período de doze meses, o que impossibilita a conferência pela DGT do valor da bonificação anual reclamado por essa instituição de crédito, caso tenha existido alterações nas variáveis durante o ano.

No Parecer sobre a CGE/95, o Tribunal já tinha considerado necessária a verificação "*(...) do cumprimento da condição de acesso de cada agregado familiar poder beneficiar de um único empréstimo bonificado (...)*".

No entanto, continuou a verificar-se um deficiente controlo das bonificações de juros reclamadas pelas instituições de crédito, o que evidencia alguma inércia por parte da DGT. Para esse controlo, integrado na verificação do cumprimento pelas instituições de crédito e pelos beneficiários do disposto na legislação regulamentadora, torna-se urgente a aprovação do referido despacho normativo, sobre a uniformização da informação a prestar pelas instituições de crédito à DGT, em suporte informático.

A DGT refere, na sua resposta, "*Confirma-se que só após a implementação do diploma relativo ao tratamento e interconexão de dados previstos no artigo 3º do Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril, será possível efectuar o controlo do cumprimento das condições de acesso aos regimes bonificados por parte de cada agregado familiar*".



### 5.6.3 – Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ)

O IAJ, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto, 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 IGAPHE, instituto público, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a tutela do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pela área da habitação.

#### 5.6.3.1 – Execução orçamental

Conforme se indica no quadro seguinte, a dotação orçamental para o IAJ, inscrita no capítulo 60 "Despesas Excepcionais", Divisão 01 – DGT, Subdivisão 02 – "Subsídios Diversos", com a classificação económica 04.03.01 A – "Transferências correntes/Particulares – IAJ", inicialmente no valor de 8 milhões de contos, foi posteriormente reforçada em 2,8 milhões de contos, totalizando 10,8 milhões de contos, verba que foi integralmente transferida para a CGD para pagamento dos incentivos.

**Quadro V.13 – Incentivo ao Arrendamento por Jovens - Execução orçamental**

(em contos)

Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final	Pagamentos efectuados
	AR	Governo		
8 000 000	(a) 3 000 000	(b) - 200 000	10 800 000	10 800 000

(a) Reforço de verba decorrente da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (Orçamento Rectificativo).

(b) Anulação, para contrapartida do reforço de outra dotação do mesmo capítulo, autorizada por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

De acordo com o art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto, as verbas necessárias ao pagamento dos incentivos são transferidas trimestralmente pela DGT para uma sua conta na CGD, criada especificamente para o financiamento do IAJ.

Confirmou-se que em 1999, essa conta foi debitada mensalmente pela CGD, no dia 8 de cada mês ou no dia útil seguinte, pelo montante total dos pagamentos a realizar pela Caixa aos beneficiários do IAJ, valores que lhe são comunicados pelo IGAPHE no início do mês.

Tendo em conta o saldo existente nessa conta bancária, as comunicações mensais do IGAPHE sobre o montante a debitar pela CGD e as suas previsões sobre o montante dos incentivos a vencer em cada trimestre, a DGT geralmente procede, no segundo mês de cada trimestre, à transferência das verbas orçamentais.

Dado que os débitos efectuados nessa conta pela CGD são mensais (em 1999, cerca de 900 mil contos) e as transferências realizadas pela DGT são trimestrais (por regra, a meio do trimestre, se não existir insuficiência de dotação), o saldo da conta varia entre elevados saldos negativos e positivos<sup>1</sup>.

Assinala-se que a transferência referente ao 4.º trimestre de 1999 foi efectuada pela DGT no final do ano, uma vez que a dotação orçamental aprovada pela Lei do Orçamento se tinha esgotado com o pagamento efectuado no trimestre anterior, tendo o reforço da dotação sido aprovado já pela Lei n.º 177-A/99 (Orçamento Rectificativo), aprovada a 15 de Dezembro e publicada em 30 de Dezembro.

De referir que, logo no início da execução orçamental, as Informações da DGT sobre a transferência das verbas para a CGD alertavam para o facto da dotação orçamental atribuída para 1999, no valor de 8 milhões de contos - inferior ao montante dos encargos com o IAJ no ano anterior, no valor de 10,6 milhões de contos - ser insuficiente para fazer face à estimativa dos encargos feita pelo IGAPHE, no valor de 12 milhões de contos.

Os atrasos nas transferências de verbas pela DGT, em relação às datas previstas, originam o pagamento de juros de mora, situação que se verificou em 1999, tendo sido cobrados 61.764 contos pela CGD, situação que deve ser evitada.

### **5.6.3.2 – Comprovação das condições de acesso ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens**

Têm acesso ao incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ) pessoas com menos de trinta anos, incluindo o cônjuge, arrendatários de imóveis destinados a habitação própria permanente, com contratos efectuados ao abrigo Regime do Arrendamento Urbano (RAU). Além de outras condições de acesso, o rendimento anual bruto do agregado familiar, tem que estar enquadrado nos limites previstos na legislação, idênticos aos do crédito bonificado à habitação própria.

De acordo com os respectivos escalões de rendimento abrangidos, o incentivo varia entre 10.000\$00 e 50.000\$00 mensais, não podendo ultrapassar 75% do valor da renda.

O incentivo é atribuído por um ano, renovável por igual período desde que se mantenham as condições de acesso, até ao limite máximo de cinco anos, consecutivos ou não.

Algumas das condições de acesso estabelecidas no Decreto-Lei n.º 162/92 não são comprováveis documentalmente, pelo que o IGAPHE solicita uma declaração do seu cumprimento pelos interessados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O IGAPHE também deposita nessa conta bancária os cheques ou vales do correio que tenha recebido dos beneficiários, relativos a reembolsos de importâncias pagas indevidamente, mas esse montante não é significativo, face ao total das verbas envolvidas.

<sup>2</sup> Por exemplo, a condição de não serem os arrendatários parentes ou afins na linha recta ou até ao 3.º grau da linha colateral do senhorio da habitação arrendada, que apenas é comprovável, pelos bilhetes de identidade, em relação aos pais.



Nessas condições de acesso, não comprovadas pelo IGAPHE, inclui-se a de o beneficiário do IAJ não acumular esse incentivo com o subsídio de renda previsto no Decreto-Lei n.º 68/86, de 23 de Março<sup>1</sup>.

Considerando que na gestão destes dois tipos de incentivos, de natureza semelhante, estão envolvidas entidades públicas distintas, considera-se que deverão ser instituídos entre as mesmas meios de controlo, por forma a evitar eventuais situações de acumulação dos referidos apoios.

### 5.6.3.3 – Sistema de controlo dos incentivos

Os dados relativos a cada candidatura, a sua renovação anual, bem como os factos que ocorram relativos às candidaturas activas (candidaturas com pagamento de incentivos a decorrer) são processados informaticamente através de um programa que permite, nomeadamente, verificar se o mesmo requerente tem também outra candidatura ou se, para a mesma morada, existe outra candidatura activa. O mesmo programa efectua o cálculo do montante e duração do incentivo e produz a informação necessária para a gestão do sistema de incentivos, nomeadamente os ofícios para o beneficiário, segundo modelos pré-estabelecidos, de acordo com cada situação.

Além do controlo normal dos elementos constantes da candidatura e do pedido de renovação, bem como de outros que lhe sejam remetidos pelo beneficiário, salienta-se o envio pelo IGAPHE aos beneficiários de "ofícios de controlo", durante o ano. Para esse controlo, de entre os processos activos, são seleccionados mensalmente cerca de 500, aleatoriamente pelo sistema informático, sendo, em seguida, emitido o referido ofício para cada beneficiário seleccionado, solicitando-lhe o envio de cópia do último recibo de renda paga, ficando suspenso o pagamento do incentivo até ser recebida resposta.

De acordo com os processos analisados, conforme está previsto no Decreto-Lei n.º 162/92, o pagamento do incentivo cessou:

- a) Por ter terminado o prazo de concessão do incentivo (60 meses) ou um dos elementos do casal ter completado 30 anos, que são as situações normais, efectuando o IGAPHE o pagamento do incentivo até ao respectivo mês, conforme o previsto na última comunicação de concessão/renovação do apoio;
- b) Quando o beneficiário comunicou ao IGAPHE a ocorrência de alguma das situações que determina a cessação, designadamente, a aquisição de habitação própria ou a rescisão do contrato de arrendamento;
- c) Quando o promotor não solicitou a renovação do incentivo;
- d) Quando a correspondência do Instituto foi devolvida. Conforme está previsto, também são suspensos os pagamentos, em regra temporariamente, quando o beneficiário se atrasa no pedido de renovação ou na entrega de elementos que lhe foram solicitados, designadamente, o recibo da última renda acima referido. Essa suspensão pode tornar-se definitiva, em caso de ausência de resposta ou de a mesma não ser satisfatória.

---

<sup>1</sup> O subsídio de renda, criado pela Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 68/86, com alterações posteriores, destina-se a arrendatários e subarrendatários, em função do seu rendimento, independentemente da idade. A gestão deste subsídio está, nos termos deste regulamento, atribuída à Secretaria de Estado da Habitação, competindo aos conselhos directivos dos Centros Regionais de Segurança Social a decisão sobre os requerimentos para a atribuição desse subsídio.



Em relação aos procedimentos do IGAPHE nas situações b) e c) há uma diferença que se assinala. Com efeito, no primeiro caso, dado que ocorre durante o período previsto na concessão ou na renovação para o pagamento mensal do incentivo, o IGAPHE solicita ao beneficiário o recibo da última renda paga, por forma a determinar se ocorreu algum pagamento do incentivo posterior a esse mês, nem sempre obtendo resposta, como se refere adiante. Quando o Instituto verifica terem sido pagos incentivos para além do mês a que respeita esse recibo, solicita o respectivo reembolso.

Contudo, o mesmo não sucede nos casos em que o beneficiário, não tendo completado o período de 60 meses de recebimento do subsídio nem atingido os 30 anos de idade, não apresenta o pedido de renovação. Esta situação pode resultar, por exemplo, de ter atingido um "rendimento anual bruto corrigido" que impeça o acesso ao IAJ no novo período, mas também por, nomeadamente, ter adquirido habitação própria ou cessado o contrato de arrendamento. Nestas situações, quando não lhe seja comunicado pelo próprio beneficiário, o IGAPHE desconhece em que mês ocorreram e, portanto, o número de meses em que o incentivo foi pago indevidamente, até ao mês em que terminou o período anual. 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.

Embora o controlo efectuado sobre os processos activos com base nos "ofícios de controlo" enviados aos beneficiários torne possível, aleatoriamente, a detecção de eventuais situações em que cessou o arrendamento no decurso do respectivo ano, face ao elevado número de beneficiários, considera-se necessário que, nos casos em que o beneficiário não apresente a renovação, não tendo completado o período de 60 meses de recebimento do subsídio nem nenhum membro do casal atingido os 30 anos de idade, o IGAPHE passe também a solicitar ao beneficiário o recibo da última renda.

Salienta-se também que, por vezes, tendo o IGAPHE solicitado o recibo da última renda, para confirmação da data em que cessou o arrendamento, não obteve resposta. Assim, o Instituto desconhece se os incentivos em causa foram ou não pagos indevidamente. Esta situação particular devia estar prevista no regulamento, isto é, a obrigação de o beneficiário comprovar que não recebeu indevidamente essas verbas quando lhe fosse exigido pelo Instituto, e a correspondente sanção se o não fizesse.

O Regulamento atribui a fiscalização do cumprimento das regras nele estabelecidas ao IGAPHE e à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), *"competindo, em particular, à Direcção-Geral dos Impostos controlar a veracidade das declarações de rendimentos constantes dos processos de candidatura ao IAJ. No exercício das suas competências, podem aquelas entidades, solicitar aos candidatos que comprovem documentalmente as declarações por si prestadas"*.

À semelhança do que se verifica relativamente à bonificação de juros da habitação própria (cfr. o ponto 2.3), 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 uma vez criado o sistema de informação a que se fez referência no ponto 5.6.2.3, deveriam ser instituídos procedimentos de controlo regulares nesse sentido.

Relativamente às observações formuladas acerca do IAJ, o IGAPHE, na sua resposta, refere que *"Analisado o conteúdo do "relato da auditoria" e respectivo "sumário", cumpre-nos informar que, relativamente*



aos comentários desse douto Tribunal sobre o "Incentivo ao Arrendamento por Jovens", tomámos a devida nota e iremos implementar as vossas sugestões na medida das nossas possibilidade com a máxima brevidade."

### 5.6.4 – Compensação de juros

Conforme se evidencia no quadro seguinte, a dotação orçamental para o pagamento pela DGT de compensações de juros às instituições de crédito inscrita no capítulo 60, Divisão 01 – DGT, Subdivisão 02 – "Subsídios Diversos", com a classificação económica 05.02.01 – "Subsídios/Instituições Monetárias Públicas, Equiparadas ou Participadas", foi constituída inicialmente com o valor de 300.000 contos, posteriormente reforçada em 909.708 contos, tendo sido efectuados pagamentos no montante de 1.209.707 contos.

**Quadro V.14 – Compensação de juros - Execução orçamental**

(em contos)

Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final	Pagamentos efectuados
	AR	Governo		
300 000	-	(a) 909 708	1 209 708	1 209 707

(a) Reforços de verba autorizados por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 05/04/99, 29/06/99 e 23/09/99.

A compensação de juros decorre da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (direito à indemnização dos titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados), da Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro (estabelece as normas sobre a dação em cumprimento através de "títulos de indemnização") e do Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto (estabelece as condições da compensação de juros).

Essa legislação e os despachos da tutela, designadamente o despacho do Secretário de Estado do Tesouro, de 4/3/87, não sofreram alterações em relação à legislação aplicável aquando da auditoria realizada no âmbito da preparação do Parecer sobre a Conta de 1995.

Tal como nesse ano, a importância acima indicada paga às instituições de crédito refere-se a duas parcelas distintas – a compensação de juros propriamente dita, e os juros da regularização dessa compensação<sup>1</sup>, como a seguir se caracteriza.

- a) **A compensação de juros (propriamente dita)** - respeita a pagamentos às instituições de crédito (IC's) como compensação pela não exigibilidade aos mutuários titulares de "títulos de indemnização", dos juros (após 25/4/74, 14/3/75 ou a data da ocupação efectiva, conforme os casos) 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.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.1.5.3 desse Parecer.

Para cada contrato, a compensação de juros é o valor dos juros dessas dívidas, pelo prazo que decorre desde a data da não exigibilidade até à data do contrato de dação em pagamento, em regime de capitalização anual, à taxa de juro para as operações activas por um ano<sup>1</sup>.

- b) A compensação de juros calculada dessa forma é paga (regularizada ou amortizada) pelo Estado em três prestações anuais iguais, vencendo-se a primeira no primeiro dia do trimestre seguinte, do ano seguinte a contar da data da concretização da operação de dação em pagamento.

Sobre o valor em dívida da compensação de juros, são devidos juros anuais (**juros da regularização da compensação**), à taxa de desconto do Banco de Portugal, a pagar à instituição de crédito em conjunto com a respectiva prestação de amortização.

A despesa orçamental relativa à compensação de juros (compensação de juros propriamente dita e juros de regularização), no período de 1995 – 1999, ascendeu a:

	(em contos)
1995	- 505 152
1996	- 631 337
1997	- 315 345
1998	- 448 234
1999	- 1 209 707

O arrastar do processo tem conduzido a que o Estado suporte encargos desproporcionados, como ilustra o exemplo.

Relativamente a 1999, a decomposição em parcelas apresenta os seguintes valores:

	(em contos)	
Compensação de juros (propriamente dita) . . . . .	1 060 714	(87,7%)
Juros de regularização das prestações vencidas em 1999. . . . .	148 993	(12,3%)
<b>Total. . . . .</b>	<b>1 209 707</b>	<b>(100%)</b>

Tal como se verifica nas bonificações de juros (com excepção das relativas à "habitação própria" regulamentadas pelo D.L. n.º 349/98), na 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 uma instituição de crédito pública, quer de uma instituição de crédito privada, como se indica no quadro seguinte. Como já foi referido, 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

---

<sup>1</sup> Assim e, num caso concreto de compensação de juros paga em 1999, relativa a juros não exigíveis a partir de 14/08/75, de uma dívida no valor de 1.842 contos, e tendo o contrato de dação sido celebrado em 10/03/98 (com a entrega pelo mutuário à IC dos respectivos "títulos de indemnização", para dação em cumprimento), a compensação de juros é igual aos juros desses 1.842 contos, capitalizados anualmente, durante 22 anos e 208 dias, à taxa de juro anual para as operações activas. O valor da compensação de juros (a pagar pelo Estado), assim calculado, foi de 100.401 contos, o que se explica por se tratar dos juros resultantes de um processo de capitalização, por um longo período, a taxas elevadas (a maior de 30,5%, para o período vencido em 14/08/84).



Orçamento do Estado), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código de classificação económica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 112/88, de 12 de Abril.

(em contos)

Instituição de crédito	Valor	%
CGD	934 139	77,2
Banco Mello	172 024	14,2
BPA	101 174	8,4
BES	2 370	0,2
<b>Total</b>	<b>1 209 707</b>	<b>100,0</b>

À semelhança do referido no ponto 5.6.2.1 em relação às bonificações de juros, a DGT, na sua resposta, refere que a partir do OE/2000 foram autonomizados os pagamentos efectuados a instituições de crédito públicas e a instituições de crédito privadas.

Sobre o sistema de controlo então instituído, no Parecer sobre a CGE/95, o Tribunal salientava que:

*"(...) quanto ao valor a pagar a título de compensação de juros (propriamente dita), a DGT desde o início do processo, há vários anos, se limita a conferir os cálculos de juros enviados pelas instituições de crédito, que remetem para cada contrato de dação, o nome do devedor, o valor da dívida à data da inexigibilidade dos juros, a taxa de juro praticada em cada ano, os juros anuais capitalizados, a data do contrato e o montante dos juros capitalizados nessa data, a pagar pelo Estado a título de compensação de juros".*

Dada a situação que então se verificava, nesse Parecer o Tribunal considerou que não era "aceitável a inexistência de controlo neste domínio", recomendando à DGT, "a verificação do cumprimento da legislação quanto às compensações de juros, através da apresentação pelas instituições de crédito da correspondente justificação das verbas reclamadas".

Relativamente à situação actual, verificou-se em todos os processos analisados 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 por elas reclamadas.

Esses contratos, caracterizam, com algum pormenor, o capital inicial em dívida (por vezes, como estava titulado), os juros a partir da data da sua inexigibilidade (sem, contudo, indicar a razão para essa data), o número e a classe dos "títulos de indemnização" dados ou a dar em pagamento<sup>1</sup>.

Verifica-se, assim, alguma melhoria no controlo das compensações de juros reclamadas, nomeadamente porque a data do contrato de dação constitui a data limite para o vencimento das compensações de juros a reclamar ao Estado, ainda que a entrega desses títulos à instituição de crédito se efectue em data posterior, a partir da qual a instituição de crédito as pode reclamar ao Estado.

---

<sup>1</sup> Existem situações em que, à data do contrato de dação, o mutuário (ou os seus herdeiros) ainda não possuía esses títulos, estabelecendo o contrato a sua entrega à IC logo que emitidos pela Junta do Crédito Público, situação aparentemente incompreensível.

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), o que é inaceitável.

Na sua resposta a DGT refere que:

*"Os contratos de dação, celebrados entre os devedores e as respectivas Instituições de Crédito, certificam sempre o montante em dívida à data da inexigibilidade dos juros.*

*Nesta conformidade, e com o devido respeito, não nos parece de forma alguma "fundamental" verificar "os documentos que titulavam a dívida", atendendo inclusive à antiguidade desses próprios documentos (anteriores a 25 de Abril de 1974, a 14 de Março de 1975 ou à data da ocupação efectiva das explorações inseridas na Reforma Agrária)."*

O Tribunal reitera a consideração anterior, visto que os contratos de dação em pagamento, referidos na resposta da DGT, não "certificam" o montante da dívida, apenas o indicam, sendo, assim, inaceitável a realização de despesas públicas apenas com base nessa indicação.

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

#### **5.6.5.1 – Processo de transição dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e de reposição das verbas não utilizadas**

À semelhança de anos anteriores, a transferência dos saldos de dotações do OE/99, inscritas no capítulo 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, alterando a redacção que vinha sendo dada a essa disposição, dispõe:

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

*2 – As quantias utilizadas nos termos do número anterior serão depositadas em conta especial destinada ao pagamento das respectivas despesas, devendo tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 2000" (art.º 82.º da LOE/2000)".*

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 Capítulo 60 para operações de tesouraria e a realização de pagamentos com essas verbas no ano seguinte".

Tal como tinha ocorrido para os saldos das dotações do OE/98, para os saldos afectos a cada Direcção-Geral, foram constituídas duas contas de operações de tesouraria: "Saldos do Capítulo 60 do OE/99-DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/99-DGAERI". Visto que constituíram processos distintos, analisa-se separadamente a transferência dos saldos dessas dotações para operações de tesouraria, a sua utilização em 2000 e a reposição das verbas não utilizadas.

**a) Transferência dos saldos das dotações geridas pela Direcção-Geral do Tesouro e sua utilização**

A transferência dos saldos de diversas dotações orçamentais foi proposta pelos Serviços da DGT, tendo sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 31/12/99.

Os montantes transferidos para operações de tesouraria e a respectiva justificação, os montantes utilizados em 2000 (até 30 de Junho), e os não utilizados (repostos), constam do quadro seguinte:

**Quadro V.15 – "Saldos do Capítulo 60 do OE/99 – DGT"**

(em contos)

Rubricas com a Cl. Ec. referida no art.º 82.º com saldos transitados	Verbas transferidas	Utilização das verbas	Diferença	Verbas não utilizadas (em %)
	"pagamentos efectuados" (CGE/99)	pagamentos efectuados pela DGT	Verbas repostas	
<b>Subdiv. 02 – Subsídios diversos</b>				
05.01.01 B – Construção Naval - Sector Público	185 269	140 155	45 114	24,4
05.01.01 E – Transportes Aéreos	620 000	586 616	33 384	5,4
05.01.02 A - Construção Naval - Sector Privado	138 987	138 987	-	-
<b>Subdiv. 03 – Garantias Financeiras</b>				
06.03.00 A - Risco câmbio (DGT/Ex-FGRC/COSEC)	186 741	186 741	-	-
<b>Subdiv 06 - Despesas de Cooperação</b>				
09.07.00 A - Execução de avales/Outras Garantias	23 546	2 281	21 265	90,3
<b>Total</b>	<b>1 154 543</b>	<b>1 054 780</b>	<b>99 763</b>	<b>8,6</b>

Como se evidencia no quadro, em 2000 as verbas não utilizadas totalizaram 99.763 contos (8,6% das verbas transferidas) montante muito inferior ao que se havia verificado em 1999 relativamente às verbas não utilizadas de "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT"<sup>1</sup>.

As verbas não utilizadas foram repostas como receita do OE/2000, mediante guias de "reposição não abatidas nos pagamentos", processadas em 7 de Julho desse ano, estando fixada a data de 30 de Junho para o encerramento dessa conta.

<sup>1</sup> Relativamente aos saldos das dotações do OE/98, a DGT havia transferido para operações de tesouraria o montante de 3.738.078 contos, ascendendo as verbas não utilizadas em 1999 a 1.729.979 contos (46,3%).

Assim, e dado que não foram transferidos saldos de diversas dotações que os apresentavam no final do ano, conclui-se que em 1999 foram utilizados critérios mais rigorosos na aplicação da disposição em apreço constante das sucessivas Leis do Orçamento do Estado.

**b) Transferência dos saldos das dotações geridas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais e a sua utilização.**

A CGE/99 regista como "pagamentos efectuados", no capítulo 60, Divisão 02 – DGAERI, Subdivisão 01 – "Despesas de Cooperação", na rubrica de Cl. Ec. 09.06.03 – "Empréstimos a médio e longo prazos/Exterior – ICP/FCE", o montante de 1 milhão de contos, verba que foi transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/99-DGAERI".

A referida rubrica não existia em 31 de Dezembro de 1999, tendo sido criada já em Maio de 2000, por alteração orçamental, com contrapartida na anulação desse valor noutra rubrica, inscrita na mesma Subdivisão, de Cl. Ec. 04.01.03 – "Transferências correntes/Fundos e Serviços Autónomos – ICP/FCE", referente também a verbas a transferir pela DGAERI para o Fundo de Cooperação Económica (FCE)<sup>1</sup>.

Note-se que essa alteração orçamental havia sido autorizada pelo Despacho Conjunto n.º 499/99, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 8/04/99 (D.R. n.º 143, II Série, de 22/06), mas não tinha sido realizada, por não ter sido solicitada à DGO.

Relativamente às dotações inscritas no orçamento da DGAERI afectas ao FCE, o 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), que autorizava o Governo a:

*"Transferir para a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento os saldos (...) das dotações orçamentais de cooperação (...) procedendo-se às necessárias operações orçamentais por conta do ano de 1999".*

A alteração orçamental e o processamento da despesa, por conta do OE/99, foi solicitado pela DGAERI apenas em 7 de Abril de 2000, tendo sido autorizadas por despacho do Director-Geral do Orçamento, por despacho de 14/04/2000, com fundamento no citado n.º 17.º do art.º 7.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

Conforme vem também referido no ponto 5.4.2.1, embora o processamento da despesa tenha sido realizado ao abrigo da referida disposição da Lei do Orçamento do Estado para 2000, aprovada em Abril desse ano, contrariou o disposto no art.º 106.º da CRP e no art.º 2.º da LEOE (princípio da anualidade) e, também, o disposto no art.º 10.º (prazos para autorização de despesas e efectivação de créditos) do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio (decreto de execução orçamental para 1999)<sup>2</sup>.

Relativamente à verba transferida para a conta de "Saldos do Capítulo 60 do OE/99-DGAERI", (1.0000.000 de contos) verificou-se que em Dezembro de 2000, a mesma permanecia ainda nessa conta, pelo que não foi cumprido o disposto no art.º 82.º da Lei n.º 3-B/2000 (Lei do Orçamento do

---

<sup>1</sup> O FCE foi entretanto extinto, em 8 de Fevereiro de 2000, nos termos do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto, através do qual foi criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) e para a qual transitaram a universalidade dos direitos e obrigações do Fundo à data da sua extinção.

<sup>2</sup> Nos termos deste Decreto-Lei, o prazo limite para o processamento da despesa por conta do OE/99, para liquidações de encargos desse ano, foi fixado em 21 de Janeiro de 2000 para os serviços integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilística), em que se inclui a DGAERI.



Estado para 2000), de 4 de Abril, que determinava o encerramento dessa conta de operações de tesouraria em 30 de Junho de 2000, devendo o saldo das verbas não utilizadas ser, em seguida, reposto como receita do Estado.

Em conclusão, foram irregulares as alterações orçamentais e as despesas realizadas em 2000 por conta das dotações do OE/99 afectas ao FCE, estando também em situação irregular as verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/99-DGAERI", visto que esta conta deveria ter sido encerrada a 30 de Junho de 2000, prazo que havia sido largamente ultrapassado à data da auditoria.

A DGAERI, entidade processadora das verbas em causa, não se pronunciou.

#### 5.6.5.2 – Efeitos sobre a CGE/99 da transferência de verbas orçamentais para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60"

Para a análise dos efeitos sobre a CGE/99 (despesa, receita e défice do OE/99) é necessário considerar os valores relativos às contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE - DGT " e "Saldos do Capítulo 60 do OE – DGAERI" para os anos de 1998 e 1999. Em relação a esses valores (que se apresentam somados abaixo) verificou-se:

Verbas do OE/98<sup>1</sup>:

	(em contos)
Transferidas para as contas "Saldos do Capítulo 60 do OE/98" . . . . .	8.465.267
Utilizadas em 1999 . . . . .	4.706.977
Não utilizadas, repostas como receita do OE/99 . . . . .	3.758.290

Verbas do OE/99:

Transferidas para as contas "Saldos do Capítulo 60 do OE/99" . . . . .	2.154.543
Utilizadas em 2000 . . . . .	1.054.780
Não utilizadas <sup>(a)</sup> . . . . .	1.099.763

---

(a) A verba referente a "Saldos do Capítulo 60 do OE/99 DGAERI", em Dezembro de 2000, não havia sido ainda utilizada nem reposta como receita orçamental.

Assim, quanto aos efeitos desse processo continuado sobre a despesa, receita e défice da CGE/99, verificou-se:

---

<sup>1</sup> Sobre estas verbas, cfr. ponto 5.5.7 do Parecer sobre a CGE/98.



**Quadro V.16 – Efeitos da transição e utilização de saldos sobre a CGE**

(em contos)

	<b>Despesa</b>	<b>Receita</b>	<b>Défice</b>
Utilização em 1999 das verbas de "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT e DGAERI" (a)	- 4 706 977		- 4 706 977
Reposição como receita do OE/99 das verbas não utilizadas de "Saldos do Capítulo 60 do OE/98"		+ 3 758 290	- 3 758 290
Transferência dos saldos das dotações do OE/99 para a conta de OT "Saldos do Capítulo 60 do OE/99"(b)	+ 2 154 543		+ 2 154 543
<b>Total</b>	<b>- 2 552 434</b>	<b>+ 3 758 290</b>	<b>- 6 310 724</b>

(a) Dado que se os pagamentos não fossem efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98", teriam que ser suportados pela despesa orçamental do OE/99.

(b) Dado que essa transferência de saldos constituiu despesa do OE/99.

Em termos da execução orçamental do OE/99, verificou-se:

- ◆ a redução (subavaliação) da despesa orçamental de 1999 em 2,5 milhões de contos (diferença entre o valor que o OE/99 deixou de suportar dada a utilização das verbas das contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 - DGT e DGAERI", e o valor da despesa do OE/99 resultante da transferência de verbas orçamentais para as contas "Saldos do Capítulo 60 do OE/99 – DGT e DGAERI");
- ◆ o acréscimo da receita orçamental de 1999 em 3,8 milhões de contos (reposição como receita do OE/99 da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT e DGAERI");
- ◆ a redução (subavaliação) do défice orçamental de 1999 em 6,3 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/99, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/98 transferida para operações de tesouraria (8.465.267 contos) e a verba do OE/99 também transferida para operações de tesouraria (2.154.543 contos).

Note-se que, tal como tem sido referido em Pareceres de anos anteriores, o efeito sobre o défice da CGE/99 deve-se exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transitadas para operações de tesouraria em 1998 (que financiou o OE/99) e o valor das verbas orçamentais transitadas para operações de tesouraria em 1999, pelo que atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e justificado por situações excepcionais.



## **5.7 – Benefícios fiscais**

### **5.7.1 – Enquadramento**

O Tribunal apreciou a presente matéria tendo em atenção o disposto na legislação em vigor no que concerne, especialmente, à publicação e fundamentação dos actos administrativos envolvendo despesa fiscal e à quantificação desta.

No presente capítulo dá-se conta dos resultados dos trabalhos desenvolvidos sobre as referidas matérias, com particular destaque para os respeitantes às auditorias realizadas na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), no âmbito do controlo dos benefícios fiscais do art.º 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação) e do acompanhamento de processos referentes ao art.º 49.º-A do mesmo Estatuto (benefícios de natureza contratual).

### **5.7.2 – Quantificação da despesa fiscal**

À semelhança de anos anteriores, também em relação ao ano em apreço os valores da despesa fiscal que foram apurados pela Administração Tributária (DGCI e DGAIEC) e publicados nos relatórios dos Orçamentos do Estado respeitam apenas a cinco impostos – IRS, IRC, IVA, IA e ISP – não cobrindo, mesmo em relação a estes, todas as modalidades de benefícios mas, basicamente, apenas as situações para que existe obrigatoriedade declarativa por parte dos sujeitos passivos.

No que se refere à DGAIEC, esta entidade assinalou, no entanto, que em relação às isenções concedidas nos restantes impostos por si administrados, particularmente, nos impostos sobre o tabaco, o álcool e as bebidas alcoólicas, as mesmas não representam grande relevância em termos de despesa fiscal.

Apresentam-se a seguir os montantes da despesa fiscal de 1999 que foram publicados nos relatórios dos OE de 1999, 2000 e 2001 (previsões, estimativas e valores definitivos, respectivamente), procedendo-se à sua comparação com os remetidos pela Administração Tributária ao Tribunal de Contas, na sequência de solicitações deste.

Registe-se que, não tendo a DGCI fornecido ao Tribunal os valores da despesa fiscal referentes ao IVA e, em relação ao IRS, os de algumas das rubricas individualizadas nos citados relatórios dos OE, se observam limitações na comparabilidade dos dados.

**Quadro V.17 – Despesa fiscal (total)**

(em milhões de contos)

Designação	OE/99	OE/00	OE/01	DGCI/DGAIEC		Variação 98/99	
	1999	1999	1999	1998	1999	Valor	%
IRS	97,5	75,7	80,9	67,6	*	*	*
IRC	133,3	294,4	157,9	341,9	158,1	-183,8	-53,8
IVA	14,5	13,9	12,6	14,4	*	*	*
IA	26,4	16,0	16,0	15,2	17,0	1,8	11,8
ISP	21,2	25,7	27,5	25,4	27,7	2,3	9,1
<b>Total</b>	<b>292,9</b>	<b>425,7</b>	<b>294,9</b>	<b>464,5</b>	*	*	*

\*Valor não disponível.

### 5.7.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

**Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRS**

(em milhões de contos)

Designação	OE/99	OE/00	OE/01	DGCI		Variação 98/99	
	1999	1999	1999	1998	1999	Valor	%
Missões diplomáticas, NATO e outros	1,3	0,7	0,8	0,7	0,8	0,1	14,3
Rendimentos de desportistas	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	0,1	7,1
Deficientes	15,5	13,9	15,2	12,9	15,2	2,3	17,8
Propriedade intelectual	0,8	0,6	0,9	0,8	0,9	0,1	12,5
Planos poupança reforma (PPR)	22,5	17,9	19,1	16,3	19,1	2,8	17,2
Contas poupança habitação (CPH)	26,0	21,0	22,1	18,9	22,1	3,2	16,9
Aquisições de ações em OPV	17,3	10,9	11,4	10,4	11,4	1,0	9,6
Habitação sem recurso ao crédito	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-25,0
Rendas senhorios	2,1	2,1	2,1	1,8	*	*	*
Donativos	3,6	2,3	2,8	2,5	2,8	0,3	12,0
Contas poupança condomínio (CPC)	3,0	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	50,0
Planos poupança ações (PPA)	3,5	1,5	1,4	1,2	1,4	0,2	16,7
Aquisição de equipamento informático	*	2,6	2,6	*	*	*	*
Energias renováveis	*	0,2	0,2	*	*	*	*
Despesas de aconselhamento jurídico	*	0,3	0,3	*	*	*	*
CFI e duplo CFI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>Total</b>	<b>97,5</b>	<b>75,7</b>	<b>80,9</b>	<b>67,6</b>	*	*	*

\*Valor não disponível.

Verifica-se que, segundo o relatório do Orçamento do Estado para 2001, o total da despesa fiscal em IRS no ano de 1999 ficou aquém do previsto aquando da elaboração do OE/99 (80,9 milhões de



contos) registando, ainda assim, um acréscimo de 13,3 milhões de contos (19,7%) relativamente ao ano anterior.

Ao nível das diferentes rubricas, os valores constantes no relatório do OE para 2001 são praticamente coincidentes com os fornecidos aos serviços do Tribunal pela DGCI, ressalvando que esta entidade não apresentou valores para as rubricas “rendas senhorios”, “aquisição de equipamento informático”, “energias renováveis” e “despesas de aconselhamento jurídico”.

Por outro lado, observa-se que as rubricas com despesa final mais acentuada continuaram a ser, tal como nos últimos anos, as referentes a “contas poupança-habitação”, “planos poupança-reforma”, “deficientes” e “aquisições de acções em ofertas públicas de venda” (por esta ordem de importância decrescente) e que, com excepção apenas das rubricas “Habitação sem recurso ao crédito” e “CFI e duplo CFI”, todas registaram variações aumentativas relativamente a 1998.

No âmbito do exercício do contraditório a DSIRS/DGCI concordou com as conclusões do Tribunal, tendo, por outro lado, justificado os desvios entre os valores previstos e efectivos da despesa fiscal pelo facto de ter de se fazer uma avaliação antecipada do resultado de comportamentos futuros dos sujeitos passivos e de alguns benefícios não estarem sujeitos a obrigação declarativa.

### 5.7.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de contos)

Designação	OE/99	OE/00	OE/01	DGCI		Variação 98/99	
	1999	1999	1999	1998	1999	Valor	%
<b>Deduções ao rendimento</b>	<b>8,5</b>	<b>11,4</b>	<b>13,6</b>	<b>13,3</b>	<b>13,6</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>
Dividendos de acções cotadas em bolsa	4,2	4,4	7,6	5,1	7,6	2,5	49,0
Dividendos de acções de privatizações	1,6	3,2	2,7	3,0	2,7	-0,3	-10,0
Rendimentos da dívida pública	0,8	1,2	0,4	1,9	0,4	-1,5	-78,9
Zonas francas da Madeira e Sta. Maria	0,3	0,3	0,1	0,2	0,1	-0,1	-50,0
Rendimentos títulos emitidos em 1989	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-100,0
Outras deduções ao rendimento	1,6	2,3	2,8	3,1	2,8	-0,3	-9,7
<b>Deduções ao lucro tributável</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>-85,7</b>
<b>Reduções de taxa e isenções</b>	<b>115,0</b>	<b>272,3</b>	<b>135,1</b>	<b>256,8</b>	<b>135,1</b>	<b>-121,7</b>	<b>-47,4</b>
Redução de taxa	2,4	1,7	0,8	2,0	0,8	-1,2	-60,0
Isenção temporária	104,0	239,5	118,0	239,5	118,0	-121,5	-50,7
Zona Franca da Madeira	*	234,2	*	234,2	116,2	-118,0	-50,4
Outras	*	5,3	*	5,3	1,8	-3,5	-66,0
Isenção definitiva	8,6	31,1	16,3	15,2	16,3	1,1	7,2
Cooperativas	*	2,3	*	2,6	0,1	-2,5	-96,2
Outras	*	28,8	*	12,6	16,2	3,6	28,6
<b>Deduções à colecta</b>	<b>7,3</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Total</b>	<b>133,3</b>	<b>294,4</b>	<b>157,9</b>	<b>280,5</b>	<b>158,1</b>	<b>-122,4</b>	<b>-43,6</b>

\*Valor não disponível.

Também em relação aos benefícios em sede de IRC, os valores definitivos para 1999 indicados pela DGCI aos serviços do Tribunal são praticamente coincidentes com os publicados no relatório do OE/01, atingindo a despesa fiscal um total de 158,1 milhões de contos (menos 0,2 milhões de contos no OE/01, resultante de arredondamentos).

Da comparação com os valores das previsões e das estimativas divulgados nos relatórios dos OE anteriores ressalta que foi sobrestimado, no relatório do OE/00, o valor das isenções temporárias previstas no art.º 41.º do EBF para a Zona Franca da Madeira. Dado que o valor considerado definitivo para 1998 coincide com o que se estimou para 1999, é de admitir que tal facto tenha a ver com dificuldades em antever o comportamento das empresas sujeitas ao mencionado regime.

Excluindo a referida rubrica, que baixou significativamente em 1999, cifrando-se ainda assim neste ano o respectivo valor em 116,2 milhões de contos, observa-se que as restantes componentes da despesa fiscal registaram, no seu conjunto, um decréscimo de 4,4 milhões de contos (-9,5%) relativamente a 1998 (tendo apenas registado variações aumentativas os “Dividendos de acções cotadas em bolsa” e as “Isenções definitivas – Outras”).

No âmbito do exercício do contraditório a DSIRC/DGCI confirmou a hipótese, colocada pelo Tribunal, de o desfasamento entre os valores previstos e efectivos da despesa fiscal da Zona Franca da Madeira derivar de dificuldades em antever o comportamento das empresas aí instaladas, razão pela qual, *“opta, em regra, por utilizar o último valor conhecido para fundamentar a sua previsão para o futuro”*, apesar de reconhecer que tal método se mostra pouco científico e eficaz. Quanto às restantes componentes da despesa fiscal, considerou ser possível efectuar projecções mais fidedignas.

### 5.7.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de contos)

Designação	OE/99	OE/00	OE/01	DGCI	Variação 98/99	
	1999	1999	1999	1998	Valor	%
Representações diplomáticas	1,0	3,0	0,9	3,2	-2,3	-71,9
Igreja Católica	2,8	1,5	1,4	1,5	-0,1	-6,7
Instit. Partic. de Solidariedade Social (IPSS)	4,4	5,0	5,8	4,1	1,6	38,1
F. Armadas, de Segurança e Assoc. Bombeiros	6,4	4,4	4,5	5,5	-1,0	-18,2
<b>Total</b>	<b>14,5</b>	<b>13,9</b>	<b>12,6</b>	<b>14,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>-12,5</b>

Conforme foi atrás referido, apesar de solicitados, a DGCI não forneceu aos serviços do Tribunal os valores da despesa fiscal em IVA para 1999.

Considerando como valores definitivos para o ano em causa os do relatório do OE/01 e para o ano anterior os da DGCI, observa-se a nível do total do imposto um decréscimo da despesa fiscal de 1,8 milhões de contos (-12,5%), apenas atenuado pelo aumento registado na rubrica “IPSS”.



### 5.7.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.21 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de contos)

Designação	OE/99	OE/00	OE/01	DGAIEC		Variação 98/99	
	1999	1999	1999	1998	1999	Valor	%
Táxis	1,1	1,1	1,1	1,6	1,3	-0,3	-18,8
Automóveis Antigos	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	-0,1	-50,0
Diplomatas (Convenção de Viena)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	100,0
Diplomatas Portugueses	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Funcionários e Parlamentares da UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Deficientes Cívicos e das F. Armadas	1,4	1,4	1,4	2,0	2,9	0,9	45,0
Transferências de residência da UE	7,3	6,2	6,2	5,0	5,8	0,8	16,0
Transf. Resid. de Países Terceiros	9,4	5,3	5,3	5,5	5,3	-0,2	-3,6
Inst. de Utilidade Pública e IPSS	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Forças Armadas	1,3	1,3	1,3	1,5	0,7	-0,8	-53,3
Estado (DGPE)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Outros	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>21,2</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	<b>16,6</b>	<b>17,0</b>	<b>0,4</b>	<b>2,4</b>

De acordo com os valores fornecidos directamente aos serviços do Tribunal pela DGAIEC a despesa fiscal em imposto automóvel no ano de 1999 atingiu 17 milhões de contos, valor que é superior em 1 milhão de contos ao apresentado no relatório do OE/01. Dado que em relação ao ano anterior os valores fornecidos pela referida entidade são também superiores em 1,4 milhões de contos aos do correspondente relatório do OE, regista-se um ligeiro aumento da despesa fiscal de 1998 para 1999 (0,4 milhões de contos, 2,4%).

Segundo a mesma Direcção-Geral, as principais razões das divergências entre os valores da despesa fiscal prevista e efectiva prendem-se com a desconformidade dos elementos de informação com que foram efectuadas as previsões, justificando-se a revisão dos valores da despesa fiscal de 1998 e 1999 face a novos elementos facultados pela DGITA e as novas potencialidades do sistema informático.

### 5.7.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.22 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de contos)

Designação	OE/99	OE/00	OE/01	DGAIEC		Variação 98/99	
	1999	1999	1999	1998	1999	Valor	%
Agricultura	10,5	8,5	8,1	8,5	8,1	-0,4	-4,7
Pesca Costeira	4,8	4,8	3,6	5,1	3,6	-1,5	-29,4
Navegação Costeira	0,9	1,4	1,6	1,4	1,6	0,2	14,3
Produção de Energia	6,6	7,5	11,8	9,2	11,8	2,6	28,3
Organismos Internacionais	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Caminhos de Ferro	2,3	1,8	1,3	0,8	1,3	0,5	62,5
Outros	1,2	1,5	1,0	0,2	1,0	0,8	400,0
<b>Total</b>	<b>26,4</b>	<b>25,7</b>	<b>27,5</b>	<b>25,4</b>	<b>27,7</b>	<b>2,3</b>	<b>9,1</b>

Tendo igualmente em conta os elementos fornecidos pela DGAIEC, o total da despesa fiscal efectiva em ISP atingiu 27,7 milhões de contos em 1999, valor que, como se observa pelo quadro supra, excedeu as previsões e estimativas apresentadas nos relatórios dos OE/99 e OE/00 e representou um aumento de 9,1% relativamente ao ano anterior.

Sobre as componentes da despesa fiscal e as principais causas da evolução verificada, bem como das origens dos desfasamentos entre as previsões/estimativas e os valores definitivos apurados, aquela Direcção-Geral adiantou que, relativamente à “Produção de energia”, o acréscimo verificado e os desfasamentos face às previsões e estimativas, se devem à acentuada variabilidade do valor do benefício fiscal concedido ao fuelóleo consumido, em função da pluviosidade registada e da possibilidade de importação a preços competitivos. Por sua vez, a redução da despesa fiscal nos sectores da agricultura e pesca costeira, foi explicada por quebras no consumo de gasóleo colorido e marcado, determinadas pelo comportamento da actividade nestes sectores e pela melhoria da eficácia do sistema de controlo dos abastecimentos daquele produto.



### 5.7.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal no âmbito dos impostos a que corresponde

Tendo em vista a análise da evolução da despesa fiscal nos últimos cinco anos e da sua importância nos correspondentes impostos, elaboraram-se os quadros seguintes em que se apresentam os valores da despesa fiscal considerados definitivos nos relatórios dos OE e os da receita dos mesmos impostos, bem como, o peso relativo daquela face a esta.

**Quadro V.23 – Evolução da despesa e da receita fiscal**

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1995	1996	1997	1998	1999	Total	95/96	96/97	97/98	98/99	Média
<b>Despesa fiscal</b>											
IRS	25,2	35,1	50,0	67,6	80,9	258,8	39,3	42,5	35,2	19,7	33,9
IRC	61,2	63,1	169,4	280,5	157,9	732,1	3,1	168,5	65,6	-43,7	26,7
IVA	8,9	10,0	10,9	14,4	12,6	56,8	12,4	9,0	32,1	-12,5	9,1
IA	5,0	26,1	23,6	15,2	16,0	85,9	422,0	-9,6	-35,6	5,3	33,7
ISP	32,3	27,5	22,8	26,6	27,5	136,7	-14,9	-17,1	16,7	3,4	-3,9
<b>TOTAL</b>	<b>132,6</b>	<b>161,8</b>	<b>276,7</b>	<b>404,4</b>	<b>294,9</b>	<b>1.270,3</b>	<b>22,0</b>	<b>71,0</b>	<b>46,2</b>	<b>-27,1</b>	<b>22,1</b>
<b>Receita fiscal</b>											
IRS	919,8	1.022,6	1.052,1	1.116,1	1.201,7	5.312,3	11,2	2,9	6,1	7,7	6,9
IRC	390,1	488,2	616,6	725,1	790,4	3.010,4	25,1	26,3	17,6	9,0	19,3
IVA	1.124,9	1.131,1	1.283,8	1.417,9	1.585,0	6.542,7	0,6	13,5	10,4	11,8	9,0
IA	132,6	154,8	163,3	201,4	241,4	893,5	16,7	5,5	23,3	19,9	16,2
ISP	427,9	448,3	446,8	496,5	498,0	2.317,5	4,8	-0,3	11,1	0,3	3,9
<b>TOTAL</b>	<b>2.995,3</b>	<b>3.245,0</b>	<b>3.562,6</b>	<b>3.957,0</b>	<b>4.316,5</b>	<b>18.076,4</b>	<b>8,3</b>	<b>9,8</b>	<b>11,1</b>	<b>9,1</b>	<b>9,6</b>

**Quadro V.24 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto**

(em percentagem)

Designação	1995	1996	1997	1998	1999	Total
IRS	2,7	3,4	4,8	6,1	6,7	4,9
IRC	15,7	12,9	27,5	38,7	20,0	24,3
IVA	0,8	0,9	0,8	1,0	0,8	0,9
IA	3,8	16,9	14,5	7,5	6,6	9,6
ISP	7,5	6,1	5,1	5,4	5,5	5,9
<b>Total</b>	<b>4,4</b>	<b>5,0</b>	<b>7,8</b>	<b>10,2</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>

Como se observa, no conjunto dos cinco impostos considerados a despesa fiscal apresenta uma taxa média de crescimento (22,1%) bastante mais acentuada do que a receita (9,6%). Apenas o ISP apresenta uma taxa de crescimento da receita superior à da despesa (sendo esta a única de sinal negativo), enquanto a despesa fiscal do IRS apresenta a taxa de crescimento mais elevada (33,9%).

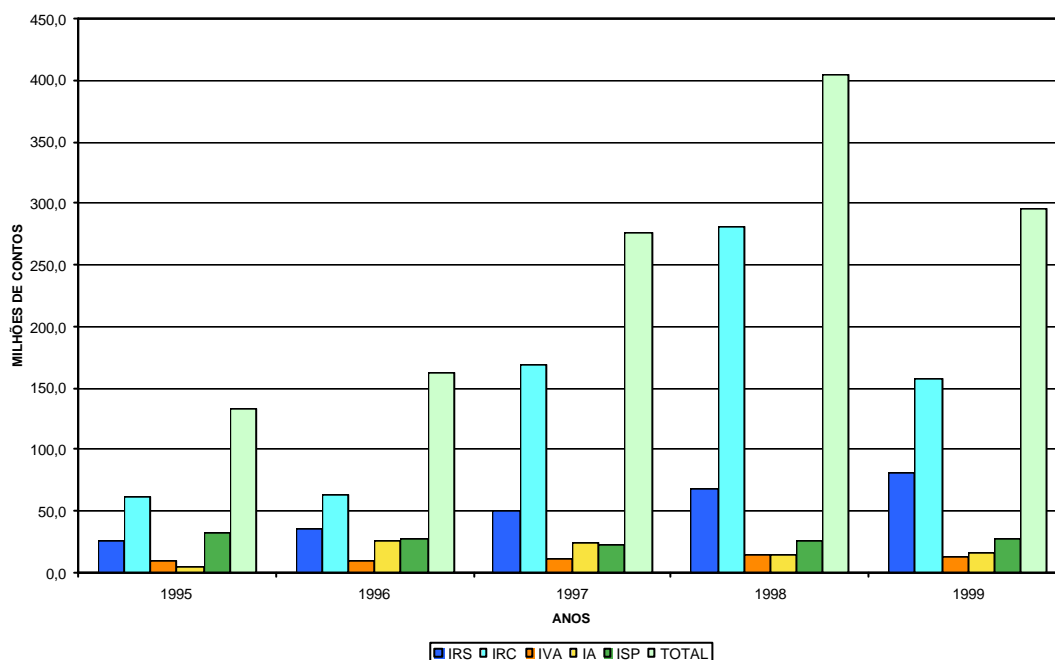


No último ano, a despesa fiscal cresce no entanto menos do que a receita, a tal se devendo a quebra daquela no IVA e no IRC, sobretudo neste último, em resultado da diminuição dos benefícios concedidos às empresas instaladas na Zona Franca da Madeira.

Em termos de importância relativa da despesa fiscal no âmbito da receita dos impostos respectivos, verifica-se que é em IRC que assume o valor mais elevado (24,3%), devido também em larga medida aos referidos benefícios à Zona Franca da Madeira.

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

**Gráfico V.2 – Evolução da despesa fiscal**



### 5.7.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como em anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicação nos diários da república dos actos administrativos envolvendo perda de receita fiscal, tendo em conta que a legislação em vigor, especialmente a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE) e a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, determina tal publicação.

No Anexo II do Volume III do presente Parecer são enumerados os referidos actos e os diários da república em que foram publicitados, de que a seguir resumidamente se dá conta:

- ♦ Art.º 9.º, n.º 2, do CIRC (Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 146 actos administrativos, envolvendo igual número de entidades beneficiárias;



- ◆ Art.º 39.º do CIRC (Donativos para fins culturais – Mecenato): cinquenta e cinco actos administrativos, abrangendo também em seis casos o art.º 40.º do CIRC e em 33 casos o art.º 56.º do CIRS;
- ◆ Art.º 36.º do EBF (Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados): dois actos administrativos;
- ◆ Art.º 49.º-A, n.ºs 1 a 3, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): dois actos administrativos.

Saliente-se também que, pelo Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março, foi aprovado o Estatuto do Mecenato e divulgada a lista das entidades e projectos a que os donativos concedidos conferem direito a benefícios fiscais em sede de IRS e IRC.

Contrariamente ao que sucedeu no ano anterior, não foram publicados em 1999 quaisquer actos administrativos referentes aos seguintes artigos do EBF: 30.º-C (Lucros imputáveis a actividades exercidas em Macau), 42.º-A (Isenção de pessoal em missões de salvaguarda da paz) e 46.º (Acordos e relações de cooperação).

## 5.7.4 – Benefícios fiscais em regime contratual – Art.º 49.º-A do EBF

### 5.7.4.1 – Enquadramento

No âmbito do controlo dos benefícios fiscais em epígrafe os serviços do Tribunal de Contas procederam mais uma vez à realização de uma auditoria junto da Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais da Direcção-Geral dos Impostos (DSBF/DGCI).

A acção em causa visou o acompanhamento dos processos analisados em anos anteriores, bem como avaliar o grau de acolhimento, por parte da Administração Tributária e das entidades gestoras dos projectos de investimento (ICEP e IAPMEI), das recomendações do Tribunal. Seleccionaram-se ainda quatro novos processos, três dos quais abrangidos pelos novos diplomas legais que regulam os benefícios fiscais em questão (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro e Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro).

Refira-se que, tendo a nova legislação suprido algumas insuficiências da anterior, em termos de transparência no processo de concessão dos benefícios fiscais e objectividade na definição das condições de acesso dos promotores e de elegibilidade dos projectos de investimento, subsistem, porém, no entender do Tribunal de Contas, ainda normas que dão lugar a margens bastante acentuadas de discricionariedade administrativa, as quais, deveriam ser revistas.

Assim, no Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, que regulamenta os benefícios dos n.ºs 1 a 3 do art.º 49.º-A do EBF, refere-se (art.º 2.º, n.º 1) que para terem acesso aos incentivos os projectos devem reunir cumulativamente um conjunto de condições, não se esclarecendo, todavia, quais os “sectores considerados de interesse estratégico para a economia nacional”, as zonas do país onde a realização de investimento em unidades produtivas contribui para a “redução das assimetrias regionais” e se “induzir à criação de postos de trabalho” significa a criação de postos de trabalho directos, indirectos e indirectos, ou outra realidade.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, que regulamenta os benefícios dos n.ºs 4 a 7 do aludido preceito do EBF, veio estabelecer (art.º 3, n.º 1) que “São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura (...)”. Uma vez que o artigo do EBF se refere a “incentivos fiscais” e não parece que apoios a projectos cuja realização já se iniciou devam ser considerados “incentivos” mas antes, eventualmente, “prémios”, verifica-se uma desconformidade entre os dois dispositivos. Sendo o aludido decreto-lei o diploma de desenvolvimento das bases gerais do regime jurídico estabelecido no art.º 49.º-A do EBF deveria respeitar o estatuído neste.

No que respeita à publicitação dos benefícios fiscais, o Tribunal continua a entender que, face ao disposto na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE) e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, deveriam ser divulgados os montantes dos benefícios concedidos. Não se observaram indícios de alteração das posições assumidas no passado pelas entidades gestoras dos projectos de investimento, no entanto, solicitada a pronunciar-se sobre o assunto, a DGCI, através do Subdirector-Geral da área do IR, referiu que “*Quanto à publicitação dos benefícios, refere-se que já vem sendo feita e será, de futuro, indicado o valor previsto do benefício em matéria de IR.*”

Relativamente à quantificação da despesa fiscal, no relatório da acção realizada no ano transacto tinham sido efectuadas várias observações à precariedade, então verificada, da quantificação da despesa fiscal em apreço e dirigida recomendação ao Director-Geral dos Impostos no sentido de, relativamente aos casos evidenciados em que os sujeitos passivos na auto-liquidação de IRC deduziram à colecta do imposto importâncias superiores às legalmente permitidas que, após análise de cada situação em concreto, promovesse as liquidações adicionais ainda devidas nos termos da lei e, no prazo de seis meses, informasse o Tribunal sobre essas liquidações ou sobre as razões por que não foram efectuadas.

Verificou-se que a DGCI deu cumprimento à citada recomendação, remetendo aos serviços do Tribunal documentação comprovativa da realização de acções inspectivas a diferentes empresas que usufruíram dos benefícios em presença. Embora se registre um avanço significativo, não pode porém concluir-se que aquela Direcção-Geral tenha já procedido ao controlo de todos os benefícios fiscais do art.º 49.º-A do EBF, o mesmo é dizer, que não haja ainda algumas questões a esclarecer e ou liquidações adicionais a efectuar.

Os elementos enviados à DSBF pela Inspeção Tributária (IT), alguns dos quais pouco antes de remetidos aos serviços do Tribunal, não tinham ainda sido integralmente tratados, de modo a distinguir, nas “fichas de acompanhamento da despesa fiscal” daquela Direcção de Serviços, os que se encontravam confirmados pela IT dos que aguardavam confirmação.

Sendo de salientar a importância de tais fichas, por propiciarem a síntese da utilização dos benefícios fiscais, entende-se que as mesmas só terão plena utilidade se estiverem actualizadas. Por outro lado, evidenciam que algumas empresas terão efectuado deduções de benefícios em excesso não tendo ainda sido realizado o controlo inspectivo e promovidas pela IT as correspondentes liquidações adicionais. Outro aspecto a salientar é o das referidas fichas serem apresentados “por empresa”, afigurando-se que, nos casos em que há mais do que um contrato por empresa, deveriam discriminar-se “por contrato”.

Refira-se que, quando solicitada a pronunciar-se sobre a matéria em questão, a DSBF/DGCI, adiantou que “*(...) se encontra em fase de conclusão uma informação com uma base de dados onde constam todos os processos instaurados, nesta Direcção de Serviços, ao abrigo do artigo 49º-A do EBF, bem como a sua situação concreta nesta data, nomeadamente quanto ao período do benefício, anos inspeccionados, entidades fiscalizadoras, correcções propostas pela DSBF e correcções efectuadas pela IT.*”



Relativamente ao acompanhamento dos projectos pelas entidades gestoras, verificou-se que, no que respeita aos processos dos n.ºs 1 a 3 do art.º 49.º-A do EBF com contratos celebrados ao abrigo da legislação anterior à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE/99), cujo acompanhamento incumbe ao ICEP, à excepção de dois processos em que o mesmo é da competência exclusiva da DGCI, aquele Instituto já remeteu algumas fichas de acompanhamento referentes ao exercício de 1999, embora outras se reportem ainda ao de 1998. Por outro lado, em tais fichas nem sempre é feita a distinção entre o que corresponde a simples informações das empresas e o resulta de verificações efectuadas pela entidade oficial. Relativamente aos dois processos cujo acompanhamento incumbe exclusivamente à DGCI – “APA” e “Tagusparque” – a DSBF não tinha elaborado a ficha da despesa fiscal do primeiro e, quanto ao segundo, não constavam elementos das acções inspectivas aos exercícios de 1993 a 1997.

Em relação aos processos dos n.ºs 1 a 3 do art.º 49.º-A do EBF com contratos celebrados ao abrigo da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro e do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, não decorreu ainda o prazo para a elaboração dos relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos dos projectos e subsequente envio dos mesmos à DGCI pela entidade gestora (IAPMEI). Por outro lado, não foi possível apurar pela análise dos processos se os incentivos concedidos já foram aprovados pela Comissão Europeia e feita a comunicação do facto às empresas, ou seja, se os contratos já entraram em vigor.

Quanto aos processos do n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF, regulados pelo Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, com acompanhamento que incumbe ao ICEP (23 contratos), constatou-se que não foram enviados por este Instituto quaisquer novos elementos à DSBF/DGCI reportando-se os mais recentes ao exercício de 1996, salvo quatro que respeitam ainda a 1995. Refira-se que aqueles elementos só foram remetidos no início de 1999 e que, embora tenha sido assinalado pela referida entidade que esperava repor a normalidade até ao final desse ano, tal não sucedeu.

No que concerne aos contratos cujo acompanhamento compete ao IAPMEI (16 contratos), verificou-se que, para além dos cinco que tinham sido antes referenciados, o Instituto também não deu conhecimento à DSBF/DGCI de ter efectuado o acompanhamento de quaisquer outros, embora tenha manifestado a sua disponibilidade para enviar todos os relatórios de verificação dos projectos de que é entidade gestora. Refira-se também que os relatórios de acompanhamento dos referidos cinco projectos só foram remetidos em 1999, bastante depois de solicitados pela DSBF/DGCI e já após o Tribunal de Contas ter chamado a atenção para o facto.

Embora não esteja expressamente consignado no Decreto-Lei n.º 289/92 que as entidades gestoras devam enviar à DGCI os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos dos projectos, decorre da lei um dever geral de colaboração para com a Administração Tributária que não foi satisfeito. Por outro lado, é de concluir que nenhuma das referidas entidades deu cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 9.º daquele diploma, que determina a elaboração, no primeiro semestre de cada ano, de relatório sobre a actividade desenvolvida no ano anterior.

No que respeita ao acompanhamento dos projectos, no exercício do contraditório, o Subdirector-Geral dos Impostos, da área do IR, de quem depende a DSBF, referiu que o mesmo tem vindo a ser efectuado “(...) mostrando-se por concluir a análise de um reduzido número de processos por se encontrarem pendentes de pareceres solicitados ao ICEP e ao IAPMEI”.

É pois de admitir que tenha havido alguma evolução, posteriormente à realização da auditoria do Tribunal de Contas.

Refira-se que tendo sido instados a pronunciar-se sobre o assunto, o ICEP e o IAPMEI não remeteram ao Tribunal qualquer resposta nem solicitaram prorrogação do prazo.

Ao abrigo da nova legislação que regula os benefícios dos n.ºs 4 a 7 do art.º 49.º-A do EBF não foram, até ao momento, celebrados contratos. Embora o ICEP tenha apresentado propostas de apoio a vários projectos, foram solicitados pela DSBF/DGCI elementos informativos adicionais em virtude das candidaturas não se encontrarem formalizadas com todos os elementos indispensáveis à sua apreciação nos termos do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro.

Em relação a alguns dos projectos cuja realização se iniciou em 1999, observou-se que, tendo sido apresentadas candidaturas no âmbito dos Programas PAIEP-2 e RETEX, foram essas as datas referenciadas pelo ICEP como respeitando também aos benefícios fiscais – todavia, constatou-se que só posteriormente algumas empresas requereram que o apoio concedido no âmbito daqueles programas fosse complementado com benefícios fiscais, não tendo sido indicada a data de início da realização dos projectos. Sendo os investimentos realizados no estrangeiro e ocorrendo por isso dificuldades acrescidas em matéria de acompanhamento e fiscalização, o Tribunal de Contas considera que as entidades gestoras deverão ter maior cuidado na apresentação das propostas de concessão de benefícios fiscais.

#### **5.7.4.2 – Análise particularizada de processos**

Procede-se seguidamente à actualização da análise particularizada dos processos que já tinham sido alvos de apreciação no Parecer sobre a CGE/98 e à análise de quatro novos processos.

Destes últimos, três respeitam aos n.ºs 1 a 3 do art.º 49.º-A do EBF, sendo o respectivo enquadramento normativo dado pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE/99) e pelo Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro:

- ◆ P.º n.º 972/00 – BA – Fábrica de Vidros Barbosa & Almeida, S.A.
- ◆ P.º n.º 973/00 – CASCA – Sociedade de Revestimentos, S.A.
- ◆ P.º n.º 976/00 – DRINK IN – C.ª de Indústria de Bebidas e Alimentação, S.A.

Uma vez que os correspondentes contratos só foram assinados em 2000 e não se registou ainda acompanhamento pela entidade gestora (IAPMEI) para verificação do cumprimento dos objectivos dos projectos e pela Administração Tributária para apuramento da despesa fiscal, a apreciação adiante efectuada, incide exclusivamente sobre a formalização e apreciação das candidaturas e a instrução dos processos.

Quanto ao outro “novo” processo (P.º n.º 415/94 – Impetus Portugal Têxteis, S.A.), respeita ao n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF e tem por enquadramento normativo a legislação anterior à Lei do OE/99, especialmente o Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro. A sua selecção teve como objectivo apurar se a entidade gestora (IAPMEI) tinha remetido à Administração Tributária, conforme se comprometera, algum relatório de acompanhamento – o que veio a constatar-se não ter sucedido.



Não foram seleccionados processos dos n.ºs 4 a 7 do art.º 49.º-A abrangidos pela nova legislação (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro) em virtude de não terem ainda sido celebrados contratos.

Dos processos que têm vindo a ser acompanhados pelo Tribunal de Contas e em relação aos quais em anteriores Pareceres sobre a CGE se tinham levantado algumas questões como, por exemplo, a não realização de acções de fiscalização para verificação da correcta utilização dos benefícios fiscais, verificou-se que as recomendações do Tribunal foram devidamente acatadas, encontrando-se solucionadas, ou em vias de resolução, as irregularidades detectadas. Pelas razões apontadas, os processos que se encontram na situação referida não são já apreciados no presente Parecer. Trata-se dos seguintes:

- ◆ P.º n.º 626/93 – Arco-Têxteis – Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.
- ◆ P.º n.º 629/93 – MACONDE – Confecções, S.A.
- ◆ P.º n.º 633/93 – COFINCA – Comércio e Indústria de Confecções, Lda.
- ◆ P.º n.º 659/93 – J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, Lda.
- ◆ P.º n.º 95/94 – Cordoaria Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S.A.
- ◆ P.º n.º 96/94 – Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S.A.
- ◆ P.º n.º 112/94 – RENOVA – Fábrica de Papel do Almonda, S.A.
- ◆ P.º n.º 445/94 – Construtora Abrantina, S.A.
- ◆ P.º n.º 4/95 – Torre, Sociedade de Confecções, Lda.
- ◆ P.º n.º 226/95 – CIMPOR – Cimentos de Portugal, S.A.
- ◆ P.º n.º 320/95 – CIN – Corporação Industrial do Norte, S.A.
- ◆ P.º n.º 99/96 – Growela Portuguesa Calçado, Lda.
- ◆ P.º n.º 132/96 – Salvador Caetano – I.M.V.T., S.A.

Em relação aos restantes processos analisados, dá-se seguidamente conta da situação actual.

### **P.º n.º 91/96 – Friedrich Grohe Portugal, Componentes Sanitários Lda.**

Relativamente à situação descrita no Parecer sobre a CGE/98 registou-se uma evolução significativa, tendo sido apensos ao processo novos elementos.

Destaca-se que, na sequência de solicitação da empresa, veio a ser celebrado um aditamento ao contrato inicial, aprovado pela RCM n.º 16/00, de 05/04/00, consubstanciando não só uma dilação do período de investimento, como tinha sido ventilado naquele Parecer mas, ainda, alteração quanto ao objectivo contratual “saldo cambial acumulado” e à recalendarização da data de atribuição, eventual, de um “prémio de excelência”.

Segundo a última ficha de acompanhamento do ICEP, reportada a 17/08/00, os graus de cumprimento dos diferentes objectivos contratuais são até ao momento de um modo geral elevados, o mesmo se concluindo pela análise do relatório da Inspeção Tributária realizado no âmbito de acção inspectiva sobre os exercícios de 1996 a 1999.

Deste último relatório e da ficha de acompanhamento da despesa fiscal da DSBF concluiu-se também que o grau de utilização dos benefícios fiscais é ainda relativamente baixo.

Considerando, no entanto, existirem algumas divergências entre os valores da despesa fiscal apresentados no relatório da Inspeção Tributária e os constantes da ficha de acompanhamento, o Tribunal de Contas recomenda à DSBF que reexamine a matéria e, se for o caso, corrija a respectiva ficha.

**P.º n.º 187/96 – Infineon Technologies – Fabrico de Semicondutores de Portugal, S.A. (ex Siemens Semicondutores, S.A.)**

De acordo com a ficha de acompanhamento da DSBF a empresa não usufruiu, até 1999 inclusive, de qualquer dos benefícios previstos no contrato. Também na última ficha de acompanhamento do ICEP (que, todavia, carece de actualização porquanto se reporta à data de 15/10/99) se refere que, segundo informações da empresa, esta ainda não usufruiu dos mesmos.

Por outro lado, embora do *dossier* da DGCI remetido aos serviços do Tribunal conste que a empresa foi objecto de controlo fiscal pela IT e se indique movimento nulo na utilização dos benefícios, não foi encontrado no processo da DSBF o relatório da acção inspectiva.

Na sequência dos problemas referidos no Parecer sobre a CGE/98, relacionados com a alteração da estratégia do grupo empresarial e a transferência de acções da Siemens, S.A., sociedade de direito português, para a sociedade Infineon sediada na Holanda, foram empreendidas novas negociações para revisão do contrato inicial. De acordo com os elementos apensos ao processo tais negociações não estão ainda concluídas devido ao facto de, segundo os negociadores nacionais, a empresa pretender cobrir a totalidade dos custos fiscais inerentes à reorganização do grupo e tal constituir uma exigência alheia aos objectivos do incentivo fiscal.

**P.º n.º 444/96 – EPCOS – Peças e Componentes Electrónicos S.A. (ex Siemens Matsushita)**

Apesar do contrato ter entrado em vigor em 15/06/98 (data da comunicação à empresa, pelo ICEP, da aprovação dos incentivos pela Comissão Europeia), a DSBF não tinha elaborado ficha de acompanhamento, tal como o ICEP, muito embora em Informação de 17/11/00 este Instituto refira tencionar fazê-lo logo que possível.

Segundo os elementos remetidos pela DGCI aos serviços do Tribunal, a empresa foi objecto de controlo fiscal relativamente aos exercícios de 1997 a 1999, não se tendo porém localizado no processo da DSBF qualquer informação da IT. Através daqueles elementos apenas é possível saber-se que não foram efectuadas correcções fiscais, desconhecendo-se se já houve, ou não, utilização de benefícios fiscais ao abrigo do contrato celebrado.



## Tribunal de Contas

### P.º n.º 559/92 – AUTOEUROPA, Automóveis Lda.

Face aos novos elementos apensos ao processo foi possível ultrapassar algumas das questões suscitadas no Parecer sobre a CGE/98, subsistindo no entanto ainda alguns aspectos por esclarecer e decisões a tomar, em termos, nomeadamente, de correcções fiscais.

No que concerne à utilização dos benefícios concedidos, a ficha de acompanhamento da despesa fiscal, elaborada pela DSBF, contém os seguintes valores:

(em contos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
IRC	0	0	27.152	71.863	596.005	2.145.952	0	0	3.103.974	5.944.946
Autárquica	58.500	58.500	58.500	58.500	47.250	338.588	406.305	406.305	463.005	1.895.453
Selo	36.134	1.091	56.983	689	360	484	508	0	0	96.249
Sisa	450.000	0	0	0	0	0	0	0	0	450.000
<b>Total</b>	<b>544.634</b>	<b>59.591</b>	<b>142.635</b>	<b>131.052</b>	<b>643.615</b>	<b>2.485.024</b>	<b>406.813</b>	<b>406.305</b>	<b>3.566.979</b>	<b>8.386.648</b>

Afigura-se que os valores destacados no quadro referentes aos anos de 1998 e 1999 não se encontram ainda integralmente confirmados pela IT e que existe um lapso relativamente ao valor de contribuição autárquica de 1994 (54.000 e não 58.500 contos, segundo a IT e o ICEP).

Mais se concluiu, face a anotações à referida ficha e informação da IT apensa ao processo, que foram efectuadas correcções fiscais (1.252.448.610\$00 em contribuição autárquica e 18.781.179\$00 em imposto do selo) em função das aplicações relevantes realizadas pela empresa e que, após decisão de encerramento do projecto, tomada em 30/04/99, o valor dos benefícios a utilizar terá sido fixado em 6.561.038.232\$00 (2,8% sobre aplicações relevantes no montante de 234.322.794.000\$00).

O Tribunal de Contas entende que deverá ser promovida a correspondente liquidação adicional de imposto (acrescida dos juros compensatórios que se mostrem devidos) e a ficha de acompanhamento da despesa fiscal da DSBF ajustada em conformidade.

### P.º n.º 444/94 – TAGUSPARQUE – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, S.A.

Segundo a ficha da despesa fiscal da DSBF os benefícios utilizados pela empresa foram os seguintes:

(em contos)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
IRC	0	0	0	0	0	0	0	0
Autárquica	0	415	1.932	612	76.526	83.593	76.180	239.258
Sisa	173.985	62.297	77.930	0	1.743	24.274	32.082	372.310
<b>Total</b>	<b>173.985</b>	<b>62.712</b>	<b>79.862</b>	<b>612</b>	<b>78.269</b>	<b>107.867</b>	<b>108.262</b>	<b>611.568</b>

Embora seja referido que a IT realizou acções inspectivas aos exercícios de 1992 e de 1996 a 1998, não foram localizados no processo elementos sobre os resultados das acções relativas aos exercícios de 1996 e 1997 e quanto ao exercício de 1999 não constam do processo quaisquer indicações. Assim,



parece poder concluir-se que apenas os valores indicados no quadro referentes aos anos de 1992 e de 1998 se encontram confirmados.

Quanto à verificação da realização das aplicações relevantes do projecto, observou-se uma evolução positiva face à situação descrita no Parecer sobre a CGE/98, uma vez que no relatório da IT sobre o exercício de 1998 se dá conta de ter sido efectuada tal verificação – tendo os benefícios sido reduzidos em 25.280 contos por se ter apurado que a empresa não realizou todos os investimentos de acordo com o previsto. Face à referida redução, o total de benefícios a que a empresa adquiriu direito é de 1.252.360 contos.

#### **P.º n.º 381/96 – SOPORCEL – Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A.**

O ICEP não enviou ainda à DSBF/DGCI qualquer ficha de acompanhamento do projecto, referindo apenas que o irá fazer logo que possível. Assim, não é conhecida a data de entrada em vigor do contrato, bem como, se as aplicações relevantes previstas têm vindo a ser realizadas segundo o plano de investimentos e em que medida estão a ser cumpridos os restantes objectivos contratuais.

Quanto à utilização dos benefícios fiscais, embora a DGCI refira que a empresa foi inspeccionada relativamente aos exercícios de 1998 e 1999, a ficha de acompanhamento da despesa fiscal da DSBF não reflecte ainda o resultado de tal controlo. Impõe-se, portanto, a actualização dos referidos elementos do processo, quer por parte do ICEP, quer da Administração Tributária.

#### **P.º n.º 972/00 – BA – Fábrica de Vidros Barbosa & Almeida, S.A.**

O contrato de investimento e de concessão de benefícios fiscais foi assinado em 02/06/00, tendo a respectiva minuta sido aprovada pela RCM n.º 51/00, publicada no DR, I Série B, de 24/06/00.

Além de benefícios em IRC, que podem atingir o limite máximo de 908.290.000\$00, correspondentes a 10% das aplicações relevantes efectivamente realizadas e a deduzir à colecta do imposto até 31/12/08, foram ainda concedidas isenções em contribuição autárquica até à mesma data (sob condição do reconhecimento pela Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia) e em imposto do selo relativamente a todos os actos ou contratos relativos à realização do projecto.

De entre os objectivos contratuais destaca-se, além da realização dos investimentos, que deverão ocorrer entre 07/08/99 e 30/09/00, a manutenção de 335 postos de trabalho permanentes, a obtenção de um VAB anual superior a 50% do valor das vendas e certos valores mínimos de produção anual.

Pelos elementos apensos ao processo não foi possível apurar a data de apresentação da candidatura, concluindo-se, todavia, que só em 24/05/00 o IAPMEI deu conhecimento da mesma à DGCI. Assim, é de questionar se foi cumprido o disposto no n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, ou seja, se o início da realização do projecto não ocorreu antes da data de candidatura e se aquele Instituto satisfaz o prazo estabelecido no artigo 7.º do mesmo diploma.

No tocante ao objectivo “postos de trabalho” é referido que está prevista a manutenção de 335 postos de trabalho permanentes e em informação da DSBF, superiormente aprovada, vem referido que “A implementação do projecto não prevê a criação de postos de trabalho, mas antes a manutenção de 335 postos dos actualmente existentes (cerca de 1062) durante o período do Contrato, estando igualmente previsto uma diminuição de 74 postos de trabalho no sector de produção (...)”.



Sendo que, quer no n.º 1 do art.º 49.º-A do EFB, quer na al. c) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 409/99, vem referido que um dos requisitos que os projectos de investimento têm de cumprir para que possam usufruir dos incentivos fiscais em apreço é que “*induzam à criação de postos de trabalho*”, não se explica como é que uma empresa que realiza um projecto de investimento implicando a diminuição do número de trabalhadores de 1062 para 335 e que prevê igualmente a diminuição de mais 74 no sector da produção está a induzir à criação de postos de trabalho.

Relativamente à contribuição do projecto para a redução das assimetrias regionais, não está também explicado em que medida o investimento numa unidade produtiva em Avintes pode contribuir para a redução das mesmas nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 409/99 e do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF.

Por último, refira-se que, conforme a citada Informação da DSBF, relevou-se que “*a empresa não apresentou contabilidade autónoma para imputação dos efeitos do projecto, optando por calcular os mesmos de forma indirecta, ou seja, por comparação da evolução da empresa pós projecto e a situação do ano anterior ao projecto, critério relativamente ao qual o IAPMEI se pronunciou favoravelmente*”.

O Tribunal de Contas é de entendimento que deveria aplicar-se o previsto na al. c) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 409/99, isto é, a exclusão do projecto por não terem sido autonomizados os seus efeitos.

### **P.º n.º 973/00 – CASCA – Sociedade de Revestimentos, S.A.**

O contrato foi assinado em 02/06/00, tendo a respectiva minuta sido aprovada pela RCM n.º 50/00, publicada no DR, I Série B, de 23/06/00.

Além de benefícios a deduzir à colecta de IRC até 31/12/08, que podem ir até ao limite de 1.192.851.000\$00, correspondentes a 13% das aplicações relevantes a realizar entre 12/01/99 e 31/08/00, foi ainda concedida isenção do imposto do selo em relação a todos os actos ou contratos respeitantes à realização do projecto.

Entre os objectivos contratuais, salientam-se a criação, até 31/12/02, de 158 postos de trabalho permanentes e a sua manutenção até ao final da vigência do contrato, bem como, a manutenção dos já existentes, a obtenção de um VAB anual superior a 26,4% do respectivo valor das vendas, a partir de 2002 inclusive e até ao final da vigência do contrato e alcançar 22.786.831.000\$ como valor mínimo anual de vendas, a partir do ano de 2002 e até ao final do período de vigência do contrato.

Pela análise efectuada à documentação apensa ao processo, conclui-se que só em 30/05/00 o IAPMEI formalizou junto da DSBF a candidatura aos benefícios fiscais, apresentada pela empresa em 31/12/98.

Além do atraso na formalização da candidatura, de que se desconhecem as causas, não se detectaram irregularidades quanto à instrução e tramitação do processo.

### **P.º n.º 976/00 – DRINK IN – Companhia de Indústria de Bebidas e Alimentação, S.A.**

O contrato foi assinado em 02/06/00, tendo a respectiva minuta sido aprovada pela RCM n.º 53/00, publicada no DR, I Série B, de 24/06/00.

Além de benefícios a deduzir à colecta de IRC até 31/12/09, que podem ir até ao limite de 1.299.385.000\$, correspondentes a 16% das aplicações relevantes efectivamente realizadas, foram ainda concedidas isenções em contribuição autárquica até 31/12/09 relativamente aos prédios utilizados pela sociedade na actividade desenvolvida no âmbito do projecto (sob condição de reconhecimento pela Assembleia Municipal de Santarém), em imposto municipal de sisa até 31/12/09 relativamente aos imóveis destinados ao exercício da sua actividade no âmbito deste projecto (também sob condição do reconhecimento pela Assembleia Municipal de Santarém) e em imposto de selo sobre todos os actos relativos à realização do projecto.

Como objectivos contratuais relevantes destaca-se a criação, até 31/12/07, de 150 postos de trabalho permanentes e a sua manutenção até ao final da vigência do contrato, bem como, a obtenção de um VAB anual superior a 31% do valor das vendas, a partir de 2005 inclusive e até ao final da vigência do contrato.

Não se detectaram irregularidades quanto à instrução e tramitação do processo.

#### **P.º n.º 655/93 – COLEP Portugal – Embalagens, Produtos, Enchimentos e Equipamentos, S.A.**

Entende-se que, tendo ocorrido uma fusão, deveria a empresa ter requerido ao Ministro das Finanças autorização para a transmissão dos benefícios para a sociedade incorporante nos termos do n.º 3 do art.º 13.º do EBF, o que não foi feito. Embora não se concorde com o parecer da IT (DF de Aveiro), segundo o qual seria dispensável tal autorização por se aplicar o n.º 1 e não o n.º 3 do citado artigo, o facto de, tanto a IT como o ICEP, assinalarem que os pressupostos do projecto foram cumpridos e que ficou assegurada no transmissário a tutela dos interesses públicos, poderá, na situação controvertida, atendendo ao princípio da prevalência da substância sobre a forma, conduzir a que considere sanado o vício e, como tal, mantido o contrato celebrado (à semelhança do P.º n.º 629/93-Maconde).

Nos exercícios de 1993, 1995 e 1996, a empresa não pôde utilizar benefícios por insuficiência de colecta enquanto nos de 1994, 1997 e 1998, os valores deduzidos não excederam 25% da mesma (condição imposta pelo n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro).

Confirmou-se que a empresa já utilizou todos os benefícios a que adquiriu direito e que, embora com algum atraso, informou a DSBF/DGCI do facto. Os valores utilizados foram inferiores aos máximos atingíveis em resultado das aplicações relevantes realizadas terem ficado aquém das previstas.

#### **P.º n.º 658/93 – Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.**

Na sequência de solicitações da DSBF à IT foi por esta enviada uma informação, em finais de 1999, em que apenas deu conta de elementos relativos ao ano de 1993, afigurando-se que esteja incompleta uma vez que a empresa referiu ter também utilizado benefícios em 1994. Por outro lado, não transparece que a IT tenha procedido com rigor à análise do contrato e ao apuramento das aplicações relevantes do projecto, porquanto refere que estas foram de 648.556\$00 mas que *“os montantes que se propôs investir mostram-se largamente excedidos”* – quando o valor previsto foi exactamente de 648.556 contos e o IAPMEI terá proposto a descativação de um montante de 325 contos de benefícios em resultado das aplicações relevantes em *“Estudos e Projectos”* terem sido inferiores às previstas em 5.000 contos.



Face às insuficiências das informações prestadas pela IT, a DSBF insistiu junto da mesma no sentido de obter esclarecimentos quanto ao cumprimento dos objectivos e obrigações contratuais por parte da empresa, aplicações relevantes realizadas e deduções à colecta efectuadas entre 1993 e 1999 – não tendo obtido resposta até à data da conclusão da auditoria do TC.

A ficha de acompanhamento da despesa fiscal da DSBF reflecte as insuficiências dos elementos prestados pela IT e carece ainda de outras correcções – alguns elementos reportam-se a outro contrato celebrado com a empresa sem que seja referenciado. Recomenda-se que sejam elaboradas fichas de acompanhamento distintas para cada um dos contratos.

**P.º n.º 698/93 – Fábrica de Malhas Filobranca, Lda.**

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/98, haverá lugar a uma liquidação adicional de imposto no montante de 2.564.889\$00 pelo facto da empresa ter utilizado mais benefícios do que aqueles a que adquiriu direito. Em parecer da DSBF com despacho de concordância do subdirector-geral do IR perfilha-se do mesmo entendimento, encontrando-se o caso a aguardar processamento informático.

Não consta que o IAPMEI tenha procedido, como deveria, ao acompanhamento do projecto.

**P.º n.º 68/94 – Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.**

Na sequência de solicitações da DSBF à IT foi enviada por esta uma informação, em finais de 1999, que se afigura estar incompleta (não é referido, por exemplo, que a empresa utilizou benefícios em 1995 no montante de 16.236.079\$00). Por outro lado, sendo mencionado que as aplicações relevantes foram de “667.791\$00” mas que “*os montantes que se propôs investir mostram-se largamente excedidos*”, não estão tais afirmações fundamentadas – sendo 667.791 “*contos*” em vez de “*escudos*”, terão sido exactamente iguais aos previstos e não “*largamente excedidos*”.

Na ficha de acompanhamento do IAPMEI evidencia-se que as aplicações relevantes realizadas em 1994 foram ligeiramente inferiores às previstas, não se compreendendo porém que aquele Instituto proponha a concessão de benefícios em relação ao ano de 1993 uma vez que tal não foi contemplado no contrato. Porém, como o montante envolvido é de 221 contos e a empresa terá utilizado a menos 305 contos em relação ao contrato a que se refere o P.º n.º 658/93, não haverá lugar a liquidação adicional de imposto.

A ficha de acompanhamento da DSBF carece de ajustamentos similares aos atrás referidos a propósito do P.º n.º 658/93.

**P.º n.º 545/94 – Acumuladores Autosil, S.A.**

No âmbito do direito de audição exercido a propósito de uma correcção da IT, efectuada ao exercício de 1995 pelo valor de 6.826.797\$00, a empresa solicitou que aquela fosse dada sem efeito alegando estar-se perante uma situação em que a forma se sobrepôs à substância, porquanto terá realizado os investimentos a que se propôs e o contrato que assinou afirma que a dedução é feita naquele exercício. Constando do processo da DSBF que a IT manteve a posição inicialmente tomada, não se conseguiu todavia apurar se, subsequentemente, a empresa tomou ou não alguma iniciativa em termos de reclamação ou impugnação da mesma.

A situação criada não é exclusiva do processo em apreço, dado que também noutros casos as decisões sobre a atribuição dos benefícios e ou a assinatura dos contratos foram posteriores às datas limite de entrega das declarações de IRC.

A data de candidatura da empresa não consta, como deveria, dos elementos remetidos pelo ICEP à DSBF. Não constam também do processo elementos quanto à utilização dos benefícios em 1998 e 1999 e os referentes a 1996 e 1997 não estão comprovados pela IT.

O ICEP e a IT não chegaram ao mesmo valor quanto ao montante das aplicações relevantes realizadas, no entanto tal discrepância é irrelevante em termos dos benefícios a utilizar uma vez que ambas as entidades consideraram que foi ultrapassado o montante previsto.

A empresa não cumpriu em tempo útil com a obrigação estabelecida na alínea i) da cláusula 5.<sup>a</sup> do contrato, pela qual se vinculou a enviar anualmente até 31 de Maio, à DSBF, uma declaração indicando o montante total dos benefícios utilizados no ano anterior – posto que só o terá feito com atraso relativamente aos exercícios de 1994 a 1997. Nos termos da cláusula 8.<sup>a</sup> do contrato, tal incumprimento constituiria motivo para a rescisão unilateral do mesmo por parte do ICEP, precedendo despacho ministerial, o que, todavia, não foi feito. A última ficha de acompanhamento do ICEP reporta-se ao ano de 1996 e só foi remetida à DSBF em Janeiro de 1999.

#### **P.º n.º 592/94 – Acumuladores Autosil, S.A.**

A IT efectuou uma correcção aos benefícios utilizados no exercício de 1994, no montante de 1.547.628\$00, com base na mesma fundamentação do processo anterior tendo igualmente a empresa apresentado, no exercício do direito de audição, argumentos em tudo semelhantes. A ficha de acompanhamento da DSBF não imputa ao processo em apreço a referida verba e revela não haver conhecimento das eventuais deduções efectuadas nos anos de 1998 e 1999.

A ficha do ICEP referente a 1996, remetida à DSBF só em Janeiro de 1999, não é esclarecedora quanto ao montante das aplicações relevantes realizadas e não há conhecimento de que aquele Instituto tenha continuado a acompanhar o projecto.

#### **P.º n.º 6/95 – Torre, Sociedade de Confecções, Lda.**

A IT refere que as aplicações relevantes foram de montante igual ao previsto e que não houve utilização de benefícios nos exercícios de 1995 a 1997. Segundo a ficha de acompanhamento da DSBF também não terão sido feitas deduções no exercício de 1998, devendo, no entender do Tribunal de Contas, verificar-se se nos exercícios de 1999 e 2000 a empresa deduz o montante permitido (1.794 contos), após o que caducará o direito à dedução.

#### **P.º n.º 53/96 – FAIART – Faianças e Porcelanas, S.A.**

Constatou-se que a IT já procedeu a exame inspectivo à empresa sobre os exercícios de 1995 a 1997, na sequência do qual foram apresentadas propostas de correcção à colecta de IRC no sentido aumentativo. Em resultado, também os montantes de benefícios dedutíveis sofreram alteração, tendo a empresa esgotado em 1997 o total a que adquiriu direito (72.000 contos). Resulta, por outro lado, que no exercício de 1998 será de eliminar o benefício deduzido no montante de 3.300.857\$00.



**P.º n.º 415/94 – Impetus Portugal Têxteis, S.A.**

Segundo é referido na ficha de acompanhamento da DSBF, a empresa realizou em 1994 aplicações relevantes de montante inferior ao previsto, pelo que, ao contrário do que sucedeu, relativamente a esse exercício os benefícios concedidos não deveriam ter sido utilizados na sua totalidade. Em consequência, foi processada pela IT uma liquidação adicional de IRC no montante de 1055 contos, que aguarda solução ao processamento informático.

Não consta que o IAPMEI tenha procedido, como deveria, ao acompanhamento do projecto.

**5.7.5 – Benefícios fiscais dos planos poupança-reforma (PPR), poupança-  
-educação (PPE) e poupança-reforma/educação (PPR/E) – Art.º 21.º do  
EBF**

**5.7.5.1 – Enquadramento**

O sistema de controlo exercido pela DGCI relativamente aos benefícios fiscais dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação foi pela primeira vez alvo de fiscalização pelo Tribunal de Contas. A acção justificou-se, por um lado, pela importância que assume a despesa fiscal correspondente e, por outro, pela possibilidade de ocorrência de práticas de evasão e fraude fiscal. Para além da apreciação do sistema de controlo instituído, a acção visou ainda a identificação de eventuais deficiências legislativas que pudessem constituir limitações ao exercício do mesmo.

O regime jurídico e fiscal dos benefícios em apreço encontra-se disperso por vários diplomas, tais como: Decreto-Lei n.º 205/89, de 26 de Junho (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 145/90, de 7 de Maio), Decreto-Lei n.º 357/99, de 15 de Setembro, Portaria n.º 872-A/89, de 9 de Outubro, Estatuto dos Benefícios Fiscais (art.º 21.º) e Código do IRS (art.º 115.º-A). Esta dispersão legislativa vem acentuar a complexidade do sistema tributário, reduzir a coerência e a transparência dos benefícios fiscais e dificultar o seu controlo.

Acresce que a redacção do art.º 21.º do EBF tem vindo a ser objecto de sucessivas alterações legislativas, com necessidade de adaptações constantes da “doutrina” e das instruções administrativas, as quais nem sempre se revelam suficientemente esclarecedoras para os sujeitos passivos, empresas gestoras dos fundos e mesmo instituições de supervisão, ocorrendo também diferenças interpretativas no seio da Administração Tributária. A frequência com que, pelos vários agentes, são suscitadas novas questões ou retomadas questões antigas, comporta ainda um custo administrativo que é de evitar.

De modo a evitar a elisão fiscal que a actual legislação permite ao prever apenas a imobilização do investimento por um prazo de cinco anos após o início da subscrição, entende-se que, excepto em caso de morte, desemprego de longa duração, incapacidade permanente para o trabalho ou doença grave, deveria prever-se uma imobilização mínima de um ano em relação a qualquer entrega.

Por outro lado, o facto de uma percentagem elevada de PPR ser adquirida por agregados familiares onde já há reformados pode indiciar manipulação do sistema fiscal, já que a partir dos 60 anos é fácil captar benefícios fiscais sem qualquer poupança líquida adicional, pelo que importa rever as condições de elegibilidade dos planos, relativamente a pessoas reformadas ou com mais de 60 anos, nos casos em que tiver havido lugar a reembolsos totais ou parciais de planos subscritos anteriormente que não tenham origem em doença grave, desemprego de longa duração ou incapacidade permanente para o trabalho.

Entende-se que deverá ser extensiva a todos os reembolsos a comunicação actualmente prevista no artigo 115.º-A do Código do IRS, relativamente aos reembolsos que ocorram nas condições referidas no n.º 3 do artigo 21.º do EBF, ou seja, quando haja atribuição de rendimentos aos participantes ou reembolso dos certificados fora das condições previstas na lei – e não em todas as situações de reembolso dos referidos certificados. Não parece, assim, ter sido assegurado o indispensável cruzamento de dados para o controlo da fiabilidade das informações prestadas pelas empresas gestoras.

Por outro lado, a falta de informação sobre o reembolso dos certificados de PPR nas condições previstas na lei não permite cruzar dados com os valores declarados pelos sujeitos passivos, pessoas singulares, nas declarações fiscais de rendimentos.

A DGCI no exercício do contraditório informou que *"Quanto à comunicação prevista no art.º 115.º-A do CIRS, mostra-se elaborado Proj. de declaração contendo obrigatoriedade de comunicação de todos os reembolsos efectuados"*.

#### **5.7.5.2 – Cruzamento de dados e controlo administrativo**

Constatou-se que a informação relativa aos benefícios fiscais em apreço revela grandes insuficiências, não permitindo, designadamente, o cruzamento de dados com vista ao exercício do controlo administrativo e a obtenção de indícios de anomalias para selecção de alvos a atingir em acções inspectivas. Até ao momento não foi pois efectuado qualquer tratamento prévio da informação nem efectuado o cruzamento de dados, tendo as acções inspectivas de ser decididas em função de critérios tão-somente, ou quase só, aleatórios.

Sobre esta questão, a DGCI pronunciou-se no sentido de *"(...) a efectivação do controlo administrativo far-se-á após o tratamento das declarações previstas no art.º 115-A"*.

Também quanto a elementos estatísticos relativos às acções realizadas com vista ao controlo dos benefícios fiscais em presença não foi possível aos serviços do Tribunal obter informação discriminada. Com efeito, os elementos que foram fornecidos encontram-se agregados pela totalidade dos benefícios, em resultado de limitações do actual "Sistema de Indicadores de Gestão". Mais tendo sido referido pelos responsáveis da DGCI que quando tal sistema vier a basear-se no "Documento Único de Cobrança" já deverá existir informação mais detalhada, constatou-se, porém, existirem atrasos na implementação do projecto.

Assinale-se que os próprios serviços da Administração Tributária reconhecem que as acções de controlo dirigidas à utilização dos benefícios em apreço se revelam de baixa rentabilidade (face aos custos administrativos) sem o cruzamento prévio de informação que permita a selecção de anomalias. Assim, afigurando-se fundamental o cruzamento automático e massivo de informação, considera-se que deveriam ser levadas a cabo acções de controlo administrativo com a participação, designadamente, da DGITA.



Afigura-se também que as empresas gestoras de fundos de poupança-reforma deveriam passar a ser obrigadas a comunicar à DGCI a movimentação dos PPR em todas as situações e, em particular, aquando da efectivação de qualquer reembolso, pois tal informação é essencial para o cruzamento de dados e, por conseguinte, para a selecção de alvos.

Por outro lado, será desejável a colaboração das instituições de supervisão daquelas empresas na participação de eventuais irregularidades detectadas, bem como, a integração dos dados dos serviços da Administração Tributária que inspecionam as empresas gestoras dos fundos com os dos que inspecionam os sujeitos passivos beneficiários, o que até ao momento não tem sucedido.

### **5.7.5.3 – Controlo inspectivo direccionado aos sujeitos passivos beneficiários**

Concluiu-se que não foram promovidas até ao momento acções de controlo inspectivo dirigidas especificamente aos benefícios fiscais em apreciação. Com efeito, tendo-se procedido a análise de processos de sujeitos passivos fiscalizados, constatou-se que nenhuma das acções foi despoletada a partir da detecção prévia de anomalias registadas nos benefícios em análise – compreendendo-se, de resto, que forçosamente assim tenha sucedido face à atrás referida não obrigatoriedade de comunicação de informações pelas empresas gestoras dos fundos (até ao ano fiscal de 2000, inclusivé) e à inexistência de dados provenientes de outras fontes.

O que em qualquer das acções inspectivas se perspectivou foi apenas a verificação de que os sujeitos passivos dispunham do documento emitido pelas empresas gestoras comprovativo de terem feito entregas para PPR e que tinham efectuado correctamente na declaração fiscal as deduções do benefício fiscal – não se apurando, designadamente, se foram efectuados reembolsos fora das condições previstas na lei e se houve omissão declarativa de rendimentos auferidos em razão desses ou de quaisquer outros reembolsos de certificados de PPR. Assim, das acções de controlo fiscal já realizadas não parece ser de esperar resultados muito importantes em relação aos benefícios em análise, designadamente em termos de rentabilidade fiscal e de efeitos dissuasores de práticas evasivas.

Face ao muito reduzido número de sujeitos passivos que declararam rendimentos de reembolsos no anexo E (rendimentos de capitais) das declarações de IRS de 1998 e 1999, e sendo de admitir que idêntica situação ocorra em caso de percepção sob a forma de prestações regulares e periódicas, tributadas como rendimentos da categoria H, é de considerar a ocorrência de elevada evasão fiscal nesta matéria.

Acresce que, tendo-se concluído que são também muito poucas as declarações fiscais com movimento no referido anexo E referente a penalizações por fruição indevida de benefícios fiscais, tal facto significará que a Administração Tributária tem dificuldade em identificar e sancionar as omissões declarativas.

### **5.7.5.4 – Controlo inspectivo direccionado aos fundos e empresas gestoras**

Concluiu-se que, até ao momento, não foi lançada por parte dos serviços da DGCI qualquer acção inspectiva dirigida aos fundos de poupança-reforma ou suas sociedades gestoras, tendente ao controlo dos benefícios fiscais em questão.

Com efeito, o serviço ao qual em princípio incumbe a realização de tais acções só de forma muito esporádica analisou documentos relativos aos fundos de investimento mobiliário e de pensões, sem



abranger nenhum fundo de poupança-reforma, mais se deprendendo não possuir listagens dos mesmos e informação sobre:

- ◆ se as sociedades gestoras efectuam correctamente as retenções na fonte de IRS, aquando dos pagamentos efectuados aos participantes dos fundos nos termos do n.º 4 do art.º 21.º do EBF e entregam os correspondentes valores nos cofres do Estado;
- ◆ se é cumprida a regra respeitante à composição relativa dos activos representativos dos fundos a que se refere o n.º 1 do art.º 21.º do EBF (com a ressalva do n.º 7), ou seja, se tais activos são constituídos num mínimo de 50% por títulos da dívida pública emitidos por prazo superior a um ano, condição necessária para a isenção em IRC dos rendimentos dos fundos.

Mais se concluiu que as entidades de supervisão não têm prestado informações à DGCI, ressalvando o caso de uma comunicação do Banco de Portugal, em finais de 1994, por solicitação expressa dessa Direcção-Geral, em que deu conta de um número assinalável de irregularidades quanto à composição das carteiras de títulos dos fundos.

Relativamente às retenções na fonte, assinala-se que parece haver indícios de que algumas empresas gestoras não estão a respeitar o disposto no n.º 4 do art.º 21.º do EBF, considerando as mesmas que nos casos de reembolso de PPR por morte dos participantes não há lugar a retenção de IRS.

Por outro lado, será importante que a partir do ano fiscal de 2000 a Administração Tributária seja rigorosa na aplicação de sanções às empresas gestoras que não cumpram as obrigações declarativas, que só mais de 10 anos após a criação dos PPR lhes foram impostas, e de forma mitigada, pelo art.º 115.º-A do Código do IRS.

Face aos entendimentos atrás expressos mais se justificarão acções inspectivas dirigidas aos fundos de poupança-reforma e suas empresas gestoras, admitindo-se que as mesmas possam ter um efeito dissuasivo de práticas evasivas, repercutível também nos sujeitos passivos, pessoas singulares.

#### **5.7.5.5 – Importância e evolução da despesa fiscal**

A despesa fiscal relativa aos PPR que é quantificada pela DGCI e publicada nos relatórios dos OE é apenas a que corresponde às deduções à colecta de IRS (abatimentos ao rendimento colectável até 1998) nos termos do n.º 2 do art.º 21.º do EBF. Não engloba, portanto, a exclusão tributária em IRS de 4/5 dos rendimentos auferidos aquando do resgate dos PPR (alíneas b) e c) do n.º 4 do art.º 21.º do EBF), as isenções dos rendimentos dos fundos em IRC (n.º 1 do art.º 21.º do EBF), assim como, as isenções em imposto sobre as sucessões e doações, imposto municipal de sisa e imposto sobre as sucessões e doações por avença (n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo do EBF).

No período de 1991 a 2000, a despesa fiscal considerada representou em média cerca de 25% do total computado em IRS (27% no último ano), apresentado uma taxa anual média de crescimento nominal de 31,9%. Em relação a 2001, afigura-se que a previsão constante do relatório do OE para esse ano esteja, tal como a estimativa para 2000, subestimada em mais de 5 milhões de contos e, para 2002, deverão registar-se novos aumentos significativos face, nomeadamente, ao aditamento do n.º 11 do art.º 21.º do EBF (majorações das importâncias dedutíveis em função da idade dos sujeitos passivos), à expansão dos planos poupança-educação e reforma/educação, introduzidos pelo Decreto-Lei n.º 357/99, de 15 de Setembro, e ao aumento, pela Lei do OE/01, de mais 3% nas importâncias dedutíveis à colecta do IRS.



## Tribunal de Contas

---

Quer pela importância e tendência evolutiva da despesa fiscal, quer pela necessidade de serem atingidos os objectivos visados com os benefícios em apreço, o Tribunal de Contas considera que devem ser tomadas medidas legislativas correctivas e adoptados mecanismos de controlo mais eficazes no combate à evasão e fraude fiscal.

É de referir que a DSBF/DGCI, ao pronunciar-se sobre a matéria constante do ponto 5.7.5 do presente capítulo, referiu só poder concordar na íntegra com todo o seu teor, adiantando que as recomendações do Tribunal deveriam ser acatadas.





***CAPÍTULO VI***

*Dívida Pública*





## VI – Dívida Pública

### 6.1 – Considerações gerais

Em termos de enquadramento das operações realizadas em 1999 no âmbito da dívida pública, é de destacar a adesão de Portugal ao euro, no âmbito da 3.ª fase da União Económica e Monetária, que passou a vigorar como moeda única de onze Estados membros<sup>1</sup>, tendo sido irrevogavelmente fixadas as taxas de conversão entre as respectivas moedas.

Tal adesão obrigou a alterações na gestão da dívida, que passou a desenvolver-se num espaço muito mais vasto, face à integração dos mercados financeiros dos países aderentes, decorrente da eliminação do risco cambial entre as respectivas moedas, e a conseqüente intensificação da competição entre os emitentes, públicos ou privados.

Ainda em 1998, o Decreto-Lei n.º 138/98, de 16 de Maio, estabeleceu as regras fundamentais a observar no processo de transição para o euro, determinando, relativamente à dívida pública, que, a partir de 1 de Janeiro de 1999, as emissões de obrigações do Tesouro, a taxa fixa e variável, e dos bilhetes do Tesouro passassem a efectuar-se em euros (art.º 13.º) e que a dívida representada por obrigações do Tesouro, a taxa fixa e variável, com vencimento posterior a 1999, fosse redenominada em euros, com efeitos a partir de 1 de Janeiro (art.º 14.º). Ao longo do ano em apreço procedeu-se, ainda, à redenominação de outros empréstimos denominados em moedas integrantes do euro, como se referirá adiante.

Estas operações, aliadas ao facto de a Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública", ter consagrado, no art.º 3.º, a distinção entre dívida em moeda nacional (euros, escudos e outras moedas integrantes do euro) e dívida em moeda estrangeira (a expressa em moedas não integrantes do euro), abandonando a tradicional dicotomia dívida interna/dívida externa, como já se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, determinaram importantes modificações na estrutura da dívida pública por moedas, e, conseqüentemente, na respectiva exposição ao risco cambial.

As novas circunstâncias em que passou a desenvolver-se a gestão da dívida suscitaram igualmente, ainda antes da adesão, mas considerando-se esta já praticamente assegurada, alterações no plano legislativo, designadamente através da aprovação dos Decretos-Leis n.ºs 279/98 e 280/98, ambos de 17 de Setembro, que redefiniram, respectivamente, o regime jurídico dos bilhetes do Tesouro e das obrigações do Tesouro.

Por sua vez, a referida Lei n.º 7/98, definiu os objectivos de gestão da dívida pública, nomeadamente a minimização dos custos da dívida numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos anuais e a limitação dos riscos, com base nos quais, o Governo, pelo Despacho n.º 27 491/99 (2.ª Série), de 16 de Agosto, do Ministro das Finanças, considerando que as operações a realizar para a sua consecução, nomeadamente no tocante à relação custo/risco das operações realizadas, têm subjacentes opções de carácter político, definiu as "Orientações para a gestão da dívida pública directa a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", matéria que se desenvolverá adiante no ponto 6.4 – Operações de gestão da dívida pública.

---

<sup>1</sup> Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal, a que recentemente se juntou a Grécia (1 de Janeiro de 2001).

## 6.1.1 – A Lei do Orçamento para 1999

### 6.1.1.1 – Disposições relativas à dívida pública

Na Lei do Orçamento para 1999, as disposições relativas à dívida pública encontram-se sistematizadas de forma análoga à observada em anos anteriores.

Assim, o capítulo XIII – "Operações activas, regularizações e garantias do Estado", nos artigos 63.º, 64.º e 68.º, integra as normas respeitantes à aquisição de activos e assunção de passivos, fixando o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público, e o capítulo XIV – "Necessidades de financiamento", nos artigos 73.º a 80.º, as normas relativas ao financiamento do Orçamento do Estado, bem como ao financiamento das assunções de passivos e regularizações de responsabilidades, condições gerais dos empréstimos, dívida denominada em moeda estrangeira, dívida flutuante, gestão da dívida pública e financiamento das Regiões Autónomas.

Já quanto ao seu conteúdo, são de assinalar, contudo, diferenças significativas, nomeadamente no que se refere à fixação de limites para a emissão dos diferentes tipos de empréstimos.

Assim, relativamente à dívida denominada em moeda estrangeira, não é definido, como nas Leis do Orçamento de anos anteriores, quando se referem à dívida externa, um limite para o acréscimo líquido de endividamento em moeda estrangeira.

Nos termos desta lei, o conceito relevante é o de "exposição cambial", definida no n.º 2 do art.º 76.º - "Dívida denominada em moeda estrangeira" como "o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros, associadas a contratos de empréstimo cujo risco cambial não se encontre coberto", determinando o seu n.º 1 que *"A exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida pública directa"*.

Não foi também estabelecido qualquer limite para o valor dos bilhetes do Tesouro em circulação. O art.º 78.º - "Dívida flutuante", autorizou o Governo, com a finalidade de satisfazer necessidades transitórias de tesouraria e "permitir uma mais flexível gestão de emissão de dívida fundada", a emitir dívida flutuante, não especificando os instrumentos a utilizar, ficando o montante acumulado de emissões vivas em cada momento sujeito ao limite máximo de 1 000 milhões de contos.

No que respeita aos limites de endividamento para financiamento da execução orçamental e dos encargos com assunções e regularizações, o art.º 12.º da Lei n.º 176-A/99, de 31 de Dezembro, (Lei de revisão do Orçamento do Estado), deu nova redacção aos art.ºs 73 - "Financiamento do Orçamento do Estado", 74.º - "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades" e 75.º - "Condições gerais dos empréstimos", que passou a designar-se "Condições gerais do financiamento".

Assim, com a nova redacção dada ao art.º 73.º, que, na redacção inicial, autorizava o Governo, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de 431 milhões de contos, o Governo ficou autorizado, para aquela finalidade, "a endividar-se" até ao montante máximo de 501 milhões de contos.



Por seu turno, o limite estabelecido no art.º 74.º para o acréscimo de endividamento líquido global directo, destinado ao financiamento das operações referidas nos art.ºs 63.º - "Aquisição de créditos e assunção de passivos" e 64.º - "Regularização de responsabilidades", foi aumentado, também nos termos do art.º 75.º, de 250 para 368 milhões de contos, adicionado do "montante não utilizado da autorização concedida no artigo 66.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro", a acrescer ao limite de 501 milhões de contos estabelecido pelo artigo 73.º.

Considerando, como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, que o referido "montante não utilizado" da autorização concedida para este efeito pela respectiva Lei do Orçamento ascendeu a cerca de 317 milhões de contos, não se encontra justificação para tal aumento, uma vez que, nestes termos, o referido limite se cifrou em 685 milhões de contos, quando se sabia já, como se referirá adiante<sup>1</sup>, que os encargos globais com as mencionadas operações não atingiriam metade daquele valor.

Retomando a questão da redacção dada por esta lei ao art.º 75.º - "Condições gerais do financiamento", importa referir que, com a nova redacção, o governo ficou autorizado a contrair empréstimos, "cujo produto da emissão, líquido de mais e de menos - valias, não exceda, na globalidade, o montante máximo resultante da adição dos seguintes valores:

- a) Montante dos financiamentos contraídos nos termos dos artigos 73.º e 74.º;
- b) Montante das amortizações de dívida pública realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida, calculado, no primeiro caso, segundo o valor contratual da amortização, e, no segundo caso, segundo o respectivo custo de aquisição;
- c) Montante de outras operações envolvendo redução de dívida pública, calculado segundo o respectivo custo de aquisição."

Trata-se de uma redacção que modifica, em diversos aspectos, a redacção inicial, sendo de destacar, contudo, a alteração introduzida na alínea a).

Assim, na redacção inicial, aquela alínea referia-se ao valor do "acrécimo de endividamento líquido previsto nos artigos 73.º e 74.º", não incluindo, portanto, o montante das amortizações respectivas, pelo que se justificava que, para a determinação do montante dos empréstimos que o governo ficava autorizado a contrair, se adicionasse àquele valor o montante das amortizações e de outras operações envolvendo redução da dívida pública, dado ser necessário contrair empréstimos para financiamento destas operações.

Contudo, com a nova redacção, a alínea a) passa a referir-se ao montante total dos "financiamentos contraídos" ao abrigo daqueles artigos, destinados a fazer face às necessidades decorrentes da execução orçamental e dos encargos com as assunções de passivos e regularização de responsabilidades, necessidades que incluem já as amortizações, pelo que, da adição àquele montante do valor das amortizações e outras operações que envolvam redução da dívida, resulta uma duplicação do valor dos empréstimos destinados ao financiamento daquelas operações. Deste modo, ao alterar, nos termos referidos, o que se encontrava disposto inicialmente na alínea a), mantendo, no essencial, a anterior redacção das alíneas b) e c), a nova redacção retira coerência ao artigo em causa, tornando o limite assim definido para a contracção de empréstimos desprovido de significado.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.6 – Aplicação do produto dos empréstimos.



Por outro lado, com a nova redacção dada ao art.º 75.º, 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 acima referidos.

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 vabr 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)<sup>1</sup>.

Assim, face ao 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 serão tidos em conta, neste capítulo, os limites estabelecidos pelos art.ºs 73 e 74.º, considerando que a expressão "endividar-se" se refere ao "acréscimo de endividamento líquido".

De referir, finalmente, que o art.º 81.º revogou o artigo 7.º da Lei n.º 7/98, extinguindo assim a figura da "obrigação geral".

### 6.1.1.2 – Alterações à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

O art.º 82.º da Lei do Orçamento para 1999, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 1/99, de 16 de Janeiro, alterou diversos artigos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No âmbito da fiscalização e controlo pelo Tribunal das operações realizadas no âmbito da dívida pública, foram alterados os artigos 46.º e 50.º daquela lei.

Assim, com a nova redacção da alínea a) do n.º 1 do art.ºs 46.º - "Incidência da fiscalização prévia", passaram a estar sujeitos a fiscalização prévia "Todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais dos empréstimos visados". Deste modo, foram retirados do âmbito da fiscalização prévia as entidades referidas na alínea a), "O Estado e seus serviços", cessando a obrigatoriedade de submeter ao visto do Tribunal as operações realizadas pelo Estado através do Instituto de Gestão do Crédito Público.

Por sua vez, o referido art.º 82.º acrescentou três novos números ao art.º 50.º - "Da fiscalização sucessiva em geral", da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que passou a ter a seguinte redacção:

---

<sup>1</sup> Carecem, portanto, de sentido as remissões feitas: "...nos termos do art.º 75º", nos artigos 73.º e 74.º, e "... nos termos dos artigos 73.º e 74.º", no art.º 75.º.



"1 – (...)

2 – *No âmbito da fiscalização sucessiva da dívida pública directa do Estado, o Tribunal de Contas verifica, designadamente, se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia da República em cada exercício orçamental.*

3 – *Os empréstimos e as operações financeiras de gestão da dívida pública directa, bem como os respectivos encargos, provenientes, nomeadamente, de amortizações de capital ou de pagamentos de juros, estão sujeitos à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas.*

4 – *O Instituto de Gestão do Crédito Público informará mensalmente o Tribunal de Contas sobre os empréstimos e as operações financeiras de gestão da dívida pública directa do Estado realizados nos termos previstos nesta lei."*

## 6.2 – Dívida em moeda nacional

### 6.2.1 – Redenominação e reestruturação da dívida

Como já foi referido, o Decreto-Lei n.º 138/98, de 16 de Maio, veio estabelecer as regras fundamentais a observar no processo de transição para o euro, complementando o disposto no direito comunitário aplicável, referindo-se o art.º 14.º à redenominação da dívida pública directa.

Assim, de acordo com aquele artigo, a dívida pública directa do Estado expressa em escudos e representada por obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) e a taxa variável (OTRV), que se vencesse depois de 1999, seria redenominada em euros, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1999 ( n.º 1 do art.º 14.º).

De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, os bilhetes do Tesouro com vencimento em 1999 poderiam ser redenominados em condições a definir pelo Ministro das Finanças, que, contudo, através da Portaria n.º 1004-A/98, de 27 de Novembro, determinou que não se procedesse a tal redenominação.

Relativamente à restante dívida pública directa do Estado expressa em escudos, não amortizada antes de 31 de Dezembro de 2001, foi estabelecido que seria redenominada até àquela data, em condições a definir pelo Ministro das Finanças (n.º 5 do art.º 14.º).

O processo de redenominação da dívida pública directa iniciou-se nos primeiros dias de 1999 em relação às OT e OTRV expressas em escudos, e a emissões euro-obrigacionistas, expressas em marcos alemães e francos franceses, emitidas durante o ano de 1998, em cumprimento do disposto na Portaria n.º 1004-A/98, de 27 de Novembro, e prosseguiu com a redenominação de outras três emissões euro-obrigacionistas, expressas em florins holandeses (1.000 milhões), com efeitos a partir de 26 de Março, e em francos franceses (3.000 milhões) e liras (700.000 milhões), ambas com efeitos a partir de 3 de Abril, conforme determinado pela Portaria n.º 172-A/99 (2ª Série), de 25 de Fevereiro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. DR, II Série, 2º suplemento, de 26 de Fevereiro de 1999.

Através da Portaria n.º 509/99 (2ª Série), de 26 de Abril<sup>1</sup>, foi ainda determinada a redenominação de emissões no mercado euro-obrigacionista expressas em francos franceses (4.000 milhões), com efeitos a partir de 13 de Maio e, finalmente, nos termos da Portaria 655/99 (2ª Série), de 14 de Junho<sup>2</sup>, foi redenominada uma oitava emissão de euro-obrigações, no montante de 1.500 milhões de marcos alemães, com efeitos a partir de 2 de Julho.

Destas operações resultaram ajustamentos no valor da dívida, resultantes de arredondamentos, que implicaram um ligeiro aumento, em termos globais, no valor de cerca de 3 mil contos.

De referir ainda que a redenominação da dívida foi acompanhada de anulações, totais ou parciais, de diversos empréstimos, que foram englobados em outros empréstimos com as mesmas características, nomeadamente em termos de taxa de juro e maturidade, com efeito nulo no valor da dívida.

## **6.2.2 – Empréstimos emitidos no ano**

No presente capítulo, os valores das operações efectuadas são apresentados em escudos. Contudo, deve ter-se em atenção que, em 1999, as emissões de obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), a taxa variável (OTRV) e de bilhetes do Tesouro, conforme determinado pelo já referido art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 138/98, de 16 de Maio, foram efectuadas em euros, tendo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 9A/99, de 23 de Fevereiro, que estabeleceu as condições gerais dos empréstimos, fixado, igualmente, em euros, os respectivos limites.

### **6.2.2.1 – De médio e longo prazos**

#### **6.2.2.1.1 – Emitidos no período complementar para execução da Lei do Orçamento para 1998**

O artigo 9.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabeleceu que o endividamento público directo autorizado em cada exercício orçamental poderá ser efectivado no exercício subsequente, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental. Relativamente à execução da Lei do Orçamento para 1998, a data fixada pelo respectivo diploma, Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril, foi 15 de Fevereiro (art.º 9.º n.º 2).

Ao abrigo desta norma foram emitidas, no início de 1999, "Obrigações do Tesouro - Médio prazo, 3,95% - Julho de 2009", no montante de 164,395 milhões de contos.

---

<sup>1</sup> Cfr. DR, II Série, de 11 de Maio de 1999.

<sup>2</sup> Cfr. DR, II Série, de 28 de Junho de 1999.



### 6.2.2.1.2 – Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1999

#### 6.2.2.1.2.1 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo (OT)

No ano em apreço foram efectuadas três emissões de obrigações do Tesouro (OT), no valor total de 1.655,739 milhões de contos, de que se apresentam no quadro seguinte os principais elementos:

**Quadro VI.1 – Obrigações do Tesouro – Médio prazo**

(em milhões de contos)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
5,45% – Setembro de 2013	RCM n.º 200 - E/98, de 30.12 (DR II, de 1.12) RCM n.º 9 - A/99, de 11.02 (DR, IB, de 23.02)	Operadores especializados em valores do Tesouro, operadores do mercado primário e sindicatos bancários	(a) 2 205,302	108,659
3,95% – Julho de 2009	RCM n.º 9 - A/99, de 11.02			838,015
3,625% – Agosto de 2004				709,066
<b>Total</b>			<b>2 205,302</b>	<b>1 655,740</b>

(a) Valor equivalente ao limite para a emissão de obrigações do Tesouro (OT), estabelecido em 11.000 milhões de euros pela RCM n.º 9-A/99.

A emissão de 108,659 milhões de contos do empréstimo "OT, 5,45% - Setembro de 2013", corresponde à última série das emissões deste empréstimo, iniciadas em 1998, tendo sido efectuada em Janeiro de 1999, antes da publicação da Lei do Orçamento e a sua publicação. Como se refere no quadro, esta emissão foi autorizada pela RCM n.º 200-E/98, de 31 de Dezembro, ao abrigo do art.º 7.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que permite que o Governo quando, por qualquer motivo, o Orçamento do Estado não entre em execução no início do ano, autorize "..., por resolução, a emissão e contratação de dívida pública fundada até um valor equivalente à soma das amortizações que entretanto se vençam com 25% do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado no exercício orçamental imediatamente anterior".

Após a publicação da Lei do Orçamento, aquela Resolução foi revogada e substituída pela RCM n.º 9-A/99, de 11 de Fevereiro, que deu execução à autorização contida nos art.ºs 73.º a 75.º da Lei do Orçamento para 1999, fixando os limites para a emissão dos diferentes tipos de empréstimos e definindo as respectivas condições gerais.

#### 6.2.2.1.2.2 – Medium Term Notes (MTN)

Também ao abrigo da referida RCM n.º 9-A/99, de 23 de Fevereiro, foi emitido um empréstimo no âmbito do programa MTN no montante de 200 milhões de euros, equivalente a 40,096 milhões de contos.

O referido programa tem características semelhantes às de uma linha de crédito, permitindo o acesso, em qualquer momento, a emissões com diferentes características, nomeadamente em termos de prazo, taxas de juro e divisas.

As emissões, na forma de "Notas" de curto, médio ou longo prazos, com um prazo máximo de 30 anos, podem ser amortizadas de uma só vez ou por "tranches".

### **6.2.2.2 – Empréstimos de curto prazo**

#### **6.2.2.2.1 – "Euro commercial paper"**

No ano de 1999, prosseguiu o programa "euro commercial paper" multdivisas, iniciado em 1995 e por tempo indeterminado, com um limite no montante equivalente a USD 2 000 milhões, tendo sido efectuadas emissões de dez empréstimos em moeda nacional no valor total de 139,419 milhões de contos. Deste montante foram amortizados 29,088 milhões de contos, sendo o saldo em dívida no final do ano de 110,331 milhões de contos.

#### **6.2.2.2.2 – Bilhetes do Tesouro**

Pelo n.º 3 da RCM n.º 9-A/99, o Instituto de Gestão do Crédito Público foi autorizado a emitir "dívida fundada sob a forma de bilhetes do Tesouro" até ao montante máximo de 2.500 milhões de euros.

Contudo, pelo Despacho n.º 20 182/99, de 20 de Setembro, do Ministro das Finanças<sup>1</sup>, aquele limite foi reduzido de 2.500 para 1.000 milhões de euros, o equivalente a 200,482 milhões de contos, por contrapartida nos aumentos, de 1.000 para 2.100 milhões de euros, do limite para a emissão de dívida fundada sob formas de representação distintas das obrigações do Tesouro, bilhetes do Tesouro e certificados de aforro, e de 200 para 280 milhões de contos do limite para a emissão de certificados de aforro.

Verificou-se, porém, que as emissões de BT's realizadas no ano não ultrapassaram 35,823 milhões de contos, tendo-se efectuado amortizações no montante de 411,524 milhões de contos, dos quais 83,649 milhões de contos liquidados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando o produto das receitas das reprivatizações, resultando destas operações que os BT's apresentavam um saldo nulo no final do ano.

#### **6.2.2.2.3 – Certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC)**

Através da RCM n.º 71/99, de 15 de Julho, o Governo autorizou o IGCP a emitir valores escriturais representativos de empréstimos de curto prazo denominados em moeda nacional, designados por certificados especiais de dívida de curto prazo.

Como se refere no preâmbulo da referida Resolução, a criação deste instrumento resultou da necessidade de criar formas de dirigir para o financiamento das necessidades do Estado as disponibilidades financeiras existentes no sector público administrativo, frequentemente dirigidas para a banca, ou outras aplicações, aumentando a eficiência global da gestão financeira do sector público, e evitando a "explicitação de um nível desnecessariamente excessivo do *stock* da dívida pública".

---

<sup>1</sup> Ao abrigo do disposto no n.º 7 daquela Resolução, segundo o qual, por despacho do Ministro das Finanças, podiam ser anulados os montantes autorizados sob alguma ou algumas das formas de representação ali referidas (obrigações do Tesouro, bilhetes do Tesouro, certificados de aforro e outros tipos de dívida fundada), e aumentados, no mesmo valor, os montantes autorizados para a emissão de outros empréstimos.



Os CEDIC's são colocados junto de entidades do sector público administrativo, como forma de aplicação dos respectivos excedentes de tesouraria, por prazos até doze meses, e amortizados na respectiva data de vencimento, ou antecipadamente, nas condições acordadas entre o IGCP e a entidade tomadora, podendo ser amortizados no exercício orçamental subsequente ao exercício em que foram emitidos, sendo a taxa de juro a aplicar determinada pelo IGCP, tomando por referência as taxas do mercado monetário interbancário para prazos equivalentes.

Estes títulos não podem ser transaccionados no mercado secundário, e o seu montante máximo em circulação não pode exceder, em cada momento, 500 milhões de contos.

Em 1999, registou-se a emissão de CEDIC's no montante de 1,497 milhões de contos, colocados integralmente junto do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que foram totalmente amortizados no decurso do ano.

### **6.2.2.3 – Certificados de aforro**

Como foi já referido, o limite máximo para a emissão de certificados de aforro estabelecido pela RCM n.º 9-A/99, 200 milhões de contos, foi aumentado para 280 milhões de contos pelo Despacho n.º 20 182/99, do Ministro das Finanças, com contrapartida na redução do limite para a emissão de bilhetes do Tesouro.

Esta alteração permitiu que as emissões de certificados de aforro, efectuadas no ano em apreço, ascendessem a 245,212 milhões de contos, mais 20,188 milhões de contos que o registado em 1998, invertendo-se a tendência para a redução das emissões destes títulos observada no ano anterior – 225,024 e 289,623 milhões de contos, em 1998 e 1997, respectivamente.

### **6.2.2.4 – Obrigações do Tesouro 1977 - Nacionalizações e Expropriações**

Prosseguiram em 1999 as emissões deste empréstimo, ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, no montante global de 6,699 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano, apresentando, à semelhança do ocorrido em 1998, um saldo nulo no final do ano.

### **6.2.2.5 – Dívida consolidada**

As emissões efectuadas em 1999, no montante de 888 contos, resultaram da conversão em renda perpétua de títulos de dívida consolidada no valor nominal de 1.540 contos.

Esta diferença explica-se por a conversão ser efectuada tendo em conta a diferença de rendimentos entre os dois tipos de aplicações. Verificando-se, no caso em apreço, que os rendimentos das rendas perpétuas eram superiores aos dos títulos consolidados, as emissões de títulos de renda perpétua foram efectuadas a um valor inferior ao do valor nominal dos títulos consolidados.

Por outro lado, foram adquiridos no mercado títulos de dívida consolidada no valor nominal de 3.292 milhares de contos, que foram anulados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública.

De referir ainda que, devido à variação da taxa legal para a determinação do valor actual dos títulos de renda perpétua, se verificou um aumento da dívida correspondente no montante de 69.669 contos.

Devido a estes movimentos, o valor da dívida consolidada sofreu, em 1999, uma diminuição no valor de 3 223 milhares de contos.

### 6.2.3 – Dívida assumida

O artigo 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, "Lei de Finanças das Regiões Autónomas", determinou que o Governo da República comparticipasse num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, assegurando, em conformidade com a programação a acordar com cada Região, a amortização ou assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, de acordo com o seguinte programa:

- 1998 62 milhões de contos para a Região Autónoma dos Açores e 76 milhões de contos para a Região Autónoma da Madeira, valores que poderiam ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, e mediante acordo entre o Governo da República e o Governo de cada Região Autónoma;
- 1999 Para cada Região, os montantes correspondentes à diferença entre 110 milhões de contos e a amortização efectuada no ano anterior.

Ao abrigo daquela norma foram assumidos passivos em moeda nacional, no valor global de 77,488 milhões de contos, repartidos da seguinte forma:

- ◆ Região Autónoma dos Açores – 48,289 milhões de contos;
- ◆ Região Autónoma da Madeira – 29,199 milhões de contos

Por força de tal assunção, foram transferidos para o Governo da República todos os direitos e obrigações dos governos regionais, na qualidade de mutuários dos empréstimos assumidos, sendo tais direitos e obrigações cometidos ao Instituto de Gestão do Crédito Público.

A dívida da RAA transferida para o Governo da República, em 1999, era constituída por dez empréstimos em moeda nacional: seis empréstimos internos obrigacionistas no valor total de 39.073 milhares de contos, dois empréstimos concedidos pelo Estado à RAA, através da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), no valor de 5.802 milhares de contos e dois outros, correspondentes a "repases de fundos", também através da DGT, utilizando verbas provenientes de empréstimos contraídos pelo Governo da República junto do *Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe*, no valor total de 3.414 milhares de contos.

No tocante à Região Autónoma da Madeira, o montante assumido respeita a três empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI), no valor global de 15,799 milhões de contos, e a dois empréstimos obrigacionistas no valor total de 13,4 milhões de contos.

O montante global das amortizações de dívida das Regiões Autónomas denominada em moeda nacional, assumida no ano e em anos anteriores, ascendeu a 15,565 e 13,872 milhões de contos, respectivamente, totalizando 29,437 milhões de contos.



Por sua vez, nos termos do artigo 63.º da Lei do Orçamento para 1999, que autorizou o Governo a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, designadamente no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro, matéria que será desenvolvida no âmbito da análise da aplicação do produto dos empréstimos, foram assumidos os passivos identificados no quadro seguinte:

**Quadro VI.2 – Assunção de passivos**

(em milhares de contos)

<b>Entidades</b>	<b>Montantes</b>
Parque Expo' 98, SA	(a) 20 000
Portugal Frankfurt 98, SA	(*) 372
GAPA – Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto	(*) 19
<b>Total</b>	<b>20 391</b>

(a) Ao abrigo do art.º 63º da Lei do Orçamento foram ainda assumidos passivos da Parque Expo' 98, também no valor de 20 milhões de contos, montante que não figura no mapa do movimento da dívida por a assunção apenas se ter realizado em 2000.

(\*) Assumidos e regularizados em 1999

Do montante assumido, 20.391 milhares de contos, 391 milhares de contos foram regularizados no próprio ano.

Deste modo, o montante total assumido ao abrigo da legislação mencionada ascendeu a 97,879 milhões de contos, tendo-se registado em 1999 amortizações de dívida assumida no ano e em anos anteriores no valor global de 29,829 milhões de contos, dos quais 3,443 milhões de contos, relativos à amortização de um empréstimo da Região Autónoma dos Açores, foram liquidados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando o produto das receitas das reprivatizações.



## 6.2.4 – Movimento global da dívida directa em moeda nacional

No quadro seguinte apresenta-se o movimento da dívida directa denominada em moeda nacional:

**Quadro VI.3 – Movimento global da dívida directa em moeda nacional**

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31/12/98	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/99	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outros	Total		Valor	%
Consolidada	7,132	(a) 0,001	(b) 0,070	0,071		(c) 3,294	3,294	3,909	- 3,223	- 45,2
OT – Nac. Expropriações.	-	(d) 6,699		6,699	6,699		6,699	-	-	-
OTMP	4 500,716	1 820,135	(e) 645,547	2 465,682	465,812	(f) 150,855	616,667	6 349,731	+ 1 849,015	+ 41,1
OTRV	1 294,354				412,769	(g) 0,600	413,369	880,985	- 413,369	- 31,9
MTN	93,011	40,096	(e) 24,450	64,546	-	(e) 24,451	24,451	133,106	+ 40,095	+ 43,1
Global bonds	590,002		(e) 0,002	0,002	256,262	(e) 0,001	256,263	333,741	- 256,261	- 43,4
Euro bond	1031,647		(e) 531,153	531,153		(e) 1 031,647	1 031,647	531,153	- 500,494	- 48,5
Certif. aforro	2 407,706	245,212	(h) 90,055	335,267	237,794		237,794	2 505,179	+ 97,473	+ 4,0
Bilhetes do Tesouro	375,701	35,823		35,823	(i) 411,524		411,524	-	- 375,701	- 100,0
CEDIC	-	1,497		1,497	1,497		1,497	-	-	-
ECP	-	139,419		139,419	29,088		29,088	110,331	+ 110,331	-
Emps. BEI	249,775					(e) 0,001	0,001	249,774	- 0,001	0,0
Promissórias a favor de Inst. Financeiras.	9,921	(i) 0,549		0,549		(k) 2,146	2,146	8,324	- 1,597	- 16,1
Dívida assumida	142,604		(l) 97,879	97,879	(m) 29,829		29,829	210,654	+ 68,050	+ 47,7
Outra	401,922		(e) 12,051	12,051	26,089	(e) 12,048	38,137	375,836	- 26,086	- 6,5
	<b>11 104,491</b>	<b>2 289,431</b>	<b>1 401,207</b>	<b>3 690,638</b>	<b>1 877,363</b>	<b>1 225,043</b>	<b>3 102,406</b>	<b>11 692,723</b>	<b>+ 588,232</b>	<b>+ 5,3</b>

(a) Conversão em renda perpétua de títulos consolidados.

(b) Variação da taxa legal para a determinação do valor actual da renda perpétua.

(c) Anulação de dívida nos termos do n.º 5 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro e da alínea b) do art.º 7.º da Lei n.º 84/88, de 20 de Julho e diminuição correspondente aos títulos convertidos em renda perpétua.

(d) Emissões efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro.

(e) Resultante da redenominação/reestruturação da dívida.

(f) Inclui 5,803 milhões de contos de anulação de dívida, e 145,052 milhões de contos resultantes da redenominação / reestruturação da dívida.

(g) Anulação de dívida nos termos do n.º 5 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro e da alínea b) do art.º 7.º da Lei n.º 84/88, de 20 de Julho.

(h) Progressão do valor dos certificados de aforro.

(i) Inclui 83,649 milhões de contos cuja liquidação foi efectuada pelo FRDP utilizando receitas das reprivatizações.

(j) Promissórias emitidas com base em autorizações de anos anteriores, a favor do Fundo para Operações Especiais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no montante de 42.182 milhares de escudos; do Fundo para o Ambiente do Globo (FAG) no montante de 245.690 milhares de escudos; do Fundo Multilateral de Investimento (MIF) no montante de 119.104 milhares de escudos; e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) no montante de 142.092 milhares de escudos.

(k) Resgate de promissórias.

(l) Aumento resultante da assunção de passivos.

(m) Inclui 3.443 milhões de contos cuja liquidação foi efectuada pelo FRDP utilizando receitas das reprivatizações.

Da análise do quadro ressalta o aumento do stock da dívida denominada em moeda nacional em 588,232 milhões de contos, cerca de 5,3%, evolução que resultou, no essencial, do excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar o elevado montante das emissões de "Obrigações do Tesouro- Médio prazo".



Face à alteração de critérios na classificação e registo da dívida pública, de dívida interna/dívida externa para dívida em moeda nacional e dívida em moeda estrangeira, não são comparáveis os valores das operações realizadas em 1998 e 1999.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução no ano em apreço da dívida denominada em moeda nacional:

**Quadro VI.4 – Operações realizadas em moeda nacional**

(em milhões de contos)

<b>Operações</b>	<b>Montantes</b>
<b>Aumentos</b>	<b>3 690,637</b>
<b>Emissões</b>	<b>2 289,430</b>
Empréstimos de médio e longo prazos	1 866,930
Certificados de aforro	245,212
Empréstimos de curto prazo	176,739
Emissão de promissórias	0,549
<b>Outros aumentos</b>	<b>1 401,207</b>
Redenominação/reestruturação da dívida	1 213,203
Assunção de dívida	97,879
Progressão do valor dos certificados de aforro	90,055
Outros (a)	0,070
<b>Diminuições</b>	<b>3 102,405</b>
<b>Amortizações</b>	<b>1 877,363</b>
Orçamento do Estado	1 789,880
Fundo de Regularização da Dívida Pública	87,092
Operações de tesouraria - Dívida assumida	0,391
<b>Outras diminuições</b>	<b>1 225,042</b>
Redenominação/reestruturação da dívida	1 213,200
Anulações	9,696
Resgate de promissórias	2,146
<b>Varição da dívida denominada em moeda nacional</b>	<b>588,232</b>

(a) Conversão em renda perpétua de títulos consolidados e aumento resultante da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.

Relativamente às emissões de empréstimos de médio e longo prazos, salientam-se, como já referido, as emissões de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo (OT)", a taxa fixa, que ascenderam a 1.820,135 milhões de contos, cerca de 97% do total.

Quanto aos empréstimos de curto prazo, destaca-se a emissão de "Euro commercial paper", no montante de 139,419 milhões de contos, cerca de 79% do total, em detrimento das emissões de bilhetes do Tesouro, que se cifraram em 35,823 milhões de contos.

No que respeita às diminuições, são de destacar as amortizações de bilhetes do Tesouro, no valor de 411,524 milhões de contos, dos quais 83,649 milhões de contos foram liquidados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com o produto de receitas das reprivatizações.

Relativamente às moedas de denominação da dívida, apresenta-se a sua distribuição no quadro seguinte:

**Quadro VI.5 – Estrutura da dívida directa em moeda nacional**

(un: milhões)

Moeda	Dívida em 31.12.99			
	Moeda	Euros	Contos	Estrutura
EUR	40 318,914	40 318,914	8 083,217	69,1
PTE	2 769 591	13 814,656	2 769,590	23,7
DEM	5 594,812	2 860,582	573,495	4,9
FRF	6 921,340	1 055,152	211,539	1,8
NLG	304,132	138,009	27,668	0,2
ESP	12 000	72,121	14,459	0,1
BEF	2 472,652	61,295	12,289	0,1
LUF	93,695	2,322	0,466	-
<b>Total</b>		<b>58 323,051</b>	<b>11 692,722</b>	<b>100,0</b>

Na conversão em escudos foram utilizadas as seguintes taxas, implícitas nas taxas fixadas para a conversão em euros das moedas integrantes:

Taxas de conversão	04.01.99
EUR	200,482
DEM	102,505
FRF	30,5633
NLG	90,978
ESP	1,20492
BEF	4,96982
LUF	4,96892

### 6.3 – Dívida em moeda estrangeira

A análise levada a efeito sobre a dívida denominada em moeda estrangeira tem por objecto as operações que determinaram a evolução da dívida nas moedas de denominação originais, à semelhança do critério seguido no "Mapa do movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", da Conta Geral do Estado, não sendo considerados, portanto, os efeitos dos *swaps* realizados.



### 6.3.1 – Operações efectuadas no ano

Nos pontos que se seguem, procede-se à descrição e análise das operações efectuadas no ano, apresentando-se por último, em síntese, o movimento global da dívida denominada em moeda estrangeira durante o ano de 1999.

#### 6.3.1.1 – Empréstimos contraídos

##### 6.3.1.1.1 – De médio e longo prazos

Ao abrigo do artigo 73.º da Lei do Orçamento e da RCM n.º 9-A/99, de 23 de Fevereiro, foram emitidos dois empréstimos em dólares americanos, no âmbito do programa "Medium Term Notes" (MTN), nos valores de 50 e 1.000 milhões de dólares, montantes equivalentes a 9,454 e 192,827 milhões de contos, respectivamente.

De referir que a contratação destes empréstimos foi objecto, em simultâneo, de *swaps* para euros, *swaps* primários, eliminando-se assim o risco de câmbio e conseguindo-se condições mas favoráveis do que se as que se obteriam se os empréstimos tivessem sido contraídos directamente em euros.

O movimento destes empréstimos no decurso do ano, resultante exclusivamente de variações cambiais, foi o que se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro VI.6 – Movimento dos empréstimos "MTN" em moeda estrangeira**

(un: milhões)

Finalidade	Emissões		Dif. câmbio	Dívida em 31.12.99
	Moeda	Contos		
Investimentos no Sector Público (MTN)	USD 50	9,454	+ 0,524	9,978
Investimentos no Sector Público (MTN)	USD 1000	192,827	+ 6,737	199,564
<b>Total</b>	<b>USD 1050</b>	<b>202,281</b>	<b>+ 7,261</b>	<b>209,542</b>

### 6.3.1.1.2 – De curto prazo

No âmbito do programa "Euro Commercial Paper", referido no ponto 6.2.2.2.1, foram também emitidos dezoito empréstimos denominados em moeda estrangeira, cujo movimento no decurso do ano se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro VI.7 – Movimento dos empréstimos "ECP" em moeda estrangeira**

(em milhões de contos)

Emissões	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31.12.99
	Dif. câmbio líquidas	Amortizações	
132,116	+ 3,137	<sup>(a)</sup> 76,966	58,287

(a) Inclui 30 milhões de contos cuja liquidação foi efectuada pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas das reprivatizações.

Tal como os empréstimos emitidos no âmbito do programa MTN, também estes, contraídos em dólares americanos, foram objecto, em simultâneo, de *swaps* para euros.

### 6.3.2 – Dívida assumida

Ao abrigo do artigo 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, "Lei de Finanças das Regiões Autónomas", a que se fez referência no ponto 6.2.3, foram assumidos passivos da Região Autónoma da Madeira denominados em moeda estrangeira, no montante de 4,393 milhões de contos, relativos a empréstimos contraídos junto do BEI, cujo movimento se descreve no quadro seguinte:

**Quadro VI.8 – Movimento da dívida assumida em moeda estrangeira**

(em milhões de contos)

Dívida assumida	Aumentos	Diminuições	Dívida em 31.12.99
	Dif. câmbio	Amortizações	
4,393	0,032	0,035	4,390



### 6.3.3 – Dívida de anos anteriores

A evolução da dívida denominada em moeda estrangeira resultou, também, dos movimentos relativos a empréstimos autorizados e emitidos em anos anteriores, que se apresentam no quadro seguinte:

**Quadro VI.9 – Movimento da dívida de anos anteriores em moeda estrangeira**

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31.12.98	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.99	Variação	
		Emissões	Outros/Dif. de câmbio	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
3ª Conversão 1902	0,207	-	0,019	0,019	0,087	(a) 0,043	0,130	0,096	- 0,111	- 53,6
MTN (*)	181,598	-	33,025	33,025	45,930	(b) 0,011	45,941	168,682	- 12,916	- 7,1
Promissórias a favor de Instituições internacionais	1,490	0,051	0,238	0,289	-	(c) 0,048	0,048	1,731	+ 0,241	+ 16,2
Dívida assumida (*)	10,409		0,916	0,916	0,518	-	0,518	10,807	+ 0,398	+ 3,8
Outra M/L prazos (*)	399,234	(d) 6,213	77,213	83,426	7,361	(b) 0,001	7,362	475,298	+ 76,064	+ 19,1
<b>Total</b>	<b>592,938</b>	<b>6,264</b>	<b>111,411</b>	<b>117,675</b>	<b>53,896</b>	<b>0,103</b>	<b>53,999</b>	<b>656,614</b>	<b>+ 63,676</b>	<b>+ 10,7</b>

(a) Anulação de dívida nos termos do n.º 5 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88 e da alínea b) do art.º 7.º da Lei n.º 84/88, de 20 de Julho.

(b) Diferenças de câmbio.

(c) Resgate de promissórias.

(d) Emissão destinada à aquisição de equipamento militar, autorizada pela RCM n.º 17/94, de 24 de Março.

(\*) Valores alterados na sequência da resposta do IGCP.

Pela análise do quadro verifica-se que, destes movimentos, resultou um aumento de 63,676 milhões de contos, o que corresponde a um acréscimo de cerca de 10,7%.

Uma vez que o valor das emissões não ultrapassou 6,264 milhões de contos, este aumento explica-se, essencialmente, pelo efeito das diferenças de câmbio líquidas desfavoráveis, no valor de cerca de 111,399 milhões de contos (111,411 – 0,012), mais do dobro do montante das amortizações, 53,896 milhões de contos.

As diferenças de câmbio referidas resultam no essencial, como se referirá adiante, da forte depreciação do escudo face ao dólar americano e ao iene japonês, 16,1% e 29,3%, respectivamente, representando a dívida denominada nestas moedas 64,6% e 23% do total da dívida em moeda estrangeira.

### 6.3.4 – Movimento global da dívida denominada em moeda estrangeira

De acordo com os valores apurados nos pontos anteriores, apresenta-se no quadro seguinte o movimento global da dívida denominada em moeda estrangeira durante o ano de 1999:

**Quadro VI.10 – Movimento global da dívida em moeda estrangeira**

(em milhões de contos)

Dívida em 31.12.98	Aumentos		Diminuições		Dívida em 31.12.99	Variação	
	Emissões/ Utilizações	Outros	Amortizações	Outras		Valor	%
592,938	340,661	(a) 126,234	130,897	(b) 0,103	928,833	335,895	+ 56,7

(a) Inclui 4,393 milhões de contos referentes a assunção de dívida da Região Autónoma da Madeira.

(b) Inclui 0,043 milhões de contos relativos a anulação de dívida nos termos do n.º 5 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88 e da alínea do art.º 7.º da Lei n.º 84/88, de 20 de Julho, e 0,048 milhões de contos relativos a resgates de promissórias.

Verifica-se um aumento da dívida denominada em moeda estrangeira no montante de 335,895 milhões de contos, cerca de 56,7%.

Esta evolução resultou do efeito conjugado de diversos factores, de onde se destaca o elevado valor das emissões, 340,661 milhões de contos, associado a diferenças de câmbio líquidas desfavoráveis no montante de 121,829 milhões de contos, enquanto o montante das amortizações foi de 130,897 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida denominada em moeda estrangeira em 1999, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio.

**Quadro VI.11 – Operações realizadas em moeda estrangeira**

(em milhões de contos)

Operações	Montantes
<b>Aumentos</b>	<b>466,883</b>
Emissões	334,397
Empréstimos de médio e longo prazos	202,281
Empréstimos de curto prazo	132,116
Emissão de promissórias	0,051
Assunção de dívida	4,393
Utilização de empréstimos de anos anteriores	6,213
Diferenças de câmbio líquidas	121,829
<b>Diminuições</b>	<b>130,988</b>
Amortizações	130,897
OE	100,897
FRDP	30,000
Anulação de dívida	0,043
Resgate de promissórias	0,048
<b>Variação da dívida denominada em moeda estrangeira</b>	<b>335,895</b>



Apresenta-se de seguida a estrutura por moedas da dívida denominada em moeda estrangeira, bem como a apreciação/depreciação em relação ao escudo registada no ano.

**Quadro VI.12 – Estrutura da dívida em moeda estrangeira**

(un: milhões)

Moeda	Dívida em 31.12.99				Apreciação/depreciação em relação ao escudo de 31.12.98 a 31.12.99
	Moeda	Euros	Contos	Estrutura	
USD	3 007,890	2 994,117	600,267	64,6%	+ 16,1%
JPY	109,261	1 063,579	213,228	23,0%	+ 29,3%
GBP	191,682	308,319	61,812	6,7%	+ 13,5%
CHF	289,196	180,173	36,121	3,9%	+ 0,2%
AUD	87,000	56,412	11,310	1,2%	+ 23,2%
GRD	10 000	30,276	6,070	0,7%	- 0,2%
ZAR	0,750	0,121	0,024	0,0%	+ 10,8%
<b>Total</b>		<b>4 632,997</b>	<b>928,833</b>	<b>100,0%</b>	

Cotações	31.12.98	31.12.99
USD	171,829	199,564
JPY	1,5097	1,9515
GBP	284,198	322,474
CHF	124,694	124,903
AUD	105,555	129,997
GRD	0,60809	0,60697
ZAR	29,272	32,419

Pela análise do quadro, verifica-se uma forte depreciação do escudo/euro face à generalidade das outras moedas, com excepção do franco suíço, com destaque para o iene, o dólar australiano e o dólar americano.

De salientar a predominância da dívida denominada em dólares americanos e em ienes, cujo peso relativo ascendeu a cerca de 87,6% da dívida denominada em moeda estrangeira.

#### **6.4 – Operações de gestão da dívida**

Como já se referiu, a Lei n.º 7/98 – "Regime de emissão e gestão da dívida pública", definiu os objectivos para a gestão da dívida pública, assim especificados no seu art.º 2.º:

- ◆ Minimização dos custos directos e indirectos da dívida numa perspectiva de longo prazo;
- ◆ Garantia de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos anuais;



- ◆ Prevenção de uma excessiva concentração temporal dos vencimentos;
- ◆ Limitação dos riscos; e
- ◆ Promoção de um equilibrado e eficiente desenvolvimento dos mercados financeiros.

Com base nestes objectivos, o Governo, através do Despacho n.º 27 491/99 (2.ª Série), de 16 de Agosto, do Ministro das Finanças, aprovou as "Orientações para a gestão da dívida pública directa a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", que impõem diversas restrições em termos de instrumentos e riscos (de refinanciamento, de crédito, cambial, de taxa de juro e de mercado), determinando que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira da dívida pelo IGCP devem desenvolver-se tendo por referencial uma carteira de referência e uma estratégia de financiamento aprovadas pelo Ministro das Finanças.

Para a prossecução dos referidos objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida.

Todavia, em articulação com as operações de financiamento, os derivados financeiros, em particular os *swaps*, constituem, igualmente, um importante instrumento de gestão da dívida pública.

Assim, pelo n.º 2 do art.º 12.º - "Medidas de gestão da dívida pública", da Lei n.º 7/98, o Instituto de Gestão do Crédito Público, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, ficou autorizado a realizar operações financeiras para o efeito tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca, *swaps*, do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo, futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública.

No ano em apreço, os objectivos das operações envolvendo *swaps* definidos pelo Instituto de Gestão da Dívida Pública, foram, em síntese, os seguintes:

- ◆ Realização de *swaps* associados à contracção de empréstimos, tendo em vista a obtenção de condições mais vantajosas do que as que seria possível conseguir através de emissões directas em euros;
- ◆ Anulação de operações de *swap* entre moedas pertencentes ao euro (diminuição do risco de crédito e dos custos operacionais);
- ◆ Diminuição da duração da carteira por forma a aproximá-la da duração prevista na carteira de referência.

Na prossecução destes objectivos, o Instituto de Gestão do Crédito Público efectuou, em 1999, diversas operações de *swap*, bem como anulações e resgates de *swaps* realizados anteriormente.

Analizadas estas operações, concluiu-se que, na sua realização, foram, regra geral, observadas as normas aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo, tendo-se verificado que:

- ◆ As operações foram autorizadas pela entidade competente;



- ◆ Concluída a negociação, foi preenchido e assinado pelo operador, bem como por quem autorizou, o *trade ticket*<sup>1</sup> respectivo;
- ◆ Foram assinadas as confirmações respectivas pelas duas partes, com excepção das relativas aos swaps associados à renegociação de um empréstimo, de que não consta assinatura por parte IGCP.

Verificou-se, igualmente, a conformidade entre a informação remetida ao Tribunal pelo IGCP, sobre as operações realizadas, e os elementos constantes dos *trade ticket* respectivos.

Das 49 operações de *swap* realizadas em 1999, 23 foram *swaps* primários, ou operações nas quais apenas se procedeu a movimentos que se tornaram necessários face à evolução do enquadramento financeiro a nível internacional, nomeadamente a criação do euro. Estas operações inserem-se no primeiro dos objectivos atrás enunciados e só devem ser avaliados conjuntamente com os empréstimos a cuja contratação se encontram estruturalmente ligados.

As restantes 26 operações analisadas, englobam 22 *swaps* que podem ser considerados estratégicos e 4 *swaps* integrados numa operação de *trading*. As operações estratégicas apresentaram diversas naturezas. Em primeiro lugar, registem-se as operações destinadas a expurgar a carteira de *swaps* anteriormente contratados em moedas pertencentes ao euro, por forma a reduzir o risco de crédito e os custos operacionais (segundo objectivo estratégico). A este título foram efectuadas 12 operações de resgate, através das quais o Estado Português registou um encaixe de 3,395 milhões de euros<sup>2</sup>. Foram também realizadas 4 operações tendentes a reduzir o risco de crédito da contraparte, que se materializaram num custo de 2 milhares de euros.

Foram, ainda, efectuadas 6 operações destinadas a reduzir a sensibilidade do valor da carteira às oscilações das taxas de juro, aproximando a respectiva duração da que se encontra definida na carteira de referência. Dado que se tratou de operações de troca de taxa fixa por taxa variável, num contexto de subida das taxas de juro, o respectivo valor actualizado no final do ano de 1999 atingia valores negativos da ordem aproximada dos 4,2 milhões de euros<sup>3</sup>. Finalmente, as 4 operações de *trading* possibilitaram um encaixe da ordem dos 416 milhares de euros.

De acordo com os dados facultados pelo IGCP, em 1999 o desempenho da carteira real superou o desempenho da carteira de referência definida pelo governo. Num domínio como este, o universo de soluções disponíveis em cada momento do tempo é muito alargado, pelo que teria sido possível implementar um conjunto de decisões de natureza diversa. No entanto, de acordo com a análise efectuada, considera-se que as soluções implementadas são consistentes com os objectivos de gestão da dívida estabelecidos pela Lei n.º 7/98, nos termos definidos pelas orientações do Governo.

---

<sup>1</sup> Documento interno de preenchimento obrigatório, de onde constam os elementos essenciais da operação realizada.

<sup>2</sup> A evolução que se regista na estrutura temporal de taxas de juro entre o momento da contratação do *swap* e o momento do respectivo cancelamento, conduz a que o valor actualizado líquido das posições assumidas por um dos respectivos intervenientes represente um ganho que tem uma contrapartida exacta na perda auferida pelo outro interveniente. Quando se procede ao cancelamento de um contrato de *swap*, a parte que regista a perda procede de imediato ao pagamento da verba em causa.

<sup>3</sup> Montante correspondente à diferença entre os valores actualizados dos recebimentos e pagamentos.

## 6.5 – Movimento global da dívida directa

Concluída a análise das operações e factores determinantes da evolução da dívida directa denominada em moeda nacional e em moeda estrangeira, e o apuramento dos respectivos valores, apresenta-se no quadro seguinte a evolução global da dívida directa, evidenciando-se o peso relativo daquelas componentes:

**Quadro VI.13 – Movimento global da dívida directa**

(em milhões de contos)

Dívida directa	Dívida em 31.12.98		Dívida em 31.12.99		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida em moeda nacional	11 104,5	94,9	11 692,7	92,6	+ 588,2	+ 5,3
Dívida em moeda estrangeira	592,9	5,1	928,8	7,4	+ 335,9	+ 56,7
<b>Total</b>	<b>11 697,4</b>	<b>100,0</b>	<b>12 621,5</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 924,1</b>	<b>+ 7,9</b>

Verifica-se, em 1999, um aumento do endividamento global de cerca 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 registara um aumento de 311,5 milhões de contos (2,7%), evolução resultante do forte aumento, no ano em apreço, da dívida denominada em moeda estrangeira, 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.

De acordo com o art.º 76.º da Lei do Orçamento, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida pública directa, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros, associadas a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida por moedas tendo já em conta os *swaps* realizados:



**Quadro VI.14 – Estrutura da dívida por moedas após swaps**

(un: milhões)

Moedas	Dívida em 31.12.99 (após swaps)		
	Euros	Contos	Estrutura
<b>Moedas euro</b>	<b>60 888,774</b>	<b>12 207,103</b>	<b>97,3</b>
EUR	41 684,007	8 356,893	66,6
PTE	14 019,890	2 810,736	22,4
DEM	3 905,555	782,993	6,2
FRF	1 055,152	211,539	1,7
NLG	138,009	27,668	0,2
ESP	72,121	14,459	0,1
BEF	14,040	2,815	0,0
<b>Moedas não euro</b>	<b>1 711,737</b>	<b>343,173</b>	<b>2,7</b>
USD	1 026,266	205,748	1,6
JPY	263,423	52,812	0,4
GBP	241,754	48,467	0,4
CHF	180,173	36,122	0,3
ZAR	0,121	0,024	0,0
<b>Total</b>	<b>62 600,511</b>	<b>12 550,276</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IGCP

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.99, uma vez que a dívida em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio, através de operações de *swap*, não ultrapassou 2,7% do total.

Como já foi referido, o art.º 73.º da Lei do Orçamento, com a redacção dada pelo art.º 12.º da Lei n.º 176-A/99, de 31 de Dezembro, que introduziu diversas alterações àquela Lei, autorizou o Governo a endividar-se até montante máximo de 501 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira.

De acordo com o n.º 2 do art.º 75.º, as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das privatizações não contam para aquele limite. Assim o valor daquelas operações deve ser deduzido ao total das amortizações efectuadas durante o ano, ou, o que é equivalente, adicionado ao acréscimo de endividamento

Quanto à dívida emitida no período complementar de 1999, não se encontrando incluída no movimento global da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento em 31.12.99, uma vez que tais emissões, embora tenham ocorrido no início de 2000, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

De acordo ainda com o referido art.º 73.º é necessário ter em conta o endividamento dos fundos e serviços autónomos que, no ano em apreço, de acordo com informação da Direcção-Geral do Orçamento, registou um aumento de 7,9 milhões de contos, montante que deve também ser adicionado ao acréscimo de endividamento.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, a variação do respectivo valor, que no ano em apreço sofreu um decréscimo, deve ser neutralizado somando o respectivo montante ao acréscimo de endividamento.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 1.249,8 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de algumas deduções.

Assim, as emissões do período complementar de 1998, embora integrando o *stock* da dívida no final do ano em apreço, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, pelo que não contam para os limites estabelecidos pela Lei do Orçamento para 1999.

Do mesmo modo, devem ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumentos da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria ou de disposições específicas da Lei do Orçamento, encontrando-se na primeira situação a emissão/utilização de empréstimos para aquisição de equipamento militar, a assunção de passivos das Regiões Autónomas e da Parque Expo' 98 e as emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", e, na segunda, a emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, efectuadas ao abrigo do art.º 74.º. O mesmo sucede com o valor dos aumentos decorrentes da progressão do valor dos certificados de aforro, dado não corresponderem a emissão de dívida.

Deste modo, para verificação do cumprimento do limite estabelecido pela Lei do Orçamento, e partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro acima apresentado, haverá que efectuar as seguintes operações:

**Quadro VI.15 – Verificação do cumprimento de limite estabelecido no art.º 73.º da Lei do Orçamento**

(em milhões de contos)

<b>1 - Acréscimo de endividamento em 31.12.99</b>		<b>924,1</b>
Endividamento no período complementar de 1999	190,5	
Operações de redução da dívida efectuadas pelo FRDP	(a) 125,7	
Amortizações	117,1	
Anulações	8,6	
Acréscimo de endividamento dos FSA	7,9	
Decréscimo do valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais	1,6	<b>325,7</b>
<b>Soma</b>		<b>1 249,8</b>
<b>2 - Deduções</b>		
Emissões efectuadas no período complementar de 1998	164,4	
Variações cambiais desfavoráveis	121,8	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e "regularização de responsabilidades" (art.º 74.º)	292,2	
Dívida emitida ao abrigo da RCM n.º 17/94, de 24.03 - Aquisição de equipamento militar	6,2	
Emissões de Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações	6,7	
Progressão do valor dos certificados de aforro	90,1	
Dívida assumida	101,9	<b>783,3</b>
<b>3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental</b>		<b>466,5</b>

(a) Cfr. ponto 7.4



Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 501 milhões de contos estabelecido no art.º 73.º da Lei do Orçamento, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

Relativamente aos valores constantes do quadro anterior, o IGCP, na sua resposta, considera que para o valor das anulações efectuadas pelo FRDP, deve ser considerado o montante de 9,7 milhões de contos, em oposição ao valor apurado pelos serviços do Tribunal (8,6 milhões de contos), não explicando, no entanto, a razão para a consideração desse valor.

Embora a anulação da dívida, conforme resulta do quadro VI.3 tenha ascendido a 9,7 milhões de contos, apurou-se junto do FRDP, no âmbito da análise da aplicação das receitas das reprivatizações, conforme é referido no ponto 7.4, que aquele Fundo utilizou receitas dessa natureza na anulação de dívida no valor de 8,6 milhões de contos, tendo as restantes anulações sido efectuadas com a utilização de outras receitas do Fundo, facto não contestado pelo IGCP, quando ouvido sobre aquele ponto.

Por outro lado, o IGCP "sugere" também que ao valor do acréscimo do endividamento líquido sejam adicionadas as mais valias e deduzidas as menos valias apuradas na colocação da dívida, talvez considerando, porque não o invoca, o disposto no art.º 75.º da Lei do Orçamento, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro.

Não se acolhe a sugestão, tendo em conta as considerações constantes do ponto 6.1.1.1 sobre a nova redacção dada a esse artigo, na sequência das quais o Tribunal entendeu considerar, apenas, os limites estabelecidos nos art.ºs 73.º e 74.º, o que não mereceu qualquer comentário por parte do IGCP.

## **6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação**

### **6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos**

No ano em apreço o Instituto de Gestão do Crédito Público modificou em aspectos importantes os critérios que vinham sendo utilizados para a determinação do produto de emissão de empréstimos públicos, designadamente:

- ◆ O produto da emissão de empréstimos públicos abaixo do par deixou de ser "reconstituído", por forma a igualá-lo ao valor nominal das emissões, através do registo da entrada do valor das menos valias apuradas nas contas relativas ao produto das emissões por contrapartida no processamento do respectivo valor como despesa orçamental. Deste modo, o produto das emissões passou a ser registado na óptica dos fluxos de tesouraria, pelo valor efectivo das verbas entradas nos cofres do Estado<sup>1</sup>;
- ◆ Da adopção deste critério também resultou que as mais valias decorrentes de emissões acima do par passaram a ser registadas como produto das emissões, deixando de ser contabilizadas autonomamente na conta de operações de tesouraria "Mais valias", para posterior conversão em receita do Estado;

---

<sup>1</sup> Relativamente às comissões deduzidas pelos investidores aos montantes entregues ao Tesouro, manteve-se, contudo, o procedimento adoptado anteriormente, sendo o valor correspondente integrado no produto das emissões, por contrapartida no processamento da respectiva despesa orçamental por conta das dotações inscritas em "Outros encargos com a dívida pública".

- ◆ No que respeita aos empréstimos emitidos em moeda estrangeira (moedas não integradas no euro) com *swaps* de moeda associados, embora o fluxo ocorrido na tesouraria do Estado seja o relativo ao recebimento do montante entregue pela entidade com quem o *swap* foi realizado, o valor registado como produto de emissão do empréstimo é o do contravalor em escudos do respectivo montante contratual, aplicada a taxa de câmbio do Banco de Portugal, de dois dias úteis anteriores à data valor do fluxo ocorrido na tesouraria do Estado.

Refira-se que até 1998, como foi mencionado nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1997 e 1998<sup>1</sup>, de acordo com o critério então adoptado pelo IGCP, eram consideradas menos valias associadas a *swaps* as diferenças entre o contravalor em escudos do produto dos empréstimos subjacentes que seria obtido pelo Tesouro à taxa de câmbio de mercado na data dos respectivos desembolsos, e o montante efectivamente recebido, calculado com base em taxas de câmbio negociadas no âmbito da contratação de *swaps*, nos casos em que fossem menos favoráveis do que as taxas de mercado. Inversamente, quando as taxas de câmbio negociadas eram superiores às taxas do mercado obtinham-se mais valias.

No que respeita às menos valias, até 1998, eram contabilizadas na rubrica de classificação económica 03.02.01 – Outros encargos correntes da dívida/Despesas diversas, encontrando-se discriminadas no "Mapa do desenvolvimento dos encargos com a dívida", anexo à conta de gerência do IGCP relativa aos encargos com a dívida pública. Em relação às mais valias eram contabilizadas na conta de operações de tesouraria "Mais valias", para posterior transferência para receita do Estado.

No ano de 1999, foi determinado pelo Conselho Directivo do IGCP que os fluxos gerados pelos contratos de *swap* deveriam ser objecto de registo específico e independente dos fluxos dos respectivos empréstimos. Tendo aquele Instituto 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 modo, no ano em apreço, os resultados, quer positivos quer negativos, obtidos na contratação dos *swaps* estão reflectidos nas rubricas de classificação económica correspondentes aos juros.

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 5º e 7º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

Relativamente a este assunto, o IGCP na sua resposta faz o seguinte comentário:

*"...sendo certo que o classificador económico das receitas e despesas não contempla rubricas específicas para os fluxos de swaps entendeu o IGCP que a forma mais correcta de fazer expressar nas contas dos encargos efectivos da dívida seria o de considerar conjuntamente os encargos dos empréstimos e os fluxos financeiros dos contratos de swaps que lhes estão associados. Isto sem prejuízo de todos estes fluxos serem registados e podem ser identificados individualmente nos registos internos efectuados pelo IGCP.*

*Reconhece-se no entanto que é matéria insuficientemente tratada nas normas que actualmente regem a contabilidade pública razão pela qual o IGCP tomou já iniciativas no sentido da clarificação deste assunto."*

---

<sup>1</sup> Cfr. Parecer da CGE/97, capítulo VII – "Encargos com a dívida pública", ponto 7.5 e cfr. Parecer da CGE/98, capítulo VI – "Amortizações e encargos com a dívida pública", ponto 6.6.3.



Sobre a resposta do IGCP importa referir que, tratando-se os fluxos em apreço de resultados (positivos ou negativos) verificados no momento da contracção dos empréstimos, ou seja, no momento do recebimento, considera-se incorrecto que os mesmos sejam imputados à componente "juros" dos encargos da dívida pública.

O produto dos empréstimos emitidos em 1999, ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano totalizou 2.394.781 milhares de contos, dos quais 2.061.214 provenientes da emissão de dívida em moeda nacional<sup>1</sup> e 333.567 milhares de contos da emissão de dívida em moeda estrangeira<sup>2</sup>.

No início de 2000, no período complementar para a emissão de dívida pública, criado pelo art.º 9.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, foi realizada uma emissão sindicada da qual resultaram dois empréstimos em moeda nacional, tendo um deles, no valor de 950 milhões de euros, (190.237 milhares de contos), sido contraído ao abrigo da LOE/99.

Deste modo, o valor do produto das emissões em moeda nacional efectuadas ao abrigo da LOE/99 totalizou 2.585.018 milhares de contos, cerca de 87% do valor global, enquanto o peso relativo do produto das emissões em moeda estrangeira, no valor de 333.567 milhares de contos, como acima referido, foi de cerca de 13%.

De salientar que, ao montante global acima mencionado, acrescem 71.591 milhares de contos<sup>3</sup>, susceptíveis de aplicação no ano em apreço, saldo transitado do ano anterior, depositado na respectiva conta de operações de tesouraria.

Comparando os montantes das emissões referidos nos pontos relativos ao movimento global da dívida em moeda nacional e estrangeira, com os valores do respectivo produto registados nas contas do Tesouro, apuraram-se diferenças no montante global, líquido, de 70.915.401 contos, resultantes de abatimentos aos valores de emissão, no montante de 83.463.512 contos, e de acréscimos no valor de 12.548.111 contos, como se demonstra no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Moedas integrantes do euro

<sup>2</sup> Moedas não integrantes do euro

<sup>3</sup> Ver Parecer sobre a CGE/98, capítulo VI – "Aplicação do produto dos empréstimos", ponto 6.5.1.



**Quadro VI.16 – Emissões e produto dos empréstimos públicos – 1999**

(em contos)

Designação	Emissões em 1999	A deduzir	A acrescentar	Produto das emissões de 1999
<b>Dívida em moeda nacional (1)</b>	<b>2 125 035 301</b>	<b>76 365 078</b>	<b>12 543 384</b>	<b>2 061 213 607</b>
Consolidada (renda perpétua)	888	(a) 888	-	-
OT – Nacionaliz. e Expropriações	6 699 354	(a) 6 699 354	-	-
OTMP	1 655 739 338	(b) 59 646 938	(e) 12 413 071	1 608 505 471
Medium Term Notes	40 096 400	-	(e) 130 313	40 226 713
Certificados de Aforro	245 212 097	(c) 7 972 108	-	237 239 989
Bilhetes do Tesouro	35 822 851	-	-	35 822 851
CEDIC	1 496 723	(d) 1 496 723	-	-
Euro Commercial Paper	139 418 583	-	-	139 418 583
Promissórias a favor de Inst. Financ.	549 067	(a) 549 067	-	-
<b>Dívida em moeda estrangeira (2)</b>	<b>340 660 516</b>	<b>7 098 434</b>	<b>4 727</b>	<b>333 566 809</b>
Euro Commercial Paper	132 116 223	-	-	132 116 223
Medium Term Notes	202 280 799	(b) 834 940	(e) 4 727	201 450 586
Promissórias a favor de Inst. Financ.	50 556	(a) 50 556	-	-
Outra M/L prazos	6 212 938	(a) 6 212 938	-	-
<b>Totais (1) + (2)</b>	<b>2 465 695 817</b>	<b>83 463 512</b>	<b>12 548 111</b>	<b>2 394 780 416</b>

- (a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.  
 (b) Menos valias resultantes de colocação abaixo do par, que não integram o produto da emissão.  
 (c) Diferença resultante dos diferimentos de um mês entre as emissões e as transferências para o Tesouro.  
 (d) Produto da emissão de CEDIC's, realizada em Setembro de 1999, mas não contabilizado nesse ano na respectiva conta "Produto dos Empréstimos Internos 1999"  
 (e) Mais valias que, não integrando o *stock* da dívida directa, passaram a ser contabilizadas como produto da emissão.

Essas diferenças, para além de se deverem às menos e mais valias resultantes de colocações abaixo ou acima do par, já objecto de referência, no valor de, respectivamente, 60.481.878 e 12.548.111 contos, são também explicadas pelo seguinte:

- ◆ Operações<sup>1</sup> de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que, pela sua natureza, não geram fluxos financeiros, no valor de 13.512.803 contos;
- ◆ Produto da emissão de CEDIC's, no valor de 1.496.723 contos, realizada em Setembro de 1999, em relação ao qual o IGCP, inexplicavelmente, não deu ordem de transferência para a conta "Produto dos Empréstimos Internos 1999", embora a sua amortização, ocorrida em Outubro desse ano, tenha constituído encargo orçamental de 1999;
- ◆ Diferimento de um mês entre as emissões de certificados de aforro e a respectiva transferência para o Tesouro, como se demonstra:

	(milhões de contos)
Valor entregue em 1999 respeitante ao produto de emissões de 1998	+ 5,294
Valor do produto de emissões de 1999 entregues em 2000	<u>- 13,266</u>
	<u><u>- 7,972</u></u>

<sup>1</sup> Identificadas no Quadro VI.1, com a nota (a).



Questionado sobre o facto de o produto da emissão de CEDIC's não estar relevado na conta "Produto dos Empréstimos Internos 1999", o IGCP, na sua resposta, refere que o mesmo se deve a lapso dos seus serviços e que a "(...) entrega do produto dessa emissão ocorreu no ano de 2000, logo que foi detectada a anomalia havida."

Relativamente aos empréstimos em moeda estrangeira refira-se ainda que, no decorrer da auditoria realizada no IGCP, se verificou, em relação a duas emissões de "Euro Commercial Paper" ter havido um lapso na taxa de câmbio aplicada para cálculo do valor a transferir da conta "IGCP - Encargos com a dívida pública" para a conta relativa ao produto de empréstimos em moeda estrangeira, como se demonstra no quadro seguinte:

**Quadro VI.17 – Transferência do produto de emissões em moeda estrangeira**

(em contos)

<b>Código Empréstimo</b>	<b>Câmbio utilizado</b>	<b>Valor transferido</b>	<b>Câmbio correcto</b>	<b>Valor correcto</b>	<b>Dif. apurada</b>
539.99	1,0091	18 715 315	1,0097	18 704 194	+ 11 121
539.100	1,0491	3 634 019	1,0015	3 806 739	- 172 720
<b>Total</b>		<b>22 349 334</b>		<b>22 510 933</b>	<b>- 161 599</b>

Assim, em resultado do referido lapso, o produto dos referidos empréstimos contabilizado na conta "Produto de emissão de empréstimos externos - 1999" está subavaliado no montante de 161.599 contos. Esse valor permanecia, indevidamente, na conta "IGCP – Encargos com a dívida pública".

O IGCP, questionado sobre este procedimento e sua regularização, confirmou a incorrecção dos câmbios, adiantando, no entanto, que "(...) as mesmas taxas de câmbio foram utilizadas na valorização dos fluxos dos swaps que, na mesma data, foram contratados associados a esse empréstimos, resultou daí que a execução orçamental de Encargos com Juros foi reduzida em igual montante".

Face a essa resposta, conclui-se que o produto dos empréstimos e os resultados negativos decorrentes da realização de swaps estão subavaliados naquele montante.

### 6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos

Apresentam-se no quadro seguinte os valores do produto, e respectiva aplicação, relativos aos diversos empréstimos contraídos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para 1999.

**Quadro VI.18 – Produto e aplicação dos empréstimos em 1999**

(em milhares de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 1998 (1)	Produto das emissões/ /utilizações ao abrigo da LOE/99			Total (3) = (1) + (2)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2000 (5) = (3) – (4)
		Em 1999	No período complementar	Total (2)		Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total (4)	
Em moeda nacional	71 591	2 061 214	190 237	2 251 451	2 323 042	2 025 728	172 018	2 197 746	125 296
B. Tesouro	-	35 823	-	35 823	35 823	35 823	-	35 823	-
Cert. Aforro	-	237 240	-	237 240	237 240	237 240	-	237 240	-
OTMP (a)	71 591	1 608 505	(b) 190 237	1 798 742	1 870 333	1 573 019	(c) 172 018	1 745 037	125 296
ECP (a)	-	139 419	-	139 419	139 419	139 419	-	139 419	(d)
MTN (a)	-	40 227	-	40 227	40 227	40 227	-	40 227	(d)
Em moeda estrangeira	-	333 567	-	333 567	333 567	333 567	-	333 567	-
ECP	-	132 116	-	132 116	132 116	132 116	-	132 116	-
MTN	-	201 451	-	201 451	201 451	201 451	-	201 451	-
<b>Totais</b>	<b>71 591</b>	<b>2 394 781</b>	<b>190 237</b>	<b>2 585 018</b>	<b>2 656 609</b>	<b>2 359 295</b>	<b>172 018</b>	<b>2 531 313</b>	<b>125 296</b>

- (a) Empréstimos cujo produto está registado, globalmente, na conta "Produto da emissão de empréstimos internos - 1999".
- (b) Resulta das emissões realizadas no período complementar, no montante de 190.458 milhares de contos, abatidas das menos valias apuradas na emissão da dívida, no valor de 221 milhares de contos.
- (c) Engloba a liquidação de encargos decorrentes da assunções de passivos, aquisições de créditos e "regularizações de responsabilidades" efectuadas ao abrigo dos artigos 63º e 64º da Lei do Orçamento para 1999, bem como os pagamentos efectuados no ano em análise referentes a regularizações cujas autorizações foram concedidas em 1998, no montante de 5.089 milhares de contos.
- (d) Em virtude do produto de emissão de empréstimos internos de 1999 ser proveniente da emissão de OT's, ECP e MTN, e no período complementar apenas se terem efectuado emissões de OT's, considerou-se que o produto de ECP e MTN foi convertido, na sua totalidade, em receita orçamental, "Passivos financeiros", sendo o saldo no final do ano imputado apenas às OT's.

No que respeita à aplicação do produto dos empréstimos em moeda nacional, como se encontra evidenciado no quadro anterior, o produto da emissão de bilhetes do Tesouro, de certificados de aforro, de "Euro Commercial Paper" e de "Medium Term Notes" foi integralmente aplicado no financiamento da execução orçamental.

Relativamente ao produto das Obrigações de Tesouro – Médio Prazo (OT) emitidas no ano em apreço em moeda nacional, como se evidencia no quadro anterior, ascendeu a 1.608.505 milhares de contos, a que acresce o valor do produto da emissão efectuada no período complementar, 190.237 milhares de contos, totalizando, assim, o produto da emissão de obrigações do Tesouro, efectuada ao abrigo da Lei do Orçamento de 1999, 1.798.742 milhares de contos.

Através da análise da aplicação do produto das emissões de "OT – Médio prazo" de 1999, verificou-se que o produto destas emissões foi aplicado da seguinte forma:

	(milhões de contos)
Financiamento genérico da execução orçamental	1 506,517
Por operações de tesouraria – financiamento de assunção de passivos, aquisição de créditos e de "regularização de responsabilidades", realizadas ao abrigo dos artigos 63.º e 64.º, da LO/99	166,928
<b>Total</b>	<b><u>1 673,445</u></b>



No que concerne ao saldo que transitou do ano anterior, depositado na respectiva conta do Tesouro, no valor de 71.591 milhares de contos, cerca de 66.502 milhares de contos, 93% daquele montante, foi aplicado no financiamento da execução orçamental, tendo o remanescente, cerca de 5.089 milhares de contos, sido aplicado na liquidação de encargos decorrentes de "regularizações de responsabilidades" cujas autorizações foram concedidas em 1998.

No que respeita à liquidação de encargos decorrentes da assunção de passivos, aquisição de créditos e regularização de responsabilidades realizadas ao abrigo dos artigos 63.º e 64.º da LOE/99, efectuada, ilegalmente, sem cobertura orçamental, por operações de tesouraria, tal é objecto de análise no ponto seguinte.

Relativamente ao produto dos empréstimos em moeda estrangeira, no valor de 333.567 milhares de contos, resultante, na sua totalidade, de empréstimos contraídos em 1999, dado não existirem saldos de empréstimos de anos anteriores depositados no Tesouro, nem se terem efectuado emissões no período complementar, o mesmo foi totalmente aplicado no financiamento da execução orçamental.

Refira-se, por último, que o saldo 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 da execução orçamental foram apuradas em função, não da execução real, mas dos saldos existentes nas respectivas contas relativas ao produto dos empréstimos.

A Direcção-Geral do Orçamento, entidade responsável pelo apuramento das necessidades de financiamento da execução orçamental, ouvida sobre o presente ponto 6.6, não fez quaisquer comentários.

### **6.6.3 – Assunção de passivos, aquisição de créditos e regularização de responsabilidades**

A Assembleia da República, pelo art.º 63.º - "Aquisição de activos e assunção de passivos", da Lei do Orçamento para 1999, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar:

- "a) A adquirir créditos e a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas públicas, e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas, designadamente no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro, no âmbito da decisão de dissolução ou extinção daquelas entidades, ou ainda da conclusão dos respectivos processos de liquidação;
- b) A assumir os passivos do Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto, da Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA, da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação."

Por sua vez, pelo art.º 64.º – "Regularização de responsabilidades", ficou o Governo também autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a regularizar, designadamente, as responsabilidades decorrentes de:

- "a) Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 1999;
- b) Cumprimento de obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde, até ao limite de 159 milhões de contos;
- c) Cumprimento de obrigações assumidas pelas sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e pelas empresas públicas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, total ou parcialmente, através da Direcção-Geral do Tesouro;
- d) Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;
- e) Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro";
- f) Cumprimento de obrigações do ex-Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas."

Para financiamento das operações referidas nos art.ºs 63.º e 64.º da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado, pelo artigo 74.º do mesmo diploma, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do limite fixado pelo art.º 73.º - "Financiamento do Orçamento do Estado" (501 milhões de contos), até ao limite de 250 milhões de contos, a que acresce o montante não utilizado da autorização concedida no art.º 66.º da Lei do Orçamento para 1998.

Pela Lei de Revisão do Orçamento (Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro), que alterou a Lei do Orçamento para 1999, foi aumentado para 277 milhões de contos o limite para a regularização de responsabilidades advenientes do cumprimento de obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no SNS (cfr. artigo 11.º) e, conseqüentemente, foi aumentado de 250 para 368 milhões de contos o limite previsto no referido artigo 74.º (cfr. artigo 12.º).

Relativamente ao limite efectivo para o acréscimo de endividamento líquido, é de salientar que, adicionando ao referido valor de 368 milhões de contos, o montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 66.º da LO/98, o referido limite ascendeu a cerca de 675,2 milhões de contos, como se demonstra:



	(em contos)
Limite de endividamento para 1998	<sup>1</sup> 343.284.645
Operações autorizadas em 1998	<sup>2</sup> - 36.041.501
Montante não utilizado em 1998	307.243.144
Montante indicado no art.º 74.º da LOE/99	+ 368.000.000
<b>Limite de endividamento para 1999</b>	<b><u>+ 675.243.144</u></b>

Deste modo, considerando que as operações autorizadas em 1999, a financiar utilizando o produto de empréstimos emitidos ao abrigo do artigo 74.º da LOE ascenderam a 292.224.468 contos, a que acresceu o montante de 40 milhões de contos referente à assunção de passivos da Parque Expo'98, autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento, mas utilizada sem recurso ao produto de empréstimos emitidos ao abrigo do artigo 74.º da LOE, totalizando 332.224.468 contos, o limite estabelecido foi muito superior ao que seria necessário, ascendendo o montante não utilizado desta autorização a 343.018.676 contos.

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

A DGT, na sua resposta, considera que o montante não utilizado da autorização se cifrou em 225.018.676 contos, menos 118 milhões de contos que o valor apurado pelos Serviços do Tribunal (343.018.676 contos).

Essa diferença só pode ser explicada pelo facto de a DGT considerar que "(...) o acréscimo do limite fixado para financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, previsto na Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro<sup>3</sup> (Lei que alterou o Orçamento do Estado para 1999), destinado à regularização de responsabilidades dos serviços integrados no SNS, não foi utilizado".

Não se entende a resposta da DGT, uma vez que, de acordo com os elementos constantes do processo analisado, a verba correspondente ao acréscimo resultante da Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro, destinada à regularização de responsabilidades dos serviços integrados no SNS, no montante de 118 milhões de contos, foi efectivamente transferida pela DGT, para o IGIF, com data valor de 28.01.2000, ao abrigo de um despacho conjunto que invoca a Lei de Revisão (cfr. ponto 1.3.2.2.). Aliás a DGT, na determinação do montante não utilizado da autorização (225.018.676 contos), considerou os 118 milhões de contos, como efectivamente utilizados.

O que a DGT não considera é os 118 milhões de contos como montante autorizado, o que é incompreensível. Com efeito, se aquele valor não tivesse sido autorizado pela Lei de Revisão do Orçamento, também não poderia ter sido utilizado, na medida em que foi através dessa Lei que foi

---

<sup>1</sup> Este valor diverge do constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, em virtude da inclusão do montante de 10.387.264 contos, correspondente à assunção, em 1997, de passivos da RAM, conforme propõe agora a DGT, na sua resposta, e que foi aceite.

<sup>2</sup> Valor corrigido, após audição da DGT.

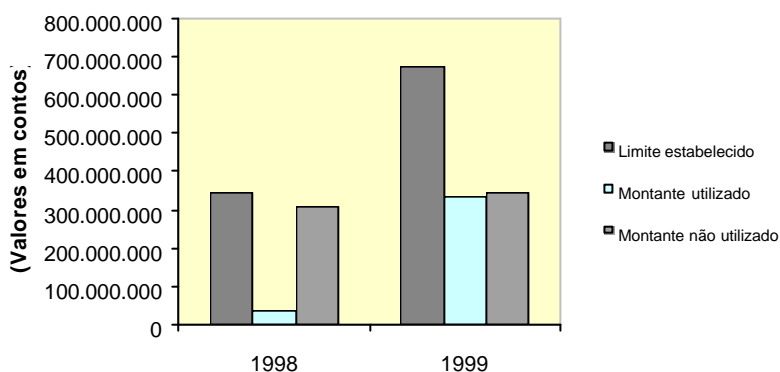
<sup>3</sup> No valor de 118 milhões de contos.

aumentado o limite inicialmente fixado de 159 para 277 milhões de contos para a regularização de responsabilidades dos serviços integrados no SNS.

A situação relatada, em que o limite para a realização deste tipo de operações, depende, ainda, da intervenção interpretativa da DGT, pouco razoável, no caso em apreço, e que poderá ser alterada no decorrer do tempo, vem reforçar a posição assumida pelo Tribunal de que a forma como esses limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, em que uma parte significativa não é quantificada, não sendo portanto publicitada, carece de transparência.

Os limites estabelecidos para os anos de 1998 e 1999, os montantes utilizados e os que, não tendo sido utilizados, transitaram para o ano seguinte, podem ser apresentados da seguinte forma gráfica:

**Gráfico VI.1 – Evolução dos limites fixados para a assunção de passivos e regularização de responsabilidades**



No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas em 1999, ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se, em seguida, à sua análise e apreciação.



**Quadro VI.19 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades**

<b>Operações/Entidades</b>	<b>Montantes</b>
1. - Lei n.º 87-B/98 (LOE/99) art.º 63.º ...	
... alínea a)	<b>48 482 932 386\$00</b>
1.1. - Portugal Frankfurt 97, SA	372 637 258\$00
1.2. - OGMA - Indústria Aeronáutica de Portugal, SA	6 155 555 720\$00
1.3. - EPAC - Empresa para Agroalimentação e Cereais, SA	1 954 739 408\$00
1.4. - Parque Expo'98, SA	40 000 000 000\$00
... alínea b)	<b>79 357 791\$00</b>
1.5. - GAPPA - Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto	79 357 791\$00
<b>Total (1)</b>	<b>48 562 290 177\$00</b>
2. - Lei n.º 87-B/98 (LOE/99) art.º 64.º ...	
... alínea a)	<b>190 000 000\$00</b>
2.1. - CRCB - Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau	190 000 000\$00
... alínea b)	<b>277 000 000 000\$00</b>
2.2. - Serviço Nacional de Saúde	277 000 000 000\$00
... alínea d)	<b>5 800 476 185\$00</b>
2.3. - Encargos com a descolonização	
2.3.1. - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	5 442 965 000\$00
2.3.2. - Banco Mello Comercial, SA	328 517 458\$00
2.3.3. - Banco Português do Atlântico, SA	28 993 727\$00
... alínea f)	<b>671 701 574\$00</b>
2.4. - Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas	671 701 574\$00
<b>Total (2)</b>	<b>283 662 177 759\$00</b>
<b>Total (1 + 2)</b>	<b>332 224 467 936\$00</b>

De salientar que a liquidação dos encargos decorrentes destas operações assumiu formas diferentes.

Os encargos com a assunção de passivos da Parque Expo'98, SA, no que concerne à parcela de 20 milhões de contos, correspondente a parte de um empréstimo no valor de 60 milhões de contos, foram liquidados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, já em 2000, utilizando o saldo existente na conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública", por insuficiência dos saldos das dotações orçamentais inscritas no capítulo 07 – Encargos com a dívida pública, no Orçamento do Estado para 1999, tendo estes pagamentos sido regularizados por contrapartida em dotações inscritas para esse efeito no OE/2000.

Os restantes encargos, decorrentes de operações efectuadas ao abrigo dos art.ºs 63.º e 64.º, no montante de 292.224.468 contos, à semelhança do procedimento adoptado em anos anteriores, não foram orçamentados, tendo sido pagos, ilegalmente, por operações de tesouraria, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano, ao abrigo do art.º 74.º da Lei do Orçamento.

De referir que, daquele montante, apenas foram pagos, em 1999, 166.928.456 contos, tendo o restante, no valor de 125.296.012 contos, sido liquidado no início de 2000, como se dá conta ao longo do texto.

É, ainda, de salientar que no ano em apreço se verificou uma inversão da tendência registada em anos anteriores para a redução destes encargos, liquidados por operações de tesouraria, cujo valor autorizado aumentou significativamente, cerca de 256,2 milhões de contos, relativamente ao ano de 1998.



Relativamente à ilegalidade destes pagamentos, o Ministro das Finanças não se pronunciou, tendo, por seu turno, a DGT, em síntese, referido que as referidas operações não são ilegais, "*...porquanto a Assembleia da República, (...), aprovou estas operações, autorizando o Governo a concretizá-las com o financiamento previsto no art.º 74º da mencionada Lei*" e que os "*(...) pagamentos tiveram como contrapartida financeira a utilização de Dívida Pública emitida com esta finalidade, tal como previa o art.º 74º da Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 1999 e não por Operações de Tesouraria*".

A mesma Direcção-Geral refere que "*(...) o produto da Dívida Pública emitida, neste caso, Obrigações do Tesouro, Bilhetes do Tesouro e Certificados de Aforro, é depositado numa conta de Operações de Tesouraria, a partir da qual é efectuado o pagamento*" e que o "*(...) pagamento destas operações é efectuado através da referida rubrica, mas não é correcto afirmar que os pagamentos foram efectuados por Operações de Tesouraria. Ou seja, o que é relevante é a forma de financiamento que está subjacente ao pagamento e não a conta que é utilizada para o concretizar*".

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, o facto de as operações em apreço terem sido autorizadas pela Assembleia da República, na respectiva Lei do Orçamento, não é razão para os respectivos pagamentos terem sido efectuados à margem do orçamento, por operações de tesouraria, sem expressão na conta de execução orçamental.

Uma questão é a autorização dada ao Governo pela Assembleia da República para a realização das operações em apreço e a fixação do acréscimo do endividamento, também da competência deste órgão, para financiar essas operações; outra, que é diferente, é a forma como as mesmas se concretizam.

Por seu turno, a realização dos pagamentos em causa por operações de tesouraria não é justificável pela contabilização do produto dos empréstimos respectivos em contas de operações de tesouraria, uma vez que o produto da emissão de empréstimos é sempre contabilizado, inicialmente, nas referidas contas, independentemente da sua finalidade.

A realização daqueles pagamentos, à margem do orçamento, por operações de tesouraria, deve-se, tão somente, ao facto de não terem sido inscritas, como deveriam, no Orçamento do Estado, nos mapas orçamentais a que se refere o art.º 12.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos, procedimento que viola, designadamente, o art.º 105.º da Constituição e o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado<sup>1</sup>.

### **6.6.3.1 – Assunção de passivos**

#### **6.6.3.1.1 – Portugal Frankfurt 97, SA**

Pelo Decreto-Lei n.º 177/96, de 21 de Setembro, foi criada a sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos denominada Portugal Frankfurt 97, SA – Sociedade Promotora da Presença de Portugal na Feira do Livro de Frankfurt 97.

Em 31.12.97 a sociedade deu por terminada a sua actividade, iniciando-se formalmente a liquidação em 01.04.98.

---

<sup>1</sup> Sobre a ilegalidade do pagamento de despesas públicas por operações de tesouraria, vide Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/88, de 29.11, publicado no DR, I Série, de 21.12.88.



Uma vez que os custos do projecto ultrapassaram os valores inicialmente previstos, a Portugal Frankfurt 97 tinha recorrido a financiamentos junto do Banco Comercial Português (BCP) até ao montante total de 375.000 contos.

Considerando que a sociedade não dispunha de verbas que lhe permitissem liquidar a dívida existente, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), deu o seu acordo a uma proposta de regularização da dívida da Portugal Frankfurt 97 perante o BCP, através da assunção pelo Estado do valor em dívida, em sede de liquidação da sociedade e de transferência para o accionista único, o Estado, da totalidade do activo e passivo da sociedade.

Para este efeito, o Estado, através da DGT, procedeu à aquisição das acções da sociedade detidas pelos restantes accionistas<sup>1</sup> por um valor simbólico, correspondente a 1\$00<sup>2</sup>. Pelo Decreto-Lei n.º 91/99, de 23 de Março, foi formalizada a dissolução da sociedade, com efeitos reportados a 31.03.98, e determinado que todo o seu património, activo e passivo, fosse liquidado por transmissão global para o Estado, através da DGT, permitindo a esta, ainda antes do registo do encerramento da liquidação da sociedade, regularizar a dívida perante o BCP.

Reunidas assim as condições para a assunção da dívida da Portugal Frankfurt ao BCP, o Ministro das Finanças, por despacho de 2 de Junho, ao abrigo do art.º 63.º, alínea a), da Lei do Orçamento, e do art.º 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 91/99, de 23 de Março, autorizou a liquidação do saldo devedor da conta da sociedade junto do BCP, até ao valor máximo de 375.000 contos, contra a entrega por parte daquele banco de documento de quitação.

Com data valor de 20.07.99, a DGT liquidou a dívida, no montante de 372.637.258\$00, mediante transferência da conta de operações de tesouraria "Produto dos empréstimos Internos – 1999".

### **6.6.3.1.2 – OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA**

No âmbito da sua actividade, a OGMA tem vindo a prestar serviços à República Angolana, quer através da delegação que mantém nesse país, quer nas instalações sitas em Portugal.

Atendendo à difícil situação económico-financeira da OGMA, resultante, em especial, de créditos sobre a República de Angola não liquidados, no montante aproximado de USD 33,2 milhões, decorrentes, na sua maior parte, de encomendas anteriores a 1995, a EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA<sup>3</sup>, propôs ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças que o Estado Português, através da Direcção-Geral do Tesouro, adquirisse os referidos créditos.

Colocada a operação à consideração dos Secretários de Estado da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, que emitiram pareceres favoráveis, o SETF proferiu o Despacho n.º 438/99, de 25 de Março, nos seguintes termos: "*...autorizo, com carácter de particular excepcionalidade, a aquisição dos créditos das OGMA sobre aquele país, referentes ao ano de 1998 (...)* Dado o carácter recorrente

---

<sup>1</sup> Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, Comissão dos Descobrimentos, ICEP, Parque Expo'98 e Fundo de Fomento Cultural.

<sup>2</sup> Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, ponto 7.2.2.4.4.5.

<sup>3</sup> Sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que tem por objecto a gestão de participações sociais detidas pelo Estado em sociedades ligadas directa ou indirectamente às actividades de defesa, "como forma indirecta de exercício de actividades económicas" (cfr. art.º 3.º, n.º 1, dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro).

*desta situação, o MF não pode garantir que estará sempre em condições de adquirir tais créditos, pelo que deverão os ministérios envolvidos definir o enquadramento financeiro adequado destas operações".*

Por despacho de 5 de Agosto, o Ministro das Finanças, ao abrigo do art. 63.º, alínea a), da Lei do Orçamento, autorizou a aquisição dos créditos detidos pela OGMA sobre a República de Angola, até ao limite de 33,2 milhões USD, condicionado ao montante titulado por notas promissórias a entregar pela OGMA aquando da celebração do contrato.

Deste modo, por contrato celebrado em 15.09.99, a OGMA cedeu à República Portuguesa créditos sobre o Banco Nacional de Angola de que era titular, no montante de 33,2 milhões USD, no contravalor em escudos de 6.155.555.720\$00, contra a entrega, por parte da OGMA, de notas promissórias emitidas pelo Banco Nacional de Angola, no montante de USD 33 508 219,46.

Nos termos deste contrato, a OGMA obriga-se, nomeadamente, a entregar à DGT o montante dos juros que, eventualmente, venha a receber, correspondentes ao período compreendido entre a data da celebração do contrato e a data de vencimento das promissórias de capital vincendas, bem como a envidar todos os esforços no sentido de os créditos cedidos virem a ser incluídos na quarta prioridade da Convenção Relativa ao Controlo dos Fluxos Cambiais Resultantes do "Evergreen Crude Petroleum Sales Contract" celebrado em 1987 entre a Petrogal e a Sonangol - Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola<sup>1</sup>.

De salientar, finalmente, que, tendo em conta operações de idêntica natureza realizadas em 1995 e 1996<sup>2</sup>, 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.

### **6.6.3.1.3 – EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, SA**

Pelo Decreto-Lei n.º 572-A/99, de 29 de Dezembro, a EPAC foi dissolvida, com efeitos reportados a 28.12.99 (art.º 1.º, n.º 1), sendo todo o património activo e passivo da sociedade liquidado por transmissão global para o accionista Estado, através da DGT (art.º 2.º, n.º 1)<sup>3</sup>.

Em Novembro de 1999, a EPAC informou a DGT de que se encontrava impossibilitada de liquidar os juros, imposto de selo respectivo, e uma comissão de gestão, referentes a um financiamento contratado com um sindicato bancário, parcialmente avalizado pelo Estado, que se venceriam em 30.12.99, no valor total de 2.027.039.333\$00, solicitando à DGT que procedesse ao seu pagamento.

Por despacho de 11.01.2000, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou, com efeitos reportados a 31.12.99, ao abrigo do art.º 63.º, alínea a) da Lei do Orçamento e do art.º 2.º, n.º 5, do Decreto-Lei 572-A/99, de 29 de Dezembro, o pagamento dos juros devidos pela EPAC em 30 de Dezembro de 1998, no valor de 1.949.076.282\$00, acrescido de juros diários de 404.509\$00.

---

<sup>1</sup> De acordo com a referida convenção são creditados em contas tituladas pelo Banco Nacional de Angola abertas junto de duas instituições de crédito portuguesas, utilizadas na liquidação de responsabilidades angolanas pela ordem de prioridades ali estabelecida, sendo a 4ª a "Liquidação de outros créditos de entidades portuguesas sobre entidades angolanas (...) com preferência para os relativos a exportações, garantidos pelo Estado português, vencidos e não pagos".

<sup>2</sup> Cfr. Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1995 – ponto 7.4.1.1.3.4 - e 1996 – ponto 7.4.1.1.3.3.1.

<sup>3</sup> A redacção deste parágrafo foi parcialmente alterada após a audição da DGT no âmbito do contraditório.



Com data valor de 13.01.2000, a DGT liquidou os juros referidos, no montante de 1.954.739.408\$00, por operações de tesouraria, através da conta "Produto de Empréstimos Internos – 1999"

#### **6.6.3.1.4 – Parque Expo´98, SA**

Na sequência do estabelecido no contrato-programa celebrado em 21.10.99 entre a Parque Expo´98 e o Estado Português, foi determinada a assunção pela República de dívida daquela empresa relativa a empréstimos garantidos pelo Estado, até ao valor global de 40 milhões de contos<sup>1</sup>, sendo parte da mesma, até ao montante de 20 milhões de contos, assumida no exercício orçamental de 1999, conforme Despacho do SETF n.º A-2064/99, de 17 de Novembro.

Nestes termos, ao abrigo do art.º 63.º alínea a) da Lei do Orçamento, o Governo, representado pelo SETF, no uso de competência delegada pelo Ministro das Finanças, por acordo celebrado com a Parque Expo´98, em 27.12.99, assumiu dívida desta, no montante global de 20 milhões de contos, relativa a dois empréstimos no valor de 10 milhões de contos cada, contraídos junto do Banco Europeu de Investimento em 1995 e 1996, avalizados pelo Estado<sup>2</sup>.

Posteriormente, pelo Despacho n.º A-2318/99, de 30 de Dezembro, o SETF, considerando que o Orçamento de Estado para o ano de 2000 não poderia entrar em vigor no dia 1 de Janeiro, *"e atendendo ao calendário de vencimento dos empréstimos garantidos pelo Estado de que é titular a Parque Expo´98, SA,"* determinou que a assunção da parcela remanescente da dívida desta entidade, no montante de 20 milhões de contos, fosse efectuada *"ainda durante o período complementar da execução orçamental de 1999"*.

Na sequência deste despacho, em 31.01.2000, foi celebrado novo acordo entre o Governo e a Parque Expo´98, ao abrigo do art.º 63.º, alínea a), da Lei do Orçamento, nos termos do qual foi assumida a referida parcela de 20 milhões de contos, correspondente a parte de um empréstimo no valor de 60 milhões de contos, contraído, em 1999, junto de um sindicato bancário liderado pelo Banco Chemical Finance.

Com data valor de 04.02.2000, foi liquidado pelo IGCP o referido montante de 20 milhões de contos, acrescido dos respectivos juros, no valor total de 20.179.506.849\$00, utilizando o saldo existente na conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública", dado os saldos das dotações orçamentais atribuídas àquele Instituto em 1999 para liquidação destes encargos serem insuficientes para fazer face a esta despesa.

Deste modo, o pagamento efectuado apenas foi regularizado através de dotações inscritas para o efeito no Orçamento do Estado de 2000.

#### **6.6.3.1.5 – GAPA – Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto**

O Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto foi criado pelo Decreto n.º 29 755, de 17 de Julho de 1939, tendo sido extinto pelo Decreto-Lei n.º 107/94, de 23 de Abril, o qual determinou que todo o seu património fosse transferido para a Direcção-Geral do Tesouro, ficando esta incumbida de proceder ao pagamento dos débitos do GAPA.

---

<sup>1</sup> Este compromisso resulta de Adenda ao contrato programa datada de 17.11.99.

<sup>2</sup> Ver Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1995 e 1996, ponto 7.6.2.1.2.

Através de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Mar de 20.06.94, foi constituída uma comissão liquidatária que, em 23.04.96, entregou as contas de liquidação do GAPA, reportadas a 21 de Dezembro do ano precedente.

Entre os débitos apurados pela comissão liquidatária figurava uma dívida ao Banco Pinto & Sotto Mayor (BPSM), no valor de 19.374.575\$00, relativa a dois empréstimos, no montante total de 20 000 contos, contraídos pelo GAPA em 1974 e parcialmente amortizados naquele ano, e ao desconto bancário de uma letra de câmbio no valor de 374.575\$00.

Relativamente a este passivo, a partir de 1980, desenvolveu-se um contencioso jurídico entre o Banco Pinto & Sotto Mayor e o Estado Português, que veio a culminar em acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa, em 4.04.89, e do Supremo Tribunal de Justiça, em Março de 1990, que confirmaram sentença da 1ª Instância, em que o Estado foi condenado a pagar o capital em dívida ao BPSM, e juros à taxa de 18,75%, acrescida de uma sobretaxa de mora de 2%, desde o vencimento dos títulos, em 17.02.79 e 28.05.79, respectivamente, até à data da liquidação.

Como referido, em 1994 foi publicado o Decreto-Lei n.º 107/94, de 23 de Abril, que regulou o processo de extinção do GAPA, fixando o prazo de um mês para os seus credores procederem à reclamação dos respectivos créditos, ficando a Direcção-Geral do Tesouro, por força do art.º 4º, incumbida de proceder ao seu pagamento. Nessa sequência, o BPSM reclamou os seus créditos, por carta datada de 18.05.94.

Aquele diploma, no n.º 1 do art.º 5.º, estabeleceu que *"a extinção do GAPA, operada pelo presente diploma, implica a cessação de contagem de quaisquer juros remuneratórios ou moratórios por dívidas por ele contraídas"*.

Em 20.08.99, o BPSM informou a DGT que o valor total da dívida do Estado se cifrava em 101.232.216\$00, correspondendo 81.875.641\$00 a juros vencidos até Setembro daquele ano.

Por sua vez, a DGT, tendo em conta o disposto no Decreto-Lei n.º 107/94, de 23 de Abril, e fundamentando-se em parecer do seu Gabinete de Apoio Jurídico, no qual se concluía que só deveria ser reconhecida àquela instituição de crédito o direito ao pagamento do capital em dívida, acrescido de juros até 23.04.94, data da publicação do referido Decreto-Lei, submeteu à autorização superior a regularização da dívida ao BPSM, no montante de 79.357.791\$00, "ao abrigo da alínea b) do art. 63.º da Lei n.º 87-B/98, de 31/12, e nos termos do art.º 74.º da mesma lei, mediante a utilização do produto dos empréstimos internos de 1999 emitidos para esta finalidade."

O montante proposto para regularização incluía o capital em dívida (19.374.575\$00) e juros até 24.04.94, no valor de 59.983.215\$00, do qual 54.201.701\$00 correspondente a juros calculados à taxa de 18,75% e 5.781.575\$00 à sobretaxa de mora.

Mediante despacho de autorização do Ministro das Finanças de 31.12.99, a DGT, em 26.01.2000, procedeu ao pagamento daquela importância ao BPSM, através da conta de operações de tesouraria "Produtos dos Empréstimos Internos - 1999"

Esta situação, como outras já analisadas pelo Tribunal, ao envolverem processos litigiosos com as entidades interessadas, 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, 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.



### 6.6.3.2 – Regularização de responsabilidades

#### 6.6.3.2.1 – CRCB – Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau

A Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau (CRCB) foi constituída pelo Decreto-Lei n.º 23 968, de 5 de Junho de 1934, tendo sido extinta pelo Decreto-Lei n.º 224/86, de 12 de Agosto, entrando em liquidação na data da publicação do diploma, determinando o seu art.º 5.º, n.º 5, que: *"Ao pessoal da CRCB será garantida a manutenção dos direitos que cabem ao seu pessoal reformado ou a reformar, competindo à comissão liquidatária assegurar junto da Caixa Geral de Aposentações a constituição das necessárias reservas matemáticas"*.

Assim, em 18.11.86, a Comissão Liquidatária da CRCB remeteu à Caixa Geral de Aposentações (CGA) os elementos necessários para que esta iniciasse o referido processo. Em resposta, através de ofício de 01.06.88, a Caixa Geral de Aposentações solicitou à Comissão Liquidatária a entrega do montante de 880.808 contos para garantia do pagamento das pensões complementares de aposentação e sobrevivência aos aposentados e pensionistas.

Em 1989, 1990 e 1997, a comissão liquidatária da CRCB entregou à CGA verbas no valor total de 651.801.346\$00, ficando em dívida a importância de 229.006.654\$00, por não dispor de meios financeiros que lhe permitissem o pagamento daquela verba.

Em 1998, na sequência de uma informação da Inspeção-Geral de Finanças sobre a conta de gerência daquela comissão relativa ao período de 9 de Maio a 31 de Dezembro de 1997, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, por despacho de 2 de Setembro, determinou: *"Ao Sr. Administrador Liquidatário, para que, em articulação com a CGA e a DGT, desenvolvam e proponham os mecanismos necessários para que a liquidação da CRCB fique definitivamente concluída até final do corrente ano"*.

Nesta sequência, o Decreto-Lei n.º 28/99, de 29 de Janeiro, veio dar a seguinte redacção ao já referido art.º 5.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 224/86, de 12 de Agosto: *"Ao pessoal da CRCB será garantida a manutenção dos direitos que cabem ao seu pessoal reformado ou a reformar, cabendo ao Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, habilitar o administrador liquidatário com a verba que se revelar necessária para que este assegure junto da Caixa Geral de Aposentações a constituição das necessárias reservas matemáticas"*.

Em Fevereiro de 1999, o Administrador Liquidatário da CRCB informou a Direcção-Geral do Tesouro do montante em dívida à CGA, 229.006.654\$00, como já referido, declarando estar a CRCB em condições de assumir o montante de 39.006.654\$00, e solicitando à DGT que procedesse à entrega do remanescente (190 mil contos), a fim de possibilitar o pagamento integral da dívida em causa.

A DGT, em Março de 1999, submeteu à consideração superior a entrega daquela verba ao Administrador Liquidatário, propondo que a mesma se processasse ao abrigo da alínea a) do art.º 64.º da Lei do Orçamento, o que mereceu o acordo do SETF e foi autorizado pelo Ministro das Finanças, por despacho de 13.04.99.

Ao abrigo deste despacho, a Direcção-Geral do Tesouro, em 29 do mesmo mês, utilizando para o efeito a conta de operações de tesouraria "Produto dos Empréstimos Internos – 1999", entregou a referida verba de 190.000.000\$00 ao Administrador Liquidatário, que, em 30.04.99, liquidou a importância em dívida à Caixa Geral de Aposentações.

### 6.6.3.2.2 – Serviço Nacional de Saúde

Nos termos da alínea b) do art.º 64.º da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado a regularizar obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS), até ao limite de 159 milhões de contos<sup>1</sup>.

Para execução daquela norma, os Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças, do Orçamento e da Saúde, pelo Despacho Conjunto n.º 124/99, de 18 de Janeiro, determinaram a transferência para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) de um montante até 159 milhões de contos, a ser afectado aos vários serviços integrados no SNS, para regularização de dívidas a fornecedores externos.

A transferência daquela verba seria iniciada logo após a apresentação pelo IGIF de proposta devidamente quantificada, com explicitação dos montantes atribuídos a cada instituição, cabendo à DGT proceder à referida transferência em quatro "tranches" quinzenais, não devendo o valor de cada uma das "tranches" ultrapassar 40 milhões de contos.

O mesmo despacho determinou ainda que "A DGO e a IGF, nas suas acções de auditoria, procederão à verificação da correspondente documentação e respectivos pagamentos, informando em conformidade a DGT".

Em 29.01 e 15.02.99, o IGIF remeteu à DGT um conjunto de mapas discriminando as verbas a atribuir a cada serviço, solicitando a disponibilização da 1.ª "tranche", no valor de 40 milhões de contos.

O Ministro das Finanças, ao abrigo do art.º 64.º alínea b) da Lei do Orçamento, autorizou, por despacho de 2 de Março, a transferência solicitada pelo IGIF, que a DGT efectuou, com data valor de 04.03.99, através da conta de operações de tesouraria "Produto dos Empréstimos Internos – 1999". Igualmente foi autorizada pelo Ministro das Finanças, por despacho de 19 de Março 1999, a transferência quinzenal para o IGIF das restantes três "tranches", no valor total de 119 milhões de contos, que foram disponibilizadas pela DGT, utilizando o produto de empréstimos internos emitidos no ano.

Na sequência da Lei de Revisão do Orçamento, que autorizou o aumento para 277 milhões do limite de 159 milhões de contos estabelecido inicialmente para as regularizações em causa, foi determinada, pelo Despacho Conjunto da Ministra da Saúde e do Secretário de Estado do Orçamento, de 31 de Dezembro de 1999, a transferência para o IGIF de verbas até 118,362 milhões de contos<sup>2</sup> e definidos os procedimentos a adoptar, em termos análogos aos definidos pelo referido Despacho Conjunto n.º 124/99.

Em 31.12.99, o IGIF remeteu à DGT novo conjunto de mapas com a discriminação das verbas a atribuir, no montante global de 118 milhões de contos, solicitando a sua disponibilização, tendo o Ministro das Finanças, por despacho de 31.12.1999<sup>3</sup>, autorizado a entrega da referida verba, que a DGT transferiu para o IGIF, com data valor de 28.01.2000, através da conta de operações de tesouraria "Produto dos Empréstimos Internos – 1999".

---

<sup>1</sup> Conforme já referido, este limite foi aumentado para 277 milhões de contos, pela Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro.

<sup>2</sup> Admite-se ser lapso, uma vez que o aumento de limite, autorizado pela Lei de Revisão do Orçamento, foi de 118 milhões de contos.

<sup>3</sup> Data corrigida, tendo em conta a resposta da DGT.



De referir que, no âmbito das competências que lhe foram atribuídas pelo Despacho Conjunto n.º 124/99, acima citado, a Inspeção Geral de Finanças (IGF) procedeu a uma auditoria ao "Processo extraordinário de regularização das dívidas dos serviços integrados no SNS", no que se refere às quatro primeiras "tranches", no valor de 159 milhões de contos, tendo concluído que, em regra, as instituições de saúde auditadas cumpriram os procedimentos previstos naquele Despacho.

Relativamente às regularizações de dívidas do SNS efectuadas no âmbito das "regularizações de situações do passado" ou "de responsabilidades", por operações de tesouraria, e tendo em conta as regularizações efectuadas em 1995 e 1996<sup>1</sup>, a República Portuguesa regularizou até 1999 responsabilidades de serviços integrados no SNS no montante total de 387.715.148 contos.

#### **6.6.3.2.3 – Encargos com a descolonização**

##### **6.6.3.2.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social**

Em 1999, foi autorizada a transferência para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) de 5.442.965 contos, destinados a reembolsos de prestações sociais a beneficiários de Instituições de Previdência das ex-colónias, pagas pelo IGFSS entre Dezembro de 1998 e Outubro de 1999.

Como se referiu em anteriores Pareceres, a Segurança Social tem vindo a suportar estes encargos, nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20 de Fevereiro, o qual determinou que o financiamento dos encargos com as referidas prestações deveria ser suportado pela verba "Encargos com a Descolonização" do Ministério das Finanças, "*...o qual transferirá, anualmente, para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social as verbas necessárias, nos termos a estabelecer por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do Orçamento e da Segurança Social*".

Todavia, como tem vindo a verificar-se em anos anteriores, os reembolsos ao IGFSS foram realizados ao abrigo do disposto no art.º 64.º, alínea d), da Lei do Orçamento, por operações de tesouraria, utilizando o produto de empréstimos emitidos em 1999, como proposto pela Direcção-Geral do Tesouro e aprovado por Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado das Finanças.

De referir que do montante total autorizado, 5.442.965 contos, apenas foram reembolsados, em 1999, 852.752 contos, com data valor de 26 de Abril, tendo o remanescente, no valor de 4.590.213 contos, sido entregue já em Janeiro de 2000.

Deste modo, 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.

De salientar que o Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social elaborou um projecto de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, relativo aos encargos com as prestações de beneficiários de instituições das ex-colónias portuguesas, enviado à DGT em

---

<sup>1</sup> Cfr. Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1995 e 1996, pontos 7.4.1.1.3.4 e 7.4.1.1.3.3.1, respectivamente.



Abril do corrente ano, visando a inscrição orçamental das verbas necessárias à liquidação dos encargos em causa, em rubrica própria do orçamento do Ministério das Finanças.

Todavia, através da Informação n.º 681/2000, de 7 de Junho, a Direcção-Geral do Tesouro encaminhou o assunto para o Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, defendendo que a criação de rubrica orçamental própria no capítulo 60.º do Orçamento do Estado "*Gera a duplicação na esfera do Ministério das Finanças de mecanismos de cobertura financeira para fazer face a encargos decorrentes do processo de descolonização*" e "*Pode suscitar dúvidas quando à opção a tomar para a satisfação de outras eventuais responsabilidades, emergentes do processo de descolonização, que venham a surgir*", sugerindo, em alternativa, que fosse alterado o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro, no sentido de transferir para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade a regularização destes encargos.

Refira-se que nessa Informação da DGT, a propósito das duas formas distintas de cobertura financeira para assegurar a regularização de encargos de descolonização – por dotação orçamental e por operações de tesouraria – é afirmado que "*...reflectem-se de forma diferente ao nível da despesa, na medida em que o mecanismo de regularização de situações do passado, suportado financeiramente através do produto da emissão de dívida pública, não afecta o "deficit" do próprio ano a que respeita a regularização*".

Sobre esta Informação o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou o Despacho n.º 1051/2000 – SETF, de 11 de Julho, remetendo-a ao Secretário de Estado do Orçamento, com o pedido de uma análise do impacto contabilístico do referido projecto, desconhecendo-se posteriores desenvolvimentos deste processo.

#### **6.6.3.2.3.2 – Banco Mello, SA**

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, o Ministério das Finanças, através da DGT, tem vindo a reembolsar o Banco Mello (sucessor da ex-União de Bancos Portugueses, sucessor, por sua vez, do ex-Banco de Angola) de encargos suportados com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados do ex-Banco de Angola ou seus familiares.

Mediante autorização do Ministro das Finanças e do SETF, a DGT reembolsou o Banco Mello, em 1999, por operações de tesouraria, das quantias de 166.204.680\$00 e 162.312.778\$00, correspondendo, respectivamente, a montantes despendidos no 2.º semestre de 1998 e no 1.º semestre de 1999 relativos a encargos com pensões de reforma e de sobrevivência<sup>1</sup>.

Tendo em conta as regularizações efectuadas no ano em apreço, bem como as concretizadas em anos anteriores, no montante total de 3.578.761.348\$50, o valor dos reembolsos efectuados ao abrigo do Despacho Normativo n.º 185/79, sem cobertura orçamental, ascendeu até ao final de 1999, a 3.907.278.806\$50.

---

<sup>1</sup> No que respeita à situação que tem vindo a ser referida em Pareceres anteriores, relativa ao reembolso de diuturnidades, contribuições para os SAMS e outros benefícios sociais, sucessivamente reclamado pelo Banco, a mesma manteve-se em 1999, não tendo a DGT procedido ao seu pagamento, por se considerar que aqueles encargos não se encontram abrangidos pelo Despacho Normativo n.º 185/99, que regula esta matéria.



#### **6.6.3.2.3.3 – Banco Português do Atlântico, SA**

A operação em apreço, à semelhança da analisada no ponto anterior, respeita à regularização de encargos de descolonização que têm sido suportados pelo Banco Português do Atlântico (BPA), referentes a encargos com pensões a reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola.

Precedido de despacho de concordância do Ministro das Finanças, a DGT, com data valor de 27.12.99, procedeu à liquidação da importância de 28.993.727\$00, correspondente a encargos suportados pelo BPA com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola, no período compreendido entre 01.05.94 e 31.05.99, por operações de tesouraria, através da conta "Produto de Empréstimos Internos – 1999".

Considerando os pagamentos efectuados em anos anteriores, o Banco Português do Atlântico foi reembolsado pelo Estado Português, em 1989, 1994 e 1999, do montante total de 86.401.980\$00, através de pagamentos, sem cobertura orçamental, de encargos com pensões de reformados e pensionistas do Montepio de Moçambique e do ex-Banco Comercial de Angola.

#### **6.6.3.2.4 – Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas**

Pelo Decreto-Lei n.º 395/79, de 21 de Setembro, foi criado, junto do Instituto Nacional de Seguros, o Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas (FCSC).

O Decreto-Lei n.º 283/90, de 18 de Setembro, que veio definir o novo sistema de seguro de colheitas, revogando o Decreto-Lei n.º 395/79, através do seu art.º 10.º, criou um novo Fundo, com a mesma designação do anterior, ao qual lhe sucedeu, assumindo a universalidade dos seus direitos e obrigações.

Através do Decreto-Lei n.º 253/91, de 18 de Julho, foi alterada a redacção do referido artigo 10.º e estabelecido que as responsabilidades financeiras do antigo Fundo seriam assumidas pela Direcção-Geral do Tesouro.

Por seu turno, pelo Decreto-Lei n.º 20/96, 19 de Março, que criou o "Sistema Integrado de Protecção contra as Aleatoriedades Climáticas" (SIPAC), foram revogados os referidos Decretos-Lei n.ºs 383/90 e 253/91, e estabelecido, no que respeita aos direitos e obrigações do FCSC, que seriam assegurados *"...até à sua liquidação, nos termos a definir por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas."*

Nestes termos, e ao abrigo do artigo 72.º da Lei do Orçamento, que estabeleceu que *"O processo de liquidação do ex-Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas e a transferência para a Direcção-Geral do Tesouro dos direitos e obrigações apurados serão regulados por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas"*, foi publicada a Portaria n.º 701/99, de 25.06, que efectivou a extinção do Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas criado pelo Decreto-Lei n.º 283/90, de 18 de Setembro.

Nos termos dos n.ºs 2.º e 3.º da referida portaria, os direitos e obrigações do FCSC, à data da sua extinção, são assumidos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, competindo ao ISP, para a concretização de tal assunção, o apuramento dos créditos e das responsabilidades financeiras do Fundo que, uma vez apurados, seriam transferidos para a DGT.

Por despacho do Ministro das Finanças, de 23 de Dezembro, proferido ao abrigo da alínea f) do artigo 64.º da Lei do Orçamento, foram autorizados pagamentos a várias seguradoras, no montante total de 671.701.574\$00, respeitantes a responsabilidades financeiras do Fundo apuradas pelo ISP e com referência a Março de 96, mediante a utilização do produto dos empréstimos internos emitidos em 1999, tendo os pagamentos sido efectuados em Janeiro de 2000.

Assim, tendo em conta as regularizações efectuadas nos anos de 1991, 1993 e 1999, utilizando o mesmo mecanismo, o Estado Português reembolsou as seguradoras de encargos da mesma natureza no montante global de 3.587 milhares de contos.

## **6.7 – Amortizações e encargos com a dívida pública**

Como foi referido no ponto 6.6.1, a partir de 1999, o Instituto de Gestão do Crédito Público adoptou um novo conceito para as menos valias associadas a *swaps*, que passaram a corresponder às diferenças entre os recebimentos e pagamentos efectuados, sendo o encaixe menor do que os fundos saídos, registando-se, na situação inversa, mais valias.

Por outro lado, foi determinado pelo seu Conselho Directivo que os fluxos gerados pelos contratos de *swap* deveriam ser objecto de registo específico e independente dos fluxos dos respectivos empréstimos. Todavia, tendo em conta que a classificação económica das despesas públicas não contempla especificamente os fluxos de *swaps* e que a realização destas operações tem por objectivo alterar os encargos decorrentes dos empréstimos a que estão associadas, o IGCP optou 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 modo, os valores das despesas com juros, inscritos, quer na conta de gerência referente a encargos com a dívida pública, quer nos mapas enviados à Direcção-Geral do Orçamento para inclusão na Conta Geral do Estado, não correspondem ao seu montante efectivo – valores dos juros pagos aos mutuantes/investidores.

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, da especificação das receitas e despesas, consagradas nos art.ºs 5.º e 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, implicando, como se referiu, o desvirtuamento dos valores constantes da Conta Geral do Estado, no capítulo 07 – Encargos da dívida pública", do orçamento do Ministério das Finanças, e da sua conta de gerência, relativos a juros da dívida pública.

De referir, contudo, que se afigura legítimo, e mesmo positivo, o interesse do IGCP em evidenciar os efeitos das operações activas de gestão da dívida em termos de custos efectivos. Não sendo aceitável, pelos motivos apontados, o procedimento descrito, poderia conseguir-se tal objectivo, eventualmente, através do desenvolvimento desta matéria, explicitando as operações realizadas e os seus efeitos em termos de custos, no relatório da Conta.

O IGCP, ouvido sobre este ponto, remete para a resposta dada ao ponto 6.6.1, considerando, conforme se encontra transcrito naquele ponto, que é matéria insuficientemente tratada nas normas que actualmente regem a contabilidade pública, e acrescentando ter já tomado iniciativas no sentido da sua clarificação, embora não refira quais.



Noutro âmbito, é de salientar que, embora a Lei n.º 7/98, conforme já referido, tenha eliminado a tradicional dicotomia dívida interna/dívida externa, consagrando a distinção entre dívida em moeda nacional e dívida em moeda estrangeira, essa alteração, incompreensivelmente, não se fez sentir quer no capítulo 07 — Encargos com a dívida pública, do Ministério das Finanças, quer na conta de gerência do IGCP, em que as amortizações e encargos com a dívida continuaram a ser classificadas nas subdivisões "Amortizável interna" e "Amortizável externa".

Na sua resposta, o IGCP reconhece que seria mais correcto utilizar as designações introduzidas pela referida Lei, salientando que as designações anteriores já estavam associadas à natureza da moeda e que "(...) o que se alterou foi o facto de a moeda nacional ter passado desde 1999 a ser o euro, integrando o escudo e as restantes moedas euro."

Por seu turno a DGO, na sua resposta, refere que "(...) as designações correctas "amortizável em moeda nacional" e "amortizável em moeda estrangeira" foram já adoptadas no orçamento do Estado para 2000".

### 6.7.1 – Valores constantes da CGE e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público

No ano em apreço, de acordo com os valores inscritos no capítulo 07 – Encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações, juros e outros encargos com a dívida, teriam totalizado 2.538.036,6 milhares de contos.

Contudo, tendo em conta os valores apresentados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no "Mapa do desenvolvimento dos encargos da dívida pública"<sup>1</sup>, o valor efectivo daquelas despesas seria cerca de 2.621.223,8 milhares de contos, existindo uma diferença de 83.187,1 milhares de contos entre os valores apresentados nos dois documentos.

No Quadro n.º VI.20 dá-se conta destes valores, bem como do montante das amortizações apresentado no mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 1999" da Conta Geral do Estado.

**Quadro VI.20 – Amortizações e encargos com a dívida pública**

(em escudos)

Amortizações /Encargos	Montantes				
	CGE - Cap.º 07 "Encargos c/ dívida pública Ministério das Finanças " (1)	CGE – Mapa5.2 "Movimento da dívida directa do Estado" (2)	Conta de gerência do IGCP (3)	Diferenças (1) - (3)	Diferenças (2) - (3)
Amortizações	1 946 868 643 534	2 008 260 546 583	2 027 343 232 148	-80 474 588 614	-19 082 685 565
Juros	586 857 789 467	n.a.	589 918 930 946	- 3 061 141 479	n.a.
Outros encargos	4 310 200 000	n.a.	3 961 592 862	+ 348 607 138	n.a.
<b>Total</b>	<b>2 538 036 633 001</b>	<b>2 008 260 546 583</b>	<b>2 621 223 755 956</b>	<b>-83 187 122 955</b>	<b>-19 082 685 565</b>

<sup>1</sup> Mapa anexo à conta de gerência do IGCP – Encargos com a dívida pública.

As diferenças observadas entre os valores apresentados no capítulo 07 e os inscritos na conta de gerência do IGCP relativa aos 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", por conta das respectivas dotações orçamentais, não sendo tidos em conta os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) como aplicação das receitas das reprivatizações, as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (Saldo dos encargos pagáveis) e, em sentido contrário, os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado. Estes saldos, repostos em 2000 como receita desse ano, ascenderam a cerca de 38,9 milhões de contos.

No caso dos juros, há ainda a assinalar a utilização de "juros corridos"<sup>1</sup>, valores que apenas constam do mapa da conta de gerência do IGCP.

Refira-se, por último, que os valores das amortizações registados na conta de gerência diferem, igualmente, dos que constam do mapa 5.2 – "Mapa do movimento da dívida directa" da CGE, pelo 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 e, ainda, pelo facto de no referido mapa não estar considerado, no valor das amortizações, o IRS que incidiu sobre os rendimentos dos Certificados de Aforro – Série B, que são ali registadas pelo valor líquido, bem como o valor das obrigações do empréstimo 3% (conversão de 1902) sorteadas para amortização que já se encontravam convertidas em dívida consolidada, nos termos do art.º 4º do Decreto – Lei n.º 30 390, de 20/04/1940.

### 6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida

A análise das amortizações e encargos com a dívida pública em 1999, a que se procede de seguida, é realizada com base nos valores constantes da conta de gerência do IGCP, embora, em relação aos juros e aos outros encargos da dívida, os respectivos valores tenham sido objecto de correcções por parte dos serviços de apoio do Tribunal.

Relativamente aos juros a correcção resulta, como foi referido anteriormente, de os valores constantes da conta de gerência do IGCP não corresponderem aos montantes efectivamente pagos aos investidores, devido ao facto do Instituto, no ano de 1999, fazer reflectir nestas despesas os resultados (negativos e positivos) das operações de *swaps* realizadas. Assim, nas rubricas de juros de empréstimos em moeda estrangeira e em moeda nacional estão reflectidos não apenas os juros desses empréstimos como também o resultado dos *swaps*.

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos juros efectivamente pagos aos mutuantes/investidores, bem como o resultado das operações de *swaps* realizadas em 1999.

---

<sup>1</sup> Juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.



**Quadro VI.21 – Juros e resultados de swaps**

(em escudos)

Juros/Resultados dos swaps	Montantes
Em Moeda Nacional <sup>(1)</sup>	558 014 752 084,0
Juros pagos aos investidores	559 922 860 490,0
Resultados líquidos dos swaps (positivos)	<b>- 1 908 108 406,0</b>
Em Moeda Estrangeira <sup>(2)</sup>	<b>31 904 178 862,0</b>
Juros pagos aos investidores	35 259 903 130,0
Resultados líquidos dos swaps (positivos)	- 3 355 724 268,0
<b>Total (1)+(2)</b>	<b>589 918 930 946,0</b>

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

No que respeita à correcção realizada no valor dos "Outros encargos da dívida", deve-se ao facto de no montante apresentado no mapa da conta de gerência do Instituto estar incluída uma comissão anual de gestão atribuída ao IGCP<sup>1</sup>, no valor de 922 661 contos, cujo valor foi integralmente aplicado em despesas do seu funcionamento, como se desenvolverá adiante.

**Quadro VI.22 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida**

(em milhões de contos)

Encargos	1998		1999		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	(a) 2 823,8	82,1%	2 027,3	77,2%	-796,5	- 28,2%
Juros	612,1	17,8%	(b) 595,2	22,7%	- 16,9	- 2,8%
Outros encargos da dívida	2,6	0,1%	(c) 3,0	0,1%	0,4	+ 15,4%
<b>Total</b>	<b>3 438,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 625,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>-813,0</b>	<b>- 23,6%</b>

(a) Difere do valor apresentado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998 por respeitar ao valor da despesa efectiva, enquanto o valor apresentado naquele Parecer correspondia ao valor constante do mapa do movimento da dívida directa.

(b) Difere do valor constante da conta do IGCP, em mais 5,3 milhões de contos, pelos motivos referidos no ponto 6.7.2.1.

(c) Difere do valor constante da conta do IGCP, em menos 0,9 milhões de contos, pelos motivos que se apresentam no ponto 6.7.2.2.

Como se pode observar no quadro supra, o valor das amortizações e encargos com a dívida pública, em 1999, ascendeu a cerca de 2 625,5 milhões de contos, verificando-se, em relação ao ano anterior, uma diminuição de 813 milhões de contos, cerca de 23,6%. Contudo, importa salientar o aumento, cerca de 15,4%, registado nos "Outros encargos com a dívida" relativamente ao ano precedente, que será objecto de análise mais adiante.

<sup>1</sup> Pelo Despacho n.º 2 480/99 (2ª Série), de 11 de Fevereiro, do Ministro das Finanças.

### 6.7.2.1 – Análise da evolução das amortizações e juros

A diminuição das despesas com amortizações e encargos com a dívida pública no ano em apreço ficou a dever-se, no essencial, à redução das amortizações, no valor de 796,5 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 28,2%, correspondendo a cerca de 98% do decréscimo global registado.

A diminuição registada no valor das amortizações em relação ao ano precedente, mantendo a tendência observada em 1998 relativamente a 1997, reflecte a preferência que tem vindo a ser dada, ao longo dos últimos anos, à emissão de instrumentos de longo prazo, com o objectivo de aumentar a duração e a maturidade média da carteira de dívida.

Também nas despesas com juros, que se cifraram em 595,2 milhões de contos, correspondendo 94,1% deste montante aos juros pagos em moeda nacional e 5,9% a juros pagos em moeda estrangeira, se verificou uma redução, no valor de 16,9 milhões de contos. No entanto, dado o forte decréscimo das amortizações, o peso relativo dos juros aumentou, representando 22,7% do total das amortizações e encargos, contra 17,8% no ano anterior.

Relativamente ao resultado de *swaps* realizados em 1999, de acordo com informação prestada pelo IGCP, registou-se um resultado positivo, tendo sido abatido aos juros 5,3 milhões de contos, correspondendo cerca de 3,4 e 1,9 milhões de contos às rubricas de juros em moeda estrangeira e em moeda nacional, respectivamente, como se pode observar no quadro n.º VI.21.

Em resultado da diminuição das amortizações e juros, o seu peso relativo no PIB sofreu uma redução significativa, cerca de 5,5 pontos percentuais, relativamente aos valores homólogos do ano precedente, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro VI.23 – Peso das amortizações e juros no PIB**

(em milhões de contos)

Anos	Juros (1)	Amortizações (2)	Total (3)	PIB (4)	Amort. + Juros/PIB (5) = (3)/(4) (%)	Juros/PIB (6) = (1)/(4) (%)
1998	612,1	2 823,8	3 435,9	19 245,7	17,9	3,2
1999	595,2	2 027,3	2 622,5	21 176,8	12,4	2,8

A evolução registada manteve a tendência observada no ano anterior, com uma redução de 3,2% em 1998 para 2,8% no ano em apreço.

Idêntica tendência se verificou no peso relativo dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, -1,4 e -0,7 pontos percentuais, respectivamente, como se verifica no quadro seguinte:

**Quadro VI.24 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas**

(em milhões de contos)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes (%)	Juros/Receitas efectivas (%)
1998	612,1	4 639,1	5 530,6	13,2%	11,1%
1999	595,2	5 057,5	5 724,6	11,8%	10,4%



No quadro seguinte apresentam-se as amortizações e encargos com juros, desagregados por dívida em moeda nacional e em moeda estrangeira.

**Quadro VI.25 – Amortizações e juros, por tipo de moeda**

(em milhões de contos)

<b>Amortizações/Juros</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
<b>Dívida em moeda nacional</b>	<b>2 456,3</b>	<b>93,7</b>
Juros	559,9	21,4
Amortizações	1 896,4	72,3
<b>Dívida em moeda estrangeira:</b>	<b>166,2</b>	<b>6,3</b>
Juros	35,3	1,3
Amortizações	130,9	5,0
<b>Total</b>	<b>2 622,5</b>	<b>100,0</b>

Verifica-se uma forte predominância das amortizações e juros da dívida em moeda nacional, que representam 93,7% do total, dos quais 72,3% respeitam a amortizações, facto que, naturalmente, está associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, 94,9% em 31.12.98 e 92,6% em 31.12.99.

Esta situação encontra alguma analogia com a distribuição destas despesas por dívida interna e dívida externa observada nos anos anteriores. Contudo, os valores constantes do quadro acima não são comparáveis com os de anos anteriores, dada a nova forma como estas despesas se encontram agregados.

As consequências desta alteração podem avaliar-se notando que enquanto em 1998 as amortizações e juros da dívida interna e externa representavam cerca de 86,3% e 13,7% do total, respectivamente, no ano em apreço, como acima se referiu, os pesos relativos das amortizações e juros da dívida em moeda nacional e moeda estrangeira passaram para 93,7% e 6,3%.

#### **6.7.2.2 – Análise da evolução dos "Outros encargos com a dívida pública"**

Em 1999, as despesas com "Outros encargos da dívida" apresentam um acréscimo de 15,4%, relativamente ao ano precedente (cfr. Quadro n.º VI.22).

As respectivas dotações orçamentais encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no capítulo 07 – "Encargos da dívida pública"; Divisão 01 – "Instituto de Gestão de Crédito Público"; na rubrica de classificação económica 03.02.01 – "Outros encargos correntes da dívida/Despesas diversas", subdividida nas alíneas A) "Diferenças de câmbio" e B) "Despesas com serviços da dívida pública".

Em despesas cambiais, processadas pela alínea A) "Diferenças de Câmbio", foram registados 180,6 contos, enquanto no ano precedente foi inscrito na mesma rubrica o montante de 155,5 contos<sup>1</sup>, o que

<sup>1</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE/1998, ponto 6.6.3.



representa um aumento de 16,1%. Esta despesa está associada ao empréstimo externo designado "3% conversão de 1902 - Fundo Externo", resultando da variação das taxas de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, cujo contravalor em escudos foi inscrito nas despesas com os juros e amortizações da dívida externa, e a taxa de câmbio em vigor na data em que o Tesouro procedeu ao seu reembolso aos bancos pagadores.

Quanto aos encargos processados pela alínea B) "Despesas com serviços da dívida pública", as despesas registadas nesta rubrica ascenderam, em 1999, a 3.961.412 contos, correspondendo 58,9% deste montante a despesas com a dívida em moeda nacional, 12,5% a encargos com a dívida em moeda estrangeira e 28,6% a despesas que não podem ser imputadas a nenhum tipo de dívida, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro VI.26 – Despesas com serviços da dívida pública**

(em escudos)

Encargos	Valores de 1999
Dívida em moeda nacional	2 332 227 884
Dívida em moeda estrangeira	495 183 166
"Outros"	1 134 001 258
<b>Total</b>	<b>3 961 412 308</b>

No quadro seguinte dá-se conta da forma como se distribuíram em 1999 as despesas com a dívida em moeda nacional e em moeda estrangeira.

**Quadro VI.27 – Despesas com serviços da dívida pública, por tipo de moeda**

(em escudos)

Encargos	Valor
<b>Dívida em moeda nacional</b>	<b>2 332 227 884</b>
Comissões por pagamento de encargos:	670 117 043
À CVM	278 711 614
Aos agentes pagadores	2 242 946
Do empréstimo "Tesouro Familiar"	6 542 786
"Outros" (a)	382 619 697
Comissões por emissão de dívida	1 316 665 535
Comissões aos CTT por colocação de certificados de aforro	345 445 306
<b>Dívida em moeda estrangeira</b>	<b>495 183 166</b>
Comissões por pagamento de encargos	8 389 213
Comissões por colocação de dívida	486 793 953
<b>Total</b>	<b>2 827 411 050</b>

Fonte: "Mapa do desenvolvimento dos encargos da dívida pública".

(a) A designação constante do mapa do IGCP, para estes encargos é "Comissões – Pagamento de encargos em Moeda Nacional", mas devido à estrutura adoptada na elaboração deste quadro, optou-se por utilizar a designação "outros", uma vez que estão em causa comissões imputadas a diversos empréstimos e entidades.



Pelos motivos apresentados anteriormente, não são comparáveis os valores dos encargos registados em 1998, em dívida interna e dívida externa, e os que, em 1999, são imputados a dívida em moeda nacional e em moeda estrangeira, pelo que a análise dos valores apresentados incidirá sobre outros tipos de variações. Contudo, no tocante ao valor global destes encargos, é de salientar um aumento, em relação ao ano precedente, de cerca de 190,9 milhares de contos, correspondendo um acréscimo de 7,2%. (Cfr. quadro n.º VI.28)

Relativamente às despesas com a dívida em moeda nacional, como se pode observar no quadro anterior, é às comissões por emissão de dívida que pertence o maior montante, cerca de 56,5% do total destas despesas, o equivalente a 1 316,7 milhares de contos.

As comissões por pagamento de encargos, no valor de 670,1 milhares de contos, cerca de 28,7% do total das despesas em análise, respeitam a comissões pagas à CVM, aos agentes pagadores e a "Outros", sendo este último o que regista o valor mais elevado, cerca de 382,6 milhares de contos, o que se justifica por aqui estarem incluídas comissões pagas a diversas entidades e correspondentes a vários empréstimos.

No que respeita às comissões por colocação de Certificados de Aforro, pagas aos CTT, é de salientar uma redução de cerca de 26,5%, em relação ao ano anterior. Com efeito, no ano em análise estes encargos cifraram-se em 345.445 contos, menos 124.416 contos do que em 1998. Estas despesas representam 14,8% do total das despesas com a dívida em moeda nacional.

De referir, a este respeito, o facto de as comissões pagas aos CTT por colocação de certificados estarem fixadas em 6% da taxa de juro aplicável a estes títulos<sup>1</sup> e, que segundo informação obtida durante a auditoria realizada no IGCP, no ano em apreço, embora se tenha registado um aumento das subscrições destes títulos, registou-se inversamente uma diminuição das respectivas comissões pagas àquela entidade, facto que se explica com a descida da taxa de juro aplicável a estes títulos.

No que respeita aos encargos com a dívida em moeda estrangeira, distribuem-se por comissões por pagamento de encargos e por colocação, sendo a este último que pertence a maior fatia, 486,8 milhares de contos, cerca de 98,3% do total destas despesas.

De salientar que no ano em apreço não há registo de encargos com menos valias na colocação da dívida<sup>2</sup>, devido a uma mudança de procedimentos do IGCP, o qual, a partir de 1999, deixou de proceder à "reconstituição" do produto dos empréstimos, que se processava anteriormente através da inscrição em despesa orçamental do montante das menos valias apuradas e a transferência destes valores para as contas de operações de tesouraria em que era registado o respectivo produto. Este procedimento permitia evidenciar o valor das menos valias e igualava, contabilisticamente, os valores de emissão e do produto dos empréstimos colocados abaixo do par. A partir de 1999, o IGCP passou a contabilizar o produto das emissões na perspectiva dos fluxos de tesouraria, registando como produto as verbas efectivamente arrecadadas na colocação da dívida.

Quanto às menos<sup>3</sup> e mais valias associadas a *swaps*, como referido anteriormente, passaram a ser "repercutidas" nas despesas com juros, deixando de ter expressão como despesa ou receita orçamental.

---

<sup>1</sup> Conforme estipulado na Portaria n.º 1219/91, de 26 de Dezembro.

<sup>2</sup> Em 1998 estas despesas ascenderam a 13,4 milhares de contos. Cfr. Parecer da CGE/98, ponto 6.6.3.

<sup>3</sup> Em 1998 estas despesas ascenderam a 54.286 contos. Cfr. Parecer da CGE/98, ponto 6.6.3.

No quadro seguinte apresenta-se a forma como as despesas registadas em "Outros" se distribuíram no ano em apreço, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1998.

**Quadro VI.28 – Discriminação das despesas registadas em "Outros"**

(em escudos)

Encargos	Valor		Variação	
	1998	1999	Valor	%
<b>Total dos encargos com a dívida em moeda nacional e estrangeira <sup>(a)</sup> (1)</b>	<b>2 636 549 844</b>	<b>2 827 411 050</b>	<b>190 861 206</b>	<b>7,2</b>
<b>Outros <sup>(b)</sup> (2) = (3)+(4)</b>	<b>565 639</b>	<b>211 339 814</b>	<b>210 774 176</b>	<b>37 263,0</b>
Despesas também realizadas em 1998 (3)	565 639	39 553 268	38 987 629	6 892,7
Publicações no Diário da Republica	157 500	0	- 157 500	-100,0
Despesas postais e de comunicações	70 085	39 469 010	39 398 925	56 215,9
Emol. do Trib.de Contas sobre a conta de gerência de 1996	275 000	0	- 275 000	- 100,0
Arredond. efectuados nas liquid. de encargos da dívida pública	63 054	84 258	21 204	33,6
Despesas não realizadas ou não evidenciadas em 1998 (4)	0	171 786 546	171 786 546	-
Despesas de <i>rating</i>	0	62 736 361	62 736 361	-
Prémios de amortização	0	108 572 070	108 572 070	-
Despesas c/ juros de mora	0	350 336	350 336	-
Despesas c/ SPGT	0	11 000	11 000	-
Despesas c/ depósitos por TPA	0	81 062	81 062	-
Despesas c/ liquidações	0	35 717	35 717	-
<b>Subtotal (5) = (1)+(2)</b>	<b>2 637 115 482</b>	<b>3 038 750 864</b>	<b>401 635 382</b>	<b>15,2</b>
Transferência para despesas de funcionamento (6)	0	922 661 444	922 661 444	-
<b>Total (7) = (5)+(6)</b>	<b>2 637 115 482</b>	<b>3 961 412 308</b>	<b>1 324 296 826</b>	<b>50,2</b>

Fonte: Mapa das "Despesas com serviços da dívida pública".

(a) Como se explicou, devido à mudança de critérios, não são comparáveis os valores apresentados em 1998 com os apresentados em 1999, razão pela qual se apresenta neste quadro o somatório das despesas imputadas à dívida interna com a dívida externa, e o somatório da dívida em moeda nacional com a dívida em moeda estrangeira, para os anos de 1998 e 1999, respectivamente.

(b) Despesas não imputáveis a um tipo específico de dívida.

No ano em apreço as despesas com "Outros encargos correntes da dívida pública" ascenderam a 3.038.751 contos registando-se um importante aumento do total das despesas relativamente ao ano anterior, cerca de 401,6 milhares de contos, o equivalente a um acréscimo de 15,2%, como se evidencia no quadro supra.

A variação mais significativa verificou-se nos encargos incluídos em "Outros" que ano em apreço totalizaram cerca de 211.340 contos, enquanto em 1998 ascenderam apenas a 566 contos. Verificou-se, assim, um aumento destes encargos de 210.774 contos.

A este respeito, importa referir que estão incluídas nesta rubrica, em 1999, várias despesas que não se verificaram, ou não foram evidenciadas, no ano precedente, totalizando cerca de 171.787 contos, 81,3% do total registado em "Outros". O remanescente, cerca de 39.533 contos, corresponde a despesas também realizadas no ano de 1998, mas que nesse ano, como se referiu, se cifraram em 566 contos, registando-se, portanto, no ano em apreço, um aumento de 38.988 contos.

Importa salientar que, nos valores apresentados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, ao montante acima indicado, 3.038.751 contos, acrescem 922.661 contos, registados como



"Transferências para despesas de funcionamento", representando cerca de 84,3% dos "novos" encargos. Este valor não foi considerado na análise efectuada pelas razões que se referem de seguida.

O valor corresponde 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<sup>1</sup>, cujo montante, a ser fixado, em cada ano, deverá situar-se entre um mínimo de 0,1‰ e um máximo de 0,15‰ do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, tal comissão deverá ser discriminada no cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública.

Tendo em conta o *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 1998, cerca de 11.697.429,7 milhares de contos, pelo Despacho n.º 2480/99 (2ª série), de 11 de Fevereiro, o Ministro das Finanças fixou a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para o ano de 1999 em 1.170 milhares de contos, a que deverá ser deduzido o saldo apurado no final da gerência do ano anterior (1998), devendo integrar *"o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 1999, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental"*.

O valor da referida comissão, 922.661 contos, corresponde, com efeito, à diferença entre o valor fixado pelo Ministro das Finanças e o saldo registado em 31.12.98, que, conforme se verificou pela conta de gerência do IGCP relativa a 1998, se cifrou em 247.339 contos.

Em primeiro lugar, questiona-se o facto de as necessidades financeiras do IGCP para o seu funcionamento serem determinadas em função do *stock* da dívida pública, uma vez que é difícil aceitar que entre essas duas variáveis exista uma relação directamente proporcional, para além de poder 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 (OE) necessárias ao seu funcionamento, deveriam ser fixadas em função das suas necessidades reais, devidamente justificadas.

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 deviam estar incluídas no capítulo orçamental 07 - "Encargos da dívida pública", como determina o referido despacho, até porque existe no orçamento do Ministério das Finanças de 1999 um outro capítulo, o 06 – "Financiamento do Estado e gestão da dívida pública", em que aquelas transferências se enquadram de forma mais adequada, face à designação deste capítulo.

Em 1999, foram incluídas no capítulo 06 as dotações afectas ao funcionamento da Direcção-Geral do Tesouro, bem como uma dotação, no valor de 738.131 contos<sup>2</sup>, a título de transferências correntes para o IGCP, que não foi objecto de anulação durante o ano, embora não tenha tido execução.

Ouvidos sobre esta questão, o IGCP e a DGO, limitam-se a fazer referência aos Estatutos do IGCP, tendo em conta a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro, mencionando a DGO também o despacho do Ministro das Finanças, de 11/02/99, o qual determina que a comissão de gestão em causa *"(...) integrará o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 1999, sendo reflectiva no correspondente capítulo orçamental"*.

---

<sup>1</sup> Com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

<sup>2</sup> O que significa que o valor que veio a ser transferido para o IGCP (922.661 contos), de acordo com as novas regras, foi superior em 25% ao valor inicialmente previsto, e devidamente orçamentado, como transferências.

Por outro lado, a classificação destas transferências, em termos económicos, como "outros encargos correntes da dívida pública", é ainda mais inaceitável, face à sua natureza.

Com efeito, o classificador económico das despesas prevê rubricas específicas para evidenciar as transferências do OE para os serviços autónomos, consoante se destinem a financiar despesas correntes ou de capital, a saber:

04.01.03 – Transferências correntes – Serviços Autónomos

08.02.01 – Transferências de capital – Serviços Autónomos

Essas transferências constam dos respectivos orçamentos privativos, como receita, em "Transferências do OE", sendo a sua aplicação discriminada por rubricas da classificação económica da despesa. No processo de consolidação de contas do SPA, as despesas do OE classificadas como transferências para os serviços autónomos e as correspondentes receitas desses serviços, classificadas como transferências do OE, são anuladas.

As transferências para o IGCP, ocorridas em 1999, destinaram-se, conjuntamente com o saldo de 1998, conforme consta da sua conta de gerência<sup>1</sup>, ao pagamento, não de encargos da dívida pública, mas de encargos com pessoal (629 mil contos) e com a aquisição de bens e serviços correntes (235 mil contos) e de bens de capital (95 mil contos), ou seja, a despesas de funcionamento do IGCP, pelo que foram incorrectamente classificadas.

Recorde-se que, nos termos das instruções, aprovadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, relativas à classificação económica das despesas públicas (Circular da então DGCP n.º 1.168, Série A), em "outros encargos da dívida" devem estar incluídas "*as despesas correntes que, para além dos juros, (...) são inerentes à emissão dos empréstimos*", sendo dado como exemplos "*as despesas com a aquisição de papel especial para os títulos, a respectiva impressão, a publicidade, os boletins de inscrição e as comissões por colocação dos empréstimos*", e não as despesas inerentes ao funcionamento de um organismo.

Refira-se ainda que as transferências para o IGCP, em virtude de terem sido classificadas como encargos da dívida, foram, em termos funcionais, incluídas na subfunção 4.1.0 – "Operações da dívida pública", tendo também aqui sido desrespeitadas as instruções relativas à classificação funcional das despesas públicas, aprovadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento (Circular da então DGCP n.º 1.227, Série A), que explicitamente excluem da subfunção 4.1.0 – Operações da dívida pública "*as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, classificáveis em 1.1.1 – Administração geral*".

Em suma, 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 se recomenda, à DGO e ao IGCP, que o referido procedimento seja objecto de correcção.

Sobre estas observações a DGO apenas refere que "*(...) porque no capítulo 07 – Encargos da dívida pública a despesa em causa apenas podia ter enquadramento em "Outros encargos com a dívida pública" por se tratar duma rubrica residual foi a mesma utilizada para se proceder ao pagamento ao IGCP*". Ou seja, apresenta a

---

<sup>1</sup> Cujo extracto figura na CGE de 1999 (págs. 757 e 758 do Volume II).



classificação atribuída como única alternativa, que não é, desconhecendo-se a sua posição, enquanto entidade a quem cabe zelar pela correcta aplicação dos classificadores da despesa, sobre se os mesmos foram ou não observados. Por outro lado, a DGO também não se pronuncia sobre o tratamento dado à despesa em apreço, em termos de consolidação de contas do SPA.

## **6.8 – Dívida garantida**

### **6.8.1 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 1999**

O n.º 1 do artigo 68.º da Lei do Orçamento do Estado para 1999 fixou em 440 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais, o limite para a concessão de garantias pelo Estado, para operações internas e externas, não abrangendo aquele valor as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV, conforme dispõe o n.º 2 do mesmo artigo.

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais a operações financeiras consta essencialmente da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o respectivo regime jurídico. No entanto, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, que define o regime do Sistema de Garantias do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), foram também concedidas pelo Estado duas garantias pessoais.

#### **6.8.1.1 – Na ordem interna**

No ano de 1999, foram prestadas pelo Estado quatro garantias pessoais, no montante global de 77.453 milhares de contos, mediante declarações de garantia da Directora-Geral do Tesouro, das quais duas, como referido, foram concedidas ao abrigo do SGEEB, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

**Quadro VI.29 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado, na ordem interna**

(em milhares de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores	Montante de capital	Montante de capital garantido	Finalidade
BEIRAFRIO (SGEEB)	Sindicato bancário	RCM 139/98, de 13.11 (DR, I, B, n.º 280, de 4.12) Desp. 1606-A/99, de 31.12.98 (DR, I, n.º 24, de 29.01)	818	273 (33,33%)	Consolidação financeira e reestruturação empresarial Liquidação de dívidas ao Estado e à Segurança Social
Soc. Têxtil. da Cuca (SGEEB)	Sindicato bancário	RCM 200-D/98 (2.ª série), de 30.12.98 Desp. 4780/99 (2.ª Série), de 31.12.98 (DR, II, n.º 56, 8.3.99)	2 098	930 (44,33%)	Consolidação financeira e reestruturação empresarial Liquidação de dívidas ao Estado e à Segurança Social
Gare Intermodal de Lisboa (GIL)	Sindicato bancário	Desp. 3006/2000 (2.ª série), de 29.12 (DR, II, n.º 32, de 8.2)	16 250	16 250	Regularização de compromissos financeiros
Parque Expo'98	Sindicato bancário	RCM 200-N/98 (2.ª série), de 30.12.98 (DR, II, n.º 301, de 31.12) Desp. 1515/99 (2.ª série), de 31.12.98 (DR, II, n.º 24, de 29.01)	60 000	60 000	Reestruturação de empréstimos de curto prazo
<b>Total</b>			<b>79 166</b>	<b>77 453</b>	

As garantias concedidas à Parque Expo'98, à BEIRAFRIO e à Sociedade Têxtil da Cuca foram autorizadas em 1998, mas as declarações de garantia foram lavradas em 1999, pelo que, embora estas operações sejam tidas em consideração no *plafond* de 1998, são operações de 1999.

Tendo-se procedido à análise da conformidade das garantias concedidas com os requisitos substanciais e procedimentais previstos nos diplomas acima referidos, constatou-se que, regra geral, foram observados.

Contudo, 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 economia nacional (cfr. n.º 2 do artigo 1.º), e que o despacho do Ministro das Finanças autorizador da prestação de garantias 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 de futuro os mesmos, tal como se verificou nos despachos de autorização das garantias concedidas no âmbito do SGEEB, contenham de forma explícita a concretização do conceito de "interesse para a economia nacional" subjacente (cfr. n.º 2 do art.º 15.º), facto este que não se verificou nos despachos autorizadores das garantias prestadas às operações contratadas pela GIL e pela Parque Expo'98.

Relativamente ao empréstimo concedido à BEIRAFRIO, garantido no âmbito do SGEEB, parte do mesmo destina-se a reforço do fundo de maneio da empresa. Por seu turno, parte do empréstimo contraído pela Sociedade Têxtil da Cuca, parcialmente garantido ao abrigo do mesmo regime, destina-se a novo financiamento.

Atento o disposto no n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que obsta à concessão da garantia pessoal do Estado a "...operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária



ou o financiamento dos seus gastos correntes", recomenda-se que a DGT, no âmbito do acompanhamento das operações garantidas pelo Estado ao abrigo do SGEEB, se certifique que as referidas parcelas dos empréstimos garantidos se enquadram nas operações para cuja realização os empréstimos foram contraídos, conforme recomendação já feita pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, em relação a operações análogas.

A DGT, na sua resposta, refere que "(...) não se entende o alcance desta recomendação", argumentando que as referidas operações foram devidamente apreciadas pelas entidades intervenientes nos processos de concessão das garantias e que as mesmas cumpriam os requisitos legais.

Estranha-se a posição da DGT, porquanto relativamente a recomendação análoga, constante do anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, referiu que "(...) tem sido este o procedimento seguido pela DGT".

Assim, com o intuito de dissipar as dúvidas daquela entidade, esclarece-se que a recomendação feita é no sentido de que a DGT, ao abrigo do poder de fiscalização que lhe é conferido pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, averigue se as utilizações das referidas parcelas se enquadram efectivamente nas operações para cuja realização os empréstimos foram contraídos.

### 6.8.1.2 – Outras questões

Tendo-se procedido à análise das condições financeiras das operações garantidas, designadamente no tocante às taxas de juro, verificou-se, relativamente às garantias prestadas no âmbito do SGEEB às empresas BEIRAFRIO e Sociedade Têxtil da Cuca, que as mesmas, para a parte garantida pelo Estado, foram, em ambos os casos, indexadas à LISBOR a seis meses, com *spreads* de 2%, arredondadas para  $\frac{1}{16}$  imediatamente superior.

Ouvido sobre esta questão, nos termos da alínea m) do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro<sup>1</sup>, o Instituto de Gestão do Crédito Público entendeu que, relativamente à parcela garantida pelo Estado, as condições financeiras eram excessivamente onerosas.

As operações a realizar pela Parque Expo'98 foram indexadas à LISBOR para o prazo respectivo, deduzida de 0,03%, arredondada para a centésima de ponto percentual igual ou imediatamente superior, e o empréstimo a contrair pela GIL, à EURIBOR a seis meses, com um *spread* de 0,05%.

Consultado sobre estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público informou nada ter a opor à contratação das operações.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano, o mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, salvo no caso da Parque Expo'98, que ficou isenta dessa taxa na operação respectiva.

---

<sup>1</sup> Tendo em conta as alterações decorrentes dos Decretos-Lei n.ºs 28/98, de 11 de Fevereiro, 2/99, de 4 de Janeiro e 455/99, de 5 de Novembro.



### 6.8.1.3 – Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, foram concedidas, em 1999, garantias pessoais com suporte na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a sete empréstimos contraídos junto do BEI, no valor global de 126,934 milhões de contos, e a uma operação de "cross border lease" realizada pelo Metropolitano de Lisboa, no montante de 25 milhões de contos.

Ao abrigo da Lei n.º 16/99, de 25 de Março, o Estado Português concedeu uma garantia ao Banco Central do Brasil, objecto de análise na alínea b) deste ponto.

#### a) Garantias concedidas ao abrigo da Lei n.º 112/97

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese dos principais elementos relativos às garantias prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro:

**Quadro VI.30 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado, na ordem externa**

(em milhares de contos)

Beneficiário	Mutuante/Locador	RCM's e despachos autorizadores	Montante	Finalidade
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-A/98, de 17.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1 513/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	14 800	Financiamento parcial do projecto de modernização da linha do Norte
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-B/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1 731/99, de 31.12.98 (DR, II, de 02.02)	15 000	Financiamento parcial do projecto de modernização da linha do Minho
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-M/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.512/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	20 000	Financiamento parcial do projecto denominado "Travessia Ferroviária do Tejo"
Metro do Porto, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-I/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.514/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	20 000	Financiamento parcial do plano de aquisição de material circulante no âmbito do plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano do Porto
Metropolitano de Lisboa, EP	Stiching CBL Finance	RCM n.º 200-J/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.516/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	25 000	Financiamento parcial do plano de aquisição de material circulante no âmbito do plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa

(...)



(...)

Beneficiário	Mutuante/Locador	RCM's e despachos autorizadores	Montante	Finalidade
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-L/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 2.922/99, de 31.12.98 (DR, II, de 13.02)	34 000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa IV" - expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa"
LIPOR - Serviço Intermunicipalizado de Tratamento de Lixo da Região do Porto	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 50/99, de 21.05 (DR, II, de 08.06) Desp. n.º 16.530/99, de 06.07 (DR, II, de 25.08)	9 100	Financiamento parcial do projecto LIPOR – Central de Incineração
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA	BEI - Banco Europeu de Investimento	Desp. n.º 330/2000, de 19.11.1999 (DR, II, de 06.01.00)	14 034	Tranche A – financiamento do projecto da central hidroeléctrica Tranche B – financiamento da bacia de restituição de Pedrógão
<b>Total</b>			<b>151 934</b>	

As garantias relativas à CP, REFER, Metro do Porto e Metropolitano de Lisboa autorizadas em 1998, só foram concedidas em 1999, pelo que estas operações embora tidas em consideração no *plafond* de 1998, devem constar da posição referente ao ano de 1999.

Como referido, estas garantias foram prestadas com suporte na Lei n.º 112/97, tendo-se verificado a sua conformidade com as finalidades, condições e procedimentos ali definidos.

Contudo, os despachos autorizadores das garantias prestadas não concretizavam de forma explícita o conceito de "interesse para a economia nacional" subjacente, pelo que aplicam-se *mutatis mutandis* as considerações expostas quanto a esta questão no âmbito da análise a algumas garantias prestadas na ordem interna, bem como a respectiva recomendação (Ponto 6.8.1.1).

De referir que as garantias pessoais foram prestadas a financiamentos a empresas cujo capital social é detido a 100% pelo Estado "*latu sensu*".

No que concerne ao regime de taxa de juro dos empréstimos contraídos junto do BEI, idêntico para todos os empréstimos e habitualmente praticado por essa instituição – taxa de juro aberta, negociada no momento de cada desembolso –, o IGCP considerou 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.

O Metropolitano de Lisboa beneficiou no ano de 1999 de duas garantias, uma no montante de 34 milhões de contos, relativa a um empréstimo contraído junto do BEI, e uma outra no valor de 25 milhões de contos, correspondente a um *cross border lease*, operação semelhante às realizadas em 1995 e 1997<sup>1</sup>.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano, o mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, salvo no caso do Metro do Porto, LIPOR e EDIA, que ficaram isentas dessa taxa nas operações respectivas.

<sup>1</sup> Cfr. Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1995 e 1997, pontos 7.6.2.1.2.

**b) Garantia concedida ao Banco Central do Brasil – Lei n.º 16/99, de 25 de Março**

A Assembleia da República, através da Lei n.º 16/99, de 25 de Março, autorizou o Governo a conceder a garantia pessoal do Estado ao cumprimento das obrigações do Banco Central do Brasil (BCB) perante o Banco de Portugal, no âmbito do apoio financeiro a conceder ao BCB pelo *Bank for International Settlements* (BIS), com a participação do Banco de Portugal e de bancos centrais de outros países, sob a forma de uma *credit facility*, no montante global de USD 14.000 milhões, nos termos de um acordo celebrado em 11.12.98.

Pelo n.º 2 do artigo 1.º daquele diploma, foi estabelecido como limite máximo da garantia a prestar o contravalor em escudos de 250 milhões de dólares americanos, a que acresceria, se necessário, o saldo disponível para a realização de operações activas, previstas no art.º 53.º da Lei do Orçamento para 1998.

No entanto, suscitando-se dúvidas sobre a afectação ao montante da garantia a prestar ao abrigo da referida Lei n.º 16/99, de um valor determinado pela Lei do Orçamento para 1998, para a realização de operações activas, a DGT, em Julho de 1999, propôs que, em alternativa, fosse fixado um novo valor na Lei do Orçamento para 2000, no artigo que fixa o limite máximo para a concessão de garantias.

Esta proposta mereceu o acordo do SETF, e foi submetida ao Ministro das Finanças, obtendo a sua aprovação por despacho de 04.08.99. Deste modo, o art.º 81.º "Limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público", da Lei do Orçamento para 2000, determina, no seu n.º 5, que "*O acréscimo da garantia do Estado a que se refere a Lei n.º 16/99, de 25 de Março, poderá atingir, se necessário, o montante correspondente ao contravalor em contos de 100 milhões de dólares americanos*".

O contrato de concessão de garantia entre o Estado e o Banco de Portugal foi celebrado em Outubro de 1999, estipulando a cláusula 8.ª que "*Como contrapartida da garantia prestada pelo Estado nos termos do presente contrato, o Banco de Portugal entregará ao Estado, por transferência para conta a designar pela Direcção Geral do Tesouro, o montante correspondente a 80% de cada comissão paga pelo BIS, nos termos do Substitution Agreement, com referência aos créditos utilizados pelo BCB*".

De acordo com o n.º 8 do referido *Substitution Agreement*, parte integrante do acordo estabelecido com o Banco do Brasil, os bancos centrais participantes receberão, relativamente a cada saque ou renovação de saques anteriores (roll-overs), uma comissão, cujo valor será distribuído pelos diferentes bancos proporcionalmente ao montante da sua participação no montante global da *credit facility*.

Em 1999, as comissões recebidas pelo Banco de Portugal totalizaram USD 7.712.328,48, tendo sido transferidos para o Tesouro, em 04.02.2000, USD 6.169.862,78, correspondentes a 80% daquele montante, como estabelecido no contrato de garantia, no contravalor em escudos de 1.272.971.524\$00, contabilizados como receita do Estado no capítulo 07 – Outras receitas correntes; Grupo 01 – Outras receitas correntes; Art.º 02 – Prémios e taxas por garantias de riscos.

### **6.8.2 – Variação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas.**

Relativamente a esta matéria, torna-se necessário distinguir as responsabilidades assumidas - que correspondem aos montantes contratuais dos empréstimos garantidos pelo Estado, deduzidos das amortizações, pagamentos em execução de garantias e outras operações susceptíveis de reduzir as



responsabilidades pelas garantias prestadas, que traduzem, portanto, as responsabilidades que resultariam para o Estado da total utilização dos empréstimos garantidos – das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado, não com base nos montantes contratuais, mas em função dos montantes das utilizações pelos beneficiários dos empréstimos contraídos, deduzidos das operações acima referidas, correspondendo, portanto, ao valor efectivo da dívida garantida no momento do apuramento<sup>1</sup>.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer nas responsabilidades assumidas quer nas responsabilidades efectivas.

De salientar que os valores apresentados, obtidos junto da Direcção-Geral do Tesouro, podem encontrar-se sujeitos a alterações, porquanto as entidades beneficiárias de garantias do Estado nem sempre prestam a informação sobre amortizações de capital e pagamento de juros garantidos pelo Estado a que se encontram obrigadas pelo n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e pela Base IX, n.º 1, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, ou o fazem extemporaneamente, sendo de notar, a este respeito, que, à semelhança deste diploma, a Lei n.º 112/97, impondo tais obrigações, não prevê qualquer sanção para o seu não cumprimento.

Por outro lado, verificam-se situações em que a informação disponível é tardiamente registada pelos Serviços da Direcção-Geral do Tesouro nos mapas relativos a estas responsabilidades, o que é também susceptível de afectar a exactidão dos valores apresentados.

No entanto, perspectiva-se que o motivo preponderante para a ocorrência desse facto deriva do cumprimento extemporâneo, por parte das entidades beneficiárias de garantias pessoais do Estado, dos deveres de informação constantes da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, e da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Atendendo a que o incumprimento destes deveres não é sancionado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tal como já se referiu no Parecer sobre a Conta Geral de 1998, recomenda-se que o referido diploma seja objecto de intervenção legislativa por forma a colmatar esta lacuna, bem como por forma a estender aos mutuantes a obrigação de informar a DGT sobre a realização de amortizações de capital e pagamento de juros no que concerne à parte do empréstimo garantida pelo Estado, ou o seu incumprimento.

A DGT, na sua resposta, refere que a inexactidão de alguns valores por si fornecidos resulta da prestação de informação tardia por parte dos beneficiários, o que aliás também se salientou no projecto que lhe foi enviado. No entanto, é de ressaltar que também se constatou que informação recebida pela DGT, em 1999, não foi espelhada nos mapas relativos às responsabilidades, ou, ainda, que algumas inexactidões resultam da incorrecção de cálculos efectuados por aquela Direcção-Geral, conforme se refere no ponto seguinte.

Esta entidade salienta, ainda, *que "(...) tem procurado melhorar a recolha desta informação, preparando quadros tipo para preenchimento dos dados relevantes em matéria de cálculo de responsabilidades, e disponibilizando-os por via INTERNET por forma a tornar a prestação de informação mais cómoda e célere"*, não informando, contudo, sobre os resultados desta iniciativa.

---

<sup>1</sup> A CGE apenas contém informação sobre as responsabilidades assumidas.

Relativamente à recomendação feita de alteração da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, no sentido de obstar à prestação de informação extemporânea, a DGT refere que a mesma "(...) se enquadra no âmbito das questões que a DGT se propõe submeter ao Governo para efeitos de alteração do regime de concessão de garantias".

Nos pontos seguintes analisa-se a evolução global daquelas responsabilidades em 1999, na ordem interna e na ordem externa, explicitando-se as operações e os factores que lhes estão subjacentes.

### 6.8.2.1 – Empréstimos internos

#### 6.8.2.1.1 – Divergências apuradas

No ano em apreço procedeu-se a uma análise dos processos respeitantes ao movimento das responsabilidades inscritas nos mapas elaborados pela DGT, tendo-se detectado inexactidões relativamente aos valores das responsabilidades decorrentes de garantias a diversas entidades, na ordem interna.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores obtidos no decurso da auditoria e as respectivas diferenças com os valores constantes do Mapa 10 (Relação nominal dos beneficiários de garantias do Estado), anexo à Conta Geral do Estado, e dos mapas da DGT (responsabilidades efectivas).

**Quadro VI.31 – Divergências face aos valores constantes do Mapa n.º 10, anexo à CGE, e dos mapas da DGT – responsabilidades na ordem interna**

(em contos)

Entidade beneficiária	Responsabilidades assumidas em 31.12.99			Responsabilidades efectivas em 31.12.99		
	Valores constantes da CGE	Valores apurados pelo Tribunal	Diferença	Valores constantes dos mapas da DGT	Valores apurados pelo Tribunal	Diferença
BEIRAFRIO	272 738	272 710	28	80 017	252 162	-172 145
GESTNAVE	9 200 782	9 198 469	2 313	9 200 782	9 198 469	2 313
João Pimentel	25 000	24 167	833	25 000	24 167	833
Casa do Douro	17 050 000	16 879 910	170 090	17 050 000	16 879 910	170 090
REFER	55 802 856	55 000 000	802 856	55 802 856	55 000 000	802 856
Universidade Nova de Lisboa	290 740	141 338	149 402	290 740	141 338	149 402
IAPMEI	19 521	18 888	633	19 521	18 888	633
SPGM	3 500 000	3 500 000	-	2 282 224	2 282 670	-446
Sociedade Têxtil da Cuca	930 000	930 000	-	632 472	928 757	-296 285
	<b>Total</b>		<b>1 126 155</b>	<b>Total</b>		<b>657 251</b>

No respeitante às diferenças evidenciadas no quadro anterior, importa referir o seguinte:

#### a) **BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, SA**

Dos mapas da DGT consta como responsabilidade assumida, no ano, o valor de 272.737.750\$00 e como utilizações o valor de 80.016.688\$00. No entanto, da análise do processo apurou-se que a



responsabilidade assumida se cifrou em 272.710.392\$00, tendo a BEIRAFRIO utilizado, em 1999, 252.162 contos, referente à parte do empréstimo garantido.

Nas suas observações, a DGT alega que o valor da responsabilidade assumida "(...) *terá que resultar da conjugação do despacho com os termos do contrato de empréstimo (...), que determinam que aquela responsabilidade se cifra em PTE 272 737 750*". No entanto, o valor correcto corresponde a 272.710.392\$00, conforme referido, porquanto o valor apresentado pela DGT resulta do contrato de empréstimo e, "in casu", a vinculação do Estado não decorre do mesmo, bem como, não se tendo verificado uma remissão expressa do despacho do Ministro das Finanças e da declaração de garantia emitida pela Directora-Geral do Tesouro para o valor constante desse contrato, deve atender-se ao valor que se retira daqueles documentos, os quais descrevem os termos em que o Estado presta a garantia e dos quais resulta o valor apresentado pelo Tribunal.

Relativamente à divergência referente ao valor das utilizações, a DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre a mesma.

**b) GESTNAVE (ex-LISNAVE)**

No mapa da posição das responsabilidades do Estado, referente a 1999, estão inscritas amortizações no montante de 597.468.859\$00 e de 600.000.000\$00, referentes a dois empréstimos garantidos pelo Estado, no valor de 6 e 4 milhões de contos, respectivamente. No entanto, verificou-se que os referidos empréstimos, em 1999, foram amortizados em 599.781.350\$00 e em 400.000.000\$00, pelo que essas amortizações se encontram sobreavaliadas em 197.687.509\$00. Por outro lado, verificou-se que uma amortização efectuada em 1998, no valor de 200 mil contos, foi imputada a 1999, donde resulta que as responsabilidades assumidas em relação à GESTNAVE estejam sobreavaliadas em cerca de 2.313 contos.

No que refere ao valor das amortizações efectuadas no empréstimo de 6 milhões de contos, a DGT, na sua resposta, esclarece que a divergência de valores se deve à obtenção dos mesmos somente em Novembro de 2000. No entanto, deve salientar-se que, relativamente a este empréstimo, o valor das amortizações inscrito pela DGT nos mapas das responsabilidades teve como suporte documental alguns faxes enviados pela GESTNAVE em 1999, nos quais esta informava, no que se refere à amortização de capital, que previa pagar duas parcelas, as quais totalizavam o montante que se encontra registado nos mapas das responsabilidades.

Esta forma de registo não se considera correcta, dado poder implicar a inexactidão dos valores registados, como se verificou, pelo que a DGT só deve registar nos mapas os elementos sobre os quais detenha informação exacta e não meramente previsional.

Relativamente à amortização efectuada em 1998, no valor de 200 mil contos, segundo aquela Direcção-Geral o seu registo verificou-se em 1999 "(...) *como forma de regularizar a responsabilidade do Estado relativamente a esta operação (...)*".

**c) João Pimentel & Companhia, Lda.**

Dos mapas da DGT resulta que este empréstimo foi utilizado em 1999, não tendo havido qualquer amortização. Contudo, verificou-se que o mesmo foi utilizado em 1998 e que, no ano de 1999, ocorreram amortizações no montante de 833.334\$00.

**d) Casa do Douro**

Dos mapas da DGT, referentes a 1998 e 1999, não resulta qualquer variação nas responsabilidades no que se refere a um empréstimo contraído pela Casa do Douro. Contudo, constatou-se que em 1998 e 1999 foram efectuadas amortizações extraordinárias nos montantes de 151.818.892\$00 e de 18.270.936\$00, respectivamente, num total de 170.089.828\$00, pelo que as responsabilidades assumidas e efectivas estão sobreavaliadas nesse montante.

**e) REFER**

Dos mapas elaborados pela DGT, as responsabilidades pela garantia prestada aos expropriados pelo então Gabinete do Nó Ferroviário do Porto, não apresentam qualquer movimento. Contudo, constatou-se a ocorrência de pagamentos no valor global de 802.856.042\$00, tendo-se extinguido, em 1999, as responsabilidades do Estado relativas a esta garantia.

No que concerne às divergências apuradas nas responsabilidades decorrentes de garantias prestadas pelo Estado a empréstimos contraídos pela João Pimentel & Companhia, Casa do Douro e REFER, a DGT, nas suas observações, referiu que, relativamente à primeira entidade, os dados constantes dos mapas correspondem à informação que esta empresa lhe disponibilizou em 1999, e que, relativamente às restantes duas entidades, as amortizações referidas pelo Tribunal apenas lhe foram comunicadas em 2000.

No entanto, a informação prestada pela REFER à DGT ocorreu no primeiro semestre de 2000, pelo que se recomenda a esta Direcção-Geral que em casos similares proceda à imediata actualização dos mapas e que remeta os novos elementos à DGO, por forma a que a CGE reflecta de forma real as responsabilidades assumidas do Estado.

**f) Universidade Nova de Lisboa**

Relativamente à garantia prestada aos expropriados pela Universidade Nova de Lisboa, observou-se que a DGT não teve em conta, na elaboração dos correspondentes mapas, pagamentos no valor global de 149.402.106\$00, que lhe foram comunicados pela Universidade, em 1998 e 1999, estando desse modo as responsabilidades assumidas e efectivas sobreavaliadas nesse montante.

Refira-se que a DGT tem considerado como capital em dívida, para efeitos de cálculo da taxa de garantia, o montante de 141.344.042\$00, próximo do valor apurado pela equipa de auditoria, constante do quadro anterior.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre aquela divergência.



**g) IAPMEI**

Dos mapas da DGT não resulta qualquer variação no que se refere a estas garantias. Contudo, constatou-se que as responsabilidades estavam sobreavaliadas em 633 contos, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro VI.32 – Posição das responsabilidades decorrentes de garantias pessoais concedidas pelo Estado através do IAPMEI**

(em contos)

Beneficiário	Montante garantido em dívida <sup>(1)</sup>	Montante garantido em dívida <sup>(2)</sup>
Metais Prumo	1 094	1 094
LUPAL – Luís Pantaleão & Luís	1 157	1 326
VALART – Metalúrgica Central do Vouga	3 000	3 000
Fábrica de Tecidos Moreirense	3 375	2 573
Soc. Ind. Durex	1 163	1 163
Serração de Mármore Progresso de Tondela	7 500	7 500
Bessa & Bessa	2 232	2 232
<b>Total</b>	<b>19 521</b>	<b>18 888</b>

(1) Resultante dos documentos fornecidos pelo serviço auditado.

(2) Resultante da auditoria.

A DGT, na sua resposta, informou que "(...) tem considerado, para efeitos de determinação do capital em dívida da operação da LUPAL, um valor indicado pelo BPI (...)", embora reconheça que o valor apresentado no quadro supra corresponde a outro igualmente indicado pelo mesmo Banco. Esta Direcção-Geral informou, ainda, que este processo está em apreciação, "(...) no âmbito do qual se apurará o valor definitivamente em dívida", bem como que a "(...) mesma divergência se verifica relativamente à operação da Fábrica de Tecidos Moreirense".

De seguida, apresentam-se as entidades que só apresentam divergências a título de responsabilidades efectivas:

**h) SPGM – Sociedade de Investimento, SA**

Dos mapas da DGT resulta que ocorreram utilizações e amortizações no valor de 1.114.966 e 72.343 contos, respectivamente. Contudo, constatou-se que as utilizações e as amortizações efectuadas se cifraram em 1.120.769 e 77.700 contos, respectivamente.

A contabilização das responsabilidades do Estado pela garantia prestada à SPGM foi efectuada tendo em atenção o montante total da responsabilidade assumida pelo Estado – 3,5 milhões de contos<sup>1</sup> - e da responsabilidade efectiva. Com efeito, durante o prazo máximo de cinco anos a contar da data do início da operação, 28 de Abril de 1998, correspondente ao período de utilização, as amortizações do

<sup>1</sup> O Estado, pela Declaração de Garantia n.º I/2320/2/311, de 25 de Junho de 1996, prestou o segundo aval às operações garantidas pela SPGM – Sociedade de Investimentos, SA até ao limite do seu capital social, que poderá atingir o montante de três milhões e quinhentos mil contos, garantindo como fiador e após prévia excussão dos bens do devedor do primeiro garante, o pronto e integral cumprimento das obrigações de capital e juros das operações garantidas pelo primeiro garante.



capital garantido serão apenas deduzidas às responsabilidades efectivas do Estado, mas não às responsabilidades assumidas, salvo a partir do *terminus* do período de utilização, em que serão deduzidas às responsabilidades efectivas e assumidas.

Do exposto, resulta que as responsabilidades efectivas se encontram subavaliadas em 446 contos.

Relativamente à data a partir da qual se deve contar o período limite da utilização da operação, a DGT, na sua resposta, considera a da concessão da garantia – 25.06.96 – e não a do início da operação – 28.04.98.

Não se compreende esta posição, porquanto de acordo com a Informação da DGT n.º 871/2000, de 24.07.00, a qual mereceu despacho de concordância da Directora-Geral do Tesouro, o período de utilização seria de cinco anos, "(...) a contar da data de início da operação, 28/04/98, (...)", terminando o prazo de utilização da garantia em 28.04.2003.

No que se refere às divergências apuradas, a DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre as mesmas.

**i) Sociedade Têxtil da Cuca, SA**

Nos mapas da DGT consta a quantia de 632.472.262\$00 a título de utilizações. Contudo, verificou-se que a parte utilizada do empréstimo garantido pelo Estado se cifrou em 928.756.719\$00.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta divergência.

Do que se acaba de expor resultam, em termos globais, as seguintes diferenças relativamente quer aos valores constantes da CGE, quer aos registados pela DGT (responsabilidades efectivas):

**Quadro VI.33 – Responsabilidades assumidas na ordem interna**

(em milhares de contos)

Origem da Informação	Responsabilidades assumidas em 31.12.98	Aumentos		Diminuições		Responsabilidades assumidas em 31.12.99
		Operações contratadas	Outros aumentos	Amortizações	Assunção de passivos	
Valores constantes dos mapas da DGT	474 688	77 453	(b) 37	(c) 181 249	23 400	347 529
Valores apurados pelos Serviços do Tribunal	474 336	77 453	(b) 37	(d) 182 023	23 400	346 403
<b>Diferenças</b>	(a) 352	-	-	<b>-774</b>	-	<b>1 126</b>

(a) Esta divergência resulta de se terem incluído nas responsabilidades em 31.12.98 amortizações efectuadas no mesmo ano pela GESTNAVE (ex-LISNAVE) e pela Casa do Douro no montante de 200 e 152 milhares de contos, respectivamente, as quais não se encontram reflectidas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, porquanto só foram obtidas no decurso da auditoria realizada no âmbito do presente Parecer.

(b) Incluiu o montante de 37 milhares de contos referentes a aumentos nas responsabilidades assumidas no que concerne à SPGM.

(c) Inclui utilizações não efectuadas pela CP, no montante de 14.080 milhares de contos, não tendo, por seu turno, sido consideradas as amortizações referentes à SGPM, no montante de 72 milhares de contos.

(d) Inclui utilizações não efectuadas pela CP, no montante de 14.080 milhares de contos, não tendo, por seu turno, sido consideradas as amortizações apuradas pelos Serviços de Apoio do Tribunal referentes à SGPM, no montante de 78 milhares de contos.



**Quadro VI.34 – Responsabilidades efectivas na ordem interna**

(em milhares de contos)

Origem da Informação	Responsabilidades efectivas em 31.12.98	Aumentos	Diminuições		Responsabilidades efectivas em 31.12.99
		Utilizações	Amortizações	Assunção de passivos	
Valores constantes dos mapas da DGT	451 739	79 479	167 241	23 400	340 577
Valores apurados pelos Serviços do Tribunal	451 645	79 695	168 021	23 400	339 919
<b>Diferenças</b>	<b>(a) 94</b>	<b>- 216</b>	<b>- 780</b>	<b>-</b>	<b>658</b>

- (a) Esta divergência resulta de se terem incluído nas responsabilidades em 31.12.98 utilizações efectuadas, em 1998, pela ESENCE e pela João Pimentel, no montante de 233 e 25 milhares de contos, respectivamente, bem como amortizações efectuadas no mesmo ano pela GESTNAVE (ex-LISNAVE) e pela Casa do Douro no montante de 200 e 152 milhares de contos, respectivamente, as quais não se encontram reflectidas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, porquanto só foram obtidas no decurso da auditoria realizada no âmbito do presente Parecer.

#### 6.8.2.1.2 – Variação das responsabilidades

Considerando o apuramento levado a efeito, apresentam-se no quadro seguinte as responsabilidades na ordem interna em 31.12.98 e 31.12.99, e as operações justificativas da evolução registada.

**Quadro VI.35 – Variação das responsabilidades, na ordem interna**

(em milhares de contos)

Responsabilidades em 31.12.98	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31.12.99
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Assunção de passivos	
<b>Assumidas</b> 474 336	77 453	-	(a) 37	(b) 182 023	23 400	<b>Assumidas</b> 346 403
<b>Efectivas</b> 451 645	-	79 695		168 021		<b>Efectivas</b> 339 919

- (a) Este montante é referente a aumentos nas responsabilidades assumidas no que concerne à SPGM.  
 (b) Inclui utilizações não efectuadas pela CP, no montante de 14.080 milhares de contos, bem como não foi tido em conta o valor das amortizações referentes à SGPM, no montante de 78 milhares de contos.

A diminuição inscrita em "Assunções de Passivos", no montante de 23.400 milhares de contos, respeita à assunção de passivos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos valores de 10.000 e 13.400 milhares de contos, respectivamente, resultantes de operações garantidas pelo Estado, objecto de referência no ponto 6.2.3.

## 6.8.2.2 – Empréstimos externos

### 6.8.2.2.1 – Divergências apuradas

Tal como se procedeu no âmbito das operações garantidas na ordem interna, foi efectuada uma análise dos processos respeitantes ao movimento das responsabilidades inscritas nos mapas elaborados pela DGT, tendo-se detectado inexactidões relativamente aos valores das responsabilidades decorrentes de garantias referentes a duas entidades, que se apresentam no quadro seguinte:

**Quadro VI.36 – Divergências face aos valores constantes do Mapa n.º 10, anexo à CGE, e dos mapas da DGT – responsabilidades na ordem externa**

(em contos)

Entidade beneficiária	Responsabilidades assumidas em 31.12.99			Responsabilidades efectivas em 31.12.99		
	Valores constantes da CGE	Valores Apurados pelo Tribunal	Diferença	Valores constantes dos mapas da DGT	Valores Apurados pelo Tribunal	Diferença
Correios de Portugal (ex-CTT)	1 742 172	-	1 742 172	1 742 172	-	1 742 172
Portugal Telecom (ex-TLP)	1 549 053	3 291 225	-1 742 172	1 549 053	3 291 225	-1 742 172
	<b>Total</b>		<b>-</b>	<b>Total</b>		<b>-</b>

A divergência acima referida deve-se ao facto de a posição contratual dos ex-CTT no empréstimo cujo saldo se identificou no quadro supra, ter sido transferida para a Portugal Telecom, SA, desconhecendo-se o motivo porque nos mapas da DGT e, conseqüentemente, na Conta Geral do Estado de 1999, se identifica o mesmo como responsabilidade dos Correios de Portugal (ex-CTT), quando deveria constar como responsabilidade da Portugal Telecom, SA. A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta divergência.

### 6.8.2.2.2 – Variação das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, a evolução das responsabilidades directas do Estado na ordem externa:

**Quadro VI.37 – Variação das responsabilidades na ordem externa**

(em milhares de contos)

Responsabilidades em 31.12.98	Aumentos				Diminuições				Responsabilidades em 31.12.99
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Diferenças de câmbio líquidas	Amortizações	Assunção de passivos	Execução de avales	Outros	
<b>Assumidas</b> 699 299	(a) 229 250	-	1 171	11 446	162 600	40 191	21	810	<b>Assumidas</b> 737 545
<b>Efectivas</b> 695 790	-	127 391							<b>Efectivas</b> 632 176

(a) Inclui o montante de 77.316 milhares de contos referente a operações contratadas no âmbito da garantia concedida ao Banco Central do Brasil.



As utilizações das operações contratadas em 1999 ascenderam a 111.379 milhares de contos, referindo-se o remanescente, 16.012 milhares de contos, a operações contratadas em anos anteriores.

O aumento registado em "Outros", no valor de 1.171 milhares de contos, respeita à actualização das responsabilidades do Estado Português decorrentes do contrato de garantia celebrado em 1995 ao abrigo da Convenção de Lomé IV-2.º Protocolo, nos termos do qual a República Portuguesa se constituiu garante perante o Banco Europeu de Investimento pelos valores correspondentes à sua quota de participação, no que respeita à execução de todas as obrigações financeiras e pecuniárias decorrentes dos empréstimos concedidos.

Assinale-se que, no final do ano, as responsabilidades do Estado relativamente aos empréstimos concedidos pelo BEI ao abrigo das Convenções de Lomé III, IV e IV-2.º Protocolo, se situavam em ECU 3.973.559, ECU 7.723.757 e ECU 7.327.410, respectivamente, nos contravalores de 796.627, 1.548.474 e 1.469.014 contos.

Uma parte da amortização da EDP - Electricidade de Portugal, SA, ficou a dever-se à liberação das garantias prestadas pela República nos contratos de financiamento, nos termos do estipulado no art.º 9.º do Acordo de Consolidação de Regimes de Empréstimos, celebrado entre a EDP e o BEI com efeitos a partir de 31.08.99.

A diminuição inscrita em "Assunção de passivos", no montante de 40.191 milhares de contos, respeita à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira e da Parque Expo'98, nos valores de 20.191 e 20.000 milhares de contos, respectivamente, garantidos pelo Estado, objecto de referência nos pontos 6.2.3, 6.3.2 e 6.6.3.1.4.

As diminuições registadas em "Outros" resultaram das seguintes operações:

- ◆ 48 milhares de contos, respeitam a amortizações de empréstimos garantidos pelo Estado nos termos do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV.
- ◆ 762 milhares de contos à diferença apurada entre o valor das responsabilidades em 31.12.98 e 04.01.99, por nesta data terem entrado em vigor as taxas de referência e conversão das moedas integrantes do euro, passando-se a aplicar a regra que determina que os valores expressos noutras moedas devem ser convertidos em euros, e, só depois, em escudos.

### 6.8.3 – Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresenta-se de seguida, de acordo com os elementos obtidos, uma síntese das operações realizadas com reflexo nas responsabilidades efectivas, bem como das variações relativamente a 1998:

**Quadro VI.38 – Mapa comparativo das variações das responsabilidades efectivas**

(em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	1998	1999	Variação		1998	1999	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	(a) 73 428	79 695	6 267	8,5	142 200	127 391	-14 809	-10,4
Amortizações	(b) 27 519	168 021	140 502	510,6	42 435	162 600	120 165	283,2
Execução de garantias		(c)			30	21	-9	-30,0
Diferenças de câmbio					-4 898	11 446	16 344	...
Assunção de passivos	46 078	23 400	-22 678	-49,2	30 654	40 191	9 537	31,1
Outros aumentos					385	1 171	786	204,2
Outras diminuições						810	810	...

- (a) Este valor corresponde ao montante de 73.170 milhares de contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, acrescido do montante correspondente às utilizações efectuadas pela ESENCE e pela João Pimentel em 1998, no valor de 233 e 25 milhares de contos, respectivamente.
- (b) Este valor corresponde ao montante de 27.167 milhares de contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, acrescido do montante correspondente às amortizações efectuadas pela GESTNAVE (ex-Lisnave) e pela Casa do Douro em 1998, no valor de 200 e 152 milhares de contos, respectivamente.
- (c) No decurso da auditoria constatou-se a realização de pagamentos a fundo perdido, decorrentes de operações garantidas pelo ex-Fundo de Compensação, cujas responsabilidades transitaram para a DGT. Contudo, atendendo a que no mapa referente à relação nominal dos beneficiários de garantias prestadas pelo Estado, bem como no mapa referente às responsabilidades do Estado por garantias prestadas, não consta a menção às garantias prestadas pelo referido ex-Fundo, nem as respectivas responsabilidades, não se atendeu aos valores das responsabilidades, o qual se desconhece, bem como não se atendeu aos valores das execuções.

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- ◆ Na ordem interna, os valores das amortizações registaram, em 1999, um aumento de 140,502 milhões de contos, a que corresponde um acréscimo de, aproximadamente, 510,6%, bem como uma diminuição verificada nas assunções de passivos, no valor de 22,678 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo em cerca de 49,2%;
- ◆ Na ordem externa, as utilizações registaram, em 1999, uma diminuição de 14,809 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo de, aproximadamente, 10,4%, bem como um aumento substancial das amortizações em 120,165 milhões de contos, correspondendo a um acréscimo aproximado de 283,2%.
- ◆ Na ordem externa, verificou-se, igualmente, uma alteração significativa nas diferenças cambiais, que passaram de favoráveis, em 1998, para desfavoráveis, no ano em apreço.

#### 6.8.4 – Cabimento das garantias prestadas no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Analizadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo art.º 68.º da Lei do Orçamento de 1999.



Esse limite foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em 440 milhões de contos, não se encontrando aí abrangidas as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV.

Não foram, igualmente, consideradas para este efeito as garantias autorizadas em 1998 mas apenas concedidas em 1999, imputadas ao limite fixado na Lei do Orçamento para 1998.

**Quadro VI.39 – Cabimentação das garantias concedidas**

(em milhões de contos)

	<b>Garantias concedidas e autorizadas em 1999</b>	<b>Amortizações</b>	<b>Cabimentação</b>
<b>Limite</b>			<b>(a) 360</b>
• Garantias na ordem interna concedidas em 1999	77,453	182,023	(165,773)
Autorizadas em 1998	- 61,203		
Autorizadas em 1999	16,250		
• Garantias na ordem externa concedidas em 1999	229,250	162,600	(62,150)
Autorizadas em 1998	- 128,800		
Autorizadas em 1999	100,450		
<b>Total</b>	<b>116,700</b>	<b>344,623</b>	<b>(227,923)</b>
<b>Saldo por utilizar</b>			<b>(587,923)</b>

(a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 1999, 440 milhões de contos, deduzido do montante equivalente a 80 milhões de contos, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 1999, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.

Como se verifica, em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários, registava-se no final do ano um saldo não utilizado no valor de 587,923 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do que se observou nos cinco últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias se situou num valor muito superior ao necessário, pondo em causa o seu significado e os pressupostos em que assenta a estimativa efectuada.

A este respeito, a DGT, na sua resposta, reitera "(...) os comentários efectuados no passado quanto ao limite de concessão das garantias do Estado, o qual tem por base uma série de pressupostos que, não se concretizando, conduzem a um saldo do plafond não utilizado superior ao desejável".

Justificações similares têm sido apresentadas relativamente a questões idênticas suscitadas em anteriores Pareceres<sup>1</sup>, verificando-se, contudo, que a situação permanece inalterada, pelo que se volta a recomendar que a DGT repondere a metodologia seguida na estimativa dos referidos limites.

<sup>1</sup> Vide, nomeadamente, Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, ponto 6.7.5.

## 6.8.5 – Variação das responsabilidades directas por sectores

Nos quadros que se seguem pode observar-se a variação, relativamente ao ano anterior, das responsabilidades directas discriminadas por sectores beneficiários, com base nos elementos constantes da CGE e dos mapas elaborados pela DGT, bem como tendo em conta as alterações indicadas no ponto 6.8.2.1.:

**Quadro VI.40 – Responsabilidades directas assumidas por sectores beneficiários**

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.98		Em 31.12.99		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Empréstimos internos</b>	<b>474 336</b>	<b>40,4</b>	<b>346 403</b>	<b>32,0</b>	<b>- 127 933</b>	<b>- 27,0</b>
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	155	-	- 149	- 49,0
Empresas de outros sectores	389 109	33,2	284 747	26,3	- 104 362	- 26,8
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	74 200	6,3	60 800	5,6	- 13 400	- 18,1
Região Autónoma dos Açores	10 000	0,9	0	-	- 10 000	- 100,0
Outros	622	0,1	600	0,1	- 22	- 3,5
<b>Empréstimos externos</b>	<b><sup>(a)</sup> 699 299</b>	<b>59,58</b>	<b>737 545</b>	<b>68,0</b>	<b>38 246</b>	<b>5,5</b>
Fundos e Serviços Autónomos	29 881	2,6	40 969	3,8	11 088	37,1
Instituições Financeiras	2 062	0,2	18 131	1,7	16 069	779,3
Empresas de outros sectores	643 170	54,8	673 485	62,1	30 315	4,7
Região Autónoma da Madeira	21 455	1,8	1 146	0,1	- 20 309	- 94,7
Convenção de Lomé	<sup>(b)</sup> 2 731	0,2	3 814	0,4	1 083	39,7
<b>Total</b>	<b>1 173 635</b>	<b>100,0</b>	<b>1 083 948</b>	<b>100,0</b>	<b>- 89 687</b>	<b>- 7,6</b>

(a) Valor inferior em 128,503 milhões de contos ao valor apresentado na Conta, no Quadro 1.4.5.6.A – "Responsabilidades directas por avales do Estado", 827,802 milhões de contos, que inclui, indevidamente, como se assinalou no Parecer sobre a CGE/98, 128,8 milhões de contos relativos a garantias autorizadas naquele ano mas apenas concedidas, através da celebração dos respectivos contratos, em 1999. A diferença remanescente, no valor de 298 milhares de contos, respeita a responsabilidades assumidas nos termos do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV, não registadas pela DGT naquele ano.

(b) Valor superior em cerca de 298 mil contos ao apresentado na Conta pelos motivos expostos na parte final da nota anterior.

Os valores das responsabilidades na ordem interna, e, conseqüentemente, os valores totais das responsabilidades em 31.12.98, estas também pelos motivos indicados nas notas do quadro, e em 31.12.99, diferem dos apresentados na Conta Geral do Estado, devido às correcções efectuadas com base no apuramento efectuado pelos Serviços do Tribunal, de que se deu conta no ponto 6.8.2.1.

Verifica-se, em termos globais, uma redução das responsabilidades no montante de 89,687 milhões de contos, cerca de 7,6%, quando no ano anterior se registara uma diminuição de 60,111 milhões de contos, cerca de 4,9%, prosseguindo e acentuando a tendência para a redução das responsabilidades assumidas observada nos últimos anos.

Tal evolução resultou, no essencial, da diminuição registada na ordem interna em "Empresas de Outros Sectores", no montante de 104,362 milhões de contos, e da assunção de dívida das Regiões Autónomas, avalizada pelo Estado, na ordem interna e na ordem externa. Por outro lado, em termos relativos, regista-se um importante aumento, na ordem externa, em "Instituições Financeiras", resultante da garantia prestada ao Banco do Brasil, 779,3%.



**Quadro VI.41 – Responsabilidades directas efectivas por sectores beneficiários**

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.98		Em 31.12.99		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Empréstimos internos</b>	<b>451 645</b>	<b>39,4</b>	<b>339 919</b>	<b>35,0</b>	<b>- 111 726</b>	<b>- 24,7</b>
Fundos e serviços autónomos	304	-	155	-	- 149	- 49,0
Empresas de outros sectores	366 418	31,9	278 263	28,6	- 88 155	- 24,1
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	74 200	6,5	60 800	6,3	- 13 400	- 18,1
Região Autónoma da Açores	10 000	0,9	-	-	- 10 000	- 100,0
Outros	622	0,1	600	0,1	- 22	- 3,5
<b>Empréstimos externos</b>	<b>695 790</b>	<b>60,6</b>	<b>632 176</b>	<b>65,0</b>	<b>- 63 614</b>	<b>- 9,1</b>
Fundos e Serviços Autónomos	27 881	2,4	33 879	3,5	5 998	21,5
Instituições Financeira	2 063	0,2	18 131	1,9	16 068	778,9
Empresas de outros Sectores	641 660	55,9	575 206	59,2	- 66 454	- 10,4
Região Autónoma da Madeira	21 455	1,9	1 146	0,1	- 20 309	- 94,7
Convenção de Lomé	2 731	0,2	3 814	0,4	1 083	39,7
<b>Total</b>	<b>1 147 435</b>	<b>100,0</b>	<b>972 095</b>	<b>100,00</b>	<b>- 175 340</b>	<b>- 15,3</b>

Verifica-se uma redução das responsabilidades efectivas de 175,340 milhões de contos, cerca de 15,3%, mais acentuada do que a registada nas responsabilidades assumidas.

Com efeito, enquanto no respeitante às responsabilidades assumidas se verificaram decréscimos na ordem interna de 27,0% e acréscimos na ordem externa de 5,5%, em termos de responsabilidades efectivas registaram-se decréscimos, quer na ordem interna, quer na ordem externa, de 24,7% e de 9,1%, situação que decorre da não utilização pelos beneficiários de uma parte importante dos montantes contratuais dos empréstimos garantidos.

### 6.8.6 – Execução de garantias

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

Na ordem interna foram efectuados pagamentos, com sub-rogação de créditos, no montante de 237.076.906\$00, processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias, inscrita no capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro; Subdiv. 05 – Activos financeiros.

Na ordem externa, foram efectuados pagamentos no valor de 21.453.709\$00, pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales, inscrita no mesmo capítulo e Divisão, mas na Subdivisão 06 – Despesas de cooperação, que se destinaram, na sua totalidade, à execução de garantias nos termos do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV, tendo o saldo da dotação, 23.546.291\$00, transitado para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Capítulo 60 do OE/99-DGT".

Nos pontos seguintes procede-se à análise de algumas das operações que determinaram os pagamentos efectuados.



### 6.8.6.1 – Na ordem interna

Os pagamentos realizados, com sub-rogação dos créditos, tiveram origem no incumprimento de obrigações por parte das seguintes entidades:

**Quadro VI.42 – Execução de garantias na ordem interna**

Entidades	Montante
CNEMA	30 918 963\$00
DREN (expropriações)	45 747 943\$00
JAЕ (expropriações)	160 410 000\$00
<b>Total</b>	<b>237 076 906\$00</b>

#### a) CNEMA - Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA

Em 1996 foi concedido o aval do Estado a um empréstimo no valor de 1 milhão de contos contraído pela CNEMA junto da Caixa Geral de Depósitos, operação já referida no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998<sup>1</sup>.

Este empréstimo tem um prazo total de 15 anos e um período de amortização de 11 anos e meio, vencendo-se o primeiro reembolso de capital em 13.05.2000.

Tendo a CNEMA entrado em incumprimento, o Estado, por intermédio da DGT, foi interpelado para efectuar os pagamentos respeitantes às 5.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> prestações de juros do empréstimo em apreço, tendo efectuado, em 1999, pagamentos no montante de 30.918.963\$00, que incluem juros de mora no valor de 154.805\$00, como se discrimina no quadro seguinte:

**Quadro VI.43 - Execução de garantias - CNEMA**

Prestações De juros	Períodos	Juros	
		Taxa	Montante
5 <sup>a</sup>	13.11.98 a 13.05.99	3,5775%	17 740 479\$00
Mora	13.05.99 a 21.05.99	15,45%	60 080\$00
6 <sup>a</sup>	13.05.99 a 13.11.99	4,125%	13 024 679\$00
Mora	13.11.99 a 30.11.99	15,45%	93 725\$00
<b>Total</b>			<b>30 918 963\$00</b>

---

<sup>1</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE/98, ponto 6.6.7.1.2. Nesse ano a DGT efectuou pagamentos de juros, por incumprimentos da CNEMA, no valor de 75.333.568\$00.



**b) Direcção Regional de Educação do Norte e Junta Autónoma de Estradas**

A Direcção-Geral do Tesouro, nos termos do n.º 3 do artigo 50.º do Código das Expropriações<sup>1</sup> procedeu a pagamentos ordenados pelos tribunais nos quais corriam os processos de expropriação respectivos, devido ao facto de a Direcção Regional de Educação do Norte e a então Junta Autónoma de Estradas não terem procedido ao depósito das quantias em dívida, nos montantes de 45.747.943\$00 e 160.410.000\$00, respectivamente.

Nos termos do n.º 3 do artigo 21.º do Código das Expropriações, que determina que, na situação referida, o Estado, através da DGT, garante o pagamento da indemnização, podendo, em consequência exercer direito de regresso sobre a entidade expropriante, a DGT exerceu de imediato esse direito, tendo as referidas importâncias sido inscritas como receita orçamental de 1999.

**6.8.6.2 – Na ordem externa**

Os pagamentos na ordem externa respeitaram, na sua totalidade, às responsabilidades assumidas pelo Estado nos termos do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV.

Estes pagamentos totalizaram 21.453.709\$00, dos quais 517.909\$00 respeitantes a juros de mora, e resultaram de incumprimento das obrigações dos beneficiários relativamente a financiamentos obtidos para execução dos seguintes projectos:

Nigéria Palm Oil I	2.139.309\$00
Nigéria – NIDB III	5.654.833\$00
Nigéria - NNDC PG	2.847.127\$00
R. D. Congo - EX Zaire – Gecamines III	1.691.479\$00
Nigéria - OSO CondensAte	<u>9.120.961\$00</u>
<b>Total</b>	<b>21.453.709\$00</b>

De referir, ainda, que, em 2000, foram feitos pagamentos através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/99-DGT", no montante global de 2.281.248\$00, relativos aos financiamentos concedidos para execução dos seguintes projectos:

Zimbabwe – ZDB PG	1.089.910\$00
Zimbabwe – ZDB GL III	<u>1.191.338\$00</u>
<b>Total</b>	<b>2.281.248\$00</b>

tendo ficado um saldo por utilizar no valor de 21.265 contos, que foi repostado como receita do OE/2000<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De acordo com esta norma, se antecipadamente tiver havido posse administrativa dos bens e do processo não constar a guia de depósito a que se refere a alínea a) do n.º 1 do art.º 19.º, o juiz ordenará a notificação da entidade que tiver a seu cargo o serviço de avales do Estado, para promover o depósito.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 5.6.5.1.

### 6.8.7 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público

No ano de 1999, tendo em conta os elementos fornecidos pela DGT, verificou-se a prestação de uma garantia pessoal por parte do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, no montante de 4,75 milhões de contos, tendo sido, portanto, respeitado o limite para a concessão destas garantias, fixado pelo art.º 68.º, n.º 4, da Lei do Orçamento - 10 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais.

A referida garantia, aprovada pelo Despacho n.º 20.186/99, de 6 de Outubro, do SETF, foi prestada a um empréstimo obtido pela IMOAREIA junto da Caixa Geral de Depósitos, destinado ao refinanciamento do plano de investimentos realizados e a realizar por essa empresa no período relativo ao 2.º semestre de 1998 e ao ano de 1999, no âmbito da "Operação Torralta".

Nos termos do Despacho do SETF e do contrato de financiamento, a SONAE, SGPS, SA<sup>1</sup>, assume a qualidade de fiadora e principal pagadora, salvo se e a partir do momento em que o IFT for o único titular do capital social da IMOAREIA<sup>2</sup>, ficando, neste caso, a SONAE, SGPS, SA exonerada de toda e qualquer responsabilidade decorrente da garantia prestada, assumindo o IFT a qualidade de fiador e principal pagador.

A taxa de juro aplicável a esta operação foi indexada à LISBOR a três meses, com um *spread* de 0,2% p.a., arredondada para  $\frac{1}{16}\%$  imediatamente superior.

Contudo, quando o IFT assumir a fiança, a taxa de juro será reduzida para a taxa correspondente à LISBOR a três meses, aplicável retroactivamente.

Relativamente a estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público, a solicitação da DGT, informou que "...tendo em conta o custo de financiamento do Estado, entende que o nível de financiamento aceitável para o Fundo de Turismo se situa entre Euribor-5pb e Euribor-10pb."

Caso o IFT venha a assumir a qualidade de garante principal, será cobrado anualmente à IMOAREIA, a título de taxa de garantia, o valor correspondente a 0,5% do montante do financiamento.

#### 6.8.7.1 – Variação das responsabilidades indirectas

No quadro seguinte apresentam-se as variações das responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público, relativamente ao ano anterior.

---

<sup>1</sup> O Despacho do SETF alude à INPARSA – Indústrias e Participações, SGPS, SA. Por seu turno, o contrato alude à SONAE, SGPS, SA (ex INPARSA – Indústrias e Participações, SGPS).

<sup>2</sup> Em caso de exercício das opções de compra ou de venda previstas nas cláusulas vigésima primeira e vigésima segunda do contrato de compra e venda de créditos detidos pelo Estado sobre a Torralta, (cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, ponto 6.7.8.1.2). Salienta-se, ainda, que do ofício e fax do IFT, dirigidos à DGT, de 11.08.00 e 4.09.00, respectivamente, resulta que este Instituto entende que os compromissos assumidos nos contratos celebrados com a IMOAREIA se extinguíram em 16.05.00, por força da assinatura do denominado "contrato de investimento", celebrado entre o Estado e outras entidades públicas, nomeadamente o IFT e o Grupo Sonae.



**Quadro VI.44 – Mapa comparativo da variação das responsabilidades indirectas**

(em contos)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.98	Responsabilidades em 31.12.99	Variação	
			Valor	%
IFADAP	223 600	223 600	-	-
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo <sup>1</sup>	3 332 771	8 082 771	4 750 000	142,5

As responsabilidades do IFADAP e do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, por entidades beneficiárias, discriminam-se de seguida:

**Quadro VI.45 – Responsabilidades do IFADAP por garantias prestadas**

(em contos)

Beneficiários	Prestação da garantia	Montante garantido	Responsabilidades em 31.12.98	Responsabilidades em 31.12.99
ANGUIOL – Soc. Ind. Anguilicola do Oeste, Lda.	10.05.83	10 800	3 600	3 600
FRAMI – F. A. Caiado, SA	30.08.95	50 000	50 000	50 000
UNIAGRI – União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português, UCRL	14.12.98	170 000	170 000	170 000
<b>Total</b>		<b>230 800</b>	<b>223 600</b>	<b>223 600</b>

**Quadro VI.46 – Responsabilidades do IFT por garantias prestadas**

(em contos)

Beneficiários	Montante garantido	Responsabilidades em 31.12.98	Responsabilidades em 31.12.99
ARQUITUR – Soc. E. Tur. Arq. Atl., SA	277 771	277 771	277 771
SOSUL – Soc. Hoteleira do Sul, SA	20 000	20 000	20 000
SOSUL – Soc. Hoteleira do Sul, SA	35 000	35 000	35 000
IMOAREIA – Soc. Imobiliária, SA	3 000 000	3 000 000	3 000 000
IMOAREIA – Soc. Imobiliária, SA	4 750 000	-	4 750 000
<b>Totais</b>	<b>8 082 771</b>	<b>3 332 771</b>	<b>8 082 771</b>

<sup>1</sup> Por força do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 308/99, de 10 de Agosto, a denominação Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) substituiu a denominação Fundo de Turismo (FT).

## 6.9 – Dívida efectiva

No quadro seguinte apresentam-se os valores da dívida efectiva em 1998 e 1999, bem como as variações observadas, tendo em conta os valores apurados pelos serviços do Tribunal, relativamente à dívida directa e garantida, objecto de referência nos pontos anteriores.

**Quadro VI.47 – Dívida efectiva**

(em milhões de contos)

Componentes	1998	1999	Variação	
			Valor	%
<b>Dívida directa</b>	<b>11 697,4</b>	<b>12 621,5</b>	<b>924,1</b>	<b>+ 7,9</b>
<b>Títulos na posse do Estado</b>	<b>(20,1)</b>	<b>(6,6)</b>	<b>- 13,5</b>	<b>- 67,2</b>
Fundo de Regularização da Dívida Pública	15,7	6,0	- 9,7	- 61,8
Fundo de Renda Vitalícia	4,3	0,5	- 3,8	- 88,4
Direcção Geral do Tesouro	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Dívida directa efectiva</b>	<b>11 677,3</b>	<b>12 614,9</b>	<b>937,6</b>	<b>+ 8,0</b>
<b>Dívida garantida</b>	<sup>(a)</sup> <b>1 174,0</b>	<sup>(b)</sup> <b>1 084,0</b>	<b>- 90,0</b>	<b>- 7,7</b>
<b>Total dívida efectiva</b>	<sup>(a)</sup> <b>12 851,3</b>	<sup>(c)</sup> <b>13 698,9</b>	<b>+ 847,6</b>	<b>+ 6,6</b>

(a) A CGE apresenta um valor superior em 132 milhões de contos, conforme já observado pelo Tribunal no Parecer anterior.

(b) A CGE apresenta o valor de 1.093,4 milhões de contos.

(c) A CGE apresenta o valor de 13.708,4 milhões de contos.

O valor total da dívida pública efectiva, em 31.12.99, apresentado no quadro supra, é inferior em 9,5 milhões de contos ao valor correspondente do Quadro 1.4.5.5.C – Dívida pública efectiva, constante da CGE, diferença que resulta, por um lado, de arredondamentos no valor da dívida directa (0,1 milhões de contos) e por outro, de dois tipos de incorrecções, imputadas a entidades distintas:

- ◆ Sobreavaliação das responsabilidades assumidas na ordem interna em 31.12.99, pela Direcção-Geral do Tesouro, no montante de 1,1 milhões de contos, analisada no ponto 6.8.2.1.1;
- ◆ Inclusão, pela Direcção-Geral do Orçamento, no referido Quadro 1.4.5.5.C, na dívida garantida, do 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 das 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 da dívida efectiva), que não engloba o endividamento de quaisquer entidades dotadas de autonomia financeira.

Quanto a esta questão a DGO, na sua resposta, informa que se lhe "*afigura pertinente e justificada a observação do Tribunal*" e "*procurará, já a partir da Conta Geral do Estado do ano 2000, tomá-la em consideração*".



Passando à análise dos valores apresentados no quadro anterior, observa-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%).

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.





***CAPÍTULO VII***

*Património Financeiro*







## VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

### 7.1 – Considerações gerais

Como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral de Estado não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, defronta sérias dificuldades.

Para colmatar essa insuficiência de informação, o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências, procedeu à aprovação da Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., publicada em 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 social, à remessa de informação sobre os elementos constitutivos do seu património financeiro. A informação, a ser remetida ao Tribunal até 30 de Junho de cada ano, deve conter, segundo os modelos apresentados naquela Resolução, os seguintes elementos:

- ◆ Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições financeiras internacionais;
- ◆ Relação dos títulos de participação, das obrigações, dos títulos de dívida pública de prazo superior a um ano e das participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário;
- ◆ Relação dos créditos, decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano;
- ◆ Outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. Nesta rubrica têm vindo a ser considerados títulos, tais como, unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, certificados de aforro, fundos tesouraria e outros.

Este capítulo foi, assim, elaborado com base nos elementos remetidos ao abrigo da citada Resolução e no respectivo confronto com os escassos elementos constantes da CGE, abrangendo o património financeiro gerido pelos serviços que integram o subsector Estado e o gerido pelo subsector dos fundos e serviços autónomos. O património financeiro gerido pelas Instituições de Segurança Social é tratado no capítulo XII.

O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos dos dois subsectores tratados no presente capítulo, reportada a 31 de Dezembro de 1999, relativamente às quais não foram efectuados quaisquer movimentos de consolidação.

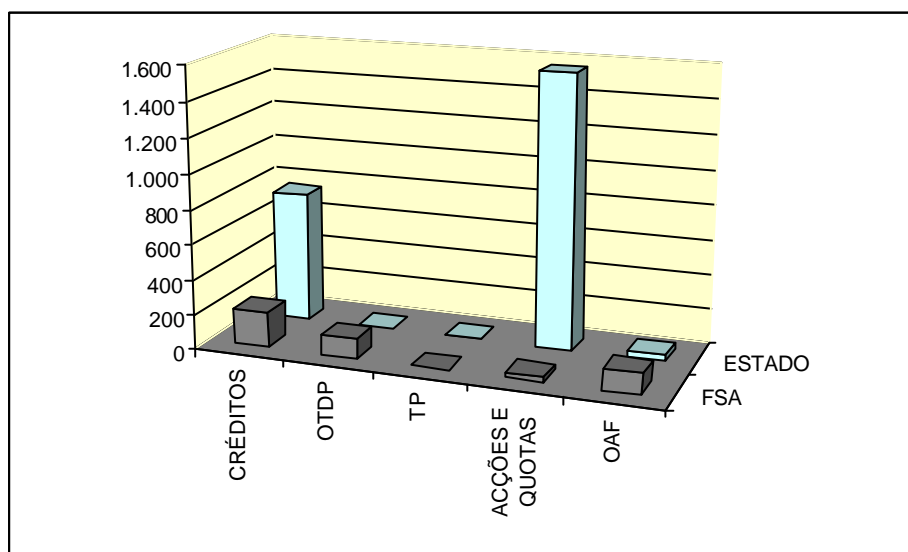
**Quadro VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo**

(em milhares de contos)

	Subsectores			
	Estado		FSA	
	Montante	Estrutura	Montante	Estrutura
Créditos	746 686	31,79	207 010	43,79
TDP	72	0,00	92 285	19,52
Obrigações	213	0,01	23 152	4,90
Títulos de Participação	6 055	0,26	185	0,04
Acções e Quotas	1 560 172	66,43	30 787	6,51
Outros Activos Financeiros	35 337	1,51	119 306	25,24
<b>Total</b>	<b>2 348 535</b>	<b>100,00</b>	<b>472 725</b>	<b>100,00</b>

Como se pode verificar, trata-se de carteiras com volume muito desigual e bastante diversas na sua composição. Assim, a do subsector Estado é essencialmente composta por acções e créditos e a do subsector fundos e serviços autónomos, cujo valor é de cerca de um quinto da anterior, é essencialmente representada por créditos, títulos da dívida pública e outros activos financeiros.

**Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo**



## 7.2 – Subsector Estado

### 7.2.1 – Evolução global em 1999

No quadro seguinte evidencia-se a evolução sofrida em 1999 pelos vários tipos de activos que são objecto de análise neste ponto dedicado ao subsector Estado.



**Quadro VII.2 – Evolução do património financeiro do subsector Estado,  
por tipo de activo**

(em contos)

Tipo de Activos	Valor Nominal		Variação	
	31-12-98	31-12-99	Total	%
Créditos por Empréstimos Concedidos	(*) 686 734 198	746 686 068	+ 59 951 870	+ 8,73
Obrigações e Títulos de Dívida Pública	499 314	285 797	- 213 517	- 42,76
Títulos de Participação	6 055 000	6 055 000	0	0
Outros Activos Financeiros	30 951 500	35 337 427	+ 4 385 927	+ 14,17
Ações e Quotas	1 535 258 120	1 560 171 965	+ 24 913 845	+ 1,62
<b>Total</b>	<b>2 259 498 132</b>	<b>2 348 536 257</b>	<b>+ 89 038 125</b>	<b>+ 3,94</b>

(\*) Este valor não coincide com o indicado no Parecer sobre a CGE/98, como adiante se justifica.

Constata-se, assim, que, de todos os tipos de activos, só as obrigações e os títulos da dívida pública registaram evolução negativa e bastante significativa. Para os restantes, as maiores variações registam-se em outros activos financeiros e em créditos por empréstimos concedidos, enquanto na sua globalidade o valor dos activos financeiros considerados apresenta uma variação positiva de cerca de quatro por cento.

## 7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros

### 7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

#### 7.2.2.1.1 – Âmbito da análise

As operações de crédito analisadas neste ponto englobam os empréstimos directamente concedidos pelo Estado e geridos pela DGT e pela DGAERI. Como consequência da progressiva reorganização em curso na DGT, a informação de base enviada ao Tribunal usa, em alguns casos, critérios diferentes dos que vinham sendo seguidos e introduz correcções em valores anteriormente comunicados. Por este motivo, a posição em 31 de Dezembro de 1998, indicada neste Parecer, não coincide com a que consta do Parecer sobre a CGE/98, como adiante se exporá. Perante a continuada verificação de erros ou omissões na informação relativa a activos financeiros, o Tribunal mantém a sua recomendação de introdução do POCP nos organismos do Ministério das Finanças que gerem activos financeiros.

As 119 operações de crédito analisadas<sup>1</sup> compreendem 79 denominadas em escudos e 40 em divisas (dólares americanos, rands sul-africanos, meticais e marcos alemães), sendo que duas destas últimas, embora denominadas em dólares americanos, têm o serviço da dívida, utilizações, amortizações e juros, expressos em escudos. As referidas operações abrangem 34 mutuários, dos quais 7 são

<sup>1</sup> A DGT introduziu alterações na forma de apresentar os empréstimos concedidos ao abrigo do programa PAR. Enquanto em anos anteriores as transferências para o IFADAP foram consideradas operações de crédito, a partir de 1999 são os créditos concedidos aos beneficiários do programa que são considerados operações de crédito do Estado. Porque se trata de um número elevado de pequenas operações, a totalidade dos créditos que integram o programa PAR são aqui considerados numa só operação. Em resultado desta alteração, o número de operações consideradas reduziu-se em dez unidades.

estrangeiros<sup>1</sup>. Em 1999, foram consideradas duas novas operações, dois empréstimos à República de Cabo Verde, sendo um de 6,5 milhões de dólares americanos concedido nesse ano e outro, no montante em escudos equivalente a 5,6 milhões de dólares americanos, concedido em 1998, mas, com a sua primeira utilização em 1999.

O montante contratual global das operações em análise é de:

**Quadro VII.3 – Montante contratual global dos créditos por empréstimos concedidos, por moedas de denominação**

Moeda	Montante
Escudos (PTE)	141 569 416 254
Marcos alemães (DEM)	342 025 678
Meticais (MET)	15 739 747
Dólares americanos (USD)	1 582 916 474
Rands sul - africanos (ZAR)	25 829 651

Comparando com o ano precedente, verifica-se que as novas operações beneficiaram um mutuário com créditos concedidos em anos anteriores e que todas foram realizadas no quadro da autorização conferida pela lei orçamental do ano em que foram contratadas, isto é, a Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro e a Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro. Verifica-se, também, que o limite fixado em 30 milhões de contos, pelo n.º 1 do art.º 61.º da Lei do Orçamento do Estado para 1999, não foi excedido.

**Quadro VII.4 – Repartição do montante contratual global dos créditos por empréstimos concedidos, por mutuários**

(em milhões de contos)

Montante contratual (por escalões)	Mutuários (n.º)	Montante contratual		
		Total	Médio	Em % do total
Até 0,5	16	1,18	0,07	0,26
De 0,5 a 1,0	2	1,32	0,66	0,29
De 1,0 até 5,0	4	13,45	3,36	2,99
De 5,0 até 10,0	3	24,86	8,29	5,53
De 10,0 até 50	6	106,31	17,72	23,66
Mais de 50	3	302,25	100,75	67,26
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>449,37</b>	<b>13,22</b>	<b>100,00</b>

Mantém-se a forte concentração do crédito concedido num pequeno número de beneficiários. A distribuição do montante contratual dos empréstimos analisados, calculado a câmbios de 31 de Dezembro de 1998, é a que se apresenta no quadro anterior. A esta distribuição corresponde um índice de concentração de Gini de 0,86, ligeiramente mais baixo do que o registado em 1998 que foi de 0,87.

<sup>1</sup> Cinco estados soberanos e duas empresas.



Os três maiores beneficiários de créditos concedidos pelo Estado (9% do total de mutuários), a HCB e as Repúblicas de Moçambique e de Angola, concentram mais de dois terços do capital mutuado, enquanto os dezasseis com menores créditos (47%) detêm, entre si, apenas um quarto de um ponto percentual desse capital.

### 7.2.2.1.2 – Evolução global do crédito concedido

Agregando por moedas de denominação as 119 operações de crédito em análise, obtêm-se os valores dos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 1999, dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado e o peso dos créditos, por moedas de denominação. Para os denominados em escudos verifica-se que o total da dívida em 31 de Dezembro de 1998 difere em 2,2 milhões de contos de idêntico valor apresentado no Parecer sobre a CGE de 1998. Esta alteração decorre de pequenas correcções introduzidas pela DGT nos valores relativos a empréstimos a Cabo Verde e a Municípios da RAM e do novo critério aplicado aos empréstimos do programa PAR. Neste último caso, o crédito reduziu-se de 7,6 para 5,4 milhões de contos. Para os denominados em meticais verifica-se, também, uma pequena correcção no valor dos juros em dívida em 31 de Dezembro de 1998.

**Quadro VII.5 – Evolução dos créditos por empréstimos concedidos, por natureza e moeda de denominação**

(em PTE, USD, DEM, ZAR e MET)

Divisas	Posição da Dívida em 31-12-98				Posição da Dívida em 31-12-99			
	Capital Vencido	Capital Vincendo	Juros em Dívida	Total	Capital Vencido	Capital Vincendo	Juros em Dívida	Total
PTE	35 532 755 702	70 788 346 311	41 869 257 371	148 190 359 384	37 397 852 302	45 999 252 848	43 213 531 033	126 610 636 183
USD	104 160 395	2 211 517 362	33 347 354	2 349 025 111	165 774 427	2 184 998 064	58 202 124	2 408 974 615
DEM		774 433 180		774 433 180		812 834 146		812 834 146
ZAR		140 558 130		140 558 130		164 804 407		164 804 407
MET	15 739 747		22 669 955	38 409 702	15 739 747		22 669 955	38 409 702

Divisas	Valor Total em 31-12-98 (1)	Variações Registadas em 1999						Valor Total em 31-12-99 (8)=(1)-(3)+(4)-(5)+(6)+(7)
		Capital		Juros		Capitalizações (6)	Utilizações (7)	
		Vencimentos (2)	Pagamentos (3)	Vencimentos (4)	Pagamentos (5)			
PTE	148 190 359 384	29 005 390 090	27 140 293 490	1 702 205 453	357 931 792	440 852 808	3 775 443 820	126 610 636 183
USD	2 349 025 111	66 718 954	5 104 921	31 655 720	6 800 950	99 596 537	15 539 376	(*) 2 408 974 615
DEM	774 433 180					38 400 966		812 834 146
ZAR	140 558 130					24 246 277		164 804 407
MET	38 409 702							38 409 702

(\*) Este valor reflecte, para além dos movimentos assinalados no quadro, uma redução no valor da dívida de Moçambique de USD 74 936 257,88, resultante da alienação de créditos do Estado português.

Fonte: DGT e DGAERI

O valor dos créditos por empréstimos, capital e juros, excepto o dos denominados em meticais que se manteve inalterado, sofreu em 1999 variações, que são negativas no caso dos denominados em escudos e positivas nos restantes. A câmbios correntes, o crédito total passou de 635,3 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1998, para 696,0 milhões, em 31 de Dezembro de 1999, isto é, registou

um aumento de 60,7 milhões de contos, ou 9,6%, que compreende uma diminuição de 21,6 milhões de contos para os denominados em escudos e um aumento de 82,3 milhões de contos para os denominados em divisas. A câmbios constantes, o valor dos créditos resultantes de empréstimos em divisas registou um aumento de 14,9 milhões de contos, pelo que se verificaram ganhos cambiais de 67,3 milhões, em 1999. Estes ganhos resultam, essencialmente, da valorização do dólar americano (14%), dado o peso que os empréstimos denominados nesta divisa têm no conjunto dos créditos por empréstimos (cerca de dois terços do total).

**Quadro VII.6 – Evolução da repartição dos créditos por empréstimos concedidos, por moedas de denominação**

(em %)

	PTE	USD	DEM	ZAR	MET	Total
<b>31-12-98</b>	23,33	63,53	12,50	0,65	0,00	100
<b>31-12-99</b>	18,19	69,07	11,97	0,77	0,00	100

A evolução registada nos créditos em escudos decorre da significativa diminuição do capital vincendo, 24,8 milhões de contos, e do aumento do capital e juros vencidos, 3,2 milhões. Por seu turno, para os créditos em dólares americanos, a variação ocorrida em 1999 compreende um aumento significativo do capital e juros vencidos, 86,5 milhões, e uma diminuição do capital vincendo de 26,5 milhões. Para as outras moedas, as variações registadas resultam da capitalização de juros vencidos e traduzem-se no aumento do capital vincendo.

A comparação dos movimentos ocorridos em 1999 com os seus homólogos de 1998 está expressa no quadro seguinte. As utilizações assinaladas em 1999 referem-se a novos empréstimos a Cabo Verde, em escudos e em dólares americanos, ao reescalonamento de prestações vencidas, capital e juros, de empréstimos em dólares americanos concedidos à República de Moçambique e a novas operações do programa PAR. Sobre estas refira-se que o limite fixado em 1999 para novas operações era de um milhão de contos. No entanto, a DGT transferiu para o IFADAP apenas 750 milhares de contos e, destes, só 472.347.945\$00 foram aplicados. Deste modo, o crédito do Estado sobre o IFADAP, associado à gestão do crédito PAR, passou de 695.708.911\$00 em 31 de Dezembro de 1998 para 973.360.966\$00 em 31 de Dezembro de 1999. Por seu turno, as capitalizações de juros reportam-se apenas aos créditos do programa PAR e aos empréstimos concedidos à HCB.

Verifica-se, ainda, que os créditos em escudos e em dólares americanos apresentam, de ano para ano, grande variabilidade no valor dos vencimentos e pagamentos de capital e juros. Esta situação, que se traduziu em 1999 no aumento do capital e juros em mora acima referido, resulta de situações particulares ocorridas em 1998 e em 1999, como se exporá com maior detalhe no ponto seguinte.



**Quadro VII.7 – Créditos por empréstimos concedidos.  
Comparação dos movimentos registados em 1998 e 1999**

(em milhões de PTE e milhares de USD, DEM, ZAR e MET)

	Amortizações					
	Vencimentos			Pagamentos		
	1998	1999	Varição	1998	1999	Varição
PTE	1 810	29 005	27 195	5 136	27 140	22 004
USD	68 010	66 719	- 1 291	17 812	5 105	- 12 707
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

	Juros Remuneratórios e de Mora					
	Vencimentos			Pagamentos		
	1998	1999	Varição	1998	1999	Varição
PTE	1 527	1 702	175	6 254	358	- 5 896
USD	34 703	31 656	- 3 047	36 909	6 801	- 30 108
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

	Capitalizações e Utilizações					
	Capitalizações			Utilizações		
	1998	1999	Varição	1998	1999	Varição
PTE	307	441	134	7 333	3 775	- 3 558
USD	103 658	99 597	- 4 061	82 609	15 539	- 67 070
DEM	40 808	38 401	- 2 407	0	0	0
ZAR	18 599	24 246	5 647	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

Fonte: DGT e DGAERI

**7.2.2.1.3 – Análise por mutuários**

Dos 28 mutuários de empréstimos expressos em escudos, existentes no início do ano, 17 não efectuaram qualquer pagamento, seja de capital, seja de juros. Dos restantes 11, apenas 6 cumprem integralmente o serviço de dívida previsto. Os empréstimos à BRISA foram parcialmente regularizados por utilização do fundo de reequilíbrio, nos termos do contrato de concessão aprovado pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro<sup>1</sup>. Assim, para um total de 27,14 milhões de contos de capital pago há a registar receitas no valor de 11,725 milhões, sendo a diferença justificada pela regularização acima referida.

<sup>1</sup> As bases da concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas à BRISA foram alteradas pelo citado diploma legal. Assim, a base XII prevê que os créditos do Estado sobre a empresa, registados nas contas fundo de equilíbrio e fundo de desenvolvimento, sejam utilizados, até 31 de Dezembro de 2004, no pagamento de participações e contrapartidas devidas pelo Estado à empresa. Prevê-se, ainda, que um eventual saldo favorável ao Estado, registado nessa data, seja reembolsado no prazo de 120 dias.



Uma análise semelhante, para os créditos denominados em divisas, mostra que os juros considerados pagos no empréstimo à República de S. e Tomé e Príncipe foram, de facto, perdoados por despacho do Ministro das Finanças de 14 de Setembro de 1999, proferido ao abrigo do n.º 2 do art.º 61.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro. Por outro lado, uma parte significativa dos pagamentos em dólares americanos efectuados pela República de Moçambique mais não é do que a inclusão, no mais recente acordo de reescalonamento, o quinto, das prestações dos anteriores que, sucessivamente, se vão vencendo. Assim, o Estado apenas recebeu, em 1999, USD 2.018.567 de pagamentos de capital e juros remuneratórios.

Em 1999, extinguiram-se as duas operações de crédito à Região Autónoma dos Açores, em parte mediante a assunção da dívida pelo Estado. Também neste ano, parte do crédito do Estado à República de Moçambique, no valor de USD 74.936.257,88, foi alienado a diversas empresas portuguesas pelo preço de 13,84 cêntimos por um dólar dos EUA, nos termos do contrato relativo ao quinto reescalonamento da dívida de Moçambique, que reflecte o acordo do Clube de Paris de 9 de Julho de 1998. Estas alienações foram autorizadas nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 54.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, ou da alínea e) do n.º 1 do art.º 62.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

A generalidade das situações de mora assinaladas no Parecer sobre a CGE/98 mantém-se, agravando-se mesmo nos casos da República de Angola, da República da Guiné-Bissau e da República de Cabo Verde. Os créditos totalmente vencidos sobre o ex-Gabinete da Área de Sines e o Comissariado para os Desalojados continuam a registar reembolsos de valor reduzido que, no entanto, contribuem para a diminuição da mora existente. Por seu turno, os créditos sobre a EPSI, a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva e a Grão-Pará foram regularizados em 2000. Os demais créditos em situação de mora não registaram, em 1999, qualquer evolução em relação ao que já foi assinalado no Parecer sobre a CGE/98. Assim, para além dos casos de empresas cuja liquidação ou falência continua em curso, não se registaram progressos na regularização dos créditos sobre a RDP, a Sorefame e o IGAPHE.

Ouvida sobre este ponto, a DGAERI não remeteu qualquer resposta.

#### **7.2.2.1.4 – Créditos por empréstimos de repasse de fundos**

O Estado efectuou, em anos anteriores, diversas operações de concessão de crédito utilizando, para tal efeito, fundos que obtivera mediante empréstimos contraídos junto de algumas organizações internacionais, de bancos e de governos estrangeiros. Embora estes empréstimos externos prevejam que os fundos sejam repassados pelo mutuário a outras entidades, as duas operações em que o Estado intervém – contracção de dívida externa e concessão de crédito interno – são distintas. Assim, a análise dos empréstimos que resultam do repasse de fundos tem relevância no quadro dos créditos por empréstimos concedidos pelo Estado, tanto mais que se trata de activos financeiros semelhantes aos que decorrem de outros mútuos realizados com base nas fontes gerais de financiamento da actividade do Estado.

Os contratos de empréstimo analisados, foram celebrados no período 1978/1989 e deles beneficiam ainda 8 entidades que então pertenciam ao sector público: empresas públicas e participadas, incluindo instituições financeiras, institutos públicos e órgãos da administração regional e local. Durante o ano de 1999, não se verificou a amortização integral de qualquer deles. No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados.



**Quadro VII.8– Montante contratual dos créditos por repasse de fundos,  
por beneficiário e origem dos fundos**

(em PTE, FRF, DEM, JPY e USD)

Beneficiários	Mutuantes	CNP	BEI	FRCE	BIRD	KfW	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	FRF	30 000 000						30 000 000
CP	PTE DEM		6 000 000 000			9 000 000		6 000 000 000 9 000 000
C.M. Região Norte	PTE			912 900 000				912 900 000
EDP	DEM					839 000		839 000
FRESS	JPY (*)			69 541 029				69 541 029
IFADAP	PTE USD (*)				68 000 000		5 697 874 000	5 697 874 000 68 000 000
IGAPHE	PTE			10 652 016 759				10 652 016 759
R. A. Açores	PTE			3 414 075 759				3 414 075 759
<b>Totais</b>	<b>PTE</b> <b>FRF</b> <b>DEM</b> <b>JPY</b> <b>USD</b>	<b>30 000 000</b>	<b>6 000 000 000</b>	<b>14 978 992 518</b>  <b>69 541 029</b>	<b>68 000 000</b>	<b>9 839 000</b>	<b>5 697 874 000</b>	<b>26 676 866 518</b> <b>30 000 000</b> <b>9 839 000</b> <b>69 541 029</b> <b>68 000 000</b>

Fonte: DGT

(\*) Os movimentos são denominados em escudos.

A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações é a que consta do quadro que se segue, que a discrimina em capital vincendo, capital vencido e juros vencidos. Note-se que os valores relativos a 31 de Dezembro de 1998 não coincidem inteiramente com os que figuram no Parecer sobre a CGE/98 porque a DGT detectou e corrigiu alguns erros. Em termos agregados e a câmbios correntes, o crédito do Estado passou de 51,4 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1998, para 50,7 milhões, em 31 de Dezembro de 1999, isto é, reduziu-se 1,45%. Esta redução abrange não só capital vincendo como ainda prestações já vencidas, pelo que, em 1999, se registou uma ligeira redução na situação de mora registada no termo do ano anterior<sup>1</sup>.

Em 1999, venceram-se prestações de capital e juros no valor de um milhão de contos, que foram pagas, e de 707,6 milhares de marcos alemães, tendo sido pagos 1 072,5 milhares de marcos. Para além disto, o IGAPHE entregou ao Estado 350 milhares de contos, a título de pagamento parcial de juros de mora. A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 1999, continuam a ser os resultantes de empréstimos à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, ao IGAPHE, à Região Autónoma dos Açores e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês), sendo de destacar, pelo montante envolvido, as situações de mora do IGAPHE e da Região Autónoma dos Açores. Trata-se de situações que se arrastam há vários anos.

Questionada sobre este assunto, a DGT informou que o crédito sobre a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva foi regularizado em 2000, assim como parte do crédito sobre a Região Autónoma dos Açores. Por seu turno, a regularização do crédito sobre o Banco de Portugal, decorrente da aplicação do Protocolo Luso Francês, terá lugar no quadro do processo de falência da Sanicer, ainda em curso, enquanto o caso do crédito sobre o IGAPHE está em reapreciação no corrente ano de 2001.

<sup>1</sup> Trata-se de uma mora pouco significativa porque respeita a vencimentos que ocorrem nos últimos dias de um ano e que, por vezes, só são pagos nos primeiros dias de Janeiro do ano seguinte.

**Quadro VII.9 – Evolução dos créditos por repasse de fundos,  
por natureza e moeda de denominação**

Créditos	31-12-98	31-12-99	Varição
<b>Capital vincendo</b>			
DEM	1 311 858	655 924	- 655 934
PTE	7 951 262 959	7 308 804 332	- 642 458 627
<b>Capital vencido</b>			
FRF	2 222 164	2 222 164	0
DEM	327 967	0	- 327 967
PTE	27 711 451 753	27 711 451 753	0
<b>Juros vencidos</b>			
FRF	418 199	418 199	0
DEM	36 896	0	- 36 896
PTE	15 499 692 946	15 499 692 946	0
<b>Totais</b>			
<b>FRF</b>	<b>2 640 363</b>	<b>2 640 363</b>	<b>0</b>
<b>DEM</b>	<b>1 676 721</b>	<b>655 924</b>	<b>- 1 020 797</b>
<b>PTE</b>	<b>51 162 407 658</b>	<b>50 519 949 031</b>	<b>- 642 458 627</b>

Fonte: DGT

### 7.2.2.2 – Obrigações e títulos da dívida pública

A carteira de obrigações e títulos de dívida pública do subsector Estado esteve, em 1999, a cargo da DGT, da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e da Direcção-Geral do Património. Esta última tinha na sua carteira obrigações estrangeiras, no valor de £2.434, que não registaram qualquer movimento no ano em apreço, embora tenham proporcionado juros no valor de £1.728,14. Por seu lado, a carteira da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais incluía um certificado de renda perpétua cujos rendimentos foram de 426\$00.

A cargo da DGT estiveram, em 1999, títulos de dívida pública e obrigações emitidas por empresas, incluindo obrigações participantes. O valor nominal do conjunto destes títulos registou uma redução de cerca de 43% e os rendimentos proporcionados em 1999 ascenderam a 5.621 contos, contra cerca de 14.000 no ano anterior. No caso das obrigações participantes há a registar que 95 216 títulos, emitidos por 10 empresas<sup>1</sup>, no valor nominal de 128.239,5 contos, não foram reembolsados nas datas previstas para a sua amortização, entrando em mora. A evolução da carteira da DGT é apresentada no quadro seguinte.

<sup>1</sup> A. C. Pais, SA, Álvaro Gama, Lda, Converter-Conversion de Fibras, SA, Fábrica de Malhas Iver, Lda, Fapodel-Faianças e Porcelanas Decorativas, Lda, Francisco Lopes Baptista, SA, Highlight Sport Portugal-Confeccões Texteis, Lda, João Brogueira, Lda, Pedro Santos & Filho, Lda e Sociedade de Calçado Príncipe, Lda.



**Quadro VII.10 – Evolução da carteira de obrigações e títulos da dívida pública da DGT, por tipo de título**

(em escudos)

Tipo de Título	Valor nominal em 31-12-98	Amortizações	Valor nominal em 31-12-99	Variação em %
Obrigações Participantes	380 208 500	167 901 500	212 307 000	- 44,16
Obrigações	302 000		302 000	0,00
Títulos Dívida Pública	118 111 398	45 708 000	72 403 398	- 38,70
<b>Total</b>	<b>498 621 898</b>	<b>213 609 500</b>	<b>285 012 398</b>	<b>- 42,84</b>

Fonte: DGT

### 7.2.2.3 – Títulos de participação

Em 1999, este tipo de activo apenas foi registado na carteira a cargo da DGT, que continuou a integrar apenas os do INH<sup>1</sup>, com valor nominal de 6,055 milhões contos. O número e valor nominal destes títulos de participação não registou qualquer alteração em 1999 e o rendimento proporcionado, contabilizado como receita do Estado, foi de 141.639.563\$00, valor inferior ao registado em 1998 que fora de cerca de 174 milhares de contos.

### 7.2.2.4 – Acções e quotas

#### 7.2.2.4.1 – Evolução global

A carteira de acções e quotas do Estado, gerida pela DGT compreendia, em 31 de Dezembro de 1999, títulos representativos de 98 empresas, mais 9 do que no início desse ano, com o valor nominal de 795,5 milhões de contos<sup>2</sup> (89 empresas) e 3,8 milhares de milhões de euros (9 empresas). A variação registada no ano foi um acréscimo no valor de 24,9 milhões de contos, correspondente a 1,6%.

Ouvida a este propósito, a DGT contesta o valor da variação registada em 1999 na sua carteira de acções e quotas. Em seu entender, o valor da carteira teria passado de 1.544,595 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1998, para 1.560,205 milhões em 31 de Dezembro de 1999, a que corresponderia um acréscimo de 15,6 milhões. De facto, estes valores da DGT pressupõem a constituição da sociedade Porto 2001 ainda em 1998<sup>3</sup>, quando só teve lugar em 1999, e câmbios do metical diferentes dos utilizados neste Parecer. Os câmbios implícitos nos dados remetidos pela DGT são de 0,01524 e de 0,01512, respectivamente em 31 de Dezembro de 1998 e 31 de Dezembro de 1999, quando, de acordo com o Banco de Portugal, tais valores são de 0,01392 e 0,01511. Sendo estes últimos os câmbios aplicados em todo este capítulo, não entende o Tribunal dever aceitar as observações produzidas pela DGT a este propósito.

<sup>1</sup> Estes títulos são representativos do capital inicial do INH e não têm a mesma natureza dos títulos de participação que seguem o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto.

<sup>2</sup> Inclui as acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, denominadas em meticais.

<sup>3</sup> Ver a este propósito o Parecer sobre a CGE/98.

**Quadro VII.11 – Evolução da carteira de acções e quotas da DGT, por natureza dos movimentos**

(em contos)

Acções Saídas			Acções Entradas		
Movimento	Quantidade	Valor Nominal Global	Movimento	Quantidade	Valor Nominal Global
Mobilização de activos	100 306 715	100 349 689	Constituição	89 606 713	89 805 000
Alienações	39 972 084	39 972 084	Aumentos de capital	89 347 244	89 391 001
Extinção	38 950 000	38 950 000	Transformação em SA	20 500 000	20 500 000
Reduções de capital	3 230 045	3 230 045	Pagamento de dívidas	201 590	201 590
			Aquisições	40 000	40 000
			Outras	997 596	1 000 000
<b>Total</b>	<b>182 458 844</b>	<b>182 501 818</b>		<b>200 693 143</b>	<b>200 937 591</b>

Fonte: DGT

O movimento anual da carteira de acções está sintetizado no quadro anterior, não tendo havido movimentos na parte relativa a quotas. Para além das variações aí assinaladas, há a registar que a redenominação em euros das acções representativas do capital social de algumas empresas (BNU, BRISA, CGD, Cimpor, EDP, FIEP e PT) se fez com acréscimo do valor do capital e por incorporação de reservas. Destas operações resultou um aumento do valor nominal do capital social de 1,6 milhões de contos. Também, por força da variação cambial, há a assinalar um aumento de cerca de 4,9 milhões de contos no valor nominal total da carteira de acções do Estado.

#### **7.2.2.4.2 – Movimentos de redução da carteira**

O acréscimo registado no valor nominal da carteira é o resultado de variações positivas e negativas, algumas das quais significativas. As variações negativas compreendem a mobilização de activos, alienações, extinção de empresas e reduções de capital.

##### **7.2.2.4.2.1 – Mobilização de activos**

A mais importante movimentação de activos para realização de aumentos de capital é a que decorre da criação da GALP com acções da GDP, da PETROGAL e da TRANSGAS. Para além disso, e na sua sequência, foram utilizadas acções da GALP para realizar um aumento de capital da CGD. Os detalhes destas operações são analisados nos pontos 7.2.2.4.3.1 - Constituição de empresas e 7.2.2.4.3.2 - Aumentos de capital.

##### **7.2.2.4.2.2 – Alienações**

Em segundo lugar, contribuíram para a redução da carteira as alienações ocorridas no ano: SNAB, Tabaqueira, BRISA e Portugal Telecom. Destas, as alienações de acções da SNAB e da Tabaqueira integram-se em processos de reprivatização directamente conduzidos pelo Estado, enquanto as da BRISA e da Portugal Telecom foram alienadas à PARTEST, com vista à sua posterior reprivatização indirecta.



### **A) Reprivatizações directas**

A alienação de acções da SNAB, Sociedade Nacional dos Armadores de Bacalhau, SA, integra-se na segunda e última fase do processo de reprivatização, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 77/95, de 20 de Abril, e regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/98, de 8 de Abril, publicada no Diário da República, I série B, de 29 desse mês, na qual foram oferecidas a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes 92.993 acções, representando 10% do capital da empresa, ao preço unitário de 1.000\$00. A empresa vencedora do concurso público mediante o qual se concretizou a 1.ª fase, a Sociedade de Pesca Miradouro, SA, estava obrigada a adquirir as acções não colocadas na 2.ª fase, ao preço de 1.021\$00, o que, de facto, veio a ocorrer.

Por outro lado, teve lugar, em 1999, a 2.ª fase de reprivatização da Tabaqueira, Empresa Industrial de Tabacos, SA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 63/96, de 28 de Maio, e regulada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/99, de 12 de Agosto, publicada no Diário da República, I série B, de 13 de Setembro. Esta fase consistiu na venda à empresa vencedora do concurso público mediante o qual se concretizou a 1.ª fase, a PMM, SGPS, SA, de um lote adicional de 2,5 milhões de acções. A conclusão do processo de reprivatização, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 125/99, de 1 de Outubro, publicada no Diário da República, I série B, de 26 do mesmo mês, tem a forma de uma oferta pública destinada a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes e a ela se destinou um milhão de acções. Não tendo sido concluída, em 1999, a reprivatização da Tabaqueira, não foi cumprido o calendário indicativo contido no Programa de Privatizações para o Biénio 1998-1999.

### **B) Alienações à PARTEST**

A alienação de acções da BRISA à PARTEST, 11,7 milhões de títulos, destinou-se à terceira fase de privatização desta última, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 138-A/99, de 23 de Abril, e pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 39/99, de 29 de Abril, publicada no Diário da República, I série B, de 6 de Maio, n.º 45/99, de 12 de Maio, publicada no Diário da República, I série B, de 25 desse mês, e n.º 48/99, de 19 de Maio, publicada no Diário da República, I série B, de 4 de Junho. Pelo seu Despacho n.º 897/99, de 13 de Maio, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças fixou o preço de venda à PARTEST das acções detidas pelo Estado no equivalente ao produto da privatização, deduzido dos encargos incorridos com o processo<sup>1</sup>.

Em 1999, teve lugar a quarta fase de reprivatização da PT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 119-A/99, de 14 de Abril, e pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 56/99, de 2 de Junho, publicada no Diário da República, I série B, de 17 desse mês, n.º 70/99, de 1 de Julho, publicada no Diário da República, I série B, de 12 desse mês, e n.º 81/99, de 8 de Julho, publicada no Diário da República, I série B, de 29 desse mês. O Despacho n.º 1.150/99, de 30 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou a alienação à PARTEST de 25,65 milhões de acções da Portugal Telecom, fixando o preço de venda no equivalente ao produto da reprivatização deduzido dos encargos incorridos no processo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pelo mesmo despacho foi fixado um prazo de três dias úteis para a PARTEST entregar ao Estado o produto da venda das acções, deduzido do custo estimado da operação. Para a finalização das contas do processo de alienação foi fixado o prazo de seis meses.

<sup>2</sup> O despacho fixa prazos de entrega de receitas idênticos aos da BRISA.

O quadro seguinte sintetiza os processos de alienação de participações directas do Estado no capital de sociedades anónimas resultantes da transformação de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, que foram aprovados por legislação publicada até 31 de Dezembro de 1999, abrangendo, não só as participações alienadas directamente pela DGT, mas também algumas das participações que, tendo pertencido à sua carteira, foram recentemente alienadas a outros entes públicos antes da reprivatização.

**Quadro VII.12 – Alienação de participações do Estado.  
Participação a alienar, por empresa e ano de publicação da legislação**

Empresas	Participação a alienar					Total
	Antes de 1996	1996	1997	1998	1999	
AGA	100%					100%
ALIANÇA SEGURADORA	100%					100%
BESCL	100%					100%
BFB	100%					100%
BFE	20%	65%				(a) 85%
BONANÇA	100%					100%
BPA	100%					100%
BPSM	100%					100%
BTA	87%	13%				100%
CENTRALCER	100%					100%
CIMPOR	20%	45%		25%		90%
COSEC	100%					100%
CNP		100%				100%
CPP	100%					100%
DIÁRIO DE NOTÍCIAS	100%					100%
EDP			30%	19%		49%
IMPÉRIO	100%					100%
MUNDIAL CONFIANÇA	100%					100%
PETROGAL	45%					45%
PORTUGAL TELECOM	27%	22%	26%		13,5%	88,5%
QUIMIGAL			90%	10%		100%
RÁDIO COMERCIAL	100%					100%
SNAB	90%			10%		100%
SETENAVE				95%		95%
SOCARMAR	100%					100%
TABAQUEIRA			65%		35%	(b) 100%
TRANQUILIDADE	100%					100%
UBP	81%					(a) 81%
UNICER	100%					100%

(a) Reprivatização concluída. A restante participação do Estado foi alienada indirectamente.

(b) Reprivatização concluída em 2000.

#### 7.2.2.4.2.3 – Extinção

Como consequência da extinção das correspondentes sociedades, saíram da carteira do Estado acções cujo valor nominal é de cerca de 39 milhões de contos. Trata-se da Siderurgia Nacional, SGPS, (acções no valor nominal de 23,5 milhões de contos) extinta após a conclusão dos processos de reprivatização de duas das empresas que resultaram da transformação da Siderurgia Nacional, EP, a Siderurgia Nacional – Empresa de Produtos Longos, SA, e a Siderurgia Nacional – Empresa de



Produtos Planos, e da JAE - Construção, SA, (acções no valor nominal de 15,45 milhões de contos) criada em 1997, tendo o seu património sido transferido para o Instituto para a Construção Rodoviária.

#### **7.2.2.4.2.4 – Reduções de capital**

Por último, saíram da carteira do Estado acções da TORRALTA (acções no valor nominal de 45 contos) e da DRAGAPOR (acções no valor nominal de 3,23 milhões de contos) na sequência de operações de redução do capital social dessas empresas. Neste último caso, verificou-se um aumento de capital seguido de uma redução no valor de 3,23 milhões de contos para absorção de prejuízos.

#### **7.2.2.4.3 – Movimentos de aumento da carteira**

Para o aumento da carteira de acções do Estado contribuíram, em 1999, movimentos de constituição de novas empresas, de aumento de capital, de transformação de empresas públicas em sociedades anónimas, de pagamento de dívidas ao Estado e de aquisição de acções.

#### **7.2.2.4.3.1 – Constituição de novas empresas**

A primeira grande fonte de entrada de títulos em carteira foi a constituição de novas empresas. São elas:

- a) A GALP, sociedade gestora de participações sociais para a qual o Estado transferiu a totalidade das suas participações na PETROGAL, 56,85 milhões de acções, na GDP, 25 milhões, e na TRANSGAS, 625 milhares de acções;
- b) A Porto 2001, sociedade anónima na qual o Estado detem uma participação de 98,75%, tendo os restantes 1,25% sido subscritos pelo município do Porto;
- c) A Portugal 2001, sociedade anónima na qual o Estado detem a totalidade do capital social;
- d) A Costagest, sociedade anónima na qual o Estado detem uma participação de 69%, tendo os restantes 31% sido subscritos pela Câmara Municipal de Almada.

A Porto 2001, a Portugal 2001 e a Costagest foram criadas por decreto-lei. Em todos os casos o diploma refere que, pelo menos em parte, o capital social se encontrava já realizado. Ora, tal não corresponde aos factos. A Costagest foi criada pelo Decreto-Lei n.º 551/99, de 15 de Dezembro, tendo como objecto social a requalificação ambiental e urbana, a dinamização de actividades turísticas, culturais e desportivas e outras actividades que contribuam para o desenvolvimento económico e social da frente ribeirinha norte e atlântica de Almada. No n.º 1 do seu artigo 3.º afirma-se que o capital social inicial, no valor de 550.000 contos, está realizado. Os estatutos da empresa, anexos ao referido diploma, especificam que o capital social está integralmente realizado em dinheiro pelo Estado e pela Câmara Municipal de Almada. Em Novembro de 2000 ainda não tinha sido feito qualquer pagamento pelo Estado.

A Porto 2001, SA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro. No n.º 2 do seu artigo 4.º afirma-se que estão realizados 100.000 contos de capital social subscrito em partes iguais pelo Estado e pelo município do Porto. Por seu turno, o artigo 4.º dos estatutos da empresa, aprovados



pelo citado diploma legal, estabelece um calendário para a realização do capital social remanescente: um máximo de 900.000 contos em 1998 e de um milhão em cada um dos três anos seguintes. Verificasse, porém, que só em 10 de Fevereiro de 1999 foram pagos os 50.000 contos que deveriam estar realizados no acto de constituição da empresa, acrescidos de 900.000 contos, valor inferior ao limite máximo estabelecido para esse ano.

Finalmente, a Portugal 2001, SA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 98-A/99, de 26 de Março, tendo como objecto social a concepção, preparação, organização e execução da participação oficial portuguesa na Exposição Universal de Hannover do ano 2000. O capital social, três milhões de contos integralmente subscritos pelo Estado, estaria realizado em numerário, no valor de um milhão, segundo o n.º 1 do artigo 3.º daquele diploma e o n.º 1 do artigo 5.º dos estatutos da empresa, por ele aprovados. Na realidade, só em 25 de Maio de 1999 foi entregue pelo FRDP a primeira verba, um milhão de contos, destinada à realização do capital da Portugal 2001.

Assim, o número de acções entradas na carteira por força da constituição destas três empresas não corresponde, na sua totalidade, a títulos integralmente liberados: as 380.000 acções da Costagest são acções não liberadas, as acções da Porto 2001 entradas em carteira dividem-se em 950.000 acções liberadas e 3.000.000 de acções não liberadas e as acções da Portugal 2001 dividem-se em um milhão de acções liberadas e dois milhões de acções não liberadas.

Ouvido sobre este ponto, o Ministro das Finanças não remeteu qualquer resposta.

#### **7.2.2.4.3.2 – Aumentos de capital**

O segundo tipo de movimento de entrada em carteira, que maior significado teve em 1999, foi a realização de aumentos de capital. Na generalidade dos casos tratou-se de aumentos realizados em numerário, pelo FRDP, com receitas da reprivatização de partes sociais de empresas detidas pelo Estado<sup>1</sup>. As excepções são:

- a) O aumento de capital social da CGD em 50 milhões de contos, integralmente realizado com 17.831.715 acções da GALP;
- b) O aumento de capital social da CIMPOR em 504.000 contos, realizado por incorporação de reservas.

#### **7.2.2.4.3.3. – Transformação em sociedade anónima**

Em 1999, foram criadas novas sociedades anónimas por transformação das empresas públicas ANA, Aeroportos e Navegação Aérea, e INCM, Imprensa Nacional Casa da Moeda. A primeira foi objecto de cisão da qual resultaram a Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, EP, e a ANA, Aeroportos de Portugal, SA, esta última com um capital social de 15 milhões de contos subscrito pelo Estado e realizado com bens patrimoniais da empresa pública que lhe deu origem. A INCM, empresa pública criada em 1972, foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos com um capital de 5,5 milhões de contos, realizado com o capital estatutário da empresa pública e pela conversão de créditos do Estado, resultantes de cessão de imóveis.

---

<sup>1</sup> Para uma descrição destas operações ver ponto 7.4. Para além das acções aí mencionadas, entraram na carteira, em 1999, 500.000 acções da ANAM realizadas, em 1998, pelo FRDP.



#### **7.2.2.4.3.4 – Pagamento de dívidas ao Estado**

Por conversão de créditos do Estado, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 177/97, de 24 de Julho, deram entrada na carteira 201.590 acções da TEVIZ – Têxtil Vizela, SA.

#### **7.2.2.4.3.5 – Aquisições**

Por último, o Estado adquiriu uma participação na sociedade Metro do Porto, SA, correspondente a 10% do seu capital social. Esta aquisição foi aprovada no quadro do Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de Dezembro, que estabeleceu as bases da concessão do serviço público de metro ligeiro na área metropolitana do Porto. Para tanto, o Estado subscreveu 60.000 acções no aumento de capital de 200.000 para um milhão de contos e comprou a participação do Metropolitano de Lisboa, 10.000 acções, e parte da participação da CP, 30.000 acções. Estas operações foram integralmente realizadas com receitas das reprivatizações.

#### **7.2.2.4.3.6. – Outros movimentos**

Com a extinção da Siderurgia Nacional (SGPS) SA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 6 de Dezembro, transmitiram-se para o Estado, seu único accionista, as acções da Siderurgia Nacional - Empresa de Serviços SA, empresa cujo processo de privatização ainda não tinha tido lugar.

#### **7.2.2.4.4. – Receitas**

As participações em análise proporcionaram ao Estado 71,6 milhões de contos de dividendos, em 1999, cerca de metade do valor recebido no ano precedente. Estes rendimentos reportam-se a apenas 10 empresas: BRISA, Companhia das Lezírias, CIMPOR, CGD, EDP, IPE, Portugal Telecom, Tabaqueira, PETROGAL e Salvador Caetano.

Por seu turno, a alienação de acções proporcionou uma receita, líquida de restituições de receita da mesma natureza<sup>1</sup> no valor de 296,6 milhões de contos, resultante de reprivatizações directas e da alienação de acções à PARTEST, conforme se apresenta no quadro seguinte. Trata-se de um montante significativamente inferior ao dos dois anos precedentes. Em 1999, o Estado alienou, ainda, a totalidade dos seus direitos de subscrição no aumento de capital da PT, tendo auferido uma receita de 74,3 milhares de contos.

---

<sup>1</sup> A partir de 1999, as restituições de receitas provenientes da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado passaram a ser processadas pela DGT, nos termos do regime da tesouraria do Estado. Deste modo, o valor inscrito na CGE como produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado passa a corresponder à receita arrecadada, líquida dos reembolsos correspondentes às restituições de receita devidas, e é esse o valor da transferência para o FRDP.

Em 1999, foi restituída receita da reprivatização do BFE, 100.678 contos relativos a juros de mora no pagamento de IRC, e da reprivatização da Tabaqueira, 17.843 contos relativos a IRC e a contribuição autárquica.

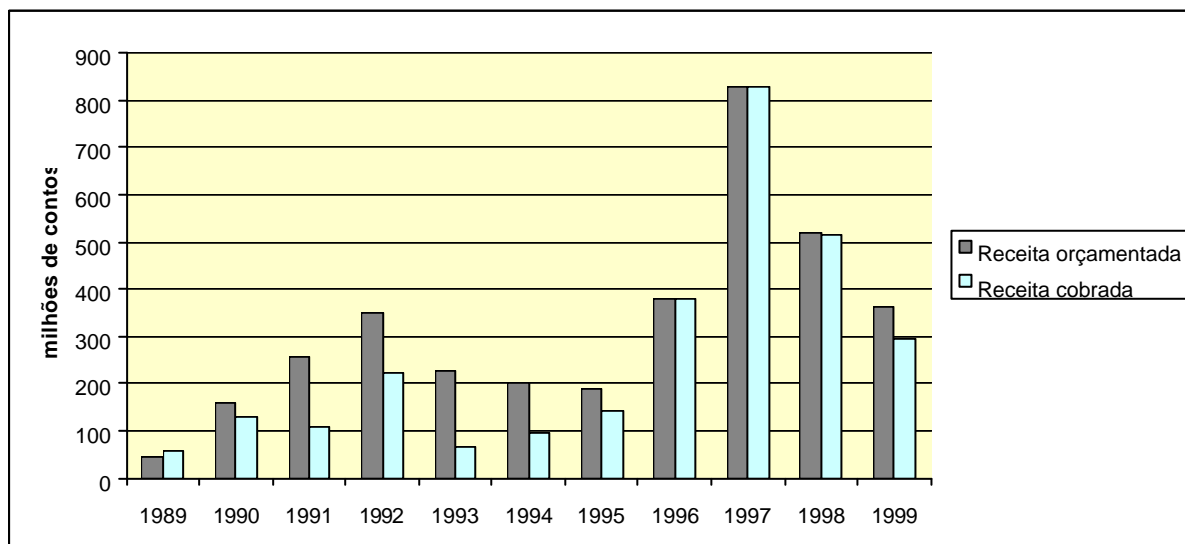
**Quadro VII.13 – Alienação de participações do Estado.  
Receita obtida em 1999, por empresa alienada**

(em contos)

Empresa	N.º ações	Receita em 1999
<b>Alienações à PARTEST</b>	<b>37 379 091</b>	<b>282 405 161</b>
BRISA	11 729 091	97 315 068
Portugal Telecom	25 650 000	185 090 093
<b>Alienações a Privados</b>	<b>2 592 993</b>	<b>14 324 035</b>
SNAB	92 993	94 860
Tabaqueira	2 500 000	14 229 175
<b>Restituições de Receita</b>		<b>-118 521</b>
<b>Total Geral</b>	<b>39 972 084</b>	<b>296 610 675</b>

O montante inicialmente orçamentado como receita da alienação de partes sociais de empresas era de 360 milhões de contos. Este valor é inferior ao que consta da previsão contida no Programa de Privatizações 1998/99, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/97, de 26 de Março, e não foi alcançado. O gráfico seguinte traça a evolução da receita relativa à alienação de partes sociais pelo Estado, em termos de receita cobrada e de cumprimento das metas orçamentais.

**Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado  
1989-1999**





#### 7.2.2.4.5 – Títulos na posse de outras entidades

No subsector Estado, registam-se, ainda, em 1999, acções na posse da Direcção-Geral do Património e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. No primeiro caso, trata-se de participações de reduzido valor, 205 contos, que não registaram qualquer evolução em 1999, nem geraram rendimentos. Na carteira da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais existiam, no início do ano, acções no valor nominal de 502 contos que foram alienadas pelo preço de 6.700 contos.

#### 7.2.2.5 – Outros activos financeiros

No subsector Estado, verificou-se a existência de outros activos financeiros nas carteiras do Instituto Português da Qualidade<sup>1</sup> e da Direcção-Geral do Tesouro. No primeiro caso, trata-se de participações em organismos sem fins lucrativos e de utilidade pública, cujo valor nominal passou de 51.700 contos, em 31 de Dezembro de 1998, para 41.500 contos, em 31 de Dezembro de 1999. A carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, inclui unidades de participação em diversos fundos de investimento, mobiliários e imobiliários, não se tendo registado, em 1999, qualquer alteração na sua quantidade ou valor, como se evidencia no quadro seguinte. Não foram, também, recebidos quaisquer rendimentos proporcionados por estes activos.

**Quadro VII.14 – Fundos de investimento na carteira da DGT**

(em contos)

Identificação dos fundos	Quantidade de títulos	Valor nominal unitário	Valor global	Percentagem do total
FII Fechado Margueira Capital	2 000 000	1 000	2 000 000 000	21,62
FRIE – IPE Capital I	250	5 000 000	1 250 000 000	13,51
FRIE – PME Capital (a)	(c) 500	(c) 5 000 000	2 500 000 000	27,03
FRIE – PME Investimentos (Global) (b)	(c) 500	(c) 5 000 000	2 500 000 000	27,03
FRIE – Grupo CGD. – Promoindústria	100	10 000 000	1 000 000 000	10,81
<b>Total</b>	<b>7 000 350</b>		<b>9 250 000 000</b>	

Fonte: DGT

(a) Nova denominação do Fundo FRIE-Norpedip

(b) Nova denominação dada ao fundo FRIE-Sulpedidp

(c) Dados actualizados pela DGT na sua resposta

Sob gestão da DGAERI, continuam os créditos associados aos acordos de pagamento diferido, negociados no âmbito do Clube de Paris com a República Argelina Democrática e Popular e com a Federação Russa, e que envolveram o reescabamento de dívidas no valor de FRF 19.183.961,42 e USD 194.778.639,88. A evolução desta dívida, no ano em análise, está sintetizada no quadro seguinte. Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular registaram, em 1999, uma execução regular. Por seu turno, a execução dos acordos com a Federação Russa registou algumas situações de mora no pagamento das prestações devidas. Em consequência dos pagamentos efectuados, o Estado recebeu, em 1999, FRF 947.089,26 e USD 2.008.086,51.

<sup>1</sup> Trata-se de um organismo que apenas dispõe de autonomia administrativa, pese embora a designação adoptada.

Ouvida sobre este ponto, a DGAERI não remeteu qualquer resposta.

**Quadro VII.15 – Evolução dos créditos resultantes de reestruturação de dívidas, por natureza e moeda de denominação**

Dívida	Divisa	31-12-98	31-12-99
Capital vincendo	FRF	18 934 041,87	18 538 701,91
	USD	121 431 936,24	121 051 121,00
Capital vencido	FRF	0,00	0,00
	USD	0,00	131 286,00
Juros vencidos	FRF	0,00	0,00
	USD	1 196 485,26	6 492 566,59
<b>Totais</b>	<b>FRF</b>	<b>18 934 041,87</b>	<b>18 538 701,91</b>
	<b>USD</b>	<b>122 628 421,50</b>	<b>127 674 973,59</b>

Fonte: DGAERI

### 7.2.2.6 – Organizações financeiras internacionais

As participações de Portugal em algumas organizações financeiras internacionais podem ser consideradas como activos financeiros. De acordo com a informação fornecida pela DGAERI, estão nestas condições as participações em nove instituições. O valor nominal e a evolução nelas registada, em 1999, é a que, sinteticamente, se regista no quadro seguinte.

**Quadro VII.16 – Evolução das participações em organizações financeiras internacionais e encargos suportados em 1999, por organização**

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31-12-99			Encargos em 1999		
	31-12-98	31-12-99	Divisa	Unitário	Total (10 <sup>3</sup> )	Natureza do encargo	Montante (10 <sup>3</sup> )	Divisa
<b>BIRD</b>	5 460	5 460	USD	120 635	658 667,1			
<b>BERD</b>	8 400	8 400	EUR	10 000	84 000	Resgate de Promissórias e 2.ª prestação em numerário	756	EUR
<b>SFI</b>	8 324	8 324	USD	1 000	8 324			
<b>MIGA</b>	382	527	USD	10 820	5 702,1	Aumento de capital	277,9	USD
<b>BEI</b>			EUR		860 858			
<b>BID</b>	3 942	4 474	USD	12 063,5	53 972,0	Resgate de Promissórias do 8º aumento de capital	253,3	USD
<b>BAD*</b>	3 024	3 024	BUA	10 000	30 240			
<b>FCPB**</b>	100	100	UA	7 566,5	756,6			
<b>CEB***</b>	3 978	3 978	EUR	1 000	3 978			

Fonte: DGAERI

\* BUA = 1 DSE \*\*UA = 1 DSE \*\*\* Anteriormente FDSCE



Ouvida sobre este ponto, a DGAERI não remeteu qualquer resposta.

## **7.3 – Fundos e Serviços Autónomos**

### **7.3.1 – Enquadramento**

A presente análise recaiu sobre o património financeiro gerido por 78 fundos e serviços autónomos em termos da posição das carteiras de títulos no final do ano de 1998 e de 1999, definidas em função do número e valor nominal dos activos financeiros objecto de análise e do movimento registado durante o ano em termos de natureza e valor. A exemplo de anos anteriores, procedeu-se à análise dos tipos de activos financeiros referidos no ponto 7.1.

Igualmente se procedeu ao confronto entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos FSA em cumprimento da citada Resolução e os inscritos, respectivamente, no capítulo 10 e agrupamento 09, nos mapas que contém a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1999, Subsector Fundos e Serviços Autónomos" e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 1999.

Neste âmbito foi ainda realizada uma acção externa junto do IAPMEI, de cujos resultados se dá conta ao longo deste ponto, que teve como objectivo, entre outros:

- ◆ avaliar os critérios de aquisição e alienação de participações accionistas, tendo por base as situações verificadas em 1999;
- ◆ avaliar o sistema de controlo instituído sobre a carteira de títulos, designadamente sobre a situação financeira das participadas, e sobre a complementaridade da actividade destas relativamente às atribuições do IAPMEI.

De referir, ainda, que continuou-se a verificar, à semelhança do registado em anos anteriores, o não cumprimento, por parte de um número significativo de organismos, dos prazos fixados pela Resolução n.º 10/93-2.ª S., para o envio da informação relativa ao património financeiro, bem como dos prazos estabelecidos para a prestação de esclarecimentos adicionais sobre essa matéria.

No quadro seguinte encontram-se sistematizados os 78 fundos e serviços autónomos detentores de activos financeiros nas condições referidas no n.º 3 da citada Resolução.

**Quadro VII.17 – Composição das carteiras dos FSA, por natureza de activos**

Entidades	Tipos de Activos Financeiros					
	1	2	3	4	5	6
Administração Regional de Saúde do Norte			X		X	
Comissão de Coordenação da Região do Alentejo					X	X
Comissão de Coordenação da Região do Algarve					X	
Comissão de Coordenação da Região do Norte						X
Caixa Geral de Aposentações			X		X	
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	X		X			X
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha			X			
Centro de Histocompatibilidade do Sul						X
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro-Rovisco Pais			X			
Escola Superior Agrária de Beja						X
Faculdade de Arquitectura/Universidade Técnica de Lisboa			X			
Faculdade de Belas Artes / Universidade de Lisboa			X			
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa					X	
Faculdade de Ciências Sociais Humanas / Universidade Nova de Lisboa					X	X
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa					X	
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa					X	
Faculdade de Engenharia / Universidade Porto					X	X
Faculdade de Medicina Veterinária			X			
Fundação para a Ciência e Tecnologia					X	X
Fundo de Actualização de Pensões		X	X		X	X
Fundo de Fomento Cultural	X				X	X
Fundo de Garantia Automóvel		X	X	X	X	X
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	X				X	
Fundo de Garantia de Depósitos						X
Fundo de Renda Vitalícia			X			
Fundo de Regularização da Dívida Pública	X		X			
Hospital Cândido Figueiredo Tondela			X			
Hospital Júlio de Matos			X			
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		X			
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	X	X			X	X
Instituto de Camões			X			
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	X				X	X
Instituto de Ciências Sociais / Universidade Lisboa						X
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X					X
Instituto das Estradas de Portugal					X	
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	X			X	X	
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	X				X	X
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado			X			
Instituto Geológico e Mineiro						X
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Universidade Nova de Lisboa					X	
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	X				X	X
Instituto Nacional de Habitação	X					
Instituto Nacional de Investigação Agrária						X
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge						X
Instituto de Orientação Profissional / Universidade de Lisboa			X			

(...)



(...)

Entidades	Tipos de Activos Financeiros					
	1	2	3	4	5	6
Instituto Politécnico de Beja					X	
Instituto Politécnico de Coimbra						X
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil			X		X	
Instituto Politécnico de Portalegre						X
Instituto Português de Santo António em Roma			X			
Instituto de Reinserção Social			X			
Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa					X	X
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação / Unvers. Nova Lisboa					X	
Instituto Superior Técnico					X	X
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Universidade Nova de Lisboa					X	X
Instituto do Vinho do Porto					X	
Instituto da Vinha e do Vinho					X	
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	X				X	X
Laboratório Nacional de Engenharia Civil					X	
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento					X	
Oficinas Gerais de Material de Engenharia					X	
Região de Turismo do Algarve					X	
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X					
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	X					
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X					
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X				X	
Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa	X					
Serviços Sociais do Ministério das Finanças <sup>1</sup>	X		X			
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	X					
Serviços Sociais do Ministério da Saúde <sup>1</sup>	X					
Serviços Sociais da Presidência do Concelho de Ministros		X				
Universidade do Algarve.					X	X
Universidade de Aveiro					X	X
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais					X	X
Universidade da Madeira					X	X
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria					X	
Universidade do Porto / Reitoria					X	
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria					X	X

Legenda:

1 – Créditos

2 – Obrigações

3 – Títulos de Dívida Pública

4 – Títulos de Participação

5 – Acções e Quotas

6 – Outros Activos Financeiros

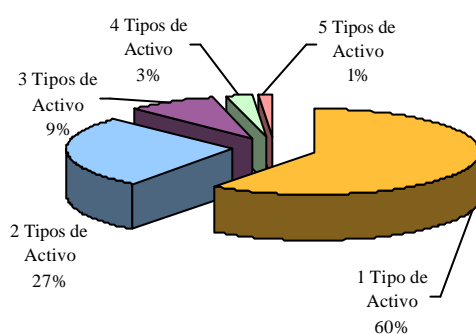
<sup>1</sup> Embora fosse remetida a este Tribunal a informação relativa aos empréstimos concedidos por estes 2 organismos a mesma não foi considerada, em virtude das inconsistências apresentadas, não reflectindo o valor real da dívida no início e final de 1999.



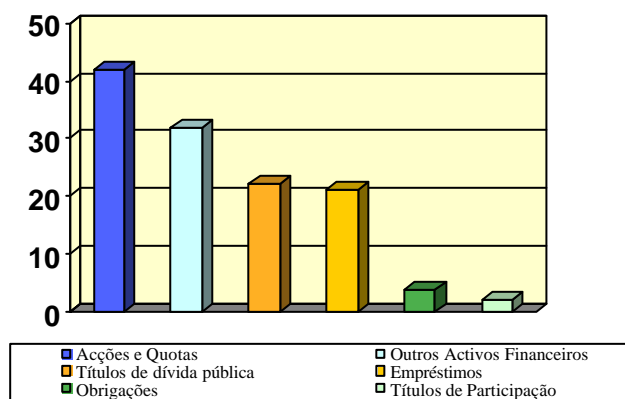
Efectuando uma representação gráfica da informação constante do quadro anterior, foram obtidos os 2 gráficos seguintes, dos quais se retirou a seguinte conclusão:

- ♦ A maioria das entidades (60%) continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro e cujo título predominante na carteira dessa maioria foram as acções e quotas, logo seguido dos outros activos.

**Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos**



**Gráfico VII.4 – Tipo de activos detidos pelos FSA**





### 7.3.2 – Evolução Global em 1999

O património financeiro declarado pelos 78 FSA ascendia, no final do ano, a 472.726.543 contos<sup>1</sup>, registando um acréscimo de 41.497.585 contos (11,3%) e proporcionando juros e dividendos no valor total de 10.906.617 contos<sup>2</sup>.

**Quadro VII.18 – Evolução do património financeiro**

(em contos)

Activos Financeiros	Valor Nominal		Variação	
	Em 31-12-98	Em 31-12-99	Total	%
Créditos	191 242 035	207 010 445	15 768 410	8,2
Obrigações	23 138 235	23 152 225	13 990	0,1
T. de Dívida Pública	88 927 951	92 285 481	3 357 530	3,8
T. Participação	185 259	185 259	0	–
Ações e Quotas	30 384 856	30 786 882	402 026	1,3
Outros Activos Financeiros	97 350 622	119 306 251	21 955 629	22,6
<b>Total</b>	<b>431 228 958</b>	<b>472 726 543</b>	<b>41 497 585</b>	<b>11,3</b>

Refira-se contudo, que o valor nominal global apresentado no início do ano de 1999 difere do apresentado no final do anterior exercício. Esta situação resultou das alterações registadas no valor global de todas as carteiras, com excepção da carteira de títulos de participação, e que, de um modo geral, decorreram das seguintes situações:

- ◆ adopção de novos critérios para a análise realizada pelos serviços do Tribunal, relativos à carteira de ações e quotas e dos títulos de dívida pública, referidos nos respectivos pontos;
- ◆ integração de valores relativos a activos não declarados no anterior exercício, bem como alterações dos valores nominais e quantidades de títulos inicialmente declarados pelos FSA;
- ◆ alterações, efectuadas pelas respectivas entidades detentoras, na classificação atribuída aos títulos;
- ◆ alterações no valor da dívida inicial dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, as quais na grande maioria resultam de reformulações de empréstimos, transição de empréstimos, introdução de empréstimos não declarados e outras situações;
- ◆ inclusão das carteiras dos Institutos Politécnicos de Coimbra e Portalegre, das Comissões de Coordenação das Regiões do Norte e do Algarve e da Escola Superior Agrária de Beja.

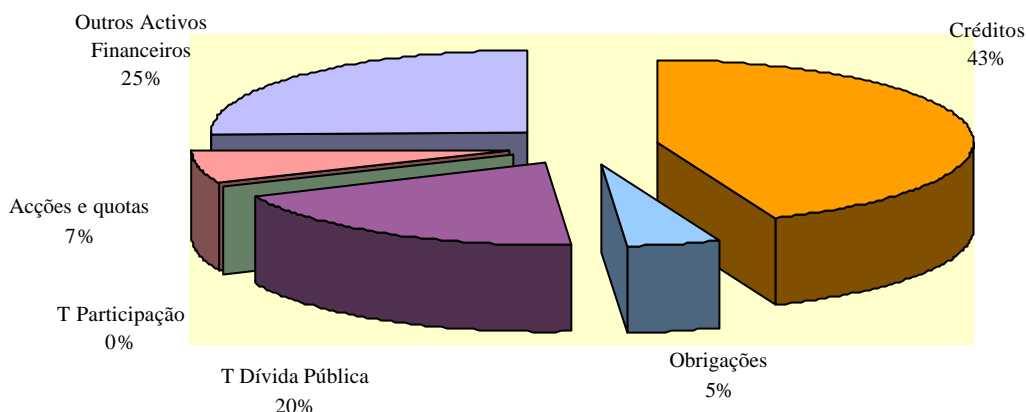
Através do gráfico seguinte observa-se que a composição do património financeiro dos FSA regista uma grande desigualdade em termos de valor de cada uma das carteiras, existindo carteiras

<sup>1</sup> Não inclui o montante de capital inicialmente entregue para constituição dos certificados de renda perpétua detidos em carteira por 11 FSA, em virtude de não ter sido possível apurar o seu valor.

<sup>2</sup> Este montante comporta as rendas relativas aos certificados referidos na nota anterior, as quais ascenderam a 5.541 contos.

representativas de 43% dos activos (créditos), e outras sem qualquer significado, como é o caso da carteira de títulos de participação.

**Gráfico VII.5 – Composição em termos percentuais do património financeiro no final de 1999**



Como já foi referido, o património financeiro a cargo dos FSA registou um acréscimo, para o qual contribuíram, conforme se pode constatar da leitura do quadro anterior, todas as carteiras de activos, com excepção da carteira dos títulos de participação que se mantém inalterada desde 1993. A maior contribuição para esse aumento foi dada, à semelhança do ano anterior, pela carteira dos "outros activos". Foram ainda registados acréscimos nas carteiras de créditos decorrentes de empréstimos concedidos e dos títulos de dívida pública no montante de, respectivamente, 15.768.410 contos e 3.357.530 contos.

O acréscimo registado em "outros activos" (+ 21.955.629 contos) representou 53% da variação total e resultou, essencialmente, dos acréscimos verificados na carteira do FGD (+ 6.393.000 contos) e do IAPMEI (+ 13.225.834 contos), os quais, em conjunto, representam 89% da variação total desta carteira.

O segundo maior acréscimo foi registado na carteira dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos e resultou, essencialmente, dos aumentos registados nos créditos do INH e do IFT, no montante de, respectivamente, 7.564.364 contos e 5.404.764 contos.

A carteira de títulos de dívida pública manteve a sua tendência de crescimento, alimentada em exclusivo pela carteira da CGA que registou um acréscimo de 9.083.212 contos. Por sua vez, as carteiras das restantes entidades continuaram, ou a não registar qualquer movimento, ou a reflectirem decréscimos, como foi o caso das carteiras do FRDP e do FRV, as quais sofreram reduções no montante de, respectivamente, 9.709.128 e 3.865.039 contos.



Face ao universo dos FSA sob análise, entendeu-se ser conveniente retratar a evolução global do património financeiro em termos da variação das carteiras dos FSA sob análise<sup>1</sup> e com um património superior a 100.000 contos.

**Quadro VII.19 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora**

(em contos)

Entidades	31-12-98		31-12-99		Variação da carteira	
	Valor Nominal (1)	% (2)	Valor Nominal (3)	% (4)	Valor (5)=(3)-(1)	% (6)=(5)/(1)
Caixa Geral de Aposentações	65 844 975	15,3	83 640 963	17,7	17 795 988	42,9
Fundo de Garantia e Depósitos	59 084 000	13,7	65 477 000	13,9	6 393 000	15,4
Instituto Nacional de Habitação	55 996 629	13,0	63.560.993	13,4	7 564 364	18,2
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	47 348 275	11,0	53 659 759	11,4	6 311 484	15,2
Inst. de Apoio às Peq. Médias Empresas e ao Invest.	33 603 859	7,8	46 430 983	9,8	12 827 124	30,9
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	33 412 560	7,7	32 942 862	7,0	-469 698	- 1,1
Fundo de Regularização da Dívida Pública	41 448 269	9,6	32 025 280	6,8	- 9 422 989	- 22,7
Instituto de Emprego e Formação Profissional	30 101 740	7,0	30 669 712	6,5	567 972	1,4
Fundo de Garantia Automóvel	24 643 064	5,7	25 178 550	5,3	535 486	1,3
Inst. de Financ. e Apoio ao Desenv. Agric. e Pescas	11 118 116	2,6	10 996 862	2,3	-121 254	- 0,3
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	7 516 187	1,7	9 891 188	2,1	2 375 001	5,7
Fundo de Actualização de Pensões	6 780 305	1,6	6 197 548	1,3	- 582 757	- 1,4
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	2 639 090	0,6	3 505 591	0,7	866 501	2,1
Instituto Superior Técnico	2 001 600	0,5	2 001 600	0,4	0	-
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 391 469	0,3	1 225 893	0,3	- 165 576	- 0,4
Inst. Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	1 113 791	0,3	1 135 091	0,2	21 300	0,1
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	635 696	0,1	1 019 442	0,2	383 746	0,9
Fundação para a Ciência e Tecnologia	535 000	0,1	535 000	0,1	0	-
Comissão de Coordenação da Região do Norte	0	-	500 000	0,1	500 000	1,2
Fundo de Renda Vitalícia	4 365 039	1,0	500 000	0,1	- 3 865 039	- 9,3
Universidade de Aveiro	420 500	0,1	450 500	0,1	30 000	0,1
Fundo de Fomento Cultural	309 153	0,1	353 100	0,1	43 947	0,1
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	232 752	0,1	195 896	0,0	-36 856	- 0,1
Universidade Técnica de Lisboa	184 132	0,0	184 132	0,0	0	-
Outras <sup>2</sup>	502 756	0,1	448 598	0,1	- 54 158	-0,1
<b>Total</b>	<b>431 228 957</b>	<b>100,0</b>	<b>472 726 543</b>	<b>100,0</b>	<b>41 497 586</b>	<b>100,0</b>

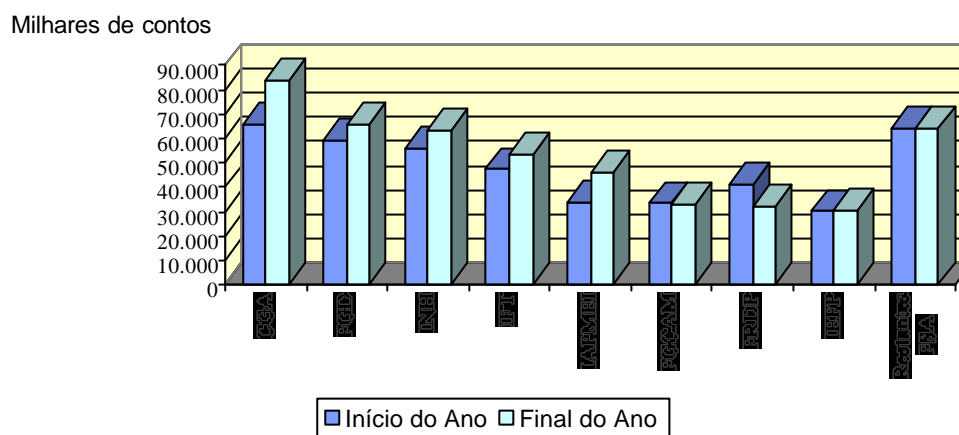
Numa primeira leitura, conclui-se que no final do ano de 1999 a maioria das entidades, 56%, continuava a deter uma carteira de activos financeiros pouco significativa, até 100.000 contos, das quais cerca de 68% detinha um património financeiro inferior a 5.000 contos. Constatou-se ainda, que do universo de FSA sob análise, 8 deles (10%), a CGA, o FGD, o INH, o IFT, o IAPMEI, o FGCAM,

<sup>1</sup> Excluindo os 11 fundos e serviços autónomos detentores de certificados de renda perpétua e para os quais não são conhecidos os valores do capital inicialmente entregue para a constituição dos mesmos.

<sup>2</sup> Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 43 FSA, cujo valor do património financeiro em carteira era inferior a 100.000 contos.

o FRDP, o IEFP, representavam, no início do ano, 85% do respectivo valor global, passando a representar no final do ano 84 %. Traduzindo esta situação de forma gráfica, foi obtida a seguinte representação:

**Gráfico VII.6 – Carteiras mais representativas do património financeiro**



Refira-se ainda que cerca de 41% dos FSA sob análise não registaram em 1999 qualquer evolução no valor nominal da sua carteira, as quais, na maioria dos casos, eram constituídas por um só tipo de activo financeiro, designadamente por acções e títulos de dívida pública.

Os Fundos e Serviços Autónomos objecto de análise obtiveram receitas e realizaram despesas relacionadas com activos financeiros no montante de, respectivamente, 448.827.698 contos e 486.949.885 contos.

### 7.3.3 – Evolução por tipo de activos financeiros

O tipo de análise a realizar neste ponto compreende o apuramento do valor global no início e final de 1999, relativamente a cada uma das carteiras de títulos que são objecto de análise, bem como das variações anuais registadas nas respectivas carteiras.

#### 7.3.3.1 – Créditos

##### 7.3.3.1.1– Considerações preliminares

À semelhança do registado em exercícios anteriores continuaram a verificar-se várias deficiências relacionadas com a informação transmitida pelos FSA, particularmente pelo IFT e pelos SSMS.

No caso da informação prestada pelo IFT constatou-se que foi realizado um esforço por parte do Instituto, no sentido de prestar essa informação de acordo com o que vem sendo solicitado pelo Tribunal. Contudo, continuaram a observar-se muitas incompatibilidades e inconsistências entre a



informação transmitida no anterior exercício e a do corrente exercício. Estas deficiências decorrem, essencialmente, de situações de reformulação e de transição de empréstimos.

Relativamente aos SSMS, optou-se por não incluir, no exercício em apreço, o valor das dívidas decorrentes dos vários tipos de empréstimos concedidos pelos Serviços, pelo facto de a informação remetida não retratar o real valor em dívida no início e final de 1999. Todavia, embora se reconheça o esforço evidenciado pelos Serviços, por forma a remeter a informação nos moldes definidos na Resolução e de acordo com o solicitado pelo Tribunal, tal não foi totalmente conseguido. Ouvidos sobre esta questão, os SSMS referem não se lhes oferecer qualquer comentário.

No exercício económico em apreço verificou-se, ainda, que a actividade dos SOFE compreendia através do Fundo de Auxílio, regulado pelo Decreto Regulamentar n.º 25/80, de 15 de Julho, a concessão de auxílios financeiros aos beneficiários destes Serviços, em casos de situações temporárias de insuficiência ou carência de meios, resultantes de doença, acidentes ou outras circunstâncias. Estes auxílios poderão assumir a forma de subsídio reembolsável, com um prazo de reembolso máximo de 30 meses, ou de subsídio não reembolsável. Embora, a informação relativa aos subsídios reembolsáveis fosse transmitida ao Tribunal, nos termos do n.º 3 da Resolução, a mesma não se encontrava em condições de ser analisada, em virtude de o mapa remetido não evidenciar os valores reais da dívida no início e final de 1999, bem como os movimentos registados durante o ano.

Por sua vez, só no exercício em apreço o FFC declarou a concessão de empréstimos, embora efectuasse operações de financiamento ao sector do livro desde o ano de 1997, cujo programa de apoio foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 133/96. O valor da dívida decorrente dos empréstimos concedidos, essencialmente a editoras e livrarias, ascendia no início do ano a 54.434 contos, tendo registado um acréscimo de 42.289 contos (+ 77,7%).

Relativamente ao IAPMEI, a informação por si remetida refere-se, em exclusivo, aos empréstimos concedidos no âmbito de:

- ◆ Programa de Apoio Financeiro à Modernização e Desenvolvimento das PME;
- ◆ Programa de Apoio Financeiro à Reestruturação de Empresas em Sectores Industriais (Vidros);
- ◆ Contratos de assistência mútuos;
- ◆ Decreto Lei n.º 51/75.

Contudo, através da verificação externa realizada neste Instituto constatou-se que não foram incluídos na informação remetida ao abrigo da Resolução os empréstimos concedidos à cristalaria e ao mutuário NERGA, no valor total de 1.200 contos. Por outro lado, e conforme já foi referido no anterior Parecer, o Instituto atribui "subsídios reembolsáveis" no âmbito de vários sistemas de incentivos, integrados em Programas, como é o caso do PEDIP, SIR, IMIT e outros. Sobre estes subsídios o Instituto nunca enviou informação, dado que não os considerava como verdadeiros empréstimos, em virtude dos mesmos resultarem da aplicação dos sistemas de incentivos, cabendo a este Instituto apenas a sua gestão financeira. Em relação ao ano de 1999, embora essa informação tenha sido disponibilizada, a mesma não se encontrava em condições de ser tratada, em virtude das inconsistências apresentadas, não reflectindo a dívida no início e final do ano, mas sim o valor total dos subsídios concedidos e dos reembolsos efectuados até ao exercício de 1999.

Face ao exposto, foi recomendado que a informação relativa aos empréstimos concedidos à cristalaria e ao mutuário NERGA, bem como aos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas PEDIP, SIR, IMIT e outros, seja, no futuro incluída no mapa enviado ao abrigo da Resolução. Accionado o contraditório, o IAPMEI não respondeu.

### 7.3.3.1.2 – Evolução global

Face ao exposto no ponto anterior e, embora o número de FSA que no desempenho da sua actividade, concedem empréstimos de médio e longo prazo seja 21, só 19 FSA constam desta análise<sup>1</sup> sendo mais representativos os créditos do INH, do IFT e do IEFP, que em conjunto representavam 66% do valor global da carteira no final de 1999.

**Quadro VII.20 – Evolução da carteira dos empréstimos concedidos**

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1998	31-12-1999	Total	%	
Instituto Nacional de Habitação	55 996 629	63 560 993	7 564 364	13,5	1 722 889
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	37 868 273	43 273 037	5 404 764	14,3	628 521
Instituto de Emprego e Formação Profissional	30 031 740	30 599 712	567 972	1,9	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	25 759 681	26 045 820	286 139	1,1	158 647
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	22 355 000	21 885 302	- 469 698	- 2,1	167 628
Inst. de Financ. e Apoio ao Des. da Agricul. e Pescas	10 680 116	10 558 862	- 121 254	- 1,1	195 461
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	3 648 625	5 976 505	2 327 880	63,8	0
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	2 043 520	2 036 033	- 7 487	- 0,4	46 693
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 389 517	1 223 941	- 165 576	-11,9	83 238
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	635 696	1 019 442	383 746	60,4	57 159
Inst. de Apoio às Pequenas e Médias Emp. e ao Invest.	376 547	349 721	- 26 826	- 7,1	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	190 610	160 373	- 30 237	- 15,9	0
Inst. Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	160 186	180 186	20 000	12,5	0
Outras <sup>2</sup>	105 895	140 518	34 623	32,7	0
<b>Total</b>	<b>191 242 035</b>	<b>207 010 445</b>	<b>15 768 410</b>	<b>8,2</b>	<b>3 060 236</b>

O valor das dívidas decorrentes deste tipo de operações de crédito totalizavam, no final do ano económico em apreço, 207.010.445 contos, reflectindo um aumento de 15.768.410 contos (+ 8,2%). Para o acréscimo em causa contribuíram, essencialmente, os aumentos registados no valor dos créditos do INH (+ 7.564.364 contos), do IFT (+ 5.404.764 contos) e do ICEP (+ 2.327.880 contos).

O aumento verificado no valor dos créditos do INH resultou dos novos empréstimos concedidos, essencialmente a empresas (+ 31.605.580 contos), das capitalizações (+ 528.752 contos), dos juros vencidos no ano (+2.311.267 contos), dos pagamentos de juros em dívida e de capital (- 1.722.889 e - 22.352.890 contos), bem como dos movimentos de correcção aos saldos iniciais das rubricas de juros e de capital vincendo (- 2.805.455 contos).

<sup>1</sup> Não consta desta análise a informação remetida pelos Serviços Sociais do Ministério da Saúde e Serviços Sociais do Ministério das Finanças, em virtude das razões apontadas no ponto anterior (7.3.3.1.1).

<sup>2</sup> Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 6 FSA.



Por sua vez, o acréscimo registado em 1999 no valor das dívidas decorrentes de empréstimos concedidos pelo IFT, resultou da conjugação de vários movimentos, quer de diminuição, quer de aumento do valor da dívida, relacionados com os vários tipos de empréstimos concedidos e geridos pelo Instituto.

Como se observa através do quadro seguinte, os empréstimos com maior peso em termos de volume da carteira, eram os relativos aos financiamentos directos, decorrentes da actividade própria do Instituto e os empréstimos concedidos no âmbito do QCA, pelo programa SIFIT III que, em conjunto, representavam 58% do valor em dívida no final do ano.

**Quadro VII.21 – Evolução dos créditos do IFT, por natureza de empréstimos**

(em contos)

Tipos de empréstimos	Dívida em		Variação
	31-12-1998	31-12-1999	
Financiamentos directos	17 032 384	13 319 803	- 3 712 581
Irregulares normais	2 401 984	1 293 997	- 1 107 987
Créditos por sub-rogações	2 277 513	2 085 019	- 192 494
Créditos em contencioso	5 307 427	5 089 015	- 218 412
SIFIT III	5 768 698	11 761 936	+ 5 993 238
Créditos decorrentes de protocolos	2 501 995	6 272 983	+ 3 770 988
QCA II	2 578 272	3 450 284	+ 872 012
<b>Total</b>	<b>37 868 273</b>	<b>43 273 037</b>	<b>+ 5 404 764</b>

Em termos de variação global da carteira do IFT verificou-se um acréscimo (+ 5.404.764 contos) no valor dos créditos por empréstimos concedidos, como se pode observar no quadro anterior, o qual resultou, essencialmente, dos aumentos registados nos empréstimos concedidos ao abrigo do SIFIT III (+ 5.993.238 contos) e nos créditos decorrentes de protocolos (+ 3.770.988 contos), bem como da variação negativa, e mais significativa, registada nos financiamentos directos concedidos pelo Instituto no âmbito da sua actividade própria (- 3.712.581 contos). As variações referidas decorrem dos movimentos apresentados do quadro seguinte:

**Quadro VII.22 – Variações registadas na carteira do IFT**

(em contos)

Tipos de empréstimos	Utilizações (1)	Capitaliz. (2)	Reembolsos (3)	Juros Vencidos (4)	Juros Pagos (5)	Anulação (6)	Total da Variação (7) = (1)+(2)-(3)+(4)-(5)-(6)
Financiamentos directos	154 100	2 265	3 313 060	423 779	475 737	503 928	- 3 712 581
SIFIT III	6 123 104	0	117 798	0	0	12 069	+ 5 993 238
Créd. decorrentes de protocolos	4 097 909	0	326 921	0	0	0	+ 3 770 988

No que respeita à evolução da carteira de créditos do ICEP durante o ano de 1999, deverá salientar-se que o acréscimo verificado de 2.327.880 contos resultou, essencialmente e conforme se pode observar no quadro seguinte, dos aumentos registados nos financiamentos concedidos ao abrigo da Medida B2 do programa operacional RETEX e da acção C do PAIEP 2 no montante de, respectivamente, 1.859.530 contos e de 524.600 contos.



**Quadro VII.23 – Evolução dos créditos do ICEP, por natureza de empréstimos**

(em contos)

Empréstimos/Programa	Dívida em		Variação
	31-12-1998	31-12-1999	
NIDE	125 790	123 440	- 2 350
PAIEP	373 650	319 750	- 53 900
RETEX – Medida B2	2 131 950	3 991 480	+ 1 859 530
PAIEP 2 - Acção C	971 850	1 496 450	+ 524 600
Emp. Metanova	45 385	45 385	-
<b>Total</b>	<b>3 648 625</b>	<b>5 976 505</b>	<b>2 327 880</b>

Os dois acréscimos registados e relativos à Medida B2 do programa operacional RETEX e da acção C do PAIEP resultaram da concessão de empréstimos no montante de, respectivamente, 2.124.420 contos e 647.740 contos, deduzidos das respectivas amortizações no valor de 264.890 contos e 123.140 contos.

**7.3.3.2 – Obrigações e títulos da dívida pública**

**7.3.3.2.1 – Obrigações**

A carteira de obrigações tem vindo a diminuir em termos de número de entidades; contudo, em termos de valor global tem vindo a registar uma pequena evolução positiva. Em 1999, eram 4 os FSA detentores destes títulos, cujo valor global da carteira ascendeu no final do ano a 23.152.225 contos, reflectindo um acréscimo pouco significativo de 13.990 contos (+ 0,1%) e proporcionando juros no valor de 732.485 contos.

Esta carteira era constituída por obrigações emitidas por empresas nacionais e estrangeiras, bem como por um tipo de obrigações específicas, as obrigações participantes subscritas pelo IAPMEI.

**Quadro VII.24 – Evolução da carteira de obrigações**

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-1998	31-12-1999	Total	%
Fundo de Garantia Automóvel	14 856 437	15 543 214	686 777	4,6
Fundo de Actualização de Pensões (FUNDAP)	5 367 174	4 966 052	- 401 122	- 7,5
Inst. de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	2 914 609	2 642 944	- 271 665	- 9,3
Serviços Sociais da Presidência de Conselho de Ministros	15	15	0	-
<b>Total</b>	<b>23 138 235</b>	<b>23 152 225</b>	<b>13 990</b>	<b>0,1</b>

Através do quadro apresentado verificou-se que a totalidade da carteira era praticamente gerida por 3 entidades, o IAPMEI, o FGA e o FUNDAP, tendo ocorrido decréscimos em todas as carteiras, à excepção da carteira do FGA, a qual registou um aumento de 686.777 contos. Este aumento decorre da política de investimento adoptada pelo Fundo e resultou de operações de aquisição e de reembolso no montante de, respectivamente, 2.311.362 contos e 1.624.585 contos.



Por sua vez, o FUNDAP, tendo presente a sua extinção, regulamentada pelo Decreto Lei n.º 142/99, de 30 de Abril, não realizou no exercício em apreço qualquer investimento financeiro, pelo que registou um decréscimo resultante dos reembolsos de títulos no respectivo valor.

A carteira do IAPMEI, composta exclusivamente por obrigações participantes, manteve a sua tendência decrescente, uma vez que o Instituto coloca à disposição das PME outras formas de apoio financeiro, não privilegiando este tipo de apoio. Esta carteira foi constituída, entre os anos de 1993 e 1995, pela subscrição de 27 empréstimos obrigacionistas no montante contratual de 3.967.000 contos. A redução ocorrida, na ordem dos 9,3%, resultou, em exclusivo, do reembolso de 9 empréstimos obrigacionistas, dois dos quais foram totalmente liquidados.

### **7.3.3.2.2 – Títulos da dívida pública**

#### **7.3.3.2.2.1 – Considerações preambulares**

A carteira de títulos de dívida pública era, em 1999, constituída por vários tipos de títulos, incluindo os certificados de renda perpétua emitidos pela ex-Junta de Crédito Público. Este tipo de activos tem sido integrado na análise realizada pelos valores constantes da informação remetida a este Tribunal em cumprimento da Resolução. Contudo, esses valores referem-se ao rendimento anual proporcionado pelos certificados e não ao valor do capital entregue para a sua constituição.

Face ao exposto, questionou-se o IGCP, na qualidade de gestor da dívida pública, acerca dos montantes de capital entregues para a constituição desses certificados, ao que o IGCP não conseguiu dar resposta dada a antiguidade dos mesmos, referindo-se apenas aos valores pelos quais poderá adquirir as rendas perpétuas aos respectivos detentores.

Não se dispondo, assim, de elementos sobre o respectivo capital, optou-se por excluir da análise realizada os certificados, que têm vindo a ser integrados ao longo dos vários exercícios, ocorrendo em virtude dessa situação uma redução no universo de FSA sob análise, o qual passou de 22 para 11 entidades.

Os organismos detentores deste tipo de certificados e sobre os quais são desconhecidos os valores do capital entregue para a sua constituição, são 13<sup>1</sup> e encontram-se retratados no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Duas destas entidades, a CGA e o IASFA, gerem outro tipo de títulos de dívida pública para além dos certificados de renda perpétua.

**Quadro VII.25 – Rendimentos dos certificados de renda perpétua**

Número do Certificado	Assente a favor de:	Valor da renda		Tipo de Renda Perpétua
		Trimestral (PTE)	Anual (PTE)	
575	Administração Regional de Saúde do Norte	5 977	23 908	Lei n.º 1933
135	Caixa Geral de Aposentações	7 832	31 331	Lei n.º 1933
136	Caixa Geral de Aposentações	8 902	35 613	Lei n.º 1933
41	Centro de Medicina e Reabilitação da Região Centro–Rovisco Pais	132	528	Dec.Lei n.º 34549
2873	Centro de Medicina e Reabilitação da Região Centro–Rovisco Pais	1 500	6 000	Lei n.º 1933
3067	Faculdade de Medicina Veterinária/UTL	11 912	47 648	Lei n.º 1933
3068	Faculdade de Medicina Veterinária/UTL	9 420	37 680	Lei n.º 1933
3069	Faculdade de Medicina Veterinária/UTL	137 049	548 198	Lei n.º 1933
12	Faculdade de Belas Artes/UL	520	2 080	Dec.Lei n.º 34549
2.420	Faculdade de Belas Artes/UL	7 620	30 480	Lei n.º 1933
3057	Faculdade de Arquitectura/UTL	51 331	205 324	Lei n.º 1933
3066	Faculdade de Arquitectura/UTL	15 625	62 500	Lei n.º 1933
428	Hospital Cândido Figueiredo Tondela	5 123	20 492	Lei n.º 1933
244	Instituto de Reinserção Social	8 220	32 880	Lei n.º 1933
638	Instituto de Reinserção Social	1 056 085	4 224 340	Lei n.º 1933
514	Instituto de Reinserção Social	1 472	5 880	Lei n.º 1933
290	Centro Hospitalar de Caldas da Rainha	2 778	11 114	Lei n.º 1933
118	Instituto de Acção Social das Forças Armadas	12 500	50 000	Dec.Lei n.º 34549
2.500	Instituto Camões	11 600	46 400	Lei n.º 1933
2.603	Hospital Júlio de Matos	29 675	118 700	Lei n.º 1933
		<b>5 541 096</b>		

### 7.3.3.2.2.2 – Evolução global

A carteira de títulos de dívida pública sob análise ficou, como já foi referido, reduzida ao universo de 11 FSA detentores de outros tipos de títulos, para além dos certificados de renda perpétua. O valor nominal desta carteira ascendia no final de 1999 a 92.285.481 contos, reflectindo um acréscimo de 3.357.530 contos (+ 3,8 %) e proporcionando rendimentos no valor de 4.930.354 contos.

**Quadro VII.26 – Evolução da carteira de títulos da dívida pública**

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1998	31-12-1999	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	65 844 775	83 640 763	17 795 988	27,0	3 811 797
Fundo de Regularização da Dívida Pública	15 688 588	5 979 460	- 9 709 128	-61,9	727 753
Fundo de Renda Vitalícia	4 365 039	500 000	- 3 865 039	-88,5	214 690
Fundo de Garantia Automóvel	2 380 751	1 706 021	- 674 730	-28,3	135 994
Fundo de Actualização de Pensões	583 043	400 482	- 182 561	-31,3	38 305
Outras <sup>1</sup>	65 755	58 755	- 7 000	-10,6	1 815
<b>Total</b>	<b>88 927 951</b>	<b>92 285 481</b>	<b>3 357 530</b>	<b>3,8</b>	<b>4 930 354</b>

<sup>1</sup> Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 6 FSA.



## Tribunal de Contas

---

O aumento no valor global da carteira foi devido em exclusivo ao acréscimo registado na carteira da CGA (+ 17.795.988 contos), ao qual foram deduzidas as variações negativas registadas nas restantes carteiras, tendo as mais significativas sido as do FRDP (- 9.709.128 contos) e do FRV (- 3.865.039 contos).

A CGA tem vindo a registar, desde 1997, um crescimento muito acentuado, decorrente das responsabilidades acrescidas desta Instituição em matéria de aposentações. A evolução registada em 1999 ficou a dever-se, essencialmente, às novas responsabilidades transferidas para a Caixa, através do Decreto-Lei n.º 90/99, de 22 de Março e do Decreto-Lei n.º 10/98, de 17 de Janeiro, referente aos encargos com as pensões de aposentação do pessoal da RDP- Radiodifusão Portuguesa, SA e da DRAGAPOR- Dragagens de Portugal, SA, as quais acresceram às já existentes, relativas aos aposentados do BNU (Decreto-Lei n.º 227/96, de 29 de Novembro) e do Fundo de Pensões de Macau (Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro).

Face às novas responsabilidades, a CGA recebeu, em 1999, 5,7 milhões de contos da RDP e 1,54 milhões de contos da DRAGAPOR, constituindo com estas verbas 2 reservas especiais que, em conjunto com os rendimentos provenientes da sua aplicação em títulos de dívida pública, se destinam a assegurar:

- ◆ o equilíbrio financeiro da CGA, relativamente às pensões do pessoal da RDP;
- ◆ o pagamento integral dos encargos futuros com as pensões do pessoal da DRAGAPOR.

Foram, ainda, recebidos do Território de Macau, em 1999, cerca de 4 milhões contos afectos à reserva especial constituída pela CGA em 1997, para que, em conjunto com os rendimentos gerados pela sua aplicação em títulos de dívida pública, seja possível reduzir os encargos com as pensões transferidas a partir de 20/12/99, data em que Portugal abandonou a administração do território de Macau.

O acréscimo registado na carteira da CGA (+ 17.795.988 contos) ficou a dever-se à constituição das duas novas reservas, bem como às variações verificadas nas carteiras de títulos afectas às reservas já existentes:

	(em contos)
Fundo de Reserva	+ 5.254.709
Fundo de Organismos Integrados	- 6
Reserva especial - Dec. Lei n.º 357 /93	+ 6.298.048
Reserva especial - Dec. Lei n.º 227/96	- 247.854
Reserva especial - Dec. Lei n.º 10/98	+ 1.469.831
Reserva especial - Dec. Lei n.º 90/99	<u>+ 5.021.260</u>
<b>Total</b>	<b>+ 17.795.988</b>

O decréscimo registado na carteira de títulos do FRDP (-9.709.128 contos) ficou a dever-se à aquisição de títulos no valor de 367.437.145 contos, a movimentos de alienação e amortização no montante de, respectivamente, 26.213.929 contos e 350.932.345 contos. Por sua vez, o decréscimo registado na carteira do FRV (- 3.865.039 contos) resultou da aquisição de títulos no valor de 3.048.373 contos e dos movimentos de alienação e amortização no montante de, respectivamente, 6.726.435 contos e 186.977 contos.

### 7.3.3.3 – Títulos de participação

Este tipo de activo continuava a constar apenas de 2 carteiras, a do FGA e do IFADAP, as quais integravam, respectivamente, as unidades de participação do Banco Mello (UBP/97) e do BTA/87. Esta carteira continuou a não registar qualquer evolução, proporcionando juros no valor de 7.722 contos.

**Quadro VII.27 – Evolução da carteira de títulos de participação**

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1998	31-12-1999	Total	%	
Fundo de Garantia Automóvel	177 259	177 259	0	–	7 409
Inst. de Financiamento e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	8 000	8 000	0	–	313
<b>Total</b>	<b>185 259</b>	<b>185 259</b>	<b>0</b>	<b>–</b>	<b>7 722</b>

### 7.3.3.4 – Acções e quotas

#### 7.3.3.4.1 – Considerações preambulares

A análise preliminar da informação base fornecida pelos FSA suscitou algumas dúvidas relacionadas, essencialmente, com a realização das participações de capital social subscritas pelos mesmos. Assim, verificou-se que alguns organismos classificavam como entradas em carteira, no respectivo ano de subscrição, as acções subscritas, independentemente de as mesmas estarem ou não realizadas. Outros houve que adoptaram um critério diferente, classificando como entradas em carteira no ano de subscrição, somente as acções subscritas e efectivamente realizadas, sendo as restantes acções classificadas como entradas nos respectivos anos em que eram liberadas. Do ponto de vista contabilístico, as acções representativas do capital social subscrito devem ser integradas no ano da subscrição, nas contas 41 "Investimentos financeiros" ou 15 "Títulos negociáveis", consoante se trate de um investimento permanente ou temporário, independentemente de estarem ou não liberadas. À luz deste critério contabilístico, uniformizou-se a informação transmitida pelos FSA, situação que provocou alterações no valor global da carteira.

#### 7.3.3.4.2 – Evolução global

A carteira de acções e quotas era gerida em 1999 por 42 FSA e compreendia participações em vários tipos de sociedades, quer de capitais maioritariamente ou totalmente públicos, quer de capitais privados. O valor nominal desta carteira ascendia no final do ano a 30.786.882 contos e comportava quotas detidas por 5 FSA, no valor de 191.588 contos.

A carteira em apreço registou um acréscimo pouco significativo de 402.026 contos (1,3%) e proporcionou dividendos no valor de 154.576 contos, valor que, pelo seu pouco significado, leva a concluir que a maioria das participações sociais adquiridas pelos FSA têm finalidades estratégicas ou instrumentais, não tendo em vista a obtenção de dividendos, exceptuando o caso dos dois Fundos geridos pelo ISP, o FGA e o FUNDAP.



Quadro VII.28 – Evolução da carteira de acções e quotas

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1998	31-12-1999	Total	%	
Inst de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Invest.	11 068 093	10 967 874	-100 219	-0,9	39 253
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	11 057 560	11 057 560	0	–	0
Fundo de Garantia Automóvel	3 285 525	2 798 064	-487 461	-14,8	112 523
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	1 820 593	2 069 635	249 042	13,7	0
Instituto Superior Técnico	606 800	606 800	0	–	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	500 000	500 000	0	–	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	498 450	498 450	0	–	0
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	475 570	1 184 558	708 988	149,1	0
Inst de Financiam. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	430 000	430 000	0	–	0
Fundo de Fomento Cultural	250 000	250 000	0	–	0
Universidade Técnica de Lisboa/ Reitoria	184 000	184 000	0	–	0
Outras <sup>1</sup>	208 265	239 941	31 676	15,2	2 800
<b>Total</b>	<b>30 384 856</b>	<b>30 786 882</b>	<b>402 026</b>	<b>1,3</b>	<b>154 576</b>

Esta carteira, contrariamente ao registado noutras carteiras, nomeadamente a dos "outros activos", não tem tido um carácter muito evolutivo ao longo dos vários exercícios, situação essa que se manteve em 1999.

No final do ano, continuaram a ser mais representativas as carteiras do IAPMEI e do FGCAM, situação essa que se vem verificando nos anos anteriores e que, em conjunto, representavam 71,5% do respectivo valor global.

Para a variação registada no ano de 1999 contribuíram os movimentos constantes dos quadros seguintes, havendo, ainda, a registar a entrada na carteira do ICAM de uma quota, no valor de 98.000 contos da Sociedade SIC-Filmes, Lda. Esta sociedade, com um capital social de 200.000 contos, totalmente realizado, foi constituída na sequência do Protocolo celebrado entre o Ministério da Cultura e a SIC-Sociedade Industrial de Comunicação, SA, em 1/10/98. A participação do Estado, através do ICAM, é subsidiária e temporária, podendo vir a ser cedida, após um prazo mínimo de 3 anos sobre a data da constituição.

<sup>1</sup> Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 31 FSA.

**Quadro VII.29 – Movimentos de aumento da carteira (acções entradas)**

(em contos)

Natureza do movimento	Entidade Participante	Quantidade	Valor nominal global
Aquisições	IFT	24 750	247 500
Aumentos de capital	CCR do Algarve	500	500
Transformação de activos	ICAM	610 988	610 988
Constituição de empresas	IAPMEI	22 000	22 000
	ICEP	43 750	43 750
Incorporação de reservas	FUNDAP	915	915
	FGA	156 045	156 045
	IFT	1 542	1 542

**Quadro VII.30 – Movimentos de redução da carteira (acções saídas)**

(em contos)

Natureza do movimento	Entidade Participante	Quantidade	Valor nominal global
Alienações	IAPMEI	12 219	122 219
	LNEC	13 500	13 500
Redução de capital	FGA	-	647 707

#### 7.3.3.4.3 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento verificado na carteira de acções dos FSA, contribuíram as carteiras de 7 entidades, IAPMEI, ICEP, IFT, ICAM, FUNDAP, FGA e CCR do Algarve, onde se registaram vários tipos de movimentos relacionados com aquisições, aumentos de capital, constituição de novas empresas, incorporação de reservas e transformação de activos.

##### 7.3.3.4.3.1 – Incorporação de reservas

Em resultado dos aumentos de capital por incorporação de reservas foram recebidas novas acções no valor nominal global de 158.502 contos, distribuídas da seguinte forma e pelos seguintes FSA:

- ◆ 96 acções do Fundo de Turismo - Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA, entradas na carteira do IFT;
- ◆ 1.446 acções do Fundo de Turismo - Sociedade de Capital de Risco, SA, entradas na carteira do IFT;
- ◆ 915 acções da CIMPOR, entradas na carteira do FUNDAP;
- ◆ 3.645 acções da CIMPOR, entradas na carteira do FGA;
- ◆ 152.400 acções da Companhia Portuguesa de Resseguros, entradas na carteira do FGA.



#### 7.3.3.4.3.2 – Aumentos de capital

O único movimento deste tipo registou-se na carteira da CCR do Algarve e refere-se à sua participação no aumento do capital social, de 26.400 contos, para 36.400 contos, registado na Sociedade Globalgarve – Cooperação e Desenvolvimento, SA. Esta sociedade foi constituída em 28 de Abril de 1995, com a natureza de empresa privada de interesse público, de capitais mistos e sem fins lucrativos, tendo como objecto social a promoção e a execução de *"(...) acções relacionadas com o desenvolvimento endógeno, nomeadamente estudos e planificação, desenvolvimento ou gestão de infra-estruturas, valorização de recursos, serviços a empresas, serviços a colectividades territoriais, acções de formação e acções internacionais, como participação em organizações da União Europeia e cooperação."* Por sua vez, em 1998 foi reconhecida como Agência de Desenvolvimento e Promoção Regional do Algarve, pelo que tem insistido na promoção de uma estratégia de desenvolvimento para o Algarve, mediante uma atitude de concertação permanente, de recursos e iniciativas, entre entidades públicas privadas e associativas.

Face à acção desempenhada pela sociedade e a sua associação à Comissão de Coordenação através do Plano de Desenvolvimento Regional e das intervenções operacionais regionais que virão a ser desenvolvidas, a Comissão achou que seria favorável a sua participação, ainda que simbólica, na referida sociedade. Esta participação, concretizou-se na subscrição de 500 acções ao valor nominal de 500 contos, representativas de 1,4% do capital social.

#### 7.3.3.4.3.3 – Constituição de empresas

Este tipo de movimento foi registado na carteira de dois FSA, o IAPMEI e o ICEP, e refere-se à constituição da sociedade PARCITEM – Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, SA.

Esta sociedade, constituída por escritura pública em 30/07/99, com um capital social de 250.000 contos, representado por 250.000 acções e realizado em 100.000 contos, tem como principal objectivo, nos termos do art.º 3º dos seus estatutos, a *"(...) gestão do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia através da articulação de iniciativas privadas e públicas que tenham um efeito estruturante na captação de tecnologias e capitais, identificando interessados nacionais ou estrangeiros, os quais(...) podem dotar o Conselho da Maia e a área Metropolitana do Porto de um potencial de valor acrescentado neste domínio. A Sociedade realizará ainda a gestão imobiliária do Parque de Ciência e Tecnologia através da prestação de serviços e do arrendamento ou alienação dos espaços a ele afectos."*

A convite da entidade promotora, a Câmara Municipal da Maia, o IAPMEI e o ICEP acederam participar nesta sociedade, subscrevendo, respectivamente, 22.000 contos (8,8%) e 43.750 contos (17,5%) do capital social, realizando, em 1999, apenas 8.800 contos e 17.500 contos, respectivamente. A parcela de capital reservada pela entidade promotora para os dois FSA era a mesma, ou seja de 17,5 % (43.750 contos) para cada. Contudo, o IAPMEI optou pela subscrição de apenas 22.000 contos de capital, propondo a duas sociedades participadas e vocacionadas para este tipo de intervenção, PME Capital, SA e PME Investimentos, SA (controladas pelo Instituto) a subscrição de, respectivamente, 4,3 % (10.750 contos) e 4,4% (11.000 contos) do capital inicial.

Refira-se, ainda, que a subscrição de 17,5% do capital inicial da Parcitem pelo IAPMEI e participadas foi efectuada com base numa previsão de investimento de 1,86 milhões de contos, de Junho de 1999, mas, no início de 2000, os dados indicavam que o investimento necessário não deveria ser inferior a 5 milhões de contos, tendo sido aprovado um aumento do capital inicialmente subscrito, de 250 000 contos para 1.000.000 contos. Este aumento de capital será realizado faseadamente, de 2001 a 2003, na proporção do capital inicialmente subscrito, o que implicará para o ICEP e para o IAPMEI e suas



participadas, um investimento adicional de mais 131.250 contos. Ou seja, o capital inicialmente previsto estava desajustado das necessidades reais de investimento, ficando o projecto totalmente dependente da possibilidade do accionista maioritário, o Município da Maia, subscrever e realizar os aumentos de capital da sociedade que se perspectivavam como necessários.

Relativamente ao IAPMEI, a sua participação nesta sociedade, embora enquadrada na missão e nos objectivos do Instituto, torna-se discutível face à sua anterior participação na Associação do Polo Científico e Tecnológico do Porto, a qual visava, igualmente, a criação de um polo de ciência e tecnologia na mesma zona e que teve início em 1991, registando contudo alguns atrasos.

Accionado o contraditório, o IAPMEI não respondeu.

No caso do ICEP, a participação accionista numa sociedade gestora de um Parque de Ciência e Tecnologia parece não ter qualquer conexão directa com as atribuições legalmente definidas para este organismo, designadamente de captação de investimento estrangeiro. Questionado o organismo acerca da sua participação na referida sociedade, o mesmo refere que *"esta participação se enquadra na estratégia de captação de Investimento Estrangeiro em Portugal, na medida em que permite associar o ICEP num projecto de oferta imobiliária de qualidade, integrada num conceito mais alargado de um Parque de Ciência e Tecnologia e vocacionado para a atracção tanto de investimento nacional como de investimento estrangeiro."*, afirmando, ainda, que *"(...) o Estado português, através do ICEP (...) reforça a sua oferta posicionando-se melhor face à concorrência internacional."*

Ouvido sobre esta questão, o ICEP, na sua resposta, discorda desse entendimento e reafirma, invocando os novos Estatutos, de data posterior a 1999, embora contenham disposições semelhantes às dos Estatutos anteriores, que a referida participação se enquadra nas suas atribuições, nomeadamente a de fomentar *"(...) a captação do investimento directo estrangeiro estruturante."*, considerando *"como tal, o investimento que se revele de especial interesse para a economia nacional com impacto ao nível do desenvolvimento, diversificação e internacionalização da economia portuguesa. (...). Considera também (...) que a participação na gestão de um parque de ciência e tecnologia, como o que se pretende desenvolver na Maia, permite dotar o ICEP de mais um instrumento para prosseguir a sua política de captação de investimento estrangeiro. (...)"*.

Refere, ainda, que nos termos dos seus estatutos *"(...) o ICEP pode constituir ou participar no capital social de empresas que tenham por objecto o reforço da competitividade e da imagem de Portugal nos mercados externos e a promoção, nomeadamente do investimento estrangeiro. (...)"*.

Atento aos esclarecimentos prestados pelo ICEP, entende o Tribunal que continua por justificar o motivo pelo qual a promoção de investimento estrangeiro nesta área deve ser feita através da participação no capital social de uma sociedade, existindo, certamente, outras formas de efectuar tal promoção, e a razão pela qual o ICEP escolheu participar no capital da PARCITEM, sendo certo que não o fez em relação a outras sociedades gestoras de parques tecnológicos que existem, algumas das quais têm participação de outros entes públicos. Salienta-se, ainda, que através dos n.ºs 3 e 4 da Resolução de Conselho de Ministros n.º 26/91, relativa à criação de parques de ciência e tecnologia nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, ficaram autorizados a participar no capital social destas sociedades a então JNICT, como representante da Administração Central, bem como o IAPMEI e as instituições públicas de ensino superior, com o apoio do Instituto Nacional de Investigação Científica, não sendo feita qualquer referência ao ICEP.



#### **7.3.3.4.3.4 – Transformação de activos**

Este tipo de movimento ocorreu exclusivamente na carteira do ICAM e refere-se à entrada de 610.988 acções da TVI- Televisão Independente, SA por conversão dos créditos detidos pelo ICAM sobre esta televisão e relacionados com taxas de exibição cobradas pelo Instituto. As acções subscritas pelo ICAM, a título não oneroso, correspondem a 4,64% do capital social da respectiva sociedade.

#### **7.3.3.4.3.5 – Aquisições**

Durante o ano de 1999, foi registada a aquisição de 24.750 acções da SPGM-Sociedade de Investimento, SA, por parte do IFT. Estas acções foram adquiridas à IPE - Investimentos e Participações do Estado, pelo valor nominal 247.500 contos.

A sociedade em causa tem como principal objectivo o reforço da capacidade negocial das PME no recurso a todas as formas de financiamento, de modo a possibilitar a obtenção de capitais alheios a custos mais competitivos. Este objectivo só é alcançável numa perspectiva mutualista consubstanciada pela adesão prévia das empresas beneficiárias ao capital da sociedade.

Face ao objectivo da sociedade, a participação do IFT no capital social só teria razão de ser se entre o conjunto alargado de accionistas existissem empresas ligadas ao sector do turismo, o que indiciava existirem empresas a recorrer a esta forma de financiamento. Contudo, foi constatada a inexistência de empresas deste sector. Questionado sobre as razões justificativas de tal investimento, o IFT informou que, através do Despacho do Secretário de Estado de Turismo n.º 104/99, de 22 de Fevereiro, foi autorizada a participação no capital da SPGM e que a motivação única para esta participação era a expectativa de que as empresas do sector de turismo viessem progressivamente a recorrer/aderir ao sistema de garantia mútua, sendo circunstancial a inexistência de empresas daquele sector nos accionistas da SPGM.

A resposta do Instituto não clarifica que a referida participação seja indispensável, uma vez que o IFT poderia encaminhar as empresas turísticas interessadas em participar no capital da SPGM (e assim aceder ao sistema de garantia mútua) para o IAPMEI, como sucede com as empresas de todos os outros sectores. Por sua vez, face à actividade principal deste Instituto, o financiamento do sector turístico, através dos inúmeros instrumentos financeiros, designadamente os protocolos com instituições de crédito, com objectivos semelhantes aos do sistema de garantia mútua, tais como a obtenção de taxas de juro mais favoráveis nos financiamentos bancários, torna ainda mais questionável a necessidade da participação numa sociedade deste tipo.

Ouvido sobre esta questão, o IFT, na sua resposta, não fez qualquer comentário.

#### **7.3.3.4.4 – Movimentos de redução da carteira**

Estão aqui compreendidos movimentos de alienação e de redução de capital.

#### 7.3.3.4.4.1 – Alienações

Os movimentos desta natureza foram registados na carteira de dois FSA, o LNEC e o IAPMEI, as quais registaram uma redução de, respectivamente, 13.500 contos e 122.219 contos.

No caso do LNEC, a redução registada encontra-se relacionada com a alienação à Milénio 3-Sistemas Eléctricos, da totalidade da sua participação na Sociedade LNEC Informática, SA. Esta sociedade foi constituída pelo LNEC em Junho 1993, com um capital social de 15.000 contos, ficando este detentor de 90% do respectivo capital (13.500 contos).

Questionado sobre a alienação desta participação, o LNEC informou que a mesma não se "*enquadra nas actuais orientações estratégicas da instituição*". Esta alienação, autorizada por despacho de 31/05/1999, do Secretário de Estado das Obras Públicas, foi realizada através de negociação particular, nos termos do disposto nos art.ºs 4º e 3º da Lei n.º 71/88 e 6º do Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de Setembro, passando em Outubro de 1999 a adoptar uma nova denominação "Tele ponto Informática, SA".

Da documentação enviada retira-se que a sociedade se encontrava numa situação económica difícil e, em virtude dessa situação, o LNEC tivera necessidade de garantir junto da banca as dívidas da sociedade.

Em resultado desta alienação realizada pelo valor de 3.000 contos, verificou-se uma menos-valia de 10.500 contos para o LNEC.

A situação em causa demonstra que a apetência dos serviços públicos para a utilização de instrumentos de direito privado, designadamente participações sociais, nem sempre é acompanhada da capacidade de gestão necessária, e que tais participações, em vez de facilitarem a resolução de determinados situações, são fonte de novos problemas e de despesas acrescidas.

Ouvido sobre esta questão, o LNEC, na sua resposta, refere nada ter a comentar.

No caso do IAPMEI a redução registada em 1999 encontra-se relacionada com a alienação das participações sociais detidas sobre as seguintes sociedades:

- ◆ SPGM - Sociedade de Investimento, SA;
- ◆ SPELM - Sociedade de Promoção Luso Moçambicana, SA;
- ◆ SPR - Sociedade Portuguesa de Capital de Risco, SA.

A primeira sociedade, SPGM, foi constituída em 1994, iniciando efectivamente a sua actividade operacional no ano seguinte. O seu principal objectivo é, conforme já foi referido, o reforço da capacidade negocial das PME no recurso a todas as formas de financiamento, de modo a possibilitar a obtenção de capitais alheios a custos mais competitivos. Este objectivo pressupõe a prévia adesão, por parte das empresas beneficiárias dessas garantias, ao capital da sociedade, pelo que o IAPMEI, na qualidade de Accionista Fundador, tem vindo a realizar consecutivos desinvestimentos relativamente ao capital inicial subscrito, permitindo, assim, às empresas que pretendam aderir a este sistema a aquisição dessas acções.



Durante o ano de 1999 e após a publicação da legislação sobre a garantia mútua, a actividade desta sociedade foi condicionada pela expectativa da constituição das duas primeiras sociedades de garantia mútua (SGM). Da cisão desta sociedade irão resultar duas SGM, a NORGARANTE e a GARMÚTUA.

No que respeita à alienação das acções da sociedade SPELM, detidas pelo IAPMEI, à Associação Industrial Portuense, importa referir que face aos objectivos desta sociedade, "Gestão de um projecto de investimento de pequenas e médias empresas industriais em Moçambique", esta participação não parece enquadrar-se na missão e objectivos do IAPMEI, pelo simples facto de ser um apoio a um projecto realizado fora do território nacional. Afigura-se que esta competência seria mais própria de um organismo como o ICEP. Contudo, o IAPMEI concretizou esta participação subscrevendo um capital de 10.000 contos, correspondente a 20 % do capital inicial. Para além de ter realizado a sua parte de capital subscrito, realizou, ainda, a participação do IDIL - Instituto Nacional para o Desenvolvimento Local de Moçambique, em virtude de este não estar em condições financeiras para efectuar o pagamento.

Face à inexistência de qualquer actividade e ao não cumprimento dos objectivos para que foi constituída, a referida alienação deveria ter sido concretizada em anos anteriores, havendo mesmo uma proposta formulada pelos serviços do IAPMEI nesse sentido. Contudo, a mesma só foi concretizada em 1999, face ao interesse manifestado pela Associação Industrial Portuense na aquisição destas acções. O valor proposto e pago pela AIP foi de 3.000 contos, verificando-se, assim, a ocorrência de uma menos-valia de 7.000 contos, a que acresce o valor pago em substituição do IDIL, que nunca foi reembolsado.

Por sua vez, as acções alienadas relativas à Sociedade SPR-Sociedade Portuguesa de Capital de Risco, SA foram adquiridas ao longo de vários anos, detendo o IAPMEI, no início do ano de 1999, 96.719 acções, representativas de 2,58% do respectivo capital social.

Durante o ano de 1999, o Instituto alienou esta participação, alegando que a mesma detinha um baixo potencial de instrumentalização. Este argumento é manifestamente insuficiente para justificar tal alienação, tendo em conta que o IAPMEI mantém participações de nível idêntico noutras sociedades de capital de risco, que a participação na SPR não estava incluída na lista das acções a alienar elaborada pelo Instituto e que a venda implicou menos-valias. 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.

O preço proposto para aquisição destas acções foi de 916\$50 por acção, proporcionando uma receita total de 88.015 contos, verificando-se, assim, a ocorrência de uma menos-valias de 26.910 contos, face ao seu custo de aquisição de 114.925 contos.

Accionado o contraditório, o IAPMEI não respondeu.

#### 7.3.3.4.4.2 – Redução de capital

O único movimento deste tipo ocorreu relativamente às acções da Companhia de Seguros O TRABALHO, detidas pelo FGA. Esta redução ocorreu na sequência da operação de saneamento financeiro daquela Seguradora concretizada por duas "operações harmónio"<sup>1</sup>.

Não obstante a participação inicial do FGA, através da aquisição, em 1995 e 1996, de 660.092 acções da Seguradora O TRABALHO, o Fundo acabou, contrariamente ao inicialmente previsto no Plano de Saneamento, por não participar no primeiro aumento de capital de 2,5 milhões de contos, em virtude das limitações de ordem legal e estatutária, acabando a PARTEST por assumir o 1º e o 2º aumento de capital.

Na sequência das duas operações harmónio, o FGA passou a deter menos 647.707 acções, ficando em carteira, no final de 1999, com 12.285 acções, representativas de 0,49% do capital social. Estas acções foram entretanto vendidas à Companhia de Seguros Açoreana, no âmbito do concurso público, rendendo 28.798 contos.

#### 7.3.3.5 – Outros activos financeiros

Esta carteira era gerida, em 1999, por 32 FSA e comportava vários tipos de títulos, tais como:

- ◆ Fundos de Investimento Mobiliário;
- ◆ Unidades de Participação em Centros Tecnológicos, em Associações e em Instituições de utilidade pública;
- ◆ FRIE;
- ◆ Títulos de depósito;
- ◆ Depósitos a prazo;
- ◆ Títulos Caixa-Gest;
- ◆ Participações no património social de Fundos Sociais e Fundações.

Nesta rubrica, como se pode observar, estão incluídos os títulos caixa-gest relativamente aos quais, e face à sua natureza específica, poderia ser questionada a sua integração no conjunto dos activos objecto da presente análise. Contudo, dadas as características de continuidade temporal, ou seja, da permanência em carteira durante mais de um ano, foi definido que os mesmos deveriam integrar a análise.

A carteira deste tipo de activos totalizava no final de 1999, 119.306.251 contos, reflectindo um acréscimo de 21.955.629 contos (+ 22,6%) e proporcionando rendimentos no valor de 2.015.703 contos.

---

<sup>1</sup> Processo através do qual é realizado um aumento de capital seguido da respectiva redução.



**Quadro VII.31 – Evolução da carteira de outros activos financeiros**

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1998	31-12-1999	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	59 084 000	65 477 000	6 393 000	10,8	1 345 447
Inst de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	19 244 610	32 470 444	13 225 834	68,7	0
Fundo de Garantia Automóvel	3 943 092	4 953 992	1 010 900	25,6	667 516
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	3 854 500	3 857 871	3 371	0,1	0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	7 659 409	8 317 087	657 678	8,6	0
Instituto Superior Técnico	1 394 800	1 394 800	0	–	0
Fundo de Actualização de Pensões	799 943	799 943	0	–	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	455 155	456 455	1 300	0,3	0
Universidade de Aveiro	375 500	405 500	30 000	8,0	0
Instituto de Ciências Sociais	128 997	76 987	-52 010	-40,3	2 740
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	120 000	285 000	165 000	137,5	0
Comissão de Coordenação da Região Norte	0	500 000	500 000	100,0	0
Outras <sup>1</sup>	290 616	311 172	20 556	7,1	0
<b>Total</b>	<b>97 350 622</b>	<b>119 306 251</b>	<b>21 955 629</b>	<b>22,6</b>	<b>2 015 703</b>

Esta carteira tem mantido uma evolução positiva ao longo dos vários exercícios económicos, para a qual tem contribuído, essencialmente, as variações registadas na carteira do FGD. No exercício em apreço manteve-se essa evolução, conforme se constata através do quadro apresentado, verificando-se que para o referido acréscimo (+ 21.955.629 contos) contribuíram, essencialmente, os aumentos nas carteiras do IAPMEI (13.225.834 contos) e do FGD (6.393.000 contos).

O acréscimo registado na carteira do FGD, composta, exclusivamente, por títulos de depósito, resultou da aquisição de 6.393 desses títulos.

A carteira relativa ao IAPMEI tinha uma composição bastante diversificada, sendo composta por vários tipos de títulos, tais como: participações em organismos sem fins lucrativos (centros tecnológicos, centros de inovação e transferência tecnológica, parques tecnológicos, associações e outros) e participações em fundos de investimento diversos, mobiliários e imobiliários, os quais são bastante significativos, ou seja, representam 70,5 % do valor global.

O aumento registado na carteira deste Instituto no ano em apreço, de 13.225.834 contos, resultou, essencialmente, das seguintes variações:

- ◆ Participação em 4 novos fundos de investimento que, em conjunto, totalizaram 8.995.000 contos;
- ◆ Reforço da participação no Fundo de Contra Garantia Mútuo, no valor de 4.200.000 contos e aquisição de participações sociais noutros organismos, no montante total de 48.084 contos.

No âmbito da acção externa realizada no IAPMEI foi feita a análise das participações nos Fundos de Investimento, face às íntimas relações que existem entre as participadas do sector financeiro e a gestão

<sup>1</sup> Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 20 FSA.

dos Fundos de Capital de Risco (FCR) e dos Fundos de Reestruturação e Internacionalização Empresarial (FRIE) em que o IAPMEI participa, bem como ao elevado volume financeiro investido nesses Fundos.

O quadro seguinte ilustra os fundos de capital de risco e de reestruturação e internacionalização empresarial participados pelo Instituto.

**Quadro VII.32 – Fundos geridos pelo IAPMEI**

(em contos)

Designação	Capital Social	Participação do IAPMEI
FRIE PME Investimento Retex	4 332 912	78,14%
FRIE PME Investimento/TIEC	665 000	62,74%
FRIE PME Capital Retex	4 334 048	79,54%
FCR PEDIP/BNU Capital	800 000	40,00%
FCR PME/BNU Capital	150 000	30,00%
FRIE Comércio BNU/Capital	500 000	45,45%
FRIE Interrisco	800 000	40,00%
FCR Mello Inovação	500 000	50,00%
FRIE Mello Desenvolvimento	1 000 000	33,33%
FRIE PEDIP II/BES	800 000	40,00%
FRIE PME Capital Global <sup>(a)</sup>	2 330 000	66,57%
FRIE IMIT/Bes <sup>(a)</sup>	3 000 000	66,66%
FRIE PME Investimento Global <sup>(a)</sup>	2 665 000	66,63%
FRIE Central <sup>(a)</sup>	1 000 000	66,66%
<b>Total</b>	<b>22 876 960</b>	

(a) Fundos adquiridos em 1999

No que respeita aos FRIE, embora a situação tenha melhorado ligeiramente do final de 1998 para o final de 1999 relativamente à percentagem de capital disponível que se encontrava efectivamente empregue em participações sociais, há, no entanto, a referir que tais percentagens são extremamente baixas (35,6% e 37% respectivamente<sup>1</sup>). Saliente-se que, no final de 1999, e considerando apenas o valor realizado pelo IAPMEI, apenas 40,2% desse montante tinha sido investido.

Tendo em conta que os FRIE aplicam os seus fundos não utilizados no sistema bancário, pode afirmar-se que, no final de 1999, dos 24,9 milhões de contos postos à disposição dos 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.

Com efeito, se o investimento se reduz, a possibilidade de consecução de quaisquer objectivos estratégicos para as PME baixa. Os financiamentos públicos através dos quais foram adquiridas estas participações são para serem investidos nas empresas e não para estarem emprestados aos bancos,

<sup>1</sup> Não se considera, para este efeito, o capital dos FRIE constituídos em 1999.



ainda que esta aplicação permita melhorar mais facilmente os resultados desses fundos e das respectivas sociedades gestoras.

Em suma, os elementos analisados não permitem concluir que a actuação do IAPMEI em relação às participadas, em termos de controlo de eficácia dos investimentos e da capacidade de intervenção, tenha correspondido ao nível de intervenção exigível em face da autonomia jurídica e dos recursos financeiros com que o Instituto se encontra dotado. Tendo ainda em conta o quadro legal vigente e a natureza instrumental das participações directas, a actuação do Instituto em relação às participadas, que não se tem revelado adequada, deve orientar-se dentro das seguintes regras:

- ◆ O IAPMEI deve acompanhar, de forma sistemática, os resultados dos investimentos realizados junto dos seus beneficiários directos, designadamente ao nível da sub-carteira dessas participadas;
- ◆ O IAPMEI deve tomar, com celeridade, medidas para corrigir as situações em que o cumprimento dos objectivos fixados não se verifique ou esteja em risco.

Para o cumprimento destas metas, o IAPMEI deverá basear-se na informação transmitida pelos seus representantes nos órgãos sociais das participadas e através de análises que expressamente ponderem a questão do interesse da manutenção das participações ou a necessidade de desinvestir.

Accionado o contraditório, o IAPMEI não respondeu.

### **7.3.4 – Análise comparativa entre os valores constantes da CGE, os valores apurados e os constantes das contas de gerência**

Neste ponto procede-se ao confronto entre a informação enviada pelos FSA, ao abrigo da Resolução n.º 10/93-2.ª S., com a informação constante dos mapas que contêm a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 1999 Subsector Fundos e Serviços Autónomos" e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 1999. Para além deste confronto, foi, ainda, realizada uma análise da informação contida nos mapas de conta de gerência e/ou mapas de fluxos financeiros, que integram a conta de gerência enviada pelos serviços, nos termos do n.º 1 do art.º 51º da Lei n.º 98/97, uma vez que são estes mapas que, em conjunto com os mapas de controlo da execução orçamental, são enviados à DGO para elaboração dos correspondentes mapas da CGE. Ressalta-se, ainda, que nem todos os FSA sob apreciação constam da CGE.

Esta análise integra duas finalidades: por um lado, verificar a fiabilidade da informação remetida pelos FSA através da confirmação dos valores apurados de receita e de despesa; por outro lado, verificar a possibilidade de determinados FSA, detentores de activos financeiros, não estarem a remeter ao Tribunal informação sobre o seu património financeiro (tendo sido detectadas nesta situação 5 entidades).



### 7.3.4.1 – FSA constantes da CGE

Do universo das entidades que remetem a informação acerca do seu património financeiro, 78 no exercício de 1999, apenas 67 estão identificadas na Conta Geral do Estado como FSA.

Em termos de classificação económica, as rubricas utilizadas para inscrição das receitas e despesas associadas aos activos financeiros objecto de análise são, respectivamente, o capítulo 10 e o agrupamento 09, ambos com a designação de "Activos Financeiros". Uma das dificuldades encontradas para análise da informação constante dessas rubricas reside no facto de não existir desagregação desses valores, respectivamente, por grupos e artigos e por rubrica, a qual, se existisse, tornaria possível a identificação das receitas e despesas relativas aos activos financeiros não abrangidos pelo art.º 3 da Resolução<sup>1</sup>, evitando de imediato as divergências relacionadas com esses activos.

Numa primeira abordagem é de salientar que continuaram, à semelhança do que já vem sendo constatado em anos anteriores, a registar-se diferenças, nalguns casos significativas, entre os valores de receita e de despesa constantes da CGE e os valores apurados<sup>2</sup> através da informação enviada ao abrigo da Resolução. Estas diferenças resultam, essencialmente, da inscrição de receitas e de despesas relativas a activos financeiros em outras rubricas, ou da inscrição de receitas e de despesas não relacionadas com activos financeiros em rubricas de activos. Contudo, estas diferenças registam-se, maioritariamente, nos organismos que detêm contabilidade patrimonial, prevendo-se que as mesmas possam ser ultrapassadas com a adopção do POC Público, já iniciada por alguns organismos.

Com vista à análise comparativa entre as receitas e despesas constantes da CGE e as apuradas através da Resolução foi construído o quadro seguinte, o qual se refere, em exclusivo, aos FSA que apresentam divergências entre os valores referidos.

Solicitada a pronunciar-se, a DGO, na sua resposta, refere que as divergências constantes do quadro seguinte "(...) não podem ser objecto de efectiva análise (...)" dado não disporem "(...) da desagregação dos elementos fornecidos pelos serviços em causa remetidos ao Tribunal de Contas ao abrigo da Resolução (...)", referindo, ainda, que alguns casos de incorrectas classificações nas rubricas de "activos financeiros" derivaram "(...) de uma exposição menos clara, por parte dos serviços, da verdadeira natureza das operações financeiras em causa, sendo que algumas dessas situações foram, já no ano de 2000, rectificadas."

---

<sup>1</sup> Não são objecto de análise activos financeiros de curto prazo, à excepção dos títulos caixa gest, dadas as suas características de continuidade temporal.

<sup>2</sup> Os valores apurados e objecto de comparação resultam por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros relativos aos activos financeiros de médio e longo prazo geridos pelos FSA objecto de análise, tais como: amortizações, alienações, subscrições, concessão e reembolso de empréstimos, aquisições, etc.



**Quadro VII.33 – Fundos e serviços autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo da Resolução**

(em contos)

Ministérios/Entidades	Receitas			Despesas		
	10 Activos Financeiros			09 Activos Financeiros		
	CGE	Resolução	Diferença	CGE	Resolução	Diferença
<b>Encargos Gerais da Nação</b>						
Serviços Sociais da Presidência de Conselho de Ministros	0	0	0	199 865	0	199 865
<b>Finanças</b>						
Fundo de Regularização da Dívida Pública	402 033 671	374 383 671	27 650 000	473 686 147	450 686 147	(a) 23 000 000
Caixa Geral de Aposentações	577 552	29 080 412	- 28 502 860	16 558 026	45 490 382	- 28 932 356
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	9 176	n.d	-	0	n.d	-
<b>Administração Interna</b>						
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	119 299	0	(a) 119 299	104 332	0	(a) 104 332
<b>Equipamento Planeamento Adm. Território</b>						
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	0	3 000	-3 000	0	0	0
Inst de Gestão e Alienação do Patri Habitacional do Estado	592 941	0	592 941	0	0	0
Instituto Nacional de Habitação	23 516 922	22 352 890	1 164 032	32 233 296	31 605 580	627 716
<b>Economia</b>						
Inst de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Invest	0	397 036	- 397 036	8 260 250	8 929 892	-669 642
ICEP- Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	355 486	444 280	- 88 794	3 238 989	2 793 031	445 958
Fundo de Turismo	3 649 298	4 351 063	- 701 765	11 655 412	11 814 425	-159 013
<b>Educação</b>						
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	40 611	41 083	-472	4 181	4 181	0
Universidade de Aveiro	0	0	0	31 381	30 000	1 381
Instituto de Ciências Sociais/UL	0	60 098	- 60 098	0	40 000	-40 000
Instituto Politécnico de Beja	0	0	0	0	450	-450
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	5 302	4 633	(a) 669	2 103	1 264	(a) 839
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	2 163	952	1 211	0	0	0
<b>Total</b>	<b>430 902 421</b>	<b>431 119 118</b>	<b>- 225 873</b>	<b>545 973 982</b>	<b>551 395 352</b>	<b>- 5 421 370</b>

(a) As diferenças registadas respeitam a activos de curto prazo.

Face às divergências evidenciadas no quadro apresentado, solicitou-se às respectivas entidades a sua justificação, tendo sido obtidos os seguintes esclarecimentos.

**SSPCM** – A despesa de 199.865 contos inscrita na CGE/99, no agrupamento 09 "Activos financeiros", subagrupamento 06 "Empréstimos M/L prazo", grupo 03 "Outros Sectores – Emp.º Sub Casas Económicas (ex- UM)" refere-se ao apoio financeiro prestado pelos Serviços aos beneficiários subscritores da Ex-Obra Social do Ministério do Ultramar, criada em 1966. Estas verbas destinam-se a resolver os problemas habitacionais dos referidos beneficiários, os quais, aceitando este apoio financeiro, renunciam automaticamente ao direito a atribuição de casa, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 2.º da Portaria n.º 998/98, de 27 de Fevereiro. O referido apoio, definido pelo conselho de direcção, assume a forma de apoio financeiro a fundo perdido, pelo que a despesa relativa à atribuição destes apoios não deveria ter sido classificada como activo financeiro.

Na sua resposta, os Serviços Sociais referem que a despesa relacionada com o apoio financeiro concedido aos beneficiários subscritores das casas económicas só poderia ser integrada "(...) no agrupamento 08 "transferências de capita" ou no agrupamento 09 "activos financeiros", não sendo contudo claro e objectivo em qual destes dois agrupamentos melhor se enquadraria.". A opção tomada foi o agrupamento 09 "activos financeiros" e resultou, segundo afirmação dos Serviços, das operações financeiras aí contabilizadas pressuporem "(...) a aquisição, por parte da entidade que realizou a operação, de um direito (...)".

Ora, na medida em que a despesa em causa não originou um direito dos SSPCM sobre terceiros, antes pelo contrário, conforme é referido por aqueles Serviços, conduziu à renúncia por parte dos beneficiários a um direito, tal despesa foi incorrectamente classificada em "activos financeiros".

**FRDP** – A diferença apurada na receita (27.650.000 contos) resultou de na CGE estarem incluídos, para além dos reembolsos dos activos de médio e longo prazo, os reembolsos decorrentes de aplicações financeiras de curto prazo (23.000.000 contos), bem como uma verba transferida do FRV, de acordo com o art.º 28º do Decreto-Lei 43.453, de 30/12/60, no valor de 4.650.000 contos.

Na sua resposta, o IGCP refere não ter comentários a apresentar.

**CGA** – As diferenças apuradas registaram-se, quer na receita, quer na despesa, estando relacionadas com os critérios contabilísticos utilizados por essa entidade. Assim, verificou-se que em termos orçamentais só são reflectidos:

- ◆ os montantes transferidos pelas empresas a título de compensação pela transferência para a CGA das responsabilidades por encargos das pensões, quando aplicados em títulos de dívida pública;
- ◆ os rendimentos anuais gerados pelas respectivas carteiras;
- ◆ os montantes desinvestidos que em conjunto com os rendimentos das carteiras servem para fazer face aos pagamentos das pensões.

Face ao exposto, a CGE evidencia como receita de activos financeiros o valor de 577.552 contos, correspondente ao montante que foi necessário desinvestir, para em conjunto com os rendimentos gerados fazer face ao pagamento das respectivas pensões.

DRAGAPOR	109.781 contos
RDP	239.050 contos
BNU	<u>228.720 contos</u>
<b>Total</b>	<b>577.551 contos</b>

Por sua vez, o mapa da Resolução evidencia receitas relativas à totalidade dos desinvestimentos realizados durante o ano e decorrentes de movimentos de venda e reembolso, no valor de 29.080.412 contos.

Em relação às despesas, a CGE evidencia em exclusivo, conforme podemos constatar através do quadro seguinte, as variações do saldo da conta 41 "Investimentos financeiros", entre o balanço de 1998 e o de 1999, relativamente às seguintes carteiras de títulos:



**Quadro VII.34 – Variações do saldo da conta 41- Investimentos financeiros da CGA**

(em contos)

Carteiras	Activo Líquido em		Variação
	31-12-98	31-12-99	
Curto Prazo			
C/Fundos Reserva	150 356	5 505 354	(a) 5 354 998
Médio e Longo Prazo			
C/Fundos Org. Integ.	90 434	90 411	-23
C/Res. Esp. DL 357/93	24 090 010	30 207 042	(b) 6 117 032
C/Res. Esp. DL 10/98	0	1 520 873	1 520 873
C/Res. Esp. DL 90/99	0	5 290 541	5 290 541
<b>Total</b>	<b>24 330 800</b>	<b>42 614 221</b>	(b) <b>18 283 421</b>

(a) Esta diferença é classificada de curto prazo tal como na CGE.

(b) Deve ser reduzido pelos compromissos assumidos e não pagos no valor de 1.725.395 contos.

A primeira variação evidenciada na carteira de médio e longo prazo resultou do reembolso de 20 obrigações do Fundo Externo 3%. A segunda variação resultou da aplicação das verbas recebidas em 1999 do Território de Macau e dos rendimentos gerados pela aplicação da totalidade das verbas recebidas; contudo, deverá ser deduzida do valor de 1.725.395 contos (títulos que se encontravam pendentes de liquidação à data de 31/12/99). Por sua vez, a terceira e a quarta variação respeitam às carteiras constituídas em 1999, por aplicação das verbas entregues pela DRAGAPOR - Dragagens de Portugal, SA e pela RDP – Radiodifusão Portuguesa, SA.

No mapa da Resolução são evidenciadas todas as aquisições realizadas durante o ano, incluindo as que, no final do ano de 1999, ainda se encontravam pendentes de liquidação<sup>1</sup>.

Ouvida sobre estas questões, a CGA refere não ter quaisquer comentários a apresentar.

**SOFÉ** – As receitas evidenciadas na CGE (+ 9.176 contos) respeitam aos reembolsos de empréstimos concedidos aos beneficiários dos Serviços Sociais através do Fundo de Auxílio, regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 25/80, de 15 de Julho. Estes auxílios podem revestir a forma de subsídios reembolsáveis ou não reembolsáveis, situação essa que depende da apreciação feita pelo Conselho de Direcção dos Serviços. Sendo reembolsáveis, o Conselho de Direcção estabeleceu como prazo máximo para o reembolso destes empréstimos o período de 30 meses. A informação relativa a estes empréstimos foi prestada pela primeira vez, no corrente exercício, contudo não se encontra em condições de ser tratada, por não retratar os valores reais da dívida no início e final do ano.

Os SOFE, na sua resposta, referem que na CGE estão incluídas as receitas por prestações cobradas referentes ao Fundo de Auxílio relativas quer aos empréstimos com prazo superior a um ano, quer aos empréstimos de prazo inferior ou igual a um ano, não considerados para efeitos da Resolução.

<sup>1</sup> Compromissos assumidos e não pagos, que totalizavam o valor de 1.725.395 contos (este valor inclui juros corridos e IRS que serão pagos quando forem liquidados estes compromissos).

**LNEC** – A divergência apurada na receita (-3.000 contos) resultou de a receita relativa à alienação de acções da "LNEC – Informática, SA" ter sido, em termos de CGE, erradamente classificada no capítulo 06 "Outras receitas correntes", grupo 03 "Vendas de bens e serviços correntes".

Na sua resposta, o LNEC refere nada ter a comentar.

**IGAPHE** – A diferença registada na receita (+592.941 contos) resultou de estarem contabilizadas, no capítulo 10 "Activos financeiros", receitas relativas às prestações pagas pelos moradores adquirentes de fogos em regime de propriedade resolúvel aos reembolsos das participações concedidas pelo ex-Fundo de Fomento e Habitação a municípios e instituições particulares. Relativamente a estes empréstimos, o IGAPHE, à semelhança do registado em anos anteriores, continua a não proceder ao envio da respectiva informação.

O IGAPHE, na sua resposta, refere que a impossibilidade do envio da informação decorre de "*(...) não lhe ser possível distinguir, na receita arrecadada, as parcelas correspondentes a amortização de capital e juros vencidos.*", situação que não justifica o não envio da informação.

**INH** – No que respeita à despesa, a diferença registada (+ 627.716 contos) resultou de na CGE estarem indevidamente incluídas as capitalizações de juros ocorridas no ano, bem como as despesas relacionadas com os acabamentos e venda dos empreendimentos entregues pelos mutuários a título de dação em cumprimento. A inclusão dos referidos valores no agrupamento 09 "Activos financeiros" não se afigura uma contabilização correcta.

A diferença (+ 1.164.032 contos) registada na receita ficou a dever-se ao facto de estarem incluídos na CGE, como activos financeiros, não só as receitas provenientes dos reembolsos, como também os montantes proporcionados pela venda de imóveis recebidos como dação em pagamento. Considera-se que as receitas relativas à venda dos imóveis não deveriam ser contabilizadas no capítulo 10 "Activos financeiros", embora a DGO concorde com o procedimento adoptado pelo Instituto para a contabilização das mesmas, conforme referido no anterior Parecer.

Na sua resposta, o Instituto, para além de confirmar a situação descrita, esclarece apenas que os valores de despesa relativos à capitalização de juros e aos acabamentos dos empreendimentos entregues pelos mutuários a título de dação em pagamento totalizam, respectivamente, 528.752 contos e 98.964 contos e que relativamente aos juros capitalizados "*(...) o procedimento já foi corrigido na elaboração da Conta de Gerência do ano 2000.*". No que respeita à contabilização das despesas relacionadas com as dações em pagamento, o INH refere que "*(...) aguarda-se resposta ao pedido de esclarecimento apresentado à Direcção Geral do Orçamento para se proceder em conformidade.*".

**IAPMEI** – Na CGE não estão evidenciadas quaisquer receitas relacionadas com activos financeiros, em virtude de não terem sido contabilizadas no mapa do controlo da execução orçamental as verbas recebidas durante o ano provenientes da alienação de acções e dos reembolsos de empréstimos obrigacionistas e mútuos. Por sua vez, essas receitas estão evidenciadas no mapa de fluxos financeiros, bem como as receitas provenientes de reembolsos de subsídios concedidos às empresas no âmbito de sistemas de incentivos comunitários<sup>1</sup>, no valor de 18.355.925 contos, a qual, em termos orçamentais, foi inscrita no capítulo 09 "Transferências de Capital".

---

<sup>1</sup> A informação relativa a estes subsídios foi remetida pela primeira vez em relação ao ano em apreço, embora não se encontre em condições de ser tratada, em virtude de não evidenciar a informação pretendida pela Resolução.



A diferença apurada na despesa (- 669.642 contos) resultou por um lado, de não terem sido contabilizadas no agrupamento 09 "Activos financeiros" várias despesas relacionadas com activos financeiros no valor de 1.672.300 contos; por outro, da contabilização, como activo financeiro, da despesa relativa ao reembolso (1.002.658 contos) de um empréstimo concedido pelo BEI ao Instituto, o qual deveria ter sido classificado no agrupamento 10 "Passivos financeiros". Face ao exposto, verifica-se que somente uma parte do valor evidenciado na CGE (8.260.250 contos) respeita a activos financeiros (7.257.592 contos). O organismo foi questionado sobre este assunto, não se tendo pronunciado.

Accionado o contraditório, o IAPMEI não respondeu.

**ICEP** – A diferença apurada na receita (- 88.794 contos) resultou de não estarem contabilizadas no capítulo 10 as receitas provenientes dos reembolsos decorrentes de apoios concedidos ao abrigo do Fundo PAIEP 2 no valor de 53.900 contos. Não foi possível esclarecer a restante diferença, no valor de 34.894 contos.

Ouvido sobre esta questão, o ICEP, na sua resposta, afirma ter contactado a Direcção-Geral do Orçamento por forma a esclarecer o valor contabilizado na CGE de 355.486 contos, o qual difere dos valores remetidos pelo ICEP, referindo, ainda, que a DGO confirma o valor constante da CGE e que parte da diferença em causa se refere ao programa RETEX.

Fica por esclarecer a razão da existência de valores diferentes, nomeadamente no que se refere ao valor da receita relativa ao programa RETEX.

A diferença registada na despesa (445.958 contos) resultou de estarem evidenciadas na CGE, no agrupamento 09 "Activos financeiros", não só as despesas relativas à concessão de empréstimos no âmbito do RETEX (2.124.416 contos) e do PAIEP 2 (647.737 contos), como também a despesa relativa ao pagamento ao PROMAB no valor de 466.836 contos, a qual deveria ter sido contabilizada no agrupamento 08 "Transferências de capital". Verificou-se, ainda, que não foi considerada no agrupamento 09 a despesa relativa à realização da subscrição do capital inicial da PARCITEM (17.500 contos) e dos aumentos de capital realizados em dois Centros Tecnológicos (3.371 contos).

**IFT** – Como se pode verificar através do quadro apresentado, existem diferenças entre os valores, quer da receita (- 701.765 contos), quer da despesa (- 159.013 contos). Contudo e nos moldes em que os esclarecimentos foram prestados pelo Instituto, não é possível justificar em termos quantitativos essas diferenças registadas. Como é do conhecimento deste Tribunal o mapa modelo 2) apresentado na Resolução não é adequado às necessidades específicas deste organismo, uma vez que muitas das situações registadas durante o ano não podem ser reflectidas nessas rubricas. Contudo, já foi dado a conhecer a este organismo que essa situação poderá ser ultrapassada com a reformulação do mapa modelo de acordo com as suas necessidades específicas.

Na tentativa de justificar as divergências registadas estabeleceu-se uma comparação entre os valores relativos a activos financeiros constantes do mapa de fluxos financeiros, do mapa do controlo da execução orçamental e da CGE.

**Quadro VII.35 – Mapa comparativo das receitas relativas a activos financeiros, inscritas nos mapas da Resolução, dos fluxos financeiros, do controlo da execução orçamental e da CGE**

(em contos)

Tipos de empréstimos (designação do mapa da Resolução)	Mapa da Resolução	Mapa dos Fluxos Financeiros	Mapa do Contr. da Execução Orçamental	CGE
Subrogações (conta 27.3)	25 000	25 000	–	–
Créd. Contencioso (conta 28.3)	235 010	287 413	–	–
SIFIT III (conta 27.8)	117 798	<sup>(a)</sup> 29 449	–	–
QCA II (conta 27.7)	26 428	<sup>(a)</sup> 6 607	–	–
Irregulares Normais	306 846	–	–	–
Financiamento directos	3 313 060	–	–	–
Protocolos	326 921	–	–	–
(Conta 27.6)	–	3 854 370	–	–
<b>Total</b>	<b>4 351 063</b>	<b>4 202 839</b>	<b>4 279 201</b>	<b>3 649 298</b>

(a) Reflecte 25% das receitas relativas aos financiamentos concedidos no âmbito do QCA II.

**Quadro VII.36 – Mapa comparativo das despesas relativas a activos financeiros, inscritas nos mapas da Resolução, dos fluxos financeiros, do controlo da execução orçamental e da CGE**

(em contos)

Tipos de empréstimos (designação do mapa da Resolução)	Mapa da Resolução	Mapa dos Fluxos Financeiros	Mapa do Contr. da Execução Orçamental	CGE
Imobilizações Financeiras (conta 40)	497 500	497 500		–
SIFIT III (conta 27.8)	6 123 104	1 522 381		
QCAII (conta 27.7)	884 812	309 552		
Irregulares	57 000			
Financiamento directos	154 100			
Protocolos (Conta 27.6)	4 097 909	4 359 069		
<b>Total</b>	<b>11 814 425</b>	<b>6 688 502</b>	<b>11 656 901</b>	<b>11 655 412</b>

Como se pode observar através dos quadros anteriores, nenhum dos valores é compatível, subsistindo divergências entre todos os tipos de mapas. Estas diferenças, quer da receita, quer da despesa, resultam da utilização de critérios diferenciados para o preenchimento de cada um destes mapas.

**No mapa de fluxos financeiros:**

- ◆ Relativamente às contas de crédito concedido, só são contabilizadas 25% (componente nacional) das receitas e das despesas relativas aos financiamentos concedidos no âmbito do QCA II;
- ◆ Outras contas para além das referidas nos mapas são utilizadas para a contabilização de movimentos associados a activos financeiros, é o caso da conta 27.4 "Outros devedores e credores" para a receita e 22.8 "Aplicações de recursos consignados" para a despesa;
- ◆ Existem movimentos constantes dos mapas da Resolução que não originam qualquer fluxo financeiro.



**No mapa do controlo da execução orçamental:**

- ◆ São contabilizadas nas rubricas de activos financeiros 100% das receitas e das despesas, relativas aos financiamentos concedidos no âmbito do QCA II;
- ◆ São contabilizadas noutras rubricas, das respectivas classificações económicas, certas despesas e receitas evidenciadas no mapa da Resolução (caso das receitas provenientes da alienação de imóveis).

Uma das diferenças mais notórias reside na comparação entre os valores de receita e de despesa evidenciados na CGE e os constantes do mapa do controlo da execução orçamental, uma vez que a informação constante da CGE tem por base aqueles mapas.

A diferença relativa à despesa resultou em exclusivo da correcção pelo IFT de um valor inicialmente contabilizado no agrupamento 08, subagrupamento 01 para o agrupamento 09 "Activos financeiros", dado o carácter reembolsável do referido financiamento.

No caso da receita, a diferença em causa decorreu do facto de os mapas enviados mensalmente à DGO não incluírem, segundo esclarecimento prestado, o valor total das receitas cobradas, em virtude de a maioria dessas receitas ser cobrada nas várias repartições de finanças do país e só posteriormente (entre 2 a 3 meses) o IFT ser informado acerca dos valores efectivamente cobrados.

Na sua resposta, o IFT apenas se refere às divergências registadas entre os valores de receita e de despesa evidenciados no mapa da CGE e os constantes dos respectivos mapas de controlo da execução orçamental, esclarecendo que as mesmas não subsistem na medida em que foram devidamente comunicadas à DGO, por ofício remetido em Abril de 2000. No caso da receita referem que a "*(...) última informação que, sobre esta matéria, foi prestada à DGO não foi veiculada através dos mapas mensais (...) mas antes através do Quadro V previsto no anexo à circular n.º 1234 (...)*". Relativamente à despesa informam que foram remetidos novos "*(...) Mapas de Despesa devidamente rectificadas com o estorno em causa, o que veio eliminar a diferença (...)*".

Atento à resposta do Instituto, entende este Tribunal que as diferenças registadas entre os referidos mapas continuam a subsistir, uma vez que a nova informação prestada pelo Instituto à Direcção Geral do Orçamento parece não ter sido considerada aquando da elaboração da CGE de 1999.

**CPME** – A diferença registada na receita (- 472 contos) resultou da adopção de critérios distintos para a elaboração do mapa da Resolução e do mapa da conta de gerência. Assim, no primeiro foi considerado como recebido o valor total das amortizações vencidas até 31/12/99 e no segundo foi considerado como receita o valor efectivamente recebido, 33.611 contos.

**U Aveiro** – Relativamente à despesa, a diferença evidenciada (+ 1.381 contos) resultou de estarem erradamente classificadas no agrupamento 09 as despesas relativas ao pagamento de patentes, as quais deveriam ter sido classificadas, conforme referido no anterior Parecer, no agrupamento 06 "Outras despesas correntes" ou 11 "Outras despesas de capital", consoante se tratasse de uma cedência temporária dos direitos de propriedade ou de uma transferência definitiva.

**ICS/UL** – A diferença registada na despesa (- 40.000 contos) e na receita (- 60.098 contos) ficou a dever-se ao facto de as despesas e receitas relativas à subscrição e reembolso de títulos caixa gest não estarem evidenciadas na CGE como "activos financeiros".



**IPB** – Embora na CGE não esteja evidenciada qualquer despesa relacionada com activos financeiros, ocorreu efectivamente, em 1999, uma despesa de 450 contos relativa à subscrição realizada em 1998 do capital social inicial da ADRAL – Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, SA, no valor de 1.500 contos.

Na sua resposta, o Instituto vem comprovar a inscrição da referida despesa na sua conta de gerência, pelo que fica por esclarecer o motivo por que tal importância não se encontra evidenciada na CGE.

**SASUNL** – A diferença apurada na receita (+1.211 contos) resultou do facto de terem sido contabilizados na CGE os reembolsos relativos ao ano transacto.

Estão, ainda, evidenciadas na CGE receitas e despesas nos valores de, respectivamente, 8.440.226 contos e 9.679.498 contos relacionadas com activos financeiros e relativas a 19 FSA<sup>1</sup>, as quais não apresentam divergências relativamente aos valores apurados através da Resolução.

**Quadro VII.37 – Fundos e serviços autónomos que não apresentam divergências entre a CGE e a informação enviada ao abrigo da Resolução**

(em contos)

Ministérios/Entidades	CGE/Resolução	
	Receitas cap. 10	Despesas agrup.09
<b>Defesa Nacional</b>		
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 032 741	866 622
<b>Finanças</b>		
Instituto de Seguros de Portugal	3 626 199	4 108 397
<b>Administração Interna</b>		
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	302 381	686 126
<b>Equipamento Planeamento e Administração do Território</b>		
Comissão de Coordenação da Região do Algarve	0	500
Comissão de Coordenação da Região do Norte	0	500 000
<b>Economia</b>		
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	0	21 300
<b>Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>		
Inst. Financiamento e Apoio ao Desenvol. Agricultura e Pescas	805 182	690 335
Instituto Nacional de Investigação Agrária	0	1 461
<b>Educação</b>		
Escola Superior Agrária de Beja	0	1 200
Instituto Politécnico de Coimbra	0	2 000
Instituto Politécnico de Portalegre	0	101
Universidade do Algarve	0	1 002
Universidade de Coimbra/Serviços Centrais	0	18 000
Universidade da Madeira	0	14 000
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	453	0
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	2 892	0
<b>Trabalho e Solidariedade</b>		
Instituto de Emprego e Formação Profissional	2 520 036	2 457 218
<b>Cultura</b>		
Fundo de Fomento Cultural	0	43 948
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	150 342	267 288
<b>Total</b>	<b>8 440 226</b>	<b>9 679 498</b>

<sup>1</sup> Um desses organismos, o Instituto de Seguros de Portugal, reflecte as despesas e receitas de dois Fundos objecto de análise, o Fundo de Garantia Automóvel e o FUNDAP.



Por sua vez, no ano em apreço foram detectados 5 FSA que apresentavam na CGE, conforme evidenciado no quadro seguinte, despesas relacionadas com activos financeiros, os quais não foram integrados na análise, pelo motivos que a seguir se expõe:

**Quadro VII.38 – Fundos e serviços autónomos que apresentam despesas na CGE relacionadas com activos financeiros**

(em contos)

Entidades/Ministérios	Despesas (Agrupamento 09)
<b>Equipamento Planeamento Adm. Território</b>	
Instituto Portuário do Norte (*)	750
<b>Educação</b>	
Instituto Politécnico de Tomar	8 581
Instituto Politécnico de Viana do Castelo (*)	200
Escola Superior de Educação de Viana do Castelo (*)	200
Escola Superior Agrária de Ponte de Lima (*)	200
<b>Total</b>	<b>9 931</b>

A despesa inscrita na CGE e relativa ao Instituto Politécnico de Tomar, não se refere em absoluto a activos financeiros, mas sim, e conforme transmitido pelo organismo, a "... *bolsas de investigação pagas no âmbito dos Programas Rafael, Erasmus, Capital Humano e Mobilidade*". Segundo o organismo a despesa de 8.651 contos foi inscrita em termos de conta de gerência no agrupamento 08 "Transferências de Capital", grupo 07 "Exterior", questionando-se a DGO sobre a razão da sua inscrição nos mapas da CGE, no agrupamento 09.

Em relação às restantes despesas evidenciadas na CGE e relativas às entidades assinaladas com um asterisco (\*), apurou-se que estas entidades deliberaram participar no capital social da Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Minho, SA, por considerarem que esta Agência poderia contribuir para o desenvolvimento económico, cultural e social do Alto Minho. Para a constituição desta sociedade, e a pedido da entidade promotora, efectuaram um depósito no valor do capital a subscrever, numa conta aberta na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Alto Minho e indicada para o efeito, evidenciando essa despesa no agrupamento 09. Contudo, verificou-se que esta Agência não foi até ao momento formalmente constituída, pelo que as referidas entidades não detém ainda património financeiro nas condições estabelecidas na Resolução.

#### 7.3.4.2 – FSA que não integram os mapas da CGE

Existem outros organismos detentores de autonomia administrativa e financeira que, embora tenham sido objecto de análise não estão incluídos nos mapas da CGE com a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1998 Subsector Fundos e Serviços Autónomos". Esta situação contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que estabelece que "A Conta Geral do Estado abrange as contas de todos os organismos da administração central que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública (...)". A questão já foi abordada no Parecer anterior e colocada à DGO, continuando, contudo, a subsistir dúvidas acerca da não inclusão, nos mapas referidos, dos organismos abaixo mencionados.

### Ministério da Saúde

- ◆ Administração Regional de Saúde do Norte
- ◆ Centro Hospitalar de Caldas da Rainha
- ◆ Centro de Histocompatibilidade do Sul
- ◆ Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro – Rovisco Pais
- ◆ Hospital Cândido Figueiredo Tondela
- ◆ Hospital Júlio de Matos
- ◆ Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil

### Ministério das Finanças

- ◆ Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo
- ◆ Fundo de Garantia de Depósitos
- ◆ Fundo de Renda Vitalícia

### Ministério da Economia

- ◆ Região de Turismo do Algarve

Com base na informação prestada pelos organismos acima enunciados foi construído o quadro seguinte, onde são discriminadas, por entidades, as receitas e as despesas de capital, associadas a activos financeiros.

**Quadro VII.39 – Valores apurados de receita e de despesa**

(em contos)

Entidades	Valores Apurados (Resolução)	
	Despesas (Agrup. 09)	Receitas (Cap. 10)
CHS	0	4 071
FGCAM	3 105 302	3 575 000
FGD	6 393 000	0
FRV	2 653 746	5 689 283
<b>Total</b>	<b>12 152 048</b>	<b>9 268 354</b>

As carteiras dos organismos constantes do quadro apresentado, proporcionaram rendimentos no valor de 1.727.765 contos.



É de salientar que as carteiras das restantes entidades referidas e que não constam do quadro anterior, são constituídas em exclusivo por certificados de renda perpétua, à excepção da carteira do IPOFG que também inclui acções. Essas carteiras, embora não tivessem registado qualquer movimento durante o ano, proporcionaram rendas no valor de 192 contos.

## **7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas**

### **7.4.1 – Evolução global**

A receita resultante da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, líquida de restituições da mesma receita, ascendeu, em 1999, a 296.610.675.927\$00, estando contabilizados como receita do Estado, na CGE/99, com a classificação económica 10 – Activos Financeiros, 15 – Outros Activos Financeiros, 01 – Alienação de Partes Sociais de Empresas. Este montante foi transferido para o FRDP, nos termos do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro, destinando-se 118,4 milhões a amortização de dívida pública (cerca de 40%) e 178,2 milhões a novas aplicações de capital no sector produtivo (cerca de 60%). Foi, ainda, transferida para o FRDP a verba de 8.880.000\$00, proveniente da alienação da Companhia de Seguros Europeia e arrecadada em 1998, assim se regularizando a situação apontada no Parecer sobre a CGE/98.

A receita transferida, porque proveniente de alienações de partes sociais de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, deveria ter sido aplicada nos termos do estabelecido na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a saber:

- a) Na amortização de dívida pública;
- b) Na amortização de dívida do sector empresarial do Estado;
- c) No serviço da dívida resultante de nacionalizações;
- d) Em novas aplicações de capital no sector produtivo.

De acordo com a informação prestada pelo FRDP, à receita em causa acrescem cerca de 1,1 milhões de contos de juros de empréstimos concedidos e aplicações financeiras efectuadas, 0,45 milhões de contos do reembolso de um empréstimo concedido<sup>1</sup> e o saldo transitado do ano anterior, no valor de 22,5 milhões de contos, estando, assim, disponíveis para aplicações, em 1999, cerca de 321 milhões de contos. As aplicações efectivas foram as seguintes:

---

<sup>1</sup> Empréstimo à DRAGAPOR.

**Quadro VII.40 – Aplicação das receitas das privatizações em 1999**

(em escudos)

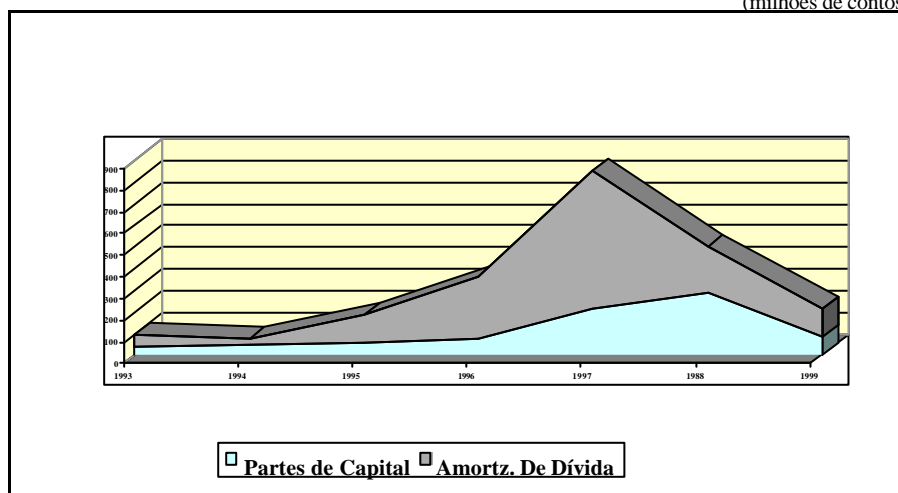
Natureza	Montante
Despesas com privatizações	10 714 592
Anulação de dívida	8 605 107 602
Amortização de dívida	117 091 767 654
Aquisição de acções	40 012 000
Aumentos de capital	86 237 000 548
<b>Total</b>	<b>211 984 602 396</b>

Resulta, pois, um saldo transitado para 2000 de cerca de 109 milhões de contos, significativamente superior ao que transitara nos dois anos precedentes. Verifica-se, também, que foi respeitado o limite definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série B, de 14 de Agosto, para as aplicações a realizar ao abrigo das alíneas b) e d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

No gráfico seguinte, procura-se evidenciar, não só a evolução dos montantes das receitas de reprivatizações aplicados na amortização de dívida pública e em partes de capital de empresas, mas, também, o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos anos.

**Gráfico VII.7 – Evolução da repartição das aplicações de receitas de privatizações 1994-1999**

(milhões de contos)





## 7.4.2 – Despesas

### 7.4.2.1 – Despesas com processos de privatização

As despesas com privatizações assinaladas respeitam a duas operações, SNAB e Companhia de Seguros Europeia, e incluem publicações, registos, taxas e outras despesas apresentadas pelo intermediário financeiro. A aplicação de receitas das reprivatizações na realização de despesas deste tipo tem sido questionada pelo Tribunal, por não ser conforme com a CRP. Igual conclusão se retirará em 1999, uma vez que não se verificou qualquer alteração da lei fundamental, muito embora se aceite que o IGCP agiu, como lhe competia, em estrita obediência ao estabelecido na alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, com a nova redacção dada pelo art.º 59.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1998).

### 7.4.2.2 – Anulação e amortização de dívida pública

As aplicações que resultaram na diminuição de dívida pública enquadram-se na alínea a) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e ascenderam a 125,7 milhões de contos em 1999. Os empréstimos públicos envolvidos foram: Bilhetes do Tesouro, 83,6 milhões de contos, empréstimos externos amortizáveis, 30 milhões, Obrigações do Tesouro, 6,4 milhões, dívida da Região Autónoma dos Açores assumida pelo Estado, 3,4 milhões e outros empréstimos, 2,3 milhões de contos.

### 7.4.2.3 – Aquisição de acções e aumentos de capital

As aplicações de receitas na aquisição de acções de empresas tiveram, em 1999, pouco relevância. Tratou-se apenas da aquisição à CP e ao Metropolitano de Lisboa de acções da Metro do Porto, SA, já referidas no ponto 7.2.2.4.3.5. Mais importante foi a sua utilização na criação de novas empresas e na subscrição de aumentos de capital de sociedades anónimas e empresas públicas. O quadro seguinte mostra as operações relativas à constituição de novas sociedades anónimas em que o Estado participou e aos aumentos de capital social realizados em 1999.

**Quadro VII.41 – Novas aplicações de capital realizadas em 1999  
com receitas das privatizações**

(em milhares de contos)

Empresa	Montante	Observações
DRAGAPOR	3 127	
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra - Estruturas do A lqueva	5 000	Realização de um aumento de capital. As acções só entraram na carteira em 2000.
GALP	18 200	Realização de um aumento de capital cujo produto foi afectado pela GALP ao pagamento à PETROGAL de uma compensação por custos decorrentes de certos actos de gestão determinados pelo Estado enquanto seu accionista maioritário <sup>1</sup> .
GESTNA VE – Prestação de Serviços Industriais	14 100	Realização parcial de um aumento de capital no valor de 73,3 milhões de contos. A parcela em falta será realizada em três anos.
Metro do Porto	60	
Parque EXPO 98	13 800	Realização parcial de aumentos de capital deliberados em 1998 e em 1999. O remanescente será realizado no período 2000-2002.
Porto 2001	950	Realização parcial do capital social inicial.
Portugal 2001	1 000	Realização parcial do capital social inicial.

Fonte: DGT e IGCP

Em 1999 não correu qualquer realização do capital da CTT – Correios de Portugal, contrariando o previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 11 de Março, publicada no Diário da República, I série B, de 23 desse mês. Nos termos da resolução, o capital social da empresa deveria ser aumentado em cerca de 89 milhões de contos, valor equivalente ao das responsabilidades do fundo de pensões para com o pessoal em situação de reforma à data de 31 de Dezembro de 1996. Tal aumento seria realizado em 30 milhões, em 1998, e o remanescente em cinco prestações anuais, a terem lugar até 31 de Dezembro de 2003. Também não se verificou a realização do capital subscrito pelo Estado na Estaleiros Navais de Viana do Castelo no aumento de capital cuja escritura<sup>2</sup> teve lugar em 22 de Dezembro de 1998.

Ainda em aplicação do disposto na alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, foram utilizadas receitas de reprivatização de partes sociais de empresas, detidas pelo Estado, no reforço do capital estatutário da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, 30 milhões de contos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Em 21 de Dezembro de 1998 foi assinado um "Acordo de accionistas entre o Estado e a PETROCONTROL sobre uma compensação a pagar à PETROGAL" que fixou tal compensação em 34.751.000 contos. Nela se incluem 18,2 milhões de contos relativos aos terrenos e instalações que a PETROGAL detinha na zona de intervenção da EXPO 98 e que teve que abandonar. Com a constituição da GALP, a posição accionista do Estado na PETROGAL foi transferida para a nova empresa.

<sup>2</sup> Ver Parecer sobre a CGE/98. Esta escritura teve lugar sem que estivessem realizados pelo menos 30% do capital subscrito pelo Estado.

<sup>3</sup> Pelo Despacho Conjunto n.º 927-A/98, de 29 de Dezembro, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, publicado no Diário da República, II série, de 31 do mesmo mês, foi aumentado em 120 milhões de contos o capital estatutário da CP – Caminhos de Ferro Portugueses. A realização, em numerário ou em espécie, deveria ter lugar no prazo de um ano. Em 1999 foram realizados os já referidos 30 milhões de contos, ficando por realizar 90 milhões. Destes, 20 milhões foram realizados em Janeiro de 2000.



Ouvido sobre este ponto, o Instituto de Gestão do Crédito Público informou concordar com o teor do mesmo.

### **7.5 – Execução do protocolo relativo ao saneamento financeiro da Lisnave**

#### **7.5.1 – Considerações prévias**

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996 o Tribunal de Contas apreciou a execução, no período 1994/96, dos contratos celebrados em 31 de Dezembro de 1993 relativos ao saneamento financeiro da Lisnave.

Embora a execução daqueles contratos não se tivesse ainda esgotado, sucedeu que em 1 de Abril de 1997 o Estado foi subscritor de um novo protocolo relacionado com a reestruturação da Lisnave. Já no Parecer sobre a CGE de 1996 e também nos Pareceres sobre a CGE de 1997 e 1998<sup>1</sup> o Tribunal de Contas se referira à celebração deste protocolo, salientando que se encontrava a acompanhar a respectiva execução e que apreciaria, em futuros Pareceres, os resultados desse acompanhamento.

Assim, o Tribunal de Contas aprecia no presente parecer, do ponto de vista orçamental, os resultados da execução do referido protocolo no período de 1997 a 1999, bem como das cláusulas dos contratos de 31/12/93 que tiveram reflexos no mesmo período, ou seja, a forma como tal execução afectou a actividade financeira do Estado contida nas Contas Gerais do período referido.

Salienta-se que a execução dos contratos de 1993 e do protocolo de 1997 não terminou no final do ano económico de 1999, continuando os respectivos clausulados a produzir efeitos (designadamente os que têm reflexos na actividade financeira do Estado) em anos posteriores, pelo que a presente análise poderá ser retomada com referência ao período posterior a 1999.

#### **7.5.2 – A execução do protocolo em 1999**

Para além do conteúdo do protocolo e dos factos relevantes ocorridos em 1997 e 1998, que constam dos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado dos anos respectivos, em 1999 ocorreram ainda os seguintes factos susceptíveis de influenciar a apreciação que segue:

Em 1999, para realização parcial do aumento de capital de 73,3 milhões de contos, o FRDP disponibilizou à Gestnave, com receitas provenientes de reprivatizações, 14,1 milhões de contos.

Os pagamentos efectuados pela Partest a título de prestações suplementares de capital à Lisnave – Infraestruturas Navais (ex-Setenave) totalizaram, em 1999, 3.172.601.750\$00.

Em Abril, o Fundo Margueira apresentou o Projecto de Reversão Urbana do Estaleiro da Margueira, o qual suscitou, desde logo, a oposição do Município de Almada.

---

<sup>1</sup> Parecer sobre a CGE/96, Vol. II, ponto 8.9, Parecer sobre a CGE/97, Vol. II, ponto 8.2.4.1.6 e Parecer sobre a CGE/98, Vol. II, ponto 7.5.1.



Pelo Despacho Conjunto n.º 950/99, publicado em 5 de Novembro, foi concedida a garantia do Estado ao investimento da Lisnave Internacional, S.A. destinado à constituição de uma empresa em Angola.

A Gestnave encerrou o exercício de 1999 com um resultado líquido negativo de -7,79 milhões de contos.

O valor unitário de cada unidade de participação do Fundo Margueira era, em 31/12/99, de 156\$38 (0,78 Euros), para um valor nominal que se mantinha em 1.000\$00<sup>1</sup>.

A nova operadora, Lisnave – Estaleiros Navais, S.A., que em 1998 apresentara lucros de 447 mil contos, encerrou o exercício de 1999 com um prejuízo de 5,7 milhões de contos.

### 7.5.3 – Apreciação

A celebração do Protocolo de Abril de 1997, visava, por parte do Estado, assegurar dois objectivos principais:

- a) dotar o país de uma unidade de construção/reparação naval tecnicamente competitiva, financeiramente sólida, economicamente viável e com um quadro de pessoal adequado;
- b) resolver, sem conflitualidade laboral, a situação social dos trabalhadores considerados excedentários das empresas Lisnave, Setenave, Solisnor e associadas.

Trata-se de opções de política económica e social do Governo, cuja formulação o Tribunal de Contas não tem competência para apreciar.

No entanto, uma vez estabelecidos tais objectivos, compete ao Tribunal de Contas apreciar, designadamente no âmbito da análise da actividade financeira do Estado corporizada na Conta Geral do Estado, em que medida os mesmos foram ou não alcançados, se os custos em que o Estado incorreu para o efeito não são excessivos e quais as receitas obtidas, avaliando a adequação entre os meios utilizados e os objectivos atingidos, numa perspectiva de boa gestão financeira.

No que respeita ao primeiro objectivo, não se mostra, à data da elaboração do presente parecer, ainda chegada a oportunidade de opinar definitivamente sobre se o mesmo poderá ser alcançado, já que ainda existe um certo grau de incerteza, não só quanto à viabilidade económica da empresa Lisnave – Estaleiros Navais, S.A., mas também quanto à sua futura estrutura accionista, designadamente à percentagem do capital social que será detido por entidades estrangeiras e quanto à manutenção ou reforço da participação do Estado.

Contudo, é de admitir que não se enquadravam nas previsões governamentais, nem as dificuldades financeiras que afectaram a empresa logo a partir do exercício de 1999, nem a alienação, pelo Grupo Mello, da sua participação social na Lisnave – Estaleiros Navais, S.A., uma vez que era este Grupo que tinha subscrito, com o Governo, o protocolo sob análise.

O Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia declarou perante a Comissão Permanente da Assembleia da República, em 13 de Julho de 2000, que o Executivo se opunha à alienação da

---

<sup>1</sup> Segundo o relatório do Fundo, a avaliação do património imobiliário foi feita segundo o critério de "the highest and best use" e "perspectiva o valor das indemnizações que lhe estarão associadas a médio prazo".



participação do Grupo Mello mas não dispunha de "meios jurídicos para evitar a concretização" e que esse Grupo "não fez uma boa gestão da Lisnave".

Quanto ao segundo objectivo, não será excessivo admitir que o mesmo poderá ser atingido, embora se levante a questão de saber se os custos em que o Estado incorreu para o efeito não foram excessivos.

Assim, o esforço financeiro do Estado para com a Gestnave tem dois grandes objectivos:

- a) o pagamento de parte do passivo da Lisnave que não foi transferido para a Setenave, que associaremos à vertente de criação de condições que viabilizassem a nova empresa de reparação naval;
- b) dotar a Gestnave de meios financeiros que lhe permitam pagar os salários dos seus trabalhadores e suportar o custo das indemnizações e das medidas de flexibilização laboral.

Quanto ao primeiro aspecto, recorda-se que, no âmbito do contrato anterior, o Estado tinha já assumido um passivo da Lisnave de 43 milhões de contos, através do mecanismo do Fundo Margueira e que, para além dos elevados montantes que o Estado já despendeu<sup>1</sup> e despende até 31/12/2002, poderá ser chamado, nesta última data, a reembolsar o valor nominal das unidades de participação do Fundo aos respectivos titulares, ou a diferença entre esse valor e o preço pelo qual os títulos forem alienados pelos respectivos titulares.

O interesse dos respectivos titulares, que são actualmente apenas instituições bancárias, em manter as unidades de participação após 31/12/2002, não solicitando ao Estado o respectivo reembolso, depende da avaliação que estas instituições fizerem, na altura, em relação ao potencial de valorização daqueles títulos para além do respectivo valor nominal. E tal avaliação depende, por sua vez, do valor dos terrenos transferidos para o Fundo, o qual será tanto maior quanto maior for a área urbanizável e a densidade de construção que relativamente a eles vier a ser autorizada.

Os elementos disponíveis não são de molde a gerar grandes expectativas relativamente ao projecto imobiliário que o Fundo pretende desenvolver na área outrora ocupada pelo estaleiro da Margueira e instalações anexas, uma vez que:

- a) A disponibilização dos terrenos ao Fundo inicialmente prevista para o final de 1996 (no contrato de 1993) foi prorrogada para o final do ano 2000 pelo novo protocolo, tendo os terrenos sido entregues já no decurso do ano de 2001; se tais atrasos poderão não ter muita relevância ao nível da elaboração e aprovação do projecto de urbanização, já o mesmo se não poderá dizer relativamente aos trabalhos de descontaminação, demolição, infraestruturização, etc., que será certamente necessário levar a cabo antes do início da construção ou da comercialização daqueles terrenos;
- b) Existe um litígio entre o Fundo Margueira e a Lisnave – Estaleiros Navais sobre qual destas entidades deverá suportar os custos da descontaminação dos terrenos, os quais, tanto quanto foi possível apurar, serão consideravelmente elevados;
- c) A Câmara Municipal de Almada manifestou já a sua oposição ao projecto urbanístico apresentado a discussão pública pelo Fundo Margueira no início de 1999, sendo certo que

---

<sup>1</sup> Os montantes foram de 12,4 milhões de contos no período 94/96 e de 5,8 milhões de contos no período 97/99, faltando ainda os pagamentos do período 2000/02.

parece existir um litígio quanto à entidade que possui competência urbanística relativamente à zona da Margueira<sup>1</sup>;

- d) O próprio Fundo procedeu, recentemente, à redução do valor contabilístico dos terrenos de 43 para 7 milhões de contos<sup>2</sup>.

Em 31/12/2002 o Estado terá de decidir se pretende indemnizar os titulares das unidades de participações pela menos valia que, à data, se verificar entre o valor real e o valor nominal das unidades de participação do Fundo, ou adquirir essas unidades ao valor nominal.

Entretanto o Estado continuou a pagar a compensação aos titulares de unidades de participação do Fundo Margueira, que ascendeu, no período sob análise, a 5,8 milhões de contos.

No que respeita à titularidade daquelas unidades, e tendo em conta as relações existentes entre as diversas instituições bancárias, designadamente as recentes concentrações verificadas no sector bancário, a situação era a seguinte no final de 1999:

Instituição	N.º Unidades	% do Total
Grupo CGD	10 409 596	24,21
Grupo BCP	20 328 715	47,28
BPI	3 080 491	7,16
Grupo Santander	8 217 882	19,11
MG	963 316	2,24
<b>Total</b>	<b>43 000 000</b>	<b>100,00</b>

O protocolo não se referia às medidas que o Estado deveria tomar em relação à Gestnave (ex-Lisnave) a partir do momento em que se tornasse accionista maioritário da empresa. Não é, todavia, difícil compreender que tais medidas representem o maior envelope financeiro da execução do protocolo, se considerarmos que o Estado assumia responsabilidades numa empresa com um passivo de cerca de 24 milhões de contos, sem activos, sem actividade (à excepção do contrato de "take or pay"), com cerca de 2500 trabalhadores e com responsabilidades em termos de pré-reformas e complementos de reforma.

Acresce a opção, entretanto seguida, de constituir um fundo de pensões que desse garantia aos trabalhadores da empresa de que os compromissos por esta assumidos em termos de pré-reformas e complementos de pensão de reforma estavam assegurados, e que servisse de incentivo aos trabalhadores que fossem, entretanto, preenchendo os requisitos para aderir àquelas medidas ou que, cumprindo já esses requisitos, não tinham ainda aderido ao plano social.

A contribuição do Estado para a Gestnave de 73,3 milhões de contos, através do aumento do respectivo capital social, foi calculada com base nos valores então disponíveis para encargos com o

---

<sup>1</sup> A ratificação do Plano Director Municipal de Almada pelo Governo foi inicialmente recusada (RCM n.º 100/95, de 9/10), sendo tal recusa posteriormente revogada (RCM n.º 25/96, de 26/3) e acabando o Plano por ser ratificado pela RCM n.º 5/97, de 14 de Janeiro, mas com exclusão da área correspondente à Margueira; a RCM n.º 100/98, de 4 de Agosto ratificou uma alteração às plantas daquele PDM.

<sup>2</sup> O qual corresponderia, no entender do Fundo, ao valor dos terrenos se tivessem de permanecer afectos a uso industrial.



passivo (21,5 milhões de contos), o fundo de pensões (40 milhões de contos) e os défices de exploração de 1997 e 1998 (11,8 milhões de contos).

Da análise às demonstrações financeiras da Gestnave (exercícios de 1997 a 1999) e dos contactos com a administração da empresa verifica-se que:

- ◆ Às dificuldades de natureza financeira acrescem as de natureza laboral, não só devido às características específicas dos trabalhadores ao serviço da Gestnave (nível etário muito elevado, taxas significativas de absentismo), mas também pelo facto de a empresa ter de aplicar a regulamentação colectiva e outros acordos de natureza laboral que vigoravam na Lisnave, cujo grau de flexibilidade é muito reduzido;
- ◆ Também o estatuto remuneratório a que se encontrava vinculada a Lisnave, que se caracteriza por salários base relativamente elevados, o mesmo sucedendo relativamente aos prémios e remunerações complementares, torna difícil a penetração no mercado das empresas fornecedoras de mão-de-obra, até porque nesse mercado actuam empresários que conseguem praticar preços muito inferiores aos custos salariais da Gestnave, porventura também por via da fuga ou do não-cumprimento das obrigações fiscais e para com a segurança social;
- ◆ O contrato de "take or pay" celebrado com a Lisnave – Estaleiros Navais, estabelece um preço hora por trabalhador que, em muitas situações, é inferior ao custo efectivo que a Gestnave suporta com a remuneração desses trabalhadores; no entanto, e uma vez que a Gestnave não dispõe de colocação alternativa para esses trabalhadores, o referido contrato sempre permite receitas para assegurar uma parte dos correspondentes custos;
- ◆ A criação do Fundo de Pensões corresponde ao objectivo de dar credibilidade ao Plano Social, assegurando através deste o pagamento das pré-reformas e dos complementos de pensão, e incentivando assim o maior número de adesões possíveis dos trabalhadores em condições de beneficiar daquelas medidas;
- ◆ O aumento de capital de 73,3 milhões de contos, deliberado no final de 1997 e que será realizado faseadamente até 2001, apenas cobre os défices previsíveis de exploração de 1997 e 1998.

No que respeita às necessidades financeiras do Fundo de Pensões, o relatório de gestão de 1999 refere que estas “ultrapassam” os 40 milhões de contos, mas desconhece-se se essa ultrapassagem é significativa.

Como se referiu, o ano de 1999 traduziu-se num resultado fortemente negativo (7,8 milhões de contos), o qual foi acompanhado de uma degradação dos rácios relativos à liquidez de tesouraria, à liquidez geral, ao volume de negócios por trabalhador, ao valor acrescentado bruto (VAB) e ao VAB por trabalhador. Por isso, tudo isto indica que a situação financeira da empresa tende a piorar e os resultados negativos a manterem-se ou a agravarem-se, não lhe sendo possível cobrir quaisquer deslizamentos para mais das previsões acima referidas<sup>1</sup>.

Assim, pode já afirmar-se que os 73,3 milhões de contos do aumento de capital aprovados não serão suficientes para que a empresa não entre em colapso financeiro, designadamente quanto às responsabilidades em termos de salários, fornecedores, obrigações sociais e passivos bancários,

---

<sup>1</sup> Foi recentemente noticiado que a Gestnave tinha renegociado com a nova operadora os termos do contrato de "take or pay", tudo indicando que seja no sentido de reduzir o número de horas que a operadora se comprometeu a adquirir.

parecendo inevitável que o Estado seja forçado a injectar na empresa outros meios financeiros, mesmo antes do final de 2001, data até à qual o aumento de capital deveria ser integralmente realizado.

Relativamente à Lisnave – Infraestruturas Navais, S.A (ex-Setenave), até ao final de 1999 a Partest tinha já efectuado prestações suplementares de capital no valor de 5,064 milhões de contos, através da movimentação de uma conta "escrow", em nome da Partest, afecta exclusivamente ao pagamento das facturas referentes ao investimento de conversão e modernização do estaleiro da Mitrena<sup>1</sup>.

Na realidade, a forma como o Estado assegurou o financiamento de parte das obras de remodelação do estaleiro da Mitrena levanta várias questões, designadamente as que tem a ver com:

- ◆ o facto de o Estado ter ido para além do que o contrato inicial previa e que prescrevia que o seu financiamento aos investimentos no Estaleiro da Mitrena se processaria através dos sistemas de incentivo ao investimento disponíveis e, complementarmente, mediante contribuições financeiras permitidas no quadro comunitário, tendo a forma de financiamento através da Partest sido introduzida pelo protocolo adicional de 31/07/97;
- ◆ a admissibilidade da figura das prestações suplementares ao capital nas sociedades anónimas, (como é o caso da Lisnave – Infraestruturas Navais) já que a mesma só se encontra legalmente prevista, no Código das Sociedades Comerciais, para as sociedades por quotas, sendo, na opinião do Tribunal, o respectivo regime incompatível com a natureza das sociedades anónimas e a forma de titularidade do respectivo capital.

Quanto à primeira questão, anote-se que, na vigência dos contratos de 1993, tinha sido autorizado, um auxílio ao abrigo do PEDIP II no montante de 5,7 milhões de contos, destinado ao investimento na Mitrena, que à data se previa custar 12,2 milhões de contos, e que correspondia a uma proporção aprovada pela Comissão de 1/3 para o Estado e 2/3 para o Grupo Mello (cfr. carta da Comissão Europeia de 31/10/97, págs. 1). Todavia, o protocolo de 1997, na alínea b) do ponto 32.1, já dispunha que as contribuições financeiras do Estado para a referida obra atingiriam o valor de 10 milhões de contos, o que modificou radicalmente aquela proporção, invertendo-a no sentido de 2/3 dos custos para o Estado e 1/3 para o Grupo Mello.

Não pode, à partida, defender-se que ao Estado se encontra vedada a possibilidade de, caso a caso, conceder às empresas apoios financeiros, nomeadamente financiamentos a fundo perdido, para além daqueles que se encontram expressamente previstos nos regimes de incentivos vigentes, desde que considere tais incentivos necessários e compatíveis com a prossecução do interesse público.

Neste caso, no entanto, os montantes que a Partest disponibilizou para a comparticipação pública nos custos das obras do estaleiro da ex-Setenave não tinham sido previamente recebidos do Estado e eram provenientes dos fundos gerados pela actividade da empresa, o que não é compatível com os objectivos e as regras que regem a actuação desta sociedade anónima de capitais públicos<sup>2</sup>.

Contudo, deve ainda referir-se, como salientou, na sua apreciação, a Comissão Europeia, que, neste caso específico, poderemos não estar perante um subsídio ou auxílio, na medida em que o estaleiro da Mitrena reverterá para o Estado, sem qualquer compensação, no termo da concessão, isto é, o Estado

---

<sup>1</sup> O valor global suportado pela Partest em prestações suplementares foi de 10,74 milhões de contos até ao início de 2001, altura em que foram concluídas as obras de remodelação do estaleiro.

<sup>2</sup> Esta questão foi já objecto de apreciação pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria n.º 8/2001, aprovado em Sessão da 2ª. Secção de 8/3/2001.



investe num bem que, afinal, lhe pertence e de que apenas cedeu a utilização, temporariamente, a uma entidade privada.

Quanto à segunda questão, constata-se que, relativamente às sociedades anónimas, o legislador apenas consagrou expressamente a possibilidade de o contrato de sociedade estabelecer a obrigação de prestações acessórias, nada dizendo relativamente às prestações suplementares e aos suprimentos.

No entender do Tribunal, a obrigação de prestações suplementares de capital é incompatível com o regime das sociedades anónimas, tendo em conta a noção de limitação da responsabilidade accionista subjacente a este tipo de sociedades e o particular regime das prestações suplementares, e tendo ainda em atenção que, no caso presente, não se trata de prestações pecuniárias susceptíveis de restituição, como prevê o art.º 213º do Código das Sociedades Comerciais, mas de uma prestação não reembolsável.

Por outro lado, ainda que tal figura fosse admissível nas sociedades anónimas, teria de considerar-se, como acontece relativamente aos suprimentos, que tais prestações apenas podem ser exigidas a accionistas titulares de uma percentagem do capital social que configure um verdadeiro interesse societário e, a ser assim, é inaceitável que, neste caso, a obrigação de prestações suplementares tivesse sido criada relativamente a um conjunto de acções da sociedade (Tipo A) que representavam apenas 5% do capital social.

Na carta de 31/10/97 enviada ao Governo de Portugal que transmitia a aceitação, por parte da Comissão Europeia, do conteúdo do protocolo de Abril de 1997, são referidos os termos em que o referido protocolo era entendido por aquela Comissão. No que respeita aos auxílios estatais à remodelação do estaleiro da Mitrena, o Comissário Europeu, para além de se referir à redução da capacidade instalada na área da construção/reparação naval que resultaria do encerramento do estaleiro da Margueira, aceita a posição do Governo Português no sentido de que o montante real a despender não ultrapassaria 5 milhões de contos, já que os restantes 5 milhões seriam compensados pelo "preço da concessão pago pelo concessionário, a saber o Grupo Mello" (ponto 3).

Anote-se, a este propósito que o contrato de concessão, cujas bases foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 297/97, de 28 de Outubro, cuja minuta foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 181/97, publicada também em 28 de Outubro, não prevê o pagamento de quaisquer rendas pela concessionária Lisnave – Infraestruturas Navais, S.A. ao concedente Estado Português (cfr. Bases XVIII, XIX e XX das Bases da Concessão anexas ao Decreto-Lei n.º 297/97 e Cláusulas 24 a 28 do contrato de concessão), mas apenas pagamentos da subconcessionária Lisnave – Estaleiros Navais, S.A. à concessionária (cfr. cláusula 21ª e seguintes do contrato de subconcessão).

Assim sendo, o Estado apenas recebeu do Grupo Mello o preço da venda da ex-Setenave, no valor de 2 milhões de contos, o qual, nos termos da cláusula 28 do protocolo, deveria ser afecto ao pagamento de parte do empréstimo contraído junto do Banco Totta & Açores<sup>1</sup>, pelo que o valor efectivamente desembolsado para participação na remodelação dos estaleiros da Mitrena, que atingiu 10,7 milhões no final das obras, não foi compensado por qualquer quantia recebida da concessionária.

---

<sup>1</sup> Os 2 milhões de contos pagos pelo Grupo Mello reverteram para o FRDP, a quem cabe pagar as prestações do aumento de capital da Gestnave. Este aumento de capital destina-se, entre outras finalidades, ao pagamento do passivo da empresa, onde se inclui a dívida ao Banco Totta, no valor de 2 milhões de contos. Em 1998 a Gestnave pagou esta dívida, embora tenha contraído, para o efeito, um novo empréstimo junto da CGD, avalizado pelo Estado.

Também no que respeita ao plano social, a comunicação da Comissão Europeia suscita algumas dúvidas. Desde logo quando refere, na pág. 2, que os auxílios à vertente social pagos em execução do anterior plano de reestruturação eram de 10 milhões de contos, quando a verba efectivamente gasta foi de 12 milhões. Por outro lado, no ponto 4, página 7, refere-se que o número de trabalhadores excedentários vinculados contratualmente à Lisnave era de 540 o que, considerando um custo médio de despedimento de 4.930 contos, indicado pelo Governo Português, permitiria um auxílio de 2,66 milhões de contos.

Ora, resulta claramente do Protocolo que o número de trabalhadores excedentários é muito superior àquele e deve corresponder a todos aqueles que permaneceram ou foram transferidos para a Gestnave (cerca de 2.500), apenas não se considerando excedentário o contingente de 1.339 trabalhadores que foram integrados no quadro da nova operadora<sup>1</sup>.

Por isso, a autorização concedida pela Comissão Europeia baseia-se, aparentemente, em alguns pressupostos incorrectos, desconhecendo-se se tal resultou da informação transmitida àquela Comissão ou de deficiente interpretação por parte dos respectivos serviços.

Mas, e já numa perspectiva de execução do protocolo, também deverá referir-se que, se a Comissão Europeia aprovou auxílios ao plano social de apenas 2,66 milhões de contos, tal limite foi excedido, e em muito, pois só para custear o Fundo de Pensões o Estado disponibilizou ou disponibilizará à Gestnave, através de dotações de capital, cerca de 40 milhões de contos.

#### 7.5.4 – Considerações finais

Em síntese, e até 1999, a celebração e implementação do Protocolo de Abril de 1997, teve para o Estado Português os seguintes efeitos, do ponto de vista das despesas e receitas públicas:

- ◆ tornou-se accionista maioritário de uma empresa (Gestnave) sem património, com elevado número de trabalhadores e uma situação económica fortemente deficitária, na qual se propõe investir 73,3 milhões de contos, não sendo previsível a obtenção de quaisquer rendimentos;
- ◆ investiu, através de uma empresa de capitais públicos (Partest) cerca de 11 milhões de contos na renovação do Estaleiro da Mitrena, o qual reverterá para o Estado no termo da respectiva concessão, que é de 30 anos;
- ◆ despendeu cerca de 5,8 milhões de contos, no período de 1997 a 1999, na remuneração das unidades de participação do Fundo Margueira, constituído em cumprimento do contrato de 31/12/93;
- ◆ alienou uma empresa de capitais exclusivamente públicos (Setenave), cuja venda proporcionou uma receita de 2 milhões de contos;
- ◆ concedeu ou renovou garantias pessoais do Estado a financiamentos no montante de 13,5 milhões de contos, respeitantes a empréstimos contraídos pela Lisnave antes de 1997;

---

<sup>1</sup> Ainda que se considerasse os trabalhadores da Gestnave que prestarão serviço à nova operadora através do contrato de "take or pay", que corresponde, "grosso modo", à ocupação média de cerca de 729 trabalhadores, se atingiria um número de excedentes muito superior ao indicado pela CCE.



- ◆ obteve o pagamento de um conjunto de dívidas fiscais e à segurança social da ex-Lisnave, no valor de 12 milhões de contos, aproximadamente.

Do protocolo de 1997 e da manutenção em vigor de certos aspectos do contrato de 1993 poderão, ainda, resultar para o Estado os seguintes encargos:

- ◆ O pagamento de uma quantia até 43 milhões de contos, em 31/12/2002, correspondente à recompra das unidades de participação do Fundo Margueira Capital ou ao reembolso aos seus titulares da menos-valia então verificada<sup>1</sup>;
- ◆ 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;
- ◆ O pagamento à Gestnave dos valores necessários para manter a solvência da empresa caso se mantenha, como tudo indica, a situação fortemente deficitária.

Poderá revestir-se de interesse constatar que, adicionando às despesas relativas à Lisnave pagas pelo Estado no período 1994/96 (cfr. Parecer sobre a CGE de 1996) as despesas pagas pelo Estado ou efectivamente assumidas no período 1997/99 acima identificadas<sup>2</sup> e subtraindo as receitas que, da mesma intervenção, resultaram, o Estado já terá gasto, neste processo de reestruturação, mais de 101 milhões de contos.

Se for tido em conta que o único objectivo que obteve algum grau de concretização foi aquele ligado à questão sócio/laboral, (já que a criação da nova operadora não se traduziu, até ao momento, em quaisquer benefícios assinaláveis para o Estado e para o país) e que, à data da celebração dos contratos de 1993, a Lisnave, Setenave e Solisnor tinham ao seu serviço cerca de 6.400 trabalhadores, poder-se-á afirmar que o Estado afinal gastou com cada um desses trabalhadores, em média e no período 1994/99, mais de 15.800 contos.

O valor indicado leva, assim, em linha de conta, não só os trabalhadores que beneficiaram directamente do plano social (compensações por rescisão, pré-reformas e complementos de reforma), mas também aqueles que, permanecendo ao serviço das empresas, viram os seus postos de trabalho mantidos por via do saneamento financeiro que a intervenção do Estado possibilitou.

Viu-se já que a execução do protocolo não se encontrava ainda esgotada no final de 1999 e que o Estado poderá ainda ser chamado a realizar novas despesas por via dos compromissos que assumiu neste processo.

A incerteza que se verifica quanto à viabilidade económica da nova operadora de reparação naval (Lisnave–Estaleiros Navais S.A.) decorre, não só das opções estratégicas adoptadas pela respectiva gestão, mas também da competitividade do sector em que se integra estar posta em causa, quer a nível nacional quer a nível da União Europeia, sendo assim dificilmente justificável que a intervenção financeira do Estado neste processo atinja a dimensão que já alcançou.

---

<sup>1</sup> Considerando o valor unitário destas unidades de participação em 31/12/99, a menos-valia total correspondia, nessa data, a 36,28 milhões de contos.

<sup>2</sup> Considera-se, para este efeito, as prestações suplementares realizadas pela Partest, por se entender que tais pagamentos se reflectiram directamente nos resultados da empresa e, conseqüentemente, nos dividendos a receber pelo Estado, accionista único.



O Tribunal de Contas, face aos dados disponíveis até ao momento, considera, no mínimo, muito questionável, do ponto de vista da correcta e prudente gestão dos fundos públicos, a intervenção do Estado no processo de reestruturação da Lisnave, quer no âmbito dos contratos de 1993, quer, sobretudo, ao abrigo do protocolo de 1997, que ampliou ainda mais aquela intervenção.

A apreciação do Tribunal de Contas sobre a execução do protocolo foi levada ao conhecimento, para efeitos de contraditório, dos Membros do Governo intervenientes no processo e das empresas de capitais públicas envolvidas, não tendo sido recebidas quaisquer observações ou comentários por parte destas entidades.



***CAPÍTULO VIII***

*Operações de Tesouraria*





## VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

### 8.1 – Considerações gerais

O modelo operativo de gestão da tesouraria do Estado, resultante do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, que consagrou no plano jurídico o “Regime da tesouraria do Estado”, tem originado alterações no quadro legal que o regula e nos sistemas de contabilização da actividade financeira do Estado.

Esta necessidade de revisão do enquadramento legal tem sido defendida pelo Tribunal nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, tendo em vista, designadamente, uma definição precisa e clara da natureza e finalidades das operações de tesouraria, face às deficiências e contradições que têm vindo a ser detectadas.

A Lei do Orçamento para 1999 autorizou o Governo a rever o regime jurídico da Tesouraria do Estado, que veio a concretizar-se no decorrer desse ano com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o actual “Regime da tesouraria do Estado”. Foram então publicados vários diplomas reguladores desta actividade, nomeadamente a Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro que regulamenta as operações específicas do Tesouro e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro que aprova as normas contabilísticas das operações de tesouraria. Dado que esta última portaria só entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2000, a apreciação das contas no presente Parecer não terá em conta este diploma.

De acordo com o disposto no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 191/99, designam-se geralmente por Operações de Tesouraria, os movimentos de fundos públicos compreendidos na actividade da Tesouraria do Estado quer em execução do Orçamento do Estado, quer através de Operações Específicas do Tesouro, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro a gestão global dessa movimentação e a correspondente relevação na Contabilidade do Tesouro.

Esta definição tornou mais abrangente o conceito de Operações de Tesouraria vertido no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, para o qual tais operações eram movimentos excepcionais de fundos efectuados nos cofres do Tesouro que não se encontrassem sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado, bem como as restantes operações escriturais com eles relacionadas no âmbito das contas do Tesouro. Este conceito mais restritivo de Operações de Tesouraria veio a ser substituído pela introdução da figura de Operações Específicas do Tesouro, cujo âmbito se encontra definido no artigo 30º do Decreto-Lei n.º 191/99, como correspondendo a movimentos de fundos destinados a assegurar a gestão da tesouraria, bem como a prestação de serviços a entidades que disponham de contas na Direcção-Geral do Tesouro, para efeito de determinadas finalidades, nos termos legalmente previstos, entre as quais a gestão de fundos a cargo da referida Direcção-Geral e a antecipação de fundos para satisfação oportuna de encargos orçamentais.

O Tribunal de Contas não compreende a necessidade de se criar o conceito de operações específicas do Tesouro na medida em que para a análise e compreensão cabal do funcionamento da Tesouraria do Estado é suficiente o conceito de operações orçamentais e de operações de tesouraria, tal como sempre foram definidas.

Instada a pronunciar-se sobre o presente capítulo, composto quase integralmente pela apresentação dos resultados da auditoria à Contabilidade do Tesouro, a DGT entendeu efectuar uma análise autónoma face ao contraditório daquela auditoria, “*dado que apenas a documentação relativa ao parecer sobre a CGE será objecto de publicação*”.

Para além do capítulo em questão não se designar por “Operações Específicas do Tesouro”, como é referido pela DGT, mas por “Operações de Tesouraria”, o Tribunal de Contas não pode deixar de referir que, de acordo com o disposto no artigo 9º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, são actos sujeitos a publicação em Diário da República e em qualquer meio de comunicação social, todos os constantes no n.º 2 do referido artigo, incluindo o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado tal como todos os relatórios e decisões que o Tribunal entenda deverem ser publicados, após comunicação às entidades interessadas.

Não pode, portanto, o Tribunal aceitar nem sequer entender que o exercício do contraditório por parte da DGT seja efectuado em função do entendimento desta entidade quanto à publicação do documento sobre o qual se pronuncia.

Relativamente à posição do Tribunal no que respeita ao conceito de operações específicas do Tesouro, a DGT começou por assinalar, no exercício do contraditório, que *“como se refere no preâmbulo do DL n.º 191/99, de 5.06, este diploma pretendeu clarificar o âmbito das operações de tesouraria, as quais abrangem os movimentos de fundos, quer em execução do OE, quer através das operações específicas do tesouro (OET) nas situações e com limites previstos no Cap. IV do mesmo.”*

Em relação ao artigo 1.º daquele diploma foi também referido que *“na perspectiva de conferir uma maior coerência e transparência ao regime da tesouraria, procedeu-se à clarificação do âmbito das operações de tesouraria e, simultaneamente, à introdução do conceito de OET, as quais compreendem uma movimentação de fundos pela tesouraria do Estado em situações tipo consagradas e reguladas em capítulo específico (Cap.IV).”*

Quanto *“à Portaria n.º 959/99, de 7.09, (...) considera-se que as OET se destinam, na sua generalidade, à movimentação de fundos por conta de terceiros, nos quais se inclui o OE, e estão naturalmente sujeitas à regra da existência de saldos positivos nas respectivas contas. Mais se adianta, que foram **definidas condições específicas aplicáveis a cada tipo de operação, tornando mais rigoroso o processo de autorização, criando mecanismos que visam assegurar previamente a sua regularização e regulamentando com maior detalhe as suas condições.**”*

A DGT acrescentou ainda os seguintes comentários:

*“Parece que o que acabamos de reproduzir não se encontra em sintonia com o que consta do relato da auditoria quando alude que “não se compreende a necessidade de se criar o conceito de OET na medida em que para a análise e compreensão cabal do funcionamento da Tesouraria do Estado é suficiente o conceito de operações orçamentais e de operações de tesouraria, tal como sempre foram definidas.” Não parece ser este o entendimento do legislador, o qual fundamenta, com detalhe, a razão de ser e a justificação da figura de OET, o que não acontece no relatório a que agora se responde.*

*A regulamentação agora criticada vem, aliás, na linha das recomendações do Tribunal de Contas nos pareceres à CGE – cfr. Cap. IX- Operações de tesouraria e transferência de fundos, na Conta de 1996, II, Supl. de 18.01.99, a fls. 26/7, onde se recomenda uma clarificação do regime de OT.”*

A análise desta questão foi concluída pela DGT da seguinte forma:

*“A introdução do conceito de OET equivalente ao anterior de OT resultou apenas da necessidade do Tesouro impor rigor e transparência às suas contas não dificultando a sua cabal compreensão por parte das entidades externas e internas.*



*(...) Contudo, parece-nos inquestionável a clareza do novo conceito de OT, como o universo de todas as operações realizadas, sendo umas de cariz orçamental, as Operações Orçamentais e as outras não, as Operações Específicas do Tesouro.*

*A nova designação de OET, corresponde inteiramente ao anterior conceito de OT, não sendo de forma nenhuma mais lato, apenas esclarecendo através do seu próprio nome que as Operações Orçamentais são da responsabilidade da D.G. do Orçamento, enquanto as Operações Específicas do Tesouro são clara e inequivocamente da responsabilidade do Tesouro.*

*Assim, apesar de ainda estar incorrecta a designação apresentada na conta de 1999, parece-nos que estão criadas as condições para que em 2000 já surja a designação do quadro 4.3.B como o desenvolvimento das contas de Operações de Tesouraria, evidenciando claramente as Operações Específicas do Tesouro nas classes I, II, III e as Orçamentais na classe IV.”*

Os comentários da DGT merecem as seguintes observações:

- ◆ não se deve confundir a clarificação do regime de operações de tesouraria recomendada pelo Tribunal de Contas, com uma reformulação do conceito de operações de tesouraria e a introdução do conceito de operações específicas do Tesouro (OET) que não promovem essa clarificação;
- ◆ a recomendação feita pelo Tribunal em Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de anos anteriores destinava-se a
  - ◇ eliminar o carácter de excepcionalidade, atribuído pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, às operações de tesouraria porque estas, na realidade, não o têm;
  - ◇ ampliar a discriminação das finalidades das operações de tesouraria;
  - ◇ permitir a antecipação da saída de fundos para satisfação oportuna de encargos que se mostrassem devidos;
- ◆ até à entrada em vigor do Decreto-Lei (DL) n.º 191/99, o conceito de operações de tesouraria foi definido por oposição ao conceito de operações orçamentais;
- ◆ o artigo 1.º daquele diploma também distingue na actividade da Tesouraria do Estado, os fundos movimentados em execução do Orçamento do Estado, dos movimentados através de OET, facto que, salvo melhor opinião, equivale a definir estas operações e as operações orçamentais como mutuamente exclusivas;
- ◆ apesar disso, como consta da própria resposta da DGT, as OET são destinadas, na sua generalidade, à movimentação de fundos por conta de terceiros, ***nos quais se inclui o OE***;
- ◆ não se encontra definido, no DL n.º 191/99, a que correspondem as operações escriturais efectuadas no âmbito das contas do Tesouro que, por não envolverem movimentação de fundos, não cabem na designação de operações de tesouraria referida no respectivo n.º 2 do artigo 1.º;
- ◆ se o DL n.º 191/99 pretendia clarificar o âmbito das operações de tesouraria, não foi esse o resultado obtido, quando se verifica que o conceito passou a abranger a totalidade da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado mas deixou de incluir expressamente operações escriturais entre contas do Tesouro;

- ◆ a razão de ser e a justificação das Operações de Tesouraria deveria passar, antes de mais, por uma definição que as distinguísse das operações orçamentais e incluísse as operações escriturais relacionadas com a movimentação de fundos que, no âmbito da Tesouraria do Estado, não se encontrassem sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado.

## 8.2 – Âmbito de verificação

Prosseguindo a metodologia já encetada em anteriores Pareceres sobre a CGE os serviços do Tribunal de Contas procederam ao tratamento e análise da informação remetida pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) que se consubstanciou no balancete do Tesouro, na tabela modelo 28 desta entidade e na Contabilidade do Tesouro, por forma a comparar os valores obtidos com os da CGE.

A informação relativa à Contabilidade do Tesouro foi tratada informaticamente, com recurso a uma base de dados própria, dado que a informação remetida ao Tribunal tem passado a ser feita regularmente através de meios informáticos, o que o Tribunal regista com apreço.

Foram analisados os seguintes elementos:

- ◆ balancete da DGT;
- ◆ tabelas de Receita Orçamental afecta à área da DGT;
- ◆ diários da Contabilidade do Tesouro;
- ◆ extractos de conta;
- ◆ Conta Geral do Estado.

Os serviços de apoio do Tribunal de Contas procederam também à comparação da versão provisória dos diários e do balancete anual disponibilizados pela DGT, resultante dos movimentos relativos a 1999 registados na contabilidade até 31 de Julho de 2000, e a versão final da Contabilidade do Tesouro, cujo encerramento foi praticamente coincidente com o da CGE.

Dessa comparação foram obtidos os seguintes resultados:

- ◆ os movimentos registados após a versão provisória da Contabilidade do Tesouro destinaram-se a corrigir/regularizar movimentos previamente contabilizados e a relevar as operações de encerramento da CGE; a natureza e extensão destas regularizações representaram 33% dos registos constantes do diário relativo aos estornos;

Relativamente a este assunto, a DGT afirma que *“a extensão das regularizações (...) é o resultado do controlo efectuado sobre as contas e consequência da não integração entre os sistemas operativos e contabilístico(...).”* Adianta ainda que *“um primeiro passo para a automatização dos procedimentos já foi dado em 2000, com o sistema homebanking e com a alteração da aplicação para a contabilidade, prevendo-se, a muito curto prazo, a implementação do sistema de contas correntes (SGT), com a integração com os sistemas internos de pagamentos e recebimentos, nesta primeira fase ainda sem o SCE.”*



Esperando que o sistema de Homebanking venha efectivamente solucionar as divergências apontadas, o Tribunal de Contas não deixará, em auditorias futuras, de analisar a sua implementação e avaliar a efectividade dos respectivos resultados.

- ◆ para o mesmo universo de documentos registados, as versões provisória e final do diário relativo aos estornos (até ao documento n.º 5138) apresentaram um valor total movimentado que não é coincidente, tendo-se detectado a alteração de movimentos por sobreposição de dados diferentes dos registados inicialmente quando deveriam ser registados outros movimentos com a finalidade de rectificar os originais (caso dos documentos n.ºs 983 e 4979).

No âmbito da Contabilidade do Tesouro de 1999, os serviços do Tribunal procederam ainda à realização de uma auditoria à DGT com o objectivo de avaliar a correcção, fiabilidade e consistência dos circuitos operativos (financeiro, contabilístico e documental) no que concerne às Operações de Tesouraria, com especial incidência nas Operações Específicas do Tesouro, tendo em vista o seu novo contexto organizacional e normativo.

Para a prossecução deste objectivo global que tem subjacente uma apreciação ao controlo interno daquelas operações através do sistema de contabilização e da aplicação informática, concorreu a execução de procedimentos de revisão analítica global das observações e recomendações apresentadas na auditoria realizada pelos serviços do Tribunal à Contabilidade do Tesouro de 1998.

Essa acção teve por objecto a área da Direcção-Geral do Tesouro relativa aos serviços responsáveis pela contabilização e controlo das operações de tesouraria.

Sem prejuízo da apreciação que foi necessário efectuar às situações referentes a anos anteriores, as alterações verificadas no regime da Tesouraria do Estado justificaram uma especial atenção à aplicação do regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99 para o ano a que respeita a Conta Geral do Estado em apreço.

Tratando-se de uma acção que incidiu sobre um sistema de registo que deve representar de forma fidedigna a situação da Tesouraria do Estado, foi privilegiada a observação dos princípios (contabilísticos e da execução orçamental) a respeitar e os mecanismos de controlo implementados para alcançar esta finalidade.

As análises efectuadas permitiram retirar conclusões e recomendações sobre a actividade desenvolvida pela DGT no modelo de contabilização das receitas e sobre o registo da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado através da Contabilidade do Tesouro.

Nos pontos seguintes proceder-se-á à análise crítica do modelo de contabilização e dos movimentos registados em algumas contas seleccionadas, de acordo com os critérios previamente aprovados pelo Tribunal, bem como dos dois documentos relativos ao Balanço de Tesouraria elaborados pela DGO e pela DGT.

### **8.3 – Análise crítica do modelo de contabilização**

As verificações efectuadas pelos serviços de apoio do Tribunal de Contas permitiram concluir que, na Contabilidade do Tesouro relativa a 1999, foram mantidos no essencial, os procedimentos e a aplicação informática utilizados para registar a actividade na Tesouraria do Estado em 1998, 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.

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.

Dessas deficiências de âmbito generalizado devem destacar-se:

- ◆ a desarticulação entre as entidades intervenientes no modelo de contabilização, especialmente, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si por 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 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; estes sistemas apesar de se encontrarem em funcionamento (parcial) há já alguns anos ainda não foram utilizados para efeito da Conta Geral do Estado de 1999, facto que tem de ser considerado como um ponto fraco do respectivo modelo de contabilização;
- ◆ o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações verificadas, 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 do modelo de contabilização de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada; em vez disso, o que se verifica, com frequência, é a remessa em suporte documental da informação já registada num determinado sistema, agregada por períodos e serviços, para voltar a ser registada noutros sistemas, entre os quais o da Direcção-Geral do Tesouro relativo à Contabilidade do Tesouro e o da Direcção-Geral do Orçamento referente à Conta Geral do Estado.

No caso específico da Contabilidade do Tesouro, a análise efectuada aos procedimentos aplicados para registo e controlo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado em 1999 evidenciou deficiências similares às encontradas para o ano anterior, nomeadamente:

- ◆ a inexistência de um Manual da Contabilidade do Tesouro donde constem não apenas as contas a utilizar mas as regras de contabilização claras e consistentes entre si, que assegurem as condições indispensáveis ao exercício eficaz do controlo (interno e externo) das operações registadas, durante todas as fases do processamento desse registo e não apenas após o encerramento da contabilidade; com o objectivo de suprir parcialmente esta deficiência, a DGT apresentou um Manual de Procedimentos no final de Janeiro de 2001;

Sobre esta questão, a DGT alega que “(...) relativamente à contabilidade do Tesouro as regras de movimentação das contas sempre estiveram claramente definidas, bem como o âmbito das contas aquando da sua abertura.”



É um facto que as regras de movimentação se encontram definidas mas apenas de forma genérica, o que não se considera suficiente.

Quanto à questão da elaboração do Manual a que o Tribunal se refere no presente documento, a DGT adianta que *“(...) está a envidar esforços no sentido de criar um Manual de Procedimentos para o Departamento da Tesouraria Central do Estado, que inclua não só os procedimentos contabilísticos mas também os circuitos internos e externos de informação, identificando todos os procedimentos e tarefas a realizar pelos intervenientes nas operações. Uma primeira versão do Manual já foi elaborada em 2000, estando-se a ultimar a versão definitiva, com um maior detalhe das operações, circuitos e procedimentos, a qual se espera concluir até ao final do 3.º trimestre do corrente ano.”*

- ◆ a insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), pelo que 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;
- ◆ um registo cronológico (como data de movimento) nem sempre correspondente 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;
- ◆ a inadequação ou insuficiência verificada no registo e controlo da contabilidade que resulta basicamente dos procedimentos implementados no sentido de obviar (por simplificação) as limitações em termos de meios informáticos e de recursos humanos, bem como da afectação prioritária dos recursos existentes ao registo dos movimentos, em detrimento do controlo tempestivo da movimentação registada;
- ◆ a falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo, no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo; nota-se, contudo, para os registos relativos a 1999, uma melhoria na documentação arquivada em termos de justificação dos movimentos efectuados;
- ◆ a 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, comportamento que não permite uma informação contabilística transparente e rigorosa, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo;
- ◆ a insuficiência do controlo exercido sobre as contas de terceiros, controlo esse que 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, originando:
  - ◇ a possibilidade de ocorrência de irregularidades;
  - ◇ a falta de detecção ou de rectificação tempestiva destas irregularidades excederem, no seu conjunto, o que seria admissível para o sistema de contabilização poder ser considerado fiável.

Sobre este procedimento, a DGT referiu o seguinte:

*“Esta confirmação apenas se verifica num número reduzido de contas, designadamente nas OET cobradas pelas Alfândegas. Na grande maioria das contas, as saídas são sempre suportadas através das relações de cobrança enviadas mensalmente pelas Tesourarias de Finanças.”*

O Tribunal de Contas não pode deixar de reafirmar que esta insuficiência não é exclusiva de um número reduzido de contas, mas é genérica às contas de terceiros.

No que respeita às relações de cobrança enviadas mensalmente pelas Tesourarias de Finanças, o Tribunal considera que a sua consulta não deve ser o único procedimento de controlo a instituir para as saídas de fundos, já que estas relações nem sempre discriminam as entidades beneficiárias dos depósitos, como acontece para as contas de “Depósitos Diversos” e de “Depósitos de Diversas Proveniências” e o seu controlo está dependente de processos manuais que tornam a consulta morosa e falível. O Tribunal reitera a recomendação que tem vindo a efectuar sobre esta matéria, ou seja, o registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGT apresentou a seguinte opinião sobre a fiabilidade da Contabilidade do Tesouro:

*“Algumas das deficiências imputadas à aplicação informática “Inpack”, que regista a Contabilidade do Tesouro, foram eliminadas com a utilização de uma nova aplicação para os registos contabilísticos, a partir de Setembro de 2000. O módulo de contabilidade que integra a aplicação SGT já obriga ao preenchimento de determinados campos como sejam: data-valor, descrição do lançamento, código contabilístico, débito/crédito e valor. Por outro lado, não permite a digitação manual do n.º de lançamento nem a anulação da numeração inicial. A segurança do próprio sistema foi, substancialmente, acrescida, pelo que, gradualmente, vamos dando execução às recomendações do Tribunal de Contas.*

*A partir da implementação global do SGT, ainda no corrente ano, já se disporá de integração com o SCT (TEIS, Cheques), SPGT e MOE, ficando de fora, nesta primeira fase, a informação do SCE e das Caixas do Tesouro.*

*Enquanto a integração total não se verificar, torna-se difícil efectuar um controlo mais sistemático, eficaz e tempestivo da movimentação das contas por impossibilidade de afectação de mais meios humanos, enquanto esses recursos estiverem a desempenhar funções de lançamentos manuais em vários sistemas.*

*As carências, quer de meios informáticos, quer de recursos humanos, que se mostra patente em diversas Áreas da DGT, de que o Gabinete de Auditoria Interna não é excepção, são diversas vezes ressaltadas no relatório da auditoria, contudo, as restrições que se verificam nas admissões na Administração Pública, onde o controlo da despesa pública está, cada vez mais, na ordem do dia, dificultam ou impossibilitam a selecção de novos colaboradores.*

*Encontra-se, no entanto, a decorrer um concurso interno geral de admissão a estágio para ingresso na carreira técnica superior do Tesouro, para alguns lugares e diversas Áreas da DGT, entre as quais o GAI.*

*Prevê-se que ainda no corrente ano, a nível da receita, sejam dados novos passos que permitam uma maior integração dos diversos sistemas em presença, nomeadamente*



*com as entidades da administração tributária, cujas Caixas deveriam estar todas informatizadas, a fim de diminuir o risco na recolha da informação e conferir a desejada fiabilidade a todo o sistema. Mas a ultrapassagem destes factores de natureza exógena não dependem unicamente da vontade da DGT, a qual recebe imensa informação de muitas entidades com sistemas e níveis de evolução diversificados.”*

Estas alegações vêm justificar as recomendações que o Tribunal de Contas tem vindo a efectuar no sentido de conferir fiabilidade ao registo da movimentação na Tesouraria do Estado.

Cabendo ao Tesouro, de acordo com o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, disponibilizar a todos os organismos públicos a prestação de um conjunto de serviços equiparados aos da actividade bancária, a DGT instituiu, em 1999, a figura do gestor de conta.

A actividade dos gestores de conta afectos à DGT foi desenvolvida tendo por base extractos similares aos de tipo bancário e mais detalhados do que os extractos de conta obtidos da aplicação informática que sustenta a Contabilidade do Tesouro. No final de 1999, a acção destes gestores ainda se encontrava numa fase inicial e, por isso, limitada a determinadas contas, tendo sido dada prioridade às contas específicas (aos titulares das quais o Tesouro se propõe prestar serviços equiparados a serviços bancários) face às contas genéricas.

Os extractos de tipo bancário começaram a ser produzidos para disponibilizar, aos titulares e aos gestores das contas, informação sobre a respectiva movimentação, de forma similar à apresentada pelas instituições bancárias. O controlo sobre essa movimentação e, por consequência, sobre o saldo das contas exercido através destes extractos não se revelou fiável devido à detecção de movimentos posteriormente registados nos correspondentes extractos contabilísticos (facto que é possível até ao encerramento da Contabilidade do Tesouro), permitindo concluir que nem toda a informação foi disponibilizada de forma tempestiva.

Mais uma vez se constata um ponto fraco no sistema de contabilização decorrente da falta de transmissão fiável e atempada dos dados para a Contabilidade do Tesouro, substituída por um lançamento desfasado dos mesmos face ao registo original (o que pode por si só gerar erros de lançamento), situação agravada sempre que os extractos de tipo bancário também não forem directamente produzidos pelo sistema que regista a informação original mas resultarem de registo autónomo em aplicação informática criada para o efeito.

O procedimento que consistiu no envio do extracto da contabilidade para efeito de conferência do saldo pelo gestor da respectiva conta pode revelar a existência de desfasamentos, mas não os evita de forma tempestiva. Como tal e dada a impossibilidade de transmissão automática dos dados, o Tribunal de Contas recomenda que sejam adoptados procedimentos de conciliação periódica das contas, entre o serviço que processa o registo e o controlo da Contabilidade do Tesouro e os restantes serviços da DGT, responsáveis pela documentação de suporte e pela prestação de serviços de tipo bancário. O Tribunal recomenda ainda que exista uma maior fluidez na transmissão de informação (e documentação), por forma a habilitar os gestores de conta a prosseguir a sua função de forma eficaz, quer para os titulares das contas quer para o Tesouro.

Relativamente à divergência entre a informação constante dos extractos bancários e os registos contabilísticos, no exercício do contraditório, a DGT refere que *“a maioria das divergências (...) resulta do facto de ainda não se ter conseguido efectuar a integração dos sistemas operacionais com o sistema contabilístico.”*, salientando que *“esta integração tem sido uma das principais preocupações da DGT que tem vindo a promover o desenvolvimento dos sistemas informáticos necessários para o efeito”* e adiantando que

*“nesse sentido foi implementado em Maio de 2000 o sistema da Homebanking cuja utilização possibilita o fornecimento automático de informação de grande parte dos movimentos realizados nas contas para a contabilidade.”*

A Contabilidade do Tesouro para 1999 continuou a reger-se por critérios de contabilização que permitem movimentos e procedimentos inconsistentes como sejam:

- ◇ registar movimentos relativos ao ano anterior como afectos ao próprio ano;
- ◇ saldos de encerramento do ano anterior divergentes dos saldos de abertura do próprio ano;
- ◇ contas sem movimentação no ano em que foram criadas e contas movimentadas no ano anterior ao da sua criação.

Ao pronunciar-se sobre o procedimento relativo à criação de contas em 1999 que não foram movimentadas nesse ano, a DGT referiu que:

*“Não parece, de forma alguma, uma deficiência do sistema. Ao criar-se uma conta, muitas vezes a pedido de entidades externas, há concerteza a expectativa de que ela venha a ser movimentada nesse ano, sendo raros os casos em que tal não se concretiza.”*

Na perspectiva do Tribunal, o que se considera como deficiência, independentemente do número de casos em que a situação se verificar, é a ausência de qualquer justificação para a permanência de contas por movimentar.

Em sede do contraditório, a DGT apresentou a seguinte explicação para a abertura de contas, em 2000, que também foram incluídas na contabilidade de 1999:

*“A justificação deste procedimento relaciona-se com o facto de estarem em aberto, em simultâneo, os dois anos, e destina-se a evitar a repetição do mesmo código contabilístico em contas distintas, tendo em vista acautelar a correcta transição de saldos, pelo que se abre a mesma conta nos dois anos em causa.”*

O Tribunal considera que a existência de contas que apresentam movimentos no ano anterior ao da sua criação, não seria possível se o registo e o controlo exercido sobre esse registo fossem, como deveriam ser, efectuados de forma tempestiva.

Verificou-se que as saídas de fundos de contas bancárias do Tesouro passaram a ser registadas diariamente no sistema contabilístico, com base nas listagens provenientes do Sistema de Compensação do Tesouro e no Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções. Este procedimento originou desfasamentos entre o registo (diário) dessas saídas e o registo (semanal ou mensal) das entradas nas mesmas contas através de suportes documentais remetidos pelos serviços com função de caixa, os quais tiveram como consequência a apresentação de saldos credores provisórios que não correspondiam à realidade porque eram resultantes de mero desfasamento no registo da informação.

O facto dos lançamentos serem efectuados por digitação manual na aplicação informática que suporta a Contabilidade do Tesouro, limita claramente ou mesmo anula o benefício que poderia advir de um registo diário, individualizado por valores e contas bancárias de origem e destino, devido à necessidade de aumentar a afectação de recursos para registar essa movimentação, impedindo um controlo tempestivo sobre a mesma.



Como tem vindo a ser insistentemente recomendado pelo Tribunal, este tipo de ineficiência só será ultrapassado se e quando forem criadas condições efectivas para a transmissão automática e fiável dos dados recolhidos originalmente noutros sistemas informáticos (a começar pelos próprios sistemas do Tesouro) para o da Contabilidade do Tesouro, libertando os recursos necessários para a concretização de controlo efectivo.

Outro indicador da falta de fiabilidade na Contabilidade do Tesouro consiste na detecção de situações reveladoras de deficiências na respectiva aplicação informática e geralmente devidas à excessiva permissividade conferida aos operadores no processamento dos registos, de que são consequência:

- ◆ a divergência verificada na versão provisória da Contabilidade do Tesouro, entre a informação constante dos Diários e a reflectida no Balancete indicado como deles resultante, sem ter sido possível identificar no único Diário que ainda não se encontrava encerrado quais os registos não considerados no Balancete ou vice-versa;
- ◆ a não detecção de falhas na ordem (que deveria ser sequencial e sucessiva) de numeração dos documentos nos Diários;
- ◆ a omissão de um ou mais dados em determinados registos como sejam a falta de código da conta, valores a débito ou a crédito e descritivo do movimento;
- ◆ a inobservância de regras de contabilização por parte do próprio serviço que as definiu, como se verifica pelo lançamento de registos em Diários cuja função não se coaduna com o tipo de movimento registado;
- ◆ a alteração de movimentos por sobreposição de dados diferentes dos registados inicialmente quando deveriam ser registados outros movimentos com a finalidade de rectificar os originais;
- ◆ a não identificação nos movimentos rectificativos, do movimento e do Diário a rectificar.

Verificando-se que o sistema informático relativo à Contabilidade do Tesouro não foi concebido para evitar ou para detectar e corrigir distorções materialmente relevantes, o Tribunal recomenda a adopção de uma aplicação que possuindo as condições necessárias e suficientes para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência dos registos, venha a ser um dos factores de total credibilidade na informação sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado.

Como uma das condições essenciais para um desempenho da Direcção-Geral do Tesouro compatível com a importância das funções atribuídas no âmbito da Reforma da Administração Financeira do Estado e a expectativa criada com a Reforma do Tesouro Público, 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.

Para este efeito, o sistema de controlo interno deve compreender:

- ◆ políticas e procedimentos de controlo para atingir objectivos específicos, tais como
  - ◇ relatar, rever e aprovar conciliações;
  - ◇ verificar o rigor aritmético dos registos;

- ◇ controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos;
  - ◇ manter e rever contas de controlo e balancetes;
  - ◇ aprovar e controlar documentos;
  - ◇ comparar dados internos com fontes externas de informação;
  - ◇ controlar as operações não usuais e complexas, particularmente no ou próximo do final do período de contabilização.
- ◆ uma função de auditoria interna eficaz na avaliação e implementação de procedimentos de controlo específicos, incluindo os resultantes das recomendações do Tribunal.

O exame realizado às contas apresentadas no ponto seguinte é indicativo do risco a que está associada uma movimentação de fundos resultante deste modelo de contabilização.

#### **8.4 – Análise dos resultados globais**

Em 1999, a actividade da Tesouraria do Estado continuou a ser registada pela Contabilidade do Tesouro, num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução do orçamento das receitas e das despesas do Estado, em função do lançamento do valor de cada operação nas contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduzisse as características do facto que originou a operação a contabilizar.

O plano de contas encontra-se estruturado em quatro classes, nas quais as contas são ordenadas de acordo com o respectivo âmbito, como se segue:

- ◆ as contas da classe de “Disponibilidades e aplicações” registam as operações com movimento na Tesouraria do Estado;
- ◆ as contas da classe de “Terceiros” evidenciam os fundos de terceiros depositados na Tesouraria, bem como as dívidas de terceiros à Tesouraria, nas situações previstas na lei;
- ◆ as contas da classe de “Resultados de Operações Financeiras” registam resultados associados à gestão de Tesouraria, previamente à sua passagem para o Orçamento do Estado;
- ◆ as contas da classe de “Transferências Orçamento do Estado” relevam as transferências de fundos entre as contas de Tesouraria e o Orçamento do Estado.

O sistema implementado para a Contabilidade do Tesouro consiste na recolha da informação pelo registo e classificação por digitação manual dos movimentos em Diários informatizados de que é possível emitir suporte documental. A produção da informação é sistematizada pelo processamento e emissão automática de Balanços, Balancetes, extractos de conta e outros suportes contabilísticos.

Com base nos elementos extraídos da Contabilidade do Tesouro, os serviços do Tribunal construíram o quadro seguinte, que visa a discriminação e evolução dos saldos relativos à movimentação de fundos verificada na Tesouraria do Estado em 1999.

A análise dos valores inscritos nesse quadro revela que o saldo de encerramento respeitante à movimentação de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações



efectuadas no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito foi de 735.898.760.331\$60. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de receitas e despesas) e não orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

**Quadro VIII.1 – Movimentação de fundos na Tesouraria do Estado em 1999**

Contas	Saldo Inicial		Movimento de 1999		Saldo Final	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	593.420.191.370\$30		31.044.189.991.846\$90	30.901.711.422.885\$60	735.898.760.331\$60	
TERCEIROS		623.007.211.301\$70	17.640.867.747.929\$90	17.753.560.348.452\$40		735.699.811.824\$20
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS		254.838.618\$60	370.689.092\$50	314.798.981\$30		198.948.507\$40
TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTO DO ESTADO	29.841.858.550\$00		8.869.248.419.780\$00	8.899.090.278.330\$00		
<b>Total Geral</b>	<b>623.262.049.920\$30</b>	<b>623.262.049.920\$30</b>	<b>57.554.676.848.649\$30</b>	<b>57.554.676.848.649\$30</b>	<b>735.898.760.331\$60</b>	<b>735.898.760.331\$60</b>

No desenvolvimento da análise destinada às operações de tesouraria relativas a 1999 foi efectuada a revisão dos procedimentos aplicados às contas analisadas no ano anterior, com o objectivo de verificar se o controlo interno exercido sobre a Contabilidade do Tesouro já se encontrava em condições de assegurar o pronto registo de todas as operações pela quantia correcta, nas contas apropriadas e no período contabilístico devido, permitindo obter o Balancete do Tesouro de acordo com um esquema de relato financeiro identificado, coerente e adequado à actividade que pretendia registar e controlar. Esta revisão veio evidenciar que, no essencial, os procedimentos e as deficiências deles decorrentes se mantiveram para a generalidade das contas.

Foi também analisado um conjunto de contas seleccionadas de acordo com critérios que privilegiaram áreas potencialmente críticas, alterações face ao ano anterior, operações de regularização, operações de encerramento da contabilidade e manutenção em contas não orçamentais de valores relativos à execução orçamental.

Estas áreas críticas funcionam como condicionantes da actividade da Tesouraria do Estado, no sentido que se pretende de respeito pelos seus princípios regulamentadores (normas constantes dos diplomas, que preconizam a Reforma da Tesouraria do Estado e normas vigentes na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que funciona como lei de valor reforçado) e reflectem as deficiências detectadas no modelo de contabilização atrás descrito.

É de notar que existe uma linha comum de deficiências e problemas que se colocam ao registo dos movimentos de fundos na Tesouraria do Estado, identificando-se alguns grupos de contas, nomeadamente:

- ♦ grupos de contas cujos saldos se mantêm inalteráveis ou com alterações pouco significativas; desde o início da implementação do actual sistema de contabilidade (1994) que é evidente a dificuldade de reconhecimento da natureza, origem e destino dos saldos de muitas contas de operações de tesouraria; como consequência estes saldos têm transitado ao longo dos anos; para algumas contas têm sido efectuadas regularizações (pontuais), para outras o saldo tem vindo a aumentar; esta falta de regularização denuncia o distanciamento institucional existente



entre os vários organismos responsáveis pelas contas do Estado, designadamente a DGT, a DGCI e a DGO;

- ◆ grupos de contas cuja natureza dos saldos (activo ou passivo) pode evidenciar:
  - ◇ a falta de um controlo tempestivo que permite a manutenção de saldos iniciais ou finais de sentido contrário à regular movimentação das contas e a permeabilidade à realização de movimentos contrários às regras e aos critérios de contabilização:
    - ◆ contas de “Disponibilidades” com saldos passivos;
    - ◆ contas de “Terceiros” com saldos activos.
  - ◇ a existência de fluxos de informação deficientes que originam desfasamentos temporais entre a ocorrência do facto e o seu registo, com implicações ao nível da certificação final dos valores;
  - ◇ a manutenção em Operações Específicas do Tesouro de valores que constituem Receita Orçamental.
- ◆ grupos de contas que se inscrevem num circuito específico de arrecadação da receita (DGT, IR, IVA, DGAIEC), sendo a sua contabilização reveladora dos constrangimentos que existem nestes circuitos.

Dado o universo de contas que compõem o Plano de Contas do Tesouro e a morosidade na recolha de informações necessárias à caracterização de cada uma, foram analisadas apenas algumas rubricas contabilísticas, em que a sua escolha derivou da representatividade que essas rubricas têm nos grupos atrás referidos.

Esta análise é demonstrativa de um sistema de contabilização e controlo da actividade da Tesouraria do Estado que continua a acusar uma série de deficiências com graves implicações na produção de resultados, os quais não podem ser considerados fiáveis.

### 8.4.1 – Contas Centralizadoras das Caixas

A contabilização dos fluxos de fundos provenientes das contas bancárias receptoras das cobranças das tesourarias foi efectuada, até final de Abril de 1999, por recurso a contas de passagem para o Banco de Portugal. A partir dessa data, os fluxos de fundos deixaram de ser contabilizados nas referidas contas “*Centralizadoras das Caixas*”, passando a ser directamente registados na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, com o objectivo de acelerar a centralização dos recebimentos. Para o facto, contribuiu também a constatação de que as contas não estavam a ser devida e tempestivamente controladas, originando a manutenção de saldos credores até quase ao encerramento da Contabilidade do Tesouro e não cumprindo a finalidade para que tinham sido criadas.

A análise destas contas teve como objectivo essencial verificar quais os condicionalismos que justificaram a sua existência e de que forma estes condicionalismos podem ser indicativos para a detecção de problemas nas restantes contas de disponibilidades constantes do Plano de Contas do Tesouro.

Da análise à versão inicial da Contabilidade do Tesouro, disponibilizada em Julho de 2000, detectou-se que estas contas apresentavam saldos contrários à sua regular movimentação (saldos credores), por registarem valores transferidos para o Banco de Portugal sem registarem a (que deveria ser) prévia



entrada desses valores, provenientes das respectivas contas recebedoras, como é comprovado pela informação constante do quadro seguinte:

**Quadro VIII.2 – Saldos finais das Contas Centralizadoras das Caixas**

Contas Centralizadoras		Saldo Final (Versão Provisória da CT/99)		Saldo Final (Versão Final da CT/99)	
Cód.	Descritivo	Devedor	Credor	Devedor	Credor
0122501	Banco Borges & Irmão	0\$00	11.133.179\$00	0\$00	465\$00
0122502	Banco Comercial dos Açores	104\$00	0\$00	0\$00	0\$00
0122503	Banco Espírito Santo	0\$00	778.416.721\$00	0\$00	0\$00
0122504	Banco Fonsecas & Burnay	109.600.725\$80	0\$00	0\$00	0\$00
0122505	Banco Fomento & Exterior	55.099.018\$00	0\$00	0\$00	0\$00
0122506	Banco Internacional do Funchal	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
0122507	Banco Nacional Ultramarino	0\$00	3.036.515.908\$00	0\$00	0\$00
0122508	Banco Português do Atlântico	0\$00	666.340.425\$00	0\$00	0\$00
0122509	Banco Pinto & Sotto Mayor	0\$00	3.052.666.437\$00	0\$00	0\$00
0122510	Banco Totta & Açores	0\$00	359.318.001\$00	0\$00	0\$00
0122511	CEM <sup>(1)</sup> Angra do Heroísmo	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
0122513	Caixa Geral de Depósitos – TFP	106.299.608\$00	0\$00	0\$00	0\$00
0122514	Credit Lyonnais Portugal	0\$00	3.677.719.265\$00	0\$00	0\$00
0122515	Crédito Predial Português	0\$00	202.680.038\$00	0\$00	0\$00
0122516	Banco Mello	0\$00	1.160.599.141\$00	370.774\$00	0\$00
	<b>TOTAIS</b>	<b>270.999.455\$80</b>	<b>12.945.389.115\$00</b>	<b>370.774\$00</b>	<b>465\$00</b>

(1) Caixa Económica da Misericórdia.

O controlo interno destas contas era manifestamente insuficiente e inadequado pela dificuldade:

- ◆ em racionalizar, simplificar e integrar os fluxos de informação; os tesoureiros incidem a sua acção fiscalizadora sobre a confirmação dos depósitos efectuados nas respectivas contas recebedoras, a Direcção-Geral do Tesouro apenas confirmava a entrada de fundos na conta corrente do Tesouro em função da saída de fundos das contas centralizadoras; a actuação dos serviços intervenientes nesta área é limitada pela insuficiência dos meios humanos, pelo que esta área não foi considerada prioritária;
- ◆ em controlar as entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado; a confirmação das saídas de fundos nos extractos bancários das contas recebedoras das tesourarias, face às entradas de fundos nos extractos das contas centralizadoras das tesourarias nem sempre foi atempadamente efectuada, no pressuposto de ser automática a execução das transferências ordenadas pela Direcção-Geral do Tesouro; a existência de desfasamentos no cumprimento dessas ordens era propícia a desvios de fundos públicos da Tesouraria do Estado; esta movimentação de fundos revelava-se inútil e negativa para a gestão da Tesouraria, devido ao lapso de tempo entre a saída da conta recebedora e a reentrada na conta centralizadora e ao risco associado a eventuais irregularidades que podiam ser praticadas nesse período;

- ◆ em relevar os saldos da Tesouraria do Estado; estas contas não reflectiam a realidade contabilística; a correspondência entre os extractos contabilísticos e bancários apenas se verificava no final do ano, pois as reconciliações bancárias não eram efectuadas com a devida periodicidade que, no mínimo, deveria ser mensal.

Ao invés de promover a implementação de procedimentos que possibilitem o controlo eficaz destas contas, a DGT optou pela sua desactivação. Esta dificuldade de relevação contabilística das contas bancárias do Tesouro é também de salientar na nova contabilização das contas bancárias denominadas em euros.

Em sede do contraditório ao presente texto, a DGT apresentou os seguintes comentários como justificativos para a eliminação destas contas:

*“Conforme o Tribunal pôde constatar e referir detalhadamente no seu relatório, a passagem destes fundos por uma conta intermédia, dificultava muitíssimo o controlo exercido pela Tesouraria, inviabilizando um correcto acompanhamento e registo da movimentação destes fundos.*

*Efectivamente, não era possível automatizar a reconciliação e o controlo destas contas devido às diferentes práticas seguidas por cada banco, ao elevado número de créditos provenientes das contas recebedoras para as centralizadoras, e à impossibilidade de relacionar de forma directa e inequívoca os valores recebidos no Tesouro, provenientes das contas centralizadoras, com os depósitos efectuados pelos tesoureiros nas contas recebedoras.*

*Sendo assim e considerando que para o Tesouro não existia a mínima possibilidade de prejuízo, quer financeiro, quer operacional e que complementariamente ir-se-iam reduzir custos administrativos e eliminar operações e procedimentos internos sem qualquer valor acrescentado, optamos por promover formas mais eficazes e eficientes de controlo e acompanhamento dos fluxos financeiros provenientes das Caixas do Tesouro, eliminando as contas centralizadoras de passagem e obrigando os bancos a executarem uma transferência por dia e por cada conta recebedora, directamente para o Tesouro.*

*Desta forma, foi possível relacionar directa e inequivocamente os depósitos efectuados por cada tesoureiro na sua conta recebedora e o valor proveniente da mesma e chegado ao Tesouro por transferência bancária.*

*Esta simplificação de circuitos foi imposta aos bancos em Abril de 1999, com a abertura das novas contas em Euro e o encerramento das antigas em Escudos, associadas às contas centralizadoras.”*

A DGT alega ainda que

*“Pelo exposto e tendo em atenção todo o esforço que desenvolvemos e a nossa actuação junto dos bancos intervenientes, a nosso ver, os únicos prejudicados directos com as alterações efectuadas, não entendemos a crítica apresentada pelo Tribunal no último parágrafo deste ponto, em que se refere, “Ao invés de promover a implementação de procedimentos que possibilitem o controlo eficaz destas contas, a DGT optou pela sua desactivação.””,*

solicitando a indicação das vantagens práticas em termos de controlo e acompanhamento dos fluxos, resultantes da abertura de novas contas centralizadoras em euros, e dos procedimentos automatizados que possibilitariam um controlo eficaz.



O Tribunal, ao efectuar a análise destas contas, não pretendia criticar a sua eliminação por parte da DGT, mas verificar quais os procedimentos de registo e controlo utilizados nestas contas que originaram a eliminação e aferir se esses procedimentos eram extensíveis a outras contas bancárias do Tesouro. Desta análise, constatou-se que os procedimentos de registo e controlo eram insuficientes e inadequados, revelando-se a movimentação destes fundos inútil e negativa para a gestão da Tesouraria do Estado, pelo que as contas centralizadoras não cumpriam a finalidade de relevação contabilística dos fundos transferidos das contas receptoras das tesourarias para o Banco de Portugal.

Nesse sentido, a posição do Tribunal não é contrária à solução encontrada pela DGT. Simplesmente, o que o Tribunal defende é a promoção de procedimentos que possibilitem um controlo eficaz das contas de operações de tesouraria, em substituição de outras medidas.

Relativamente às saídas de fundos de contas bancárias do Tesouro passaram a ser registadas diariamente no sistema contabilístico, o facto dos lançamentos serem efectuados por digitação manual na aplicação informática que suporta a Contabilidade do Tesouro, limita claramente ou mesmo anula o benefício que poderia advir de um registo diário, individualizado por valores e contas bancárias de origem e destino, devido à necessidade de aumentar a afectação de recursos para registar essa movimentação, impedindo um controlo tempestivo sobre a mesma.

### **8.4.2 – Contas Receptoras expressas em euros**

Estas contas passaram a ser objecto de relevação contabilística a partir de Abril de 1999, ou seja, a partir deste período as transferências de fundos passaram a ser contabilizadas em novas contas a que foram atribuídos outros códigos (na aplicação informática que suporta a Contabilidade do Tesouro e no Sistema de Controlo da Cobrança), pelo que as contas antigas deixaram de ser movimentadas, à excepção de operações residuais de regularização dos valores aí registados.

Os extractos bancários das novas contas foram expressos em euros, passando a contabilização a ser efectuada pelo contravalor em escudos com a utilização de uma conta para arredondamentos.

Apesar da conta expressa em euros se destinar a substituir a conta expressa em escudos, a mera coexistência de duas contas receptoras de fundos com idêntica proveniência revelou uma nova deficiência na contabilização que consistiu em registar numa das contas operações efectivamente realizadas na outra.

A análise dos saldos finais destas contas revelou que à conta receptora dos fundos arrecadados pela tesouraria da Póvoa do Lanhoso correspondia o saldo de 1.000.513.785\$00, não constando do respectivo extracto o registo de qualquer transferência para o Banco de Portugal (de Abril a Dezembro de 1999), situação claramente irregular que evidencia a ineficácia do controlo. Em resposta, a DGT alega que a conta foi corrigida em Janeiro de 2000, movimento que não altera a posição do Tribunal por extemporâneo.

### **8.4.3 – Conta aberta no Banco Espírito Santo relativa a concessão à AENOR**

A análise do Balancete Anual da Contabilidade do Tesouro de 1999 revelou a criação de uma nova conta de disponibilidades no Plano de Contas do Tesouro como relativa à conta bancária aberta no Banco Espírito Santo para movimentação dos valores relacionados com o contrato de concessão, celebrado entre o Estado Português e o consórcio AENOR – Auto-Estradas do Norte, SA.

A movimentação verificada nesta conta é a que se segue:

**Quadro VIII.3 – Descrição dos movimentos relativos à conta do BES**

<b>Data efectiva do movimento</b>	<b>Valor</b>	<b>Movimento</b>
Julho de 1999	11.000.000.000\$00	Creditada a conta bancária aberta no Banco Espírito Santo para movimentação dos valores relacionados com o contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e o consórcio AENOR – Auto-Estradas do Norte, SA.
Setembro de 1999	52.787.584\$00	Creditada a conta bancária aberta no Banco Espírito Santo relativa à concessão à AENOR, pelo valor dos juros resultantes da remuneração desse capital pelo BES.
Durante este período, estes dois movimentos não foram reflectidos na Contabilidade do Tesouro e nem na Tesouraria do Estado.		
Setembro de 1999	11.052.787.584\$00	Transferência para a Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal; este registo foi efectuado por contrapartida a crédito de uma conta do Plano de Contas do Tesouro destinada a reflectir os fundos entrados na Tesouraria do Estado a favor do Instituto de Estradas de Portugal, sem que nesta conta se tenha registado qualquer entrada de fundos.
Outubro de 1999	11.000.000.000\$00	Pagamento ao Instituto de Estradas de Portugal por contrapartida do movimento contabilístico de débito da conta de “Depósitos Diversos”, que não dispunha de saldo para esse efeito.
	52.787.594\$00	Transferência do valor relativo aos juros para a conta “Juros de Depósitos Bancários” por contrapartida da conta de “Depósitos Diversos”, que não dispunha de saldo para esse efeito.
Estes foram os primeiros registos reflectidos na Contabilidade do Tesouro. A conta do BES, pertencente à classe das “Disponibilidades” passou a apresentar um saldo credor, contrário à sua regular movimentação. A conta de “Depósitos Diversos” foi movimentada para relevar uma saída de fundos a favor do Instituto de Estradas de Portugal e para afectar o valor dos juros à respectiva conta do Plano de Contas sem que tenham sido registadas quaisquer entradas com essas finalidades.		
Julho de 2000	11.052.787.584\$00	Movimento contabilístico para regularização da conta de “Depósitos Diversos”, indevidamente debitada; este movimento foi registado com data valor de 29/09/99.
	-10\$00	Movimento contabilístico para regularização da conta de “Depósitos Diversos”; este movimento foi registado com data valor de 19/10/99.
	11.052.787.584\$00	Movimento contabilístico para regularização da conta do BES
Estes foram os registos de regularização reflectidos na Contabilidade do Tesouro, sensivelmente um ano após a constituição dos factos susceptíveis de contabilização.		



A documentação relativa à movimentação verificada nessa conta bancária evidencia que a respectiva regularização consistiu na agregação da entrada de onze milhões de contos (em Julho) com o recebimento de quase cinquenta e três mil contos de juros para remuneração desse capital (em Setembro) e que, apesar de contabilizada com data de movimento em 29 de Setembro de 1999, essa regularização foi consequência da falta de registo dessas operações na Contabilidade do Tesouro só ter sido detectada em Julho de 2000, sensivelmente um ano após a constituição dos factos que geraram o fluxo financeiro.

Além da referida omissão verificaram-se outras, também só regularizadas na mesma altura, faltando designadamente registar os referidos fundos como afectos à conta de depósitos diversos; tal lapso não foi impeditivo da saída de onze milhões de contos daquela conta em Outubro de 1999 quando, por omissão, o valor entregue ainda não tinha sido contabilizado como previamente entrado.

Esta situação é um exemplo sintomático:

- ◆ 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.

#### 8.4.4 – Conta de “Outros Valores a Regularizar”

O controlo sobre a movimentação registada nesta conta revelou-se igualmente insuficiente porque intempestivo quanto à detecção e regularização dos factos seguintes:

- ◆ 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), como se comprova pelo quadro seguinte:

Quadro VIII.4 – Movimentação registada em 1999

Designação	Saldo Inicial Credor	Movimento verificada no ano		Saldo Final	
		Débito	Crédito	Devedor	Credor
Versão Provisória da CT/99	391.833.653\$00	49.220.699.542\$00	42.265.848.240\$00	6.563.017.649\$00	
Versão Final da CT/99		43.416.690.106\$00	43.181.205.780\$00		158.349.327\$00

- ◆ à semelhança de parte significativa das contas de terceiros não foi possível obter a composição do saldo credor final, no valor de 158.349.327\$00, por operação;
- ◆ verificou-se, para uma saída de fundos afectos a esta conta, que a correspondente entrada foi contabilizada noutra conta de valores a regularizar, devido ao encerramento da contabilidade depender da urgente regularização das contas bancárias; se o controlo da conta tivesse sido exercido de forma tempestiva, a consequente rectificação (a ter existido lapso) teria alterado o valor do saldo final da conta, o que não foi possível por já se encontrar encerrada a contabilidade de 1999, pelo que a correcção só pode ser efectuada na contabilidade do ano seguinte.

#### 8.4.5 – Contas relativas ao circuito das Autarquias

As divergências entre saldos de encerramento de 1998 e saldos de abertura de 1999, em rubricas de contas das Autarquias, e os saldos devedores da maior parte das rubricas destinadas ao registo do Imposto sobre Veículos foram consequência da falta de informação necessária para proceder à correcta imputação dos valores movimentados nas contas das Autarquias pelas respectivas rubricas; como consequência destes factos, as rubricas discriminativas das contas afectas às Autarquias foram eliminadas a partir de 2000, por não reflectirem a realidade contabilística nem permitirem efectuar qualquer tipo de controlo.

**Quadro VIII.5 – Rubricas das Câmaras Municipais com saldos divergentes**

Cód.	Descritivo	Saldo Final de 1998		Saldo Inicial de 1999	
		Devedor	Credor	Devedor	Credor
0202080007	CM – Impostos Directos		52.949\$00		0\$00
0202138007	CM – Impostos Directos		45\$00		0\$00
0202140003	CM – Impostos S/ Veículos	128.982.195\$00		302.758.931\$00	
0202152003	CM – Impostos S/ Veículos	20.873.719\$00		0\$00	
0202153003	CM – Impostos S/ Veículos	19.196.592\$00		0\$00	
0202208007	CM – Impostos Directos		1.074.032\$00		1.126.981\$00
0202213007	CM – Impostos Directos		17.053\$00		17.098\$00
0202214003	CM – Impostos S/ Veículos	173.776.736\$00		0\$00	

#### 8.4.6 – Contas de Adiantamentos nos termos do DL n.º 332/90 e do DL n.º 191/99

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de Junho, que aprova o novo regime da Tesouraria do Estado, foi autorizada, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 24 de Setembro de 1999, a criação de uma conta denominada “Antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado nos termos da alínea b) n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99 de 05 de Junho”. Esta conta veio substituir a conta de antecipação de receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90, devido à revogação deste diploma pela alínea a) do artigo 51º do Decreto-Lei n.º 191/99.



Nestas contas foram registados adiantamentos de fundos no valor de 62.695.665.544\$00, operações activas que vieram a ser integralmente regularizadas pela posterior afectação do valor das despesas orçamentais cuja utilização tinha sido antecipada.

Na conta relativa à antecipação de receitas ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 332/90, foram registados os seguintes adiantamentos:

**Quadro VIII.6 – Adiantamentos nos termos do Decreto-Lei n.º 332/90**

<b>Data do despacho autorizador</b>	<b>Destinatários/Finalidades</b>	<b>Valores</b>
31-12-1998	Comissão das Comunidades Europeias - Recursos Próprios	46.940.333.760\$00
28-04-1999	Ministério dos Negócios Estrangeiros - Apoio a Timor Leste	1.878.755.505\$00
09-06 e 14-06-1999	Região Autónoma da Madeira	1.349.585.915\$00
18-08-1999	Região Autónoma dos Açores	149.994.000\$00
01-09-1999	Comissão das Comunidades Europeias - Recursos Próprios	222.066.996\$00
<b>Total</b>		<b>50.540.736.176\$00</b>

É de referir que os dois últimos movimentos ainda foram registados nesta conta, apesar de terem sido efectuados após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191/99, porque

- ◆ à data da realização dos adiantamentos, ainda não tinha sido criada a conta de antecipações de fundos nos termos daquele diploma e
- ◆ o disposto no n.º 1 do artigo 50º do referido Decreto-Lei previa a manutenção do regime anterior enquanto não estivessem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação do mesmo diploma.

Verificou-se ainda que continua por regularizar o saldo credor originado nesta conta em 1998, o qual não foi objecto de reposição conforme tinha sido recomendação do Tribunal de Contas.



Os restantes adiantamentos já foram registados na conta de antecipações de fundos e constam do quadro seguinte:

**Quadro VIII.7 – Adiantamentos nos termos do Decreto-Lei n.º 191/99**

<b>Data do despacho autorizador</b>	<b>Destinatários/Finalidades</b>	<b>Valores</b>
30-09-1999	COSEC	386.605.777\$00
23-12-1999	Recursos Próprios Comunitários	9.584.208.276\$00
24-09-1999	Ministério dos Negócios Estrangeiros - Nações Unidas/Timor Leste	963.022.384\$00
28-12-1999	Ministério dos Negócios Estrangeiros -Gab. Com. Ap. Transição Timor Leste	32.112.008\$00
28-12-1999	Ministério dos Negócios Estrangeiros - UNTAET <sup>(1)</sup>	1.188.980.923\$00
<b>Total</b>		<b>12.154.929.368\$00</b>

(1) United Nations Transitional Administration in East Timor.

#### 8.4.7 – Conta do “Fundo de Estabilização Tributário”

O procedimento utilizado para registar a cobrança de 1998 atribuída ao Fundo de Estabilização Tributário, consistiu na dedução das receitas consignadas (de valor superior a 4,3 milhões de contos) à cobrança inscrita na tabela da Direcção-Geral do Tesouro e conseqüente transferência para a conta relativa ao referido fundo autónomo.

Para 1999, as receitas consignadas ao Fundo (mais de 5,3 milhões de contos) e também abatidas à cobrança inscrita na tabela da Direcção-Geral do Tesouro, foram transferidas para a conta de “Restituição de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95-DGT”, tendo o respectivo valor só sido registado na conta do Tesouro afectada ao Fundo em Junho de 2000.

**Quadro VIII.8 – Movimentação registada em 1998 e 1999**

<b>Ano</b>	<b>Saldo Inicial Credor</b>	<b>Débitos</b>	<b>Créditos</b>	<b>Saldo Final</b>	
				<b>Devedor</b>	<b>Credor</b>
1998		6.138.371.000\$00	10.461.687.349\$00		4.323.316.349\$00
1999	4.323.316.349\$00	4.345.600.000\$00	22.283.408\$00	243\$00	

Os processos de contabilização através de deduções às receitas orçamentais infringem o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), que o Tribunal considera como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao estipulado nesse diploma, como tem sido referido nos sucessivos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado.

A dedução efectuada à receita cobrada de 1999 também não cumpriu o disposto no próprio Decreto-Lei n.º 113/95, porque para esse efeito os valores consignados deveriam ter sido registados



autonomamente como restituições e não abatidos à receita cobrada; por outro lado, o tratamento de receitas consignadas como restituições também seria irregular por não se tratar de restituir cobranças indevidas mas de afectar parte da cobrança a uma finalidade específica.

A DGO, ao pronunciar-se sobre o texto da presente área, reafirma a posição que tem vindo a defender desde há alguns anos:

*“- a forma de regularização, por abate à receita bruta, em movimento escritural levado a efeito na tabela da Direcção-Geral do Tesouro não merece a nossa concordância, tanto mais não fosse, pela circunstância, de nem teoricamente, em nossa opinião, ser possível escriturar receitas brutas negativas.*

*- como já tem sido transmitido em comentários a Projectos de Parecer a Contas do Estado anteriores, não partilhamos da ideia do Tribunal de que o diploma que regula o pagamento dos reembolsos/restituições contrarie o disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.”*

Mais uma vez se refere que a posição do Tribunal é consequência do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91 determinar que todas as receitas devem ser inscritas no Orçamento do Estado sem dedução alguma de encargos de cobrança ***ou de qualquer outra natureza***; verifica-se que os valores inscritos na CGE são designados como receitas líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela respectiva lei do enquadramento, a qual não admite qualquer excepção a essa regra.

Relativamente à questão do tratamento de receitas consignadas como restituições, a DGO alega:

*“- também não concordamos com a observação que seria irregular o tratamento destas receitas consignadas como restituições. De facto e, em certas situações, é a solução que esta Direcção-Geral apresentou à consideração superior. Na verdade, e em nossa opinião, o que está em causa nos reembolsos/restituições, são as devoluções de importâncias que determinadas entidades receberam indevidamente, ainda que, em alguns casos, as entregas na tesouraria do Estado tenham sido as devidas, a sua catalogação é que não foi a correcta.”*

Entende o Tribunal que, por definição, a figura da restituição implica a devolução de receita indevidamente cobrada à entidade que a entregou, pelo que, salvo melhor opinião, a reafecção de importâncias cobradas a uma finalidade específica não se enquadra neste conceito.

**Quadro VIII.9 – Receita destinada ao FET abatida na Tabela da DGT**

Classificação Económica da Receita	Valor Abatido
<b>IMPOSTOS DIRECTOS</b>	
IR das Pessoas Singulares (IRS)	-1.080.040.200\$00
IR das Pessoas Colectivas (IRC)	-1.324.716.896\$00
Imposto sobre as Sucessões e Doações	-17.958.689\$00
Impostos Abolidos pelos DL 442-A/88 e 442-B/88	-10.066.671\$00
Impostos Directos Diversos	-3.049.558\$00
	-2.435.832.014\$00
<b>IMPOSTOS INDIRECTOS</b>	
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos	-2.610\$00
Imposto sobre o Valor Acrescentado	-2.220.963.598\$00
Imposto Automóvel	-6.758\$00
Imposto de Consumo sobre Bebidas Alcoólicas	-19.813\$00
Imposto Interno de Consumo	-100.172\$00
Imposto do Selo	-97.864.323\$00
Imposto sobre Minas	-55.714\$00
Imposto e Taxas s/Espectáculos e Divertimentos	-64.841\$00
Impostos Indirectos Diversos	-3.685.968\$00
	-2.322.763.797\$00
<b>TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES</b>	
Taxas Adicionais	-265\$00
Taxas Diversas	-3.103.887\$00
	-3.104.152\$00
<b>MULTAS E OUTRAS PENALIDADES</b>	
Juros de Mora	-535.019.396\$00
Taxa de Relaxe	-507\$00
Multas e Penalidades Diversas	-1.100.376\$00
Coimas e Processos de Contra Ordenação	-39.146.341\$00
	-575.266.620\$00
<b>VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES</b>	
Venda de Bens Duradouros	-10.373\$00
Venda de Bens Não Duradouros	-160\$00
Serviços - Administrações Públicas, Outros Serviços	-1.483.630\$00
Serviços – Serviços Diversos	-6.897\$00
	-1.501.060\$00
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	
Outras	-96.525\$00
	-96.525\$00
<b>TOTAL ABATIDO ÀS RECEITAS CORRENTES</b>	-5.338.564.168\$00
<b>EMPRÉSTIMOS A MÉDIO E LONGO PRAZOS – OUTROS SECTORES</b>	
Empréstimos a Médio e Longo Prazos - Outros Sectores	-7.820\$00
<b>TOTAL ABATIDO ÀS RECEITAS DE CAPITAL</b>	-7.820\$00
<b>REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS</b>	
Receitas Gerais	-160.917\$00
<b>TOTAL ABATIDO ÀS REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS</b>	-160.917\$00
<b>TOTAL ABATIDO À RECEITA ORÇAMENTAL</b>	-5.338.732.905\$00



#### 8.4.8 – Contas de “Receitas Cobradas através dos Tribunais Tributários de 1.ª Instância” e de “Execuções Fiscais”

A análise à documentação de suporte da movimentação registada nestas contas permitiu concluir que a diminuição dos saldos finais destas contas face a 1998, não ficou a dever-se à alteração dos procedimentos genéricos de registo e controlo que caracterizam as contas de terceiros na Contabilidade do Tesouro nem à alteração dos procedimentos específicos adoptados para estas contas receptoras de cobranças coercivas.

No quadro seguinte, apresenta-se a movimentação ocorrida nestas contas para o ano de 1999:

**Quadro VIII.10 – Movimentação registada em 1999**

<b>Receitas Cobradas através dos Tribunais Tributários de 1.ª Instância</b>			
<b>Saldo inicial credor</b>	<b>Débito</b>	<b>Crédito</b>	<b>Saldo final credor</b>
5.754.982.335\$00	11.424.161.388\$00	10.481.082.126\$50	4.811.903.073\$50
<b>Execuções Fiscais</b>			
<b>Saldo inicial credor</b>	<b>Débito</b>	<b>Crédito</b>	<b>Saldo final credor</b>
367.798.686\$00	152.451.743\$00	91.629.321\$00	306.976.264\$00

Os procedimentos de registo e controlo nestas contas estão dependentes da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação tornando o processamento administrativo moroso e falível (arquivo das guias relativas aos valores arrecadados até à recepção dos pedidos das verbas, conferência manual se a verba reclamada foi previamente arrecadada e elaboração do documento para autorização e pagamento do valor reclamado).

Note-se que, apesar do saldo final da conta de “Receitas Cobradas através dos Tribunais Tributários de 1.ª Instância” registar uma descida face ao ano de 1998, entende o Tribunal de Contas que esta descida não está relacionada com a alteração nos procedimentos genéricos de registo e controlo que caracterizam as contas de operações específicas do Tesouro nem com a alteração nos procedimentos específicos adoptados para estas contas receptoras de cobranças coercivas, mas com a identificação dos valores referentes ao Crédito Agrícola de Emergência e à menor entrada de fundos.

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto, a DGAIEC acrescenta, relativamente às receitas cobradas através dos Tribunais Tributários de 1.ª Instância:

*“(...) ao nível da gestão desta conta pela DGT, que a informação deverá ser detalhada em função dos serviços administradores que deverão contabilizar a receita (Alfândegas) e dos serviços cobradores (Repartições de Finanças).”*

As saídas da conta de “*Execuções Fiscais*” referem-se a pagamentos por cheque ou por transferência bancária para diversas entidades, sendo os chefes de repartição de finanças (actuais serviços de finanças) alguns dos destinatários mais comuns, os quais por sua vez procedem à reafecção dessas verbas, acontecendo com frequência, dada a natureza dos depósitos, a sua conversão em Receita do Estado ou o seu retorno a contas de terceiros.

Verifica-se assim 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.

A DGT, ao pronunciar-se sobre esta questão, afirma concordar com os comentários efectuados pelo Tribunal e ter tentado resolver a situação junto da DGCI, através de proposta para a abertura de contas no Tesouro em substituição das contas bancárias existentes, não tendo ainda obtido resposta por parte dessa Direcção-Geral.

Os pagamentos efectuados pelo Tesouro constituem-se como mais um ponto fraco no controlo da movimentação desta conta, uma vez que se traduzem em saídas de fundos da Tesouraria do Estado destinadas à cobrança de dívidas fiscais traduzida pela arrecadação de receitas públicas (orçamentais ou não) nas TFP (actuais Tesourarias de Finanças), regressando novamente à Tesouraria do Estado e à conta corrente do Tesouro.

#### 8.4.9 – Contas de “Depósitos Diversos” e de “Depósitos de Diversas Proveniências”

Apesar de nestas contas de âmbito genérico se ter verificado um decréscimo nos saldos finais, face a 1998, devido à regularização de movimentos efectuados em anos anteriores, foram ainda registadas operações de natureza diversa, através de procedimentos que têm vindo a ser criticados por manifesta insuficiência de controlo.

Da análise efectuada à Contabilidade do Tesouro referente ao ano de 1999 verificou-se que os saldos das rubricas em análise continuam a apresentar valores que se têm mantido elevados, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro VIII.11 – Saldos de 1997 a 1999**

<b>Depósitos Diversos</b>		
<b>Ano</b>	<b>Saldo Inicial Credor</b>	<b>Saldo Final Credor</b>
1997	23.687.255.399\$00	23.852.414.145\$00
1998	23.852.414.145\$00	24.521.109.314\$00
1999	24.521.109.314\$00	22.665.019.750\$00
<b>Depósitos de Diversas Proveniências</b>		
<b>Ano</b>	<b>Saldo Inicial Credor</b>	<b>Saldo Final Credor</b>
1997	18.093.996.348\$00	15.892.734.922\$00
1998	15.892.734.922\$00	15.333.209.180\$00
1999	15.333.209.180\$00	14.504.078.027\$00



Verificou-se também que a movimentação nestas contas em 1999 não correspondeu apenas a regularizações dos valores existentes, mas também a nova afectação de fundos entrados nestas contas, conforme se pode observar nos quadros seguintes:

**Quadro VIII.12 – Movimentação registada em 1999**

<b>Depósitos Diversos</b>			
<b>Movimentos verificados no ano</b>			
<b>Saldo Inicial Credor</b>	<b>Mov. Débito</b>	<b>Mov. Crédito</b>	<b>Saldo Final Credor</b>
24.521.109.314\$00	15.008.916.698\$00	13.152.827.134\$00	22.665.019.750\$00
<b>Depósitos de Diversas Proveniências</b>			
<b>Movimentos verificados no ano</b>			
<b>Saldo Inicial Credor</b>	<b>Mov. Débito</b>	<b>Mov. Crédito</b>	<b>Saldo Final Credor</b>
15.333.209.180\$00	4.123.174.760\$00	3.294.043.607\$00	14.504.078.027\$00

Em relação à conta de “Depósitos Diversos”, sobre a qual o Tribunal se tem vindo a pronunciar nos últimos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, verificou-se que, com alguma frequência, são contabilizadas operações que posteriormente virão a ter expressão na Conta Geral do Estado.

Para obviar esta situação, a DGT providenciou no sentido de, durante o exercício de 2000, não serem efectuados na conta de “*Depósitos Diversos*” quaisquer movimentos, com o objectivo de analisar, afectar e, se possível, regularizar os montantes que permaneciam em saldo. Foram já identificados cerca de 9 milhões de contos que representam 40% do saldo final de 1999.

**Quadro VIII.13 – Valores identificados na conta de “Depósitos Diversos”**

<b>Proveniência</b>	<b>Valor</b>	<b>Destino</b>
Devoluções efectuadas por diversas Instituições de Crédito no âmbito do Crédito Agrícola de Emergência (CAE)	23.262.208\$50	A transferir p/ conta “Recuperações de Créditos no âmbito do CAE”
Transferência da ex -Direcção-Geral IA	122.908.343\$00	Em fase de apreciação
Transferência da ex -Direcção-Geral IA	24.908.128\$80	Em fase de apreciação
Transferência da ex -Direcção-Geral IA	2.682.721\$10	Em fase de apreciação
Cobranças realizadas pelo Instituto Nacional de Habitação (1992/ 1998), relativas a créditos do ex-Fundo Fomento Habitação	3.626.613.317\$00 (1)	O Instituto Nacional de Habitação deve discriminar os montantes p/ permitir a escrituração orçamental
Transferência da NESTE(2) p/ regularização da dívida da Empresa de Polímeros de Sines ao Estado	5.190.042.248\$00(1)	A transferir p/ escrituração orçamental
<b>Total</b>	<b>8.990.416.966\$40</b>	

(1) Os valores identificados como relativos a execução orçamental totalizam 8.816.655.565\$00.

(2) Sociedade Petroquímica Finlandesa.

Devido a erros de escrituração, foram também contabilizadas na conta de “Depósitos de Diversas Proveniências”, verbas que devem constituir receita do Estado.

Atendendo à informação disponível e ao método de contabilização vigente, o Tribunal não pode deixar de continuar a recomendar a análise, identificação dos beneficiários e destino a dar aos montantes contabilizados nestas rubricas.

Tendo em conta os resultados da análise realizada às contas seleccionadas na Contabilidade do Tesouro e sem prejuízo das recomendações de carácter genérico previamente efectuadas na análise crítica do modeb de contabilização, o Tribunal de Contas entende ainda formular ou reiterar as seguintes recomendações:

- ◆ definição de 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, ou seja, só para a versão final da contabilidade;
- ◆ elaboração de 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, o que não é possível sem um controlo efectivo sobre a respectiva movimentação;
- ◆ registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique;
- ◆ a regularização dos saldos das contas cujas regras de movimentação não permitem a existência ou a manutenção indeterminada de saldos;
- ◆ a instituição de procedimentos para registo e controlo que possibilitem a discriminação permanente dos valores que constituem os saldos das contas, por operação específica ou por beneficiário.

Ainda no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 1999, o artigo 65.º da Lei do Orçamento para 1999 dispõe que os saldos activos registados no final do ano nas contas de operações de tesouraria referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, poderão transitar para o ano económico seguinte, até um limite máximo de 30 milhões de contos, não contando para este limite os montantes depositados nas contas da classe “Disponibilidades e aplicações” e os saldos correspondentes ao período complementar da receita.

Pela análise dos valores inscritos no Quadro 4.3.B – “Desenvolvimento das entradas e saídas de fundos na Tesouraria do Estado e dos movimentos, em dinheiro, verificados nas contas de operações de tesouraria, com indicação de saldos e movimentos”, constante da CGE, verificou-se que os saldos activos registados no final de 1999 são os seguintes:

**Quadro VIII.14 – Saldos activos registados no final de 1999**

Rubricas	Valor
Valor global dos saldos activos	804.143.458.992\$30
Valor global das "Disponibilidades e Aplicações"	- 735.898.760.331\$60
Saldos correspondentes ao período complementar da receita	- 64.940.957.063\$00
<b>Total dos saldos activos</b>	<b>3.303.741.597\$70</b>



## 8.5 – Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro de 1999

No âmbito do presente capítulo procedeu-se ainda à análise do Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro do ano em apreço. Tal como já aconteceu em 1998, no Volume I da Conta Geral do Estado são apresentadas duas versões do Balanço de Tesouraria, um elaborado pela DGO e que faz parte do Relatório da Conta (Quadro 1.4.6.1.A) e outro, elaborado pela DGT, que reflecte os resultados apurados pela Contabilidade do Tesouro (Quadro 4.3.C) e que faz parte integrante da Conta.

A apreciação destes dois documentos suscita os seguintes comentários:

- ◆ apesar de já no âmbito do exercício do contraditório sobre o projecto de Parecer sobre a CGE de 1998, tanto a DGO como a DGT terem demonstrado intenção de harmonizar procedimentos, relativamente à elaboração destes documentos, os mesmos continuaram a apresentar estruturas e graus de desagregação diferentes (apesar de terem o mesmo documento de detalhe), dificultando pois a comparação;
- ◆ continuam a ser utilizados diferentes critérios de elaboração dos Balanços pela DGT e pela DGO, quer em termos de agregação ou desagregação das contas quer no que respeita à natureza dos saldos (activos ou passivos); esta última situação verifica-se para a rubrica de terceiros “Produto de Empréstimos – Período Complementar da Receita de 99”, no valor de 64,941 milhões de contos que no documento elaborado pela DGT consta dos saldos activos enquanto no documento elaborado pela DGO é apresentado como um abate aos saldos passivos, o que em termos contabilísticos não assume o mesmo significado, já que, pelo princípio da não compensação, não se devem compensar saldos de contas activas com contas passivas; aliás, este saldo é apresentado pela DGT no conjunto dos saldos activos das contas de Terceiros, originando a ultrapassagem do limite de 30 milhões de contos, constante da Lei do Orçamento do Estado;
- ◆ mantém-se o desconhecimento, por parte dos dois organismos responsáveis pela apresentação do Balanço da Tesouraria do Estado, da distribuição dos saldos passivos entre operações orçamentais e operações de tesouraria:
  - ◇ para a DGO, esta dificuldade verifica-se para os “Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado”, no valor de 624,756 milhões de contos, correspondentes às contas constantes das rubricas “Recursos Alheios do Tesouro”(no valor de 521,192 milhões de contos) e “Outros Devedores e Credores”, (no valor de 121,692 milhões de contos), apresentados pela DGT; estas duas rubricas totalizam 642,884 milhões de contos, pelo que existe uma diferença, face ao valor explicitado pela DGO, no valor de 18,127 milhões de contos, registado noutra rubrica que não foi possível determinar, facto que reflecte quer a dualidade de critérios de contabilização quer a falta de coordenação entre estes dois organismos;
  - ◇ no que respeita às contas cujos saldos se encontram incluídos em “Saldos resultantes de operações efectuadas pelo Tesouro sem expressão orçamental”, a DGO integra, nestes saldos, os valores referentes às contas de “Depósitos Diversos” e de “Depósitos de Diversas Proveniências”, incluídos pela DGT na rubrica de “Credores por Execuções Fiscais e Depósitos em Cofre do Tesouro”, que com alguma frequência assumem expressão orçamental (como já foi referido no ponto 8.4.9 deste Capítulo), pelo que este critério de contabilização é de difícil compreensão pelo Tribunal.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO teceu as seguintes considerações:



*“- quanto ao conteúdo dos balanços de tesouraria, em 31/12/99, elaborados respectivamente por esta Direcção-Geral e pela Direcção-Geral do Tesouro, achamos que ambos apresentam os mesmos valores globais, como não podia deixar de ser, embora, parcelarmente, a filosofia que está subjacente à sua feitura, seja completamente diferente. (...) enquanto o elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro, é um mero resumo dos saldos em 31/12, o elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento procura ir mais além ao fazer o enquadramento (agregação) dos vários saldos.(...) embora conscientes que a agregação não será a perfeita, também não sabemos até onde possa não ser a correcta.*

*(...) quanto ao saldo apresentado em “Produto de empréstimos”, julgamos, salvo melhor opinião, que a forma como o apresentamos no balanço de tesouraria é a mais correcta, na medida em que esse dinheiro em 31/12 não existia na Tesouraria do Estado.”*

O Tribunal de Contas mantém o que sobre a estrutura dos dois documentos referiu, recomendando que haja uma harmonização de procedimentos na elaboração do Balanço de Tesouraria entre a DGT e a DGO. No que se refere à agregação dos saldos efectuada pela DGO, o que o Tribunal questiona é o critério de contabilização utilizado na agregação, que pode integrar realidades diferentes (como é o caso de operações com e sem expressão orçamental).

Quanto à questão dos 64,9 milhões de contos respeitante ao produto de empréstimos utilizados na cobertura das necessidades brutas de financiamento, a afirmação que o Tribunal faz é no sentido de os saldos serem apresentados no Balanço de acordo com a sua natureza (activos ou passivos), o que não acontece nesta situação em que este saldo activo é registado como um abate aos saldos passivos, o que não é efectivamente a mesma coisa.

Relativamente a este assunto, a DGT considera não ser necessário que constem dois tipos de Balanços de Tesouraria na Conta Geral do Estado, defendendo que:

*“Cabendo ao Tesouro a elaboração do Balanço da Tesouraria, evidenciando as contas daquela que pensa ser a forma mais adequada à análise da sua actividade, parecem-nos que a solução desta situação passará pela inclusão, no Relatório da Conta elaborado pela DGO, de um quadro sintético que ilustre os valores comentados no texto, tendo como origem natural o Balanço da Tesouraria e o próprio Desenvolvimento das Contas de Operações de Tesouraria (Quadro 4.3.B) sempre que julgado necessário.”*

Da análise comparativa das contas representadas no Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro de 1998 e no Balanço de igual período de 1999 (ambos da DGT), verifica-se que a conta de “Mais Valias”, cuja permanência dos valores depositados nesta conta de operações de tesouraria tem sido criticada pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado por corresponderem a mais valias obtidas na colocação de dívida pública a serem transferidas para Receita do Estado, foi saldada por transferência integral do seu saldo, no valor de 73.140.200.684\$00, para Receita do Estado, consubstanciando-se numa das operações de encerramento da CGE de 1999.

É ainda importante referir que do confronto entre estes dois balanços resultou ainda a constatação de que a DGT providenciou no sentido de saldar as contas de operações financeiras de troca das condições acordadas (*swaps*) relativas a anos anteriores, de acordo com a solicitação do Instituto de Gestão do Crédito Público, tendo sido transferido para receita orçamental o valor de 23.355.335.027\$00.



## Tribunal de Contas

---

O Tribunal de Contas, perante os factos expostos, não pode deixar de reconhecer que a utilidade do Balanço de Tesouraria, tal como é elaborado, fica aquém do que seria desejável, nomeadamente no cumprimento dos princípios contabilísticos enunciados no Regime da Tesouraria do Estado.

Instada a pronunciar-se sobre este capítulo do Parecer, a DGCI não respondeu.





***CAPÍTULO IX***

*Operações de Encerramento  
da Conta*





## IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

### 9.1 – Encerramento da Conta

As operações de encerramento da Conta de 1999 cingiram-se, como em anos anteriores, às chamadas "operações de fim de ano", as quais se passam a analisar.

#### a) Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT

Conforme se fez referência no ponto 3.1.1 do capítulo III, em 1999, nas operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/00 e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/99, diminuindo a despesa deste ano, verificaram-se antecipações de reposições, totalizando 2.136.746 contos.

A retroacção das reposições constante da tabela da DGT foi autorizada por despacho da Subdirectora-Geral do Orçamento, de 16/10/00, por subdelegação do Secretário de Estado do Orçamento, com fundamento legal no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto<sup>1</sup>. A informação dos Serviços Gerais da Conta sobre a qual recaiu esse despacho e o Relatório da Conta referem genericamente as finalidades da retroacção dessas reposições:

*"Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas dotações, autorizações inferiores aos pagamentos;*

*Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos;*

*Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se uma perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada".*

De acordo com esse despacho, foram retrotraídas reposições, que ascenderam à importância acima referida, que foi escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/99, por contrapartida da "saída" da conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental", correspondendo ao movimento inverso na contabilidade do ano de 2000, de abatimento na receita orçamental de "reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

---

<sup>1</sup> Que estabelece a regra da contabilização das reposições em conta do ano em que forem efectuadas, com excepção da sua retroacção ao ano da realização da despesa "quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos", mediante despacho do Director-Geral do Orçamento.

As referidas reposições dizem respeito aos seguintes Ministérios:

**Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios**

Ministérios	Reposições retrotraídas	
	Em valor	Em %
Encargos Gerais da Nação	1 005 569\$00	0,0
Defesa Nacional	- \$ -	-
Negócios Estrangeiros	100 855 833\$00	4,7
Finanças	- \$ -	-
Administração Interna	- \$ -	-
Equipamento, Planeamento e Administração do Território	93 911 854\$00	4,4
Justiça	- \$ -	-
Economia	3 466 715\$00	0,2
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	539 443 059\$00	25,2
Educação	306 437 464\$00	14,3
Saúde	- \$ -	-
Trabalho e Solidariedade	- \$ -	-
Ambiente	1 091 557 563\$00	51,1
Cultura	67 649\$00	0,0
Ciência e Tecnologia	- \$ -	-
<b>Total</b>	<b>2 136 745 706\$00</b>	<b>100,0</b>

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas aumentou 716.214 contos (+50,4%)<sup>1</sup>.

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério do Ambiente apresenta o maior valor, 1.091.557 contos (51,1%), seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 539.443 contos (25,2%) e da Educação, 306.437 contos (14,3%), representando os restantes 199.307 contos (9,3%).

A quase totalidade das verbas retroagidas, 2.044.597 contos (95,7%) refere-se a reposições dos saldos efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, de verbas transferidas para esses serviços e não utilizadas<sup>2</sup>.

Na retroacção de saldos repostos, assume especial relevância a reposição, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações do capítulo 50 – "Investimentos do Plano" de

<sup>1</sup> Nos anos anteriores, a retroacção de reposições ascendeu, respectivamente, a: 1.171 milhares de contos (1995), 1.487 milhares de contos (1996), 1.058 milhares de contos (1997) e 1.420 milhares de contos (1998).

<sup>2</sup> A reposição dos saldos não utilizados das verbas orçamentais deverá ser realizada até 14 de Fevereiro do ano económico seguinte (cfr. o n.º 9 do art.º 4.º do DL n.º 459/82, de 26 de Novembro, com as excepções previstas no art.º 14.º do DL n.º 161/99, de 12 de Maio - decreto de execução orçamental para 1999).



alíneas com a classificação económica "compensação em receita-CEE", que totalizaram 2.033.861 contos, isto é, 95,2% das reposições retrotraídas.

No quadro seguinte, em resultado da análise pelos serviços do Tribunal das guias de reposição remetidas pelas Delegações da DGO, identificam-se os montantes correspondentes às diferentes situações relativas às reposições retrotraídas:

**Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade**

(em contos)

Ministérios	Pagamentos que excederam as dotações	Despesa com contrapartida em receita		Outras situações	Total
		Capº 50, al. Z), V) e U)	Sudiv. 97, 99 e Capº 80		
Encargos Gerais da Nação	-	1 006	-	-	1 006
Defesa Nacional	-	-	-	-	-
Negócios Estrangeiros	14 451	86 405	-	-	100 856
Finanças	-	-	-	-	-
Administração Interna	-	-	-	-	-
Eq. Planeamento e Adm. do Território	13	22 095	61 303	10 501	93 912
Justiça	-	-	-	-	-
Economia	-	467	3 000	-	3 467
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	-	539 285	158	-	539 443
Educação	-	292 992	12 594	851	306 437
Saúde	-	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade	-	-	-	-	-
Ambiente	-	1 091 558	-	-	1 091 558
Cultura	-	53	-	14	67
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>14 464</b>	<b>2 033 861</b>	<b>77 055</b>	<b>11 366</b>	<b>2 136 746</b>
<b>Estrutura</b>	<b>0,7%</b>	<b>95,2%</b>	<b>3,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>100%</b>

**a.1) Retroacções relativas a pagamentos que excederam as dotações orçamentais**

Como se observa no quadro seguinte, relativamente aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, se a DGO não tivesse procedido à retroacção das correspondentes reposições, os valores autorizados pela respectiva Delegação teriam excedido o montante orçamentado. Tal situação constitui 0,7% do total das reposições retrotraídas e diz respeito às seguintes dotações:



**Quadro IX.3 – Autorizações de despesa que excederam as respectivas dotações**

Cl. Orgânica			Designação		Total da Reposição retroagida	Importância retroagida que excedia a dotação
Cap	Div	Subdiv.				
<b>Ministério dos Negócios Estrangeiros</b>						
50	03	01	Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas	SS		
			07.01.08 – "Aquisição de Bens de Capital – Investimentos – Maquinaria e Equipamento"		14 450 833\$00	14 450 833\$00
<b>Total M. Negócios Estrangeiros</b>					<b>14 450 833\$00</b>	<b>14 450 833\$00</b>
<b>Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território</b>						
03	04	01	Instituto Português de Cartografia e Cadastro	SA		
			01.03.03 – "Despesas com o Pessoal – Segurança Social – Prestações Complementares"		15 350\$00	12 930\$00
<b>Total M. Equip., Plan. e da Adm. do Território</b>					<b>15 350\$00</b>	<b>12 930\$00</b>
<b>Total</b>					<b>14 466 183\$00</b>	<b>14 463 763\$00</b>

SS – Serviços simples  
SA – Serviços com autonomia

As reposições foram efectuadas em 11/01/00 (Ministério dos Negócios Estrangeiros) e 16/06/00 (Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território).

**a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita**

Conforme se assinalou anteriormente, do total de reposições retroagidas, 2.033.861 contos (95,2%), referem-se à retroacção dos saldos das dotações do capítulo 50 – "Investimentos do Plano", classificadas pelas alíneas U - "Com compensação receita – CEE – FSE", V - "Com compensação receita – CEE – Outras" e Z - "Com compensação receita – CEE". Estas dotações estão sujeitas a duplo cabimento, sendo a contrapartida da despesa constituída por verbas de fundos comunitários, a converter em receita orçamental<sup>1</sup>.

Desse valor retroagido, 1.091.558 contos (53,7%) respeitam a serviços dependentes do Ministério do Ambiente, 539.285 contos (26,5%) ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e 292.992 contos (14,4%) ao Ministério do Educação, representando os restantes Ministérios 5,4% (110.026 contos).

A situação é idêntica à analisada nos últimos Pareceres. Assim, e atendendo às informações anteriormente prestadas pela 14ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, a retroacção visa

<sup>1</sup> Nos termos da Circular da DGO n.º 1265-A (Instruções sobre o controlo da execução do Orçamento do Estado para 1999): "As dotações inscritas no capítulo 50 sob rubricas de "compensação em receita" subordinadas às alíneas U, V e Z só poderão ser disponibilizadas após ter sido confirmada pela DGT a efectiva entrada da receita". Estas classificações económicas são utilizadas nos orçamentos dos serviços que têm apenas autonomia administrativa, integrados no Orçamento do Estado, para distinguir nas dotações dos respectivos programas do capítulo 30, a comparticipação comunitária da comparticipação nacional (esta classificada através da alínea Y). Para a disponibilização destas verbas, a Delegação da DGO oficia à DGT, para que proceda à cativação da verba (entrada na conta de operações de tesouraria "Verbas Cativas para o OE/99", para posterior entrada em receita orçamental, por saída dessa conta), procedendo à autorização após a confirmação pela DGT.



equiparar o valor das verbas comunitárias que passam a constituir receita orçamental de 1999 à sua utilização pelos serviços utilizadores, através da correcção da despesa orçamental relativa a essas alíneas Z, V e U aos valores efectivamente pagos e da contabilização da correspondente receita orçamental nesses mesmos montantes.

Ainda no que respeita ao acerto de despesas com contrapartida em receita, como se indica no quadro IX.2, verifica-se que 77.055 contos (isto é, 3,6% das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias, de diversos serviços com autonomia apenas administrativa ou também financeira.

### **a.3) Retroacção de outras reposições constantes da tabela da DGT**

Relativamente ao valor residual referenciado no quadro IX.2 em "outras situações", totalizando 11.366 contos (0,5% das retroacções), o mesmo abrange, por um lado, a retroacção de reposições pagas por diversos serviços integrados no Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, no valor total de 10.501 contos, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos, e por outro, as dos Ministérios da Educação e da Cultura motivadas, respectivamente, pelo processamento em duplicado de uma requisição de fundos (851 contos) e pela classificação incorrecta, em termos económicos, de um pagamento efectuado (14 contos).

Na sua resposta, refere a DGO não ter *"quaisquer comentários a fazer, para além de manifestar a sua concordância com as conclusões da análise desenvolvida"*.

### **b) Transferência de saldos de receitas consignadas**

Tal como as restantes operações de encerramento da CGE de 1999, os movimentos relativos à transferência de saldos de receitas consignadas foram apurados pela DGO e remetidos à DGT para que esta os registasse na respectiva tabela (na parte relativa às receitas orçamentais) e na Contabilidade do Tesouro (para a totalidade da movimentação, sendo que a parte relativa às receitas orçamentais foi incluída na receita escritural afectada à área do Cofre do Tesouro).

Da análise da informação remetida pela DGO ao Tribunal de Contas apurou-se que esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira (SSAF) e com autonomia financeira (SCAF) e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário (FET), 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.

Os saldos apurados no final da execução orçamental relativos a receitas consignadas não utilizadas pelas entidades às quais se encontravam afectos foram transferidos para a conta de terceiros designada por "Operações de Regularização da Escrita Orçamental" (OREO). Estes movimentos são justificados pela DGO para assegurar a futura utilização daqueles saldos, na posse do Tesouro, pelos organismos com e sem autonomia financeira, sujeitos ou não ao regime de "Contas de Ordem", aos quais estejam consignados. Estas operações foram registadas na tabela da DGT e mereceram da DGO tratamento e relevação específicos no ponto 1.4.4.2 do Relatório da CGE e nos quadros 1.4.4.2.B a 1.4.4.2.D, onde é possível distinguir a distribuição dos saldos pela classificação orgânica das entidades a que estão consignados e pela classificação económica das receitas acrescidas ou abatidas.

Este procedimento, à semelhança do ano anterior, só não foi adoptado para as receitas consignadas ao FET cujo valor global, apesar de também resultar de abates efectuados na tabela da DGT, foi transferido para a conta de terceiros relativa a restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95, como forma de assegurar a sua futura afectação a este fundo autónomo. A utilização desta verba não foi possível em 1999 porque o apuramento do respectivo valor só foi efectuado, para encerramento da CGE, no decurso do segundo semestre de 2000.

Esta situação não foi reflectida no Relatório da CGE, não tendo sido apresentada a classificação das receitas consignadas ao FET que foram abatidas, nem a sua quantificação ou os efeitos da sua contabilização, à semelhança do que foi efectuado para os movimentos referidos no parágrafo anterior, apesar de ser possível verificar que o registo destas receitas na CGE foi similar ao dos saldos de receitas consignadas aos SSAF e aos SCAF, ou seja, consistiu no abate, do respectivo valor, à Receita Orçamental inscrita na tabela da DGT e na sua transferência para uma conta de terceiros.

Face ao exposto, o Tribunal não pode deixar de reiterar a recomendação feita no Parecer sobre a CGE de 1998, no sentido de que a DGO considere as operações efectuadas para salvaguarda da consignação de receitas ao FET como operações de encerramento da CGE e as evidencie, de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas.

Instada a pronunciar-se no exercício do contraditório a DGO afirma não entender a operação de afectação das receitas ao FET como operação de encerramento, “(...) *na medida em que entre ambas e, em nossa opinião, não há qualquer semelhança*”. Acrescenta ainda que “(...) *o procedimento contabilístico que tem vindo a ser adoptado não merece a concordância desta Direcção-Geral, o assunto foi estudado, apresentadas soluções e aguarda despacho superior*”.

Face ao procedimento que tem vindo a ser utilizado, o Tribunal não pode deixar de considerar a operação de afectação de verbas ao FET como uma operação de encerramento, uma vez que se destina a salvaguardar a futura utilização das referidas importâncias pela entidade beneficiária das mesmas e é realizada por determinação da DGO após o final do ano económico, à semelhança das operações de encerramento relativas às restantes receitas consignadas.

As operações para compensação das operações de encerramento da CGE de 1998 e as operações de encerramento da CGE de 1999, tiveram o seguinte impacto na receita orçamental de 1999:

- ◆ as receitas consignadas transferidas da Receita de 1998 para a conta de OREO como operações de encerramento da CGE anterior, deram entrada na Receita de 1999 como
  - ◇ outras receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira (SSAF) no valor de 9.465.282.389\$50 (menos 36,9% do que no ano anterior);
  - ◇ contas de ordem relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira (SCAF) no valor de 16.763.436.639\$00 (mais 21,8% do que no ano anterior);
- ◆ através de operações de encerramento da CGE de 1999 foram transferidos 35,1 milhões de contos, dos quais 29,8 milhões de contos para a conta de OREO e 5,3 milhões de contos para a conta de terceiros relativa a restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95 (destinados ao FET), provenientes do abate à Receita Orçamental
  - ◇ de receitas correntes e de capital consignadas a SSAF, no valor de 6.862.661.869\$00 (que registaram um decréscimo de 27,9% face a 1998); destas deduções destacam-se as relativas



- a Taxas Diversas e a Coimas (no valor de 2,6 milhões de contos) e a Transferências Correntes e de Capital (2,4 milhões de contos);
- ◇ de contas de ordem por receitas consignadas a SCAF, no valor de 22.940.912.584\$00 (mais 37,3% do que os saldos transitados de 1998 para 1999), destacando-se os saldos do Instituto Nacional de Emergência Médica (no valor de 9,4 milhões de contos), da Junta Autónoma de Estradas (no valor de 5,3 milhões de contos) e do Fundo do Turismo (no valor de 5,2 milhões de contos);
  - ◇ de receitas correntes e de capital consignadas ao FET, no valor de 5.338.732.905\$00, destacando-se as deduções aos Impostos sobre o Rendimento (no valor de 2,4 milhões de contos) e sobre o Consumo (no valor de 2,8 milhões de contos).

As operações descritas continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram uma vez que, não constituindo rectificações de quantias indevidamente escrituradas (estornos), o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), conforme o Tribunal de Contas tem vindo a defender em anteriores Pareceres.

Verificou-se também que, na CGE de 1999, 76,9% das receitas transferidas para OREO foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem".

Este dado destina-se a quantificar a distribuição dos saldos e a evidenciar os saldos de receitas consignadas devido a "outra razão especial" (que não a autonomia financeira) referida no n.º 2 do artigo 6.º da LEOE.

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).

Sobre este assunto, a DGO concorda com as observações do Tribunal quanto aos procedimentos contabilísticos relativos à quantificação e utilização dos saldos das receitas consignadas pelos Serviços beneficiários dos mesmos, acrescentando:

*“Reafirmamos, que não temos solução alternativa e que continuamos a aguardar a boa colaboração desse Tribunal, no sentido de, eventualmente, de forma autónoma ou em conjunto, encontrar uma nova forma de contabilização para as receitas em causa.”*

Mais uma vez, o Tribunal relembra que o pedido efectuado nesse sentido foi formulado nas alegações produzidas ao texto do Parecer sobre a CGE de 1994, nomeadamente, quanto ao capítulo relativo às operações de encerramento da Conta, recomendando-se a consulta do referido texto, das medidas então propostas no sentido de minimizar os aspectos que vinham sendo e continuaram a ser criticados.

**c) Registo das necessidades de financiamento**

A última operação de encerramento da CGE consiste normalmente em transferir o valor das necessidades de financiamento calculado pela DGO (diferencial entre despesa orçamental e receita orçamental efectivas), de contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros).

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 CGE e da Contabilidade do Tesouro de 1999.

A movimentação de fundos registada nas contas destinadas ao registo de dívida pública permitiu concluir que 86,8% dos 2.716,9 milhões de contos disponíveis foram afectos às necessidades de financiamento orçamental como provenientes do produto:

- ◆ de empréstimos externos contraídos em 1999 (333,5 milhões de contos);
- ◆ de empréstimos internos autorizados em 1998 mas só emitidos em 1999 (66,5 milhões);
- ◆ de empréstimos internos contraídos em 1999 (1.686,1 milhões);
- ◆ da emissão de bilhetes do Tesouro em 1999 (35,8 milhões);
- ◆ da venda de certificados de aforro em 1999 (237,2 milhões).

**d) Outras operações de encerramento da CGE**

Para além das operações de encerramento previamente analisadas, a DGO solicitou ainda à DGT o lançamento nas receitas orçamentais da respectiva tabela, de diversas importâncias provenientes de contas incluídas na classe de terceiros da Contabilidade do Tesouro, no valor de 129.201.354.642\$10.

Em resposta ao presente texto, a DGO refere que “*não concorda com a designação de “Outras operações de encerramento da CGE” para a conversão em receita orçamental de importâncias depositadas em Operações Específicas do Tesouro e que o Tribunal quantificou em 129.201.354.642.10. Algumas delas, em nossa opinião, não se enquadram no conceito que temos para as operações de encerramento, a título de exemplo, citamos a conversão em receita do Estado das Mais-Valias*”.

O Tribunal não compreende a afirmação da DGO, uma vez que estas operações são apresentadas no Relatório da CGE como fazendo parte do ponto 1.4.4.2.1 – “Outras operações de encerramento da CGE”. Para o Tribunal estas operações são consideradas de encerramento uma vez que, à semelhança das restantes operações de encerramento da CGE de 1999, foram determinadas pela DGO, após o final do ano económico, e transmitidas à DGT para serem lançadas na respectiva tabela e ainda na Contabilidade do Tesouro.



## 9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento

### a) Em documentos (receitas por cobrar)

O saldo de encerramento resultante da movimentação documental que transita para o ano seguinte é constituído pelo valor das receitas liquidadas em 1999 ou em anos anteriores que não foram cobradas nem anuladas até ao final desse ano. Apesar da integração de receitas de IVA enviadas para cobrança coerciva em 1999, segundo a tabela da DSCIVA, este saldo ainda não expressa, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar porque:

- ◆ a generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) continuou a eliminar a explicitação das dívidas de receitas não administradas por serviços centrais da DGCI, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE;
- ◆ 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;
- ◆ 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;
- ◆ subsistem divergências entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE face aos saldos registados nas tabelas.

Sobre este assunto, a DGO entendeu referir:

*“Como já se referiu, em comentários a Projectos de Parecer a Contas do Estado de anos anteriores, a questão da disparidade, entre a Conta Geral do Estado e as tabelas dos Serviços, no que às receitas por cobrar diz respeito, só será ultrapassada, em nossa opinião, quando a nível nacional se fizer um levantamento exaustivo das liquidações que, efectivamente, ainda se justificam. Esse levantamento, tabela a tabela, permitirá acertar, de uma vez por todas, os saldos constantes da Conta Geral do Estado com os dos Serviços administradores/contabilizadores.”*

Desde há alguns anos que a DGO tem vindo a responder desta forma, relativamente à questão da disparidade dos valores dos saldos entre as tabelas e a CGE sem que até ao momento a referida acção se tenha iniciado. O Tribunal entende que, mesmo a ser exequível, esta acção não iria resolver o problema, nomeadamente para o caso dos serviços administradores dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, tendo em conta o procedimento que tem vindo a ser utilizado pela DGO e que consiste na alteração dos valores da cobrança registados nas respectivas tabelas, por forma a igualar estes aos da contabilidade do Tesouro.

No quadro seguinte, constam os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e em 31 de Dezembro de 1999, apresentados no Relatório da Conta e apurados pelos serviços do Tribunal, de acordo com a informação das tabelas dos respectivos serviços:

**Quadro IX.4 – Receitas por cobrar**

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	Em 1 de Janeiro de 1999		Em 31 de Dezembro de 1999	
	Tabelas dos Serviços	CGE	Tabelas dos Serviços	CGE
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>962 905 772 333\$80</b>	<b>962 463 980 849\$40</b>	<b>1 093 737 455 960\$00</b>	<b>1 092 915 257 111\$40</b>
IMPOSTOS DIRECTOS	475 295 306 098\$00	474 822 552 562\$60	522 642 808 945\$50	523 009 001 125\$90
IMPOSTOS INDIRECTOS	333 488 060 534\$60	333 572 315 438\$60	422 491 052 494\$10	421 355 954 318\$10
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	153 719 662 865\$90	153 666 590 657\$90	148 206 213 330\$10	148 153 141 122\$10
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	332 715 427\$00	332 716 844\$00	328 777 626\$00	328 779 043\$00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13 041 010\$20	13 041 010\$20	13 003 510\$20	13 003 510\$20
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	56 986 398\$10	56 764 336\$10	55 600 054\$10	55 377 992\$10
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>38 403 507\$90</b>	<b>38 403 507\$90</b>	<b>38 497 698\$90</b>	<b>38 497 698\$90</b>
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	487 500\$00	487 500\$00	487 500\$00	487 500\$00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	35 745 002\$90	35 745 002\$90	36 104 352\$90	36 104 352\$90
ACTIVOS FINANCEIROS	2 171 005\$00	2 171 005\$00	1 905 846\$00	1 905 846\$00
<b>RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS</b>	<b>3 165 267 436\$00</b>	<b>3 170 981 029\$00</b>	<b>2 729 565 308\$00</b>	<b>2 735 278 901\$00</b>
REPOSIÇÕES	109 359 214\$50	109 362 728\$50	97 929 648\$00	97 933 162\$00
CONTAS DE ORDEM	960 671 093\$00	960 645 954\$00	757 827 211\$00	757 802 072\$00
<b>TOTAL</b>	<b>967 179 473 585\$20</b>	<b>966 743 374 068\$80</b>	<b>1 097 361 275 825\$90</b>	<b>1 096 544 768 945\$30</b>

Da análise do quadro anterior é possível verificar que existem divergências entre os valores das receitas por cobrar constantes da CGE e os apurados pelos serviços do Tribunal. Estas divergências estão explicitadas no quadro seguinte, verificando-se que a CGE regista, no total, receitas por cobrar inferiores às constantes das tabelas, em 436.099.516\$40 e 816.506.880\$60, em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1999, respectivamente.

**Quadro IX.5 – Divergências nas receitas por cobrar entre as tabelas da execução orçamental e a CGE**

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	Em 1 de Janeiro de 1999	Em 31 de Dezembro de 1999
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>441 791 484\$40</b>	<b>822 198 848\$60</b>
IMPOSTOS DIRECTOS	472 753 535\$40	-366 192 180\$40
IMPOSTOS INDIRECTOS	-84 254 904\$00	1 135 098 176\$00
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	53 072 208\$00	53 072 208\$00
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	-1 417\$00	-1 417\$00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	0\$00	0\$00
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	222 062\$00	222 062\$00
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>0\$00</b>	<b>0\$00</b>
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	0\$00	0\$00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0\$00	0\$00
ACTIVOS FINANCEIROS	0\$00	0\$00
<b>RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS</b>	<b>-5 713 593\$00</b>	<b>-5 713 593\$00</b>
REPOSIÇÕES	-3 514\$00	-3 514\$00
CONTAS DE ORDEM	25 139\$00	25 139\$00
<b>TOTAL</b>	<b>436 099 516\$40</b>	<b>816 506 880\$60</b>



**b) Em disponibilidades (nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro) e em aplicações**

O saldo de encerramento respeitante à existências de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal foi de 735.898.760.331\$60, de acordo com os valores registados na CGE. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de receitas e despesas) e não orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

Através do recurso à Contabilidade do Tesouro foi possível confirmar a consistência do referido saldo de encerramento (entre CGE e CT) e ainda obter a desagregação do mesmo como resultante dos saldos transitados do ano anterior e da movimentação de fundos verificada na tesouraria do Estado durante 1999, a qual se apresenta no quadro seguinte.

A análise dos valores inscritos neste quadro revela um acréscimo de 24% do saldo do encerramento impulsionado pela subida das aplicações (25,7%) e das disponibilidades (4,69%).



**Quadro IX.6 – Movimentação em Disponibilidades (nas Caixas e contas bancárias do Tesouro) e em aplicações**

Contas	Saldo Inicial		Movimento de 1999		Saldo Final	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito
<b>DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES</b>	<b>593.420.191.370\$30</b>		<b>31.044.189.991.846\$90</b>	<b>30.901.711.422.885\$60</b>	<b>735.898.760.331\$60</b>	
<b>CAIXAS</b>	<b>225.201\$00</b>		<b>3.512.944.654.221\$20</b>	<b>3.512.944.679.422\$20</b>	<b>200.000\$00</b>	
Caixas DGAIEC	225.201\$00		1.247.007.856.779\$00	1.247.007.881.980\$00	200.000\$00	
Caixa IVA			1.787.614.511.130\$00	1.787.614.511.130\$00		
Caixa DGT - IR			478.322.286.312\$00	478.322.286.312\$00		
<b>DEPÓSITOS NO PAÍS</b>	<b>75.904.741.662\$00</b>		<b>19.179.869.667.025\$20</b>	<b>19.160.781.438.159\$40</b>	<b>94.992.876.688\$60</b>	
<b>Banco de Portugal</b>	<b>1.038\$10</b>		<b>14.832.196.433.465\$20</b>	<b>14.832.196.433.486\$90</b>	<b>1.016\$40</b>	
<b>Conta Centralizadora de Recebimentos</b>						
Caixa DGT – Outros Valores			9.499.932.971.257\$50			
Transferências de Contas Bancárias do Tesouro			3.911.106.898.448\$70			
Cheques Compensados			1.421.156.563.759\$00			
Caixa Pagadora				<b>14.832.196.433.486\$90</b>		
Despesa Orçamental (SIC)				369.307.325.834\$70		
Operações de Tesouraria:				14.462.889.107.652\$20		
DGT				13.375.113.371.989\$60		
DGCI/CA				91.788.706.800\$00		
DGCI/IR				315.176.885.025\$00		
DGCI/IVA				406.738.845.790\$60		
IGCP				126.809.189.123\$00		
DGAL				147.262.108.924\$00		
<b>Outros Bancos</b>	<b>75.904.740.623\$90</b>		<b>4.347.673.233.560\$00</b>	<b>4.328.585.004.672\$50</b>	<b>94.992.875.672\$20</b>	
<b>Contas Receptoras - DGA</b>	<b>15.838.764.888\$20</b>		<b>1.248.287.478.497\$50</b>	<b>1.245.721.563.476\$80</b>	<b>18.404.679.908\$90</b>	
<b>Contas Receptoras - IVA</b>	<b>388.815.687\$20</b>	<b>93.839\$20</b>	<b>352.219.091.469\$50</b>	<b>351.490.787.393\$00</b>	<b>1.117.119.763\$70</b>	
<b>Contas Receptoras - IR</b>			<b>4.749.429\$00</b>	<b>4.811\$00</b>	<b>4.650.778\$80</b>	
<b>Contas Centralizadoras Caixas</b>	<b>14.302.225.871\$00</b>		<b>409.834.188.434\$10</b>	<b>424.136.043.996\$10</b>	<b>370.309\$00</b>	
<b>Contas Receptoras – TFP</b>	<b>20.756.393.854\$50</b>		<b>1.847.957.243.748\$70</b>	<b>1.831.417.876.628\$60</b>	<b>37.295.760.974\$60</b>	
<b>Outras Contas Receptoras do Tesouro</b>			<b>11.052.787.584\$00</b>	<b>11.052.787.584\$00</b>		
<b>Contas Receptoras DGT-DUC</b>	<b>24.618.540.323\$00</b>		<b>478.317.694.397\$20</b>	<b>464.765.940.783\$00</b>	<b>38.170.293.937\$20</b>	
<b>DEPÓSITOS NO ESTRANGEIRO</b>	<b>59.964.702.010\$00</b>		<b>241.478.425.152\$00</b>	<b>298.325.722.051\$00</b>	<b>3.117.405.111\$00</b>	
Caixa de Moeda Estrangeira - Bancos	59.964.702.010\$00		241.478.425.152\$00	298.325.722.051\$00	3.117.405.111\$00	
<b>OUTROS DEPÓSITOS NO ESTRANGEIRO</b>	<b>536.312.208\$00</b>		<b>194.093.150\$00</b>	<b>6.133.505\$00</b>	<b>724.271.853\$00</b>	
Caixa de Moeda Estrangeira – Postos Consulares	536.312.208\$00		194.093.150\$00	6.133.505\$00	724.271.853\$00	
<b>CAIXAS TFP</b>	<b>20.942.259.128\$50</b>		<b>1.880.871.286.111\$50</b>	<b>1.843.887.031.594\$00</b>	<b>57.926.513.646\$00</b>	
<b>OUTROS VALORES</b>	<b>436.072.045.000\$00</b>		<b>6.200.399.254.333\$00</b>	<b>6.085.766.418.154\$00</b>	<b>550.704.881.179\$00</b>	
Aplicações no Banco de Portugal	436.072.045.000\$00		4.676.041.605.649\$00	4.663.894.800.656\$00	448.218.849.993\$00	
Cheques a cobrar			1.434.093.258.145\$00	1.421.871.617.498\$00	2.221.640.647\$00	
Aplicações em euros em Instituições de Crédito no País			100.264.390.539\$00		100.264.390.539\$00	
<b>ENTIDADES COLABORADORAS NA COBRANÇA</b>			<b>28.432.611.854\$00</b>		<b>28.432.611.854\$00</b>	
CTT – Correios de Portugal			28.432.611.854\$00		28.432.611.854\$00	

Instada a pronunciar-se sobre os pontos 9.1.1 b), 9.1.1 c) e 9.1.2., a DGT refere não ter comentários a fazer.



***CAPÍTULO X***

*Fluxos Financeiros entre o  
Orçamento de Estado e o  
Sector Público Empresarial*





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

### 10.1 – Considerações gerais

A alínea d) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve apreciar "os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações".

A análise feita no presente Parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao SPE.

Refira-se por último, que, em virtude de o Governo não ter incluído na Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento do 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 13.º da LEOE (Lei n.º 6/91), não é possível avaliar em que medida os fluxos verificados foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio.

### 10.2 – Fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE

#### 10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa Anexo n.º 8 evidencia como transferências para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital", nas seguintes rubricas de classificação económica:

**Quadro X.1 – Transferências para entidades do SPE**

(em milhares de contos)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	1999
	<b>Despesas correntes</b>	
05 00 00	<b>Subsídios</b>	<b>77 172,7</b>
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	42 414,4
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	34 758,3
	<b>Despesas de capital</b>	
08.00.00	<b>Transferências de capital</b>	<b>29 472,7</b>
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	29 472,7
	<b>Total</b>	<b>106 645,4</b>

Fonte: CGE/99

Como se encontra evidenciado no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE é de 106,6 milhões de contos, embora, como se verá adiante, nos pontos específicos relativos aos subsídios e às transferências de capital, se tenha verificado que algumas dessas transferências não se destinaram a entidades do SPE.

### 10.2.1.1 – Subsídios

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para empresas públicas equiparadas ou participadas (77.172,7 milhares de contos), constam do quadro seguinte:

**Quadro X.2 – Subsídios para entidades do SPE**

(em contos)				
Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	D. G. Tesouro	Ind. Compensatória	RTP	(a) 20 800 000
		Ind. Compensatória	LUSA	(b) 1 898 984
		Ind. Compensatória	CARRIS	(a) 2 416 000
		Subsídio	BRISA	1 392 010
		Ind. Compensatória	STCP	(a) 1 000 000
		Ind. Compensatória	CP	(a) 1 750 000
		Ind. Compensatória	METRO	(a) 1 000 000
		Ind. Compensatória	REFER	(a) 1 750 000
		Ind. Compensatória	TAP	(c) 6 498 850
		Ind. Compensatória	SATA	(a) 450 000
		Ind. Compensatória	ATA	(a) 170 000
		Ind. Compensatória	SOFLUSA	(a) 250 000
		Ind. Compensatória	TRANSTEJO	(a) 350 000
		Sub. à const. naval	Est. Navais Viana Castelo	692 392
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	367 845
			<b>Subtotal</b>	<b>1 060 237</b>
				(d) <b>40 786 081</b>
05.01.01	Inst. Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	CTT	1 422 149
			Entidades não pertencentes ao SPE	206 182
			<b>Subtotal</b>	(e) <b>1 628 331</b>
<b>Total 05.01.01</b>				<b>42 414 412</b>
05.02.01	D. G. Tesouro	Bonif. de juros	CGD	31 199 030
		Bonif. de juros	BNU	88 509
		Bonif. de juros	IPE	2 372
		Bonif. de juros	Entidades não pertencentes ao SPE	2 258 683
		Comp. de juros	CGD	934 139
		Comp. de juros	Entidades não pertencentes ao SPE	275 569
			<b>Total 05.02.01</b>	(f) <b>34 758 302</b>
<b>Total Subsídios</b>				<b>77 172 714</b>

Fonte: CGE/99 e elementos fornecidos pela DGO e DGT,

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º160-A/99, publicada no DR n.º 302, II Série, de 30 de Janeiro

(b) Verba atribuída pela RCM n.º75/99, publicada no DR n.º 166, I Série-B, de 19 de Julho

(c) Verba atribuída pela RCM n.º140-B/99, publicada no DR n.º 271, I Série-B, de 20 de Novembro

(d) Valores contabilizados no capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01

(e) Valor contabilizado no capítulo 09/Div.01 – "Instituto da Comunicação Social" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01

(f) Valores contabilizados no capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.02.01



Das verbas constantes do quadro anterior, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 – "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", 40 milhões de contos, foram atribuídos pelas RCM n.ºs 160-A/99, de 30 de Janeiro, 75/99, de 19 de Julho e 140-B/99, de 20 de Novembro, que distribuíram pelas empresas do sector da comunicação social e dos transportes prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de 39,7 milhões de contos.

Os restantes subsídios processados por conta da rubrica anteriormente mencionada, foram atribuídos às mesmas empresas que deles tinham beneficiado nos anos anteriores – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, Siderurgia Nacional e CTT.

No entanto, da verba processada pelo Instituto da Comunicação Social, e que respeita à expedição de publicações periódicas (porte pago), somente o montante de 1.422.149 contos foi atribuído aos CTT; os restantes 206.182 contos foram pagos a entidades que não fazem parte do sector público empresarial.

Também no que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro (34.758,3 milhares de contos), apenas 32.224,1 milhares de contos constituem transferências para entidades do sector público empresarial. Os restantes 2.534,3 milhares de contos foram, segundo listagens remetidas pela Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor de instituições de crédito privadas e de outras entidades não pertencentes ao SPE.

As transferências para as entidades do SPE financeiro, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.02.01 – "Subsídios/Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas", no valor de 32,2 milhões de contos, visaram compensá-las de encargos a que ficaram obrigadas (bonificações e compensações de juros).

Em suma, do valor evidenciado na CGE a título de subsídios para empresas públicas equiparadas ou participadas (77.172,7 milhares de contos), 2.740,4 milhares de contos foram processados a favor de empresas privadas.

Os referidos pagamentos efectuados pelo Instituto da Comunicação Social<sup>1</sup> e pela Direcção-Geral do Tesouro<sup>2</sup> a empresas privadas, por conta da referida rubrica, contrariam 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 da classificação económica.

A DGO, na sua resposta, questiona "(...) a classificação económica 05.02.01 por onde a Direcção-Geral do Tesouro pagou a título de bonificação de juros o montante de 2 258 683 contos e a título de compensação de juros o montante de 275 569 contos a Entidades não pertencentes ao SPE. Efectivamente a rubrica adequada deveria ter sido a CE 05.02.02, que não se encontrava devidamente orçamentada no ano de 1999". Relativamente aos restantes pontos, a DGO não fez qualquer comentário, desconhecendo-se, assim, a sua posição enquanto entidade a quem cabe "(...) acompanhar e controlar a execução orçamental".

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 5.5.2.1.

<sup>2</sup> Cfr. pontos 5.6.2.1 e 5.6.4

### 10.2.1.2 – Transferências de Capital

As transferências de capital para as empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de 29,5 milhões de contos, referem-se, na grande maioria, a verbas consignadas no PIDDAC para investimentos a realizar por aquelas empresas, tal como se encontra evidenciado no quadro seguinte:

**Quadro X.3 – Transferências de capital para entidades do SPE**

(em contos)

	PIDDAC				Capítulo 60 - Despesas Excepcionais	Total
	MEPAT		MADRP			
	GCI	Secr-Geral	DGTT	DGPA		
CP, EP	(a) 2 187 599		50 000			2 237 599
REFER, EP	(b) 20 945 131		125 000			21 070 131
Aeroportos de Portugal, SA	47 000					47 000
Metro de Lisboa, EP	279 000					279 000
Metro do Porto, SA	2 620 000					2 620 000
Adm. Porto de Lisboa, SA	600 000					600 000
Adm. Porto Douro e Leixões, SA	60 500					60 500
Parque Expo 98, SA		702 428				702 428
Comp.Carris Ferro Lx, SA			144 000			144 000
Transtejo, SA			101 500			101 500
Docapesca, SA				(c) 59 600		59 600
Petrogal, SA					1 551 000	1 551 000
<b>Total</b>	<b>26 739 230</b>	<b>702 428</b>	<b>420 500</b>	<b>59 600</b>	<b>1 551 000</b>	<b>29 472 758</b>

Fonte: DGO, DGTT, GCI, DGPA, Secretaria-Geral do MEPAT e DGT.

(a) Foi repostado o montante de 97.599 contos, nos cofres do Estado, através de guia de reposição, em 12 de Junho de 2000.

(b) Inclui o montante de 88.040 contos que corresponde a verbas transferidas do Metro Sul Tejo, SA para a REFER.

(c) Foi repostado o montante de 1.566 contos, nos cofres do Estado através de guia de reposição, em 14 de Fevereiro de 2000.

O pagamento efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro por conta do capítulo 60, evidenciado no quadro anterior destinou-se a compensar a Petrogal-Petróleos de Portugal, SA, pelo sobrecusto suportado, no âmbito da sua entrada no capital da Enacol, de Cabo Verde (1.451.000 contos), e pelos encargos decorrentes de acordos celebrados com sindicatos em momento anterior à data da primeira fase da privatização da empresa (100.000 contos).

No que diz respeito às transferências para as entidades do SPE de verbas consignadas no PIDDAC, destinaram-se à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte os respectivos Programas do PIDDAC por conta dos quais foram processadas.



Quadro X.4 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em contos)

Entidade Processadora	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
GCI	CP	Material circulante	2 187 599
	ML	Interface do Cais do Sodré	279 000
	MP	Sistema de Metro ligeiro da AMP e Obras Complementares	2 620 000
	ANA	Infraestrutura de Longa Duração-Aeroporto do Porto Santo	47 000
	APDL	Obras e Intervenções no Porto do Douro, Via Navegável e Frente Atlântica	60 500
	APL	Reordenamento do Porto de Lisboa	600 000
	REFER	Rede Ferroviária Nacional-Geral	9 126 340
		Rede Ferroviária Nacional-AML	7 884 591
		Rede Ferroviária Nacional-AMP	3 597 740
		Reforço Estrutural da Ponte 25 de Abril	228 420
PROALENTEJO		20 000	
	Pagº. despesas ligadas ao apoio logístico, material e financeiro à Comissão do concurso internacional para implementação do Metro Ligeiro Sul do Tejo	88 040	
			<b>26 739 230</b>
DGTT	Transtejo	Melhoria da qualidade de serviço dos transportes públicos de passageiros nas áreas metropolitanas	101 500
	CARRIS		6 318
	CP	Museu Ferroviário Nacional	50 000
	REFER	Metros de Superfície	125 000
	CARRIS	Estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	50 000
	CARRIS	Ajuda à exploração e à melhoria das condições de circulação dos transportes públicos de passageiros	87 682
			<b>420 500</b>
DGPA	Docapesca	Apoio à melhoria da qualidade e valorização dos produtos da pesca	<b>59 600</b>
S.G.MEPAT	Parque Expo 98	Investimento no âmbito da promoção do território	<b>702 428</b>
<b>Total PIDDAC</b>			<b>27 921 758</b>

Fonte: DGO, DGTT, GCI, DGPA e Secretaria Geral do MEPAT.

### 10.2.2 – Outros fluxos

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, verificou-se tendo por base as listagens publicadas no DR, II Série, ao abrigo da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, que alguns serviços integrados no subsector Estado procederam a transferências a favor de entidades do SPE.

Tais transferências, 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, constam do quadro seguinte:



**Quadro X.5 – Outras transferências**

(em contos)

<b>Cód. cl. econ.</b>	<b>Serv. Processador</b>	<b>Entidade beneficiária</b>	<b>Valor</b>
04.02.01	Instituto da Comunicação Social	LUSA - Agência de Notícias de Portugal	8 132
		RDP - Rádiodifusão Portuguesa	18 214
<b>Subtotal</b>			<b>26 346</b>
05.01.02	Com.Nac.Comemoração Descob. Portugueses	RTP - Rádio Televisão Portuguesa	17 313
<b>Subtotal</b>			<b>17 313</b>
<b>Total</b>			<b>43 659</b>

Fonte: ICS e CNCDP

De acordo com informação dos respectivos serviços, aquelas transferências destinaram-se às seguintes finalidades:

- ◆ Lusa – lançamento da Agência de Notícias da Guiné-Bissau.
- ◆ RDP – reequipamento da Rádio Bombolom, reabilitação da Rádio Pindjiquiti, da Guiné-Bissau e instalação da Rádio Príncipe em S.Tomé.
- ◆ RTP – participação na produção de uma série documental de 5 episódios de 50 minutos cada um, intitulada "Avenida Brasil".

Em suma, os fluxos financeiros para empresas do SPE, para além das indemnizações compensatórias atribuídas a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviço público, ao abrigo das Resoluções de Conselho de Ministros atrás citadas, destinaram-se a compensá-las por determinados encargos a que ficaram obrigadas ou a financiar investimentos públicos por si realizados.

Accionado o contraditório, o ICS e a CNCDP não responderam.

### 10.2.3 – Operações não evidenciadas na CGE

Para além dos fluxos acima referidos, foram autorizadas, durante o ano de 1999, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, por uma parte (8,5 milhões de contos) ter sido paga, ilegalmente, por operações de tesouraria, conforme já se fez referência no ponto 6.6, e outra parte (40 milhões de contos) só ter reflexo na dívida pública.

Tais operações referem-se à assunção de passivos e aquisição de créditos de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no art.º 63.º da Lei do Orçamento para 1999, a seguir identificadas:



### Quadro X.6 – Assunção de passivos e aquisição de créditos

(em contos)

Entidades	1999
<b>Assunção de passivos</b>	
Portugal Frankfurt 97, SA	372 637
EPAC, SA	1 954 739
Parque Expo 98, SA	40 000 000
<b>Subtotal</b>	<b>42 327 376</b>
<b>Aquisição de créditos</b>	
OGMA, SA	6 155 556
<b>Subtotal</b>	<b>6 155 556</b>
<b>Total</b>	<b>48 482 932</b>

Fonte: DGT e IGCP

Outras operações não evidenciadas de forma directa na conta de execução orçamental respeitam às "novas aplicações de capital no sector produtivo" com parte do produto das receitas provenientes das reprivatizações e que constituíram fluxos para as seguintes entidades do SPE, já objecto de análise no ponto 7.4.

### Quadro X.7 – Aumentos de capital

(em milhares de contos)

Entidades	Valor
<b>Aumentos de capital estatutário</b>	
CP - Comp. Caminhos de Ferro Portugueses, EP	30 000
<b>Aumentos de capital social</b>	
Dragapor - Dragagens de Portugal, SA	3 127
EDIA - Emp. de Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, SA	5 000
GALP - Petróleos e Gás de Portugal, SGPS, SA	18 200
GESTNAVE - Prestação de Serviços Industriais, SA	14 100
Metro do Porto, SA	60
Parque Expo 98, SA	13 800
Porto 2001, SA	950
Portugal 2001, SA	1 000
<b>Total</b>	<b>86 237</b>

Fonte: FRDP

Foram também concedidas garantias a operações de crédito realizadas pelas seguintes entidades do SPE, no valor global de 219,1 milhões de contos, que foram analisadas no ponto 6.8.

**Quadro X.8 – Concessão de garantias**

(em milhares de contos)

Entidades	Montantes garantidos	
	Ordem interna	Ordem externa
GIL - Gare Intermodal de Lisboa, SA	16 250	
Parque Expo 98, SA	60 000	
CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EP		14 800
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP		35 000
Metro do Porto, SA		20 000
Metropolitano de Lisboa, EP		59 000
EDIA - Emp. Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, SA		14 034
<b>Total</b>	<b>76 250</b>	<b>142 834</b>

Relativamente às garantias pessoais prestadas pelo Estado a entidades do SPE, embora no momento em que são concedidas não gerem fluxos financeiros para essas empresas, elas constituem uma forma de apoio e, nessa medida, foram incluídas no quadro seguinte que retrata a evolução do esforço financeiro do Estado neste sector.

A variação do esforço financeiro apurado nos anos de 1998 e 1999 foi a seguinte:

**Quadro X.9 – Variação do esforço financeiro**

(em milhões de contos)

	1998 (1)	1999 (2)	Variação	
			Valor	Percentual
Subsídios e indemnizações compensatórias	69,1	74,5	+ 5,4	+ 7,8
Transferências de capital	29,9	29,5	- 0,4	- 1,3
Assunção passivos e aquisição de créditos	24,6	48,5	+ 23,9	+ 97,2
Dotações de capital <sup>(a)</sup>	185,0	86,2	- 98,8	- 53,4
Empréstimos <sup>(a)</sup>	20,6	0	- 20,6	- 100,0
Concessão de avales	75,5	219,1	+ 143,6	+ 190,2
<b>Total</b>	<b>404,7</b>	<b>457,8</b>	<b>+ 53,1</b>	<b>+ 13,1</b>

(a) Aplicações com o produto das receitas das reprivatizações

Verifica-se, assim, que houve um aumento do esforço financeiro por parte do Estado 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), destacando-se o aumento verificado neste último, que passou de 75,5 para 219,1 milhões de contos.

Por seu turno, as transferências de capital e as dotações de capital, registaram decréscimos de, respectivamente, 1,3%, e 53,4%.



### 10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, e identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

**Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE**

(em contos)

	Soc. não financ.	Inst. monetárias	Emp. de seguros	Total
Juros	8 066	1 203 378	35 578	1 247 022
Dividendos e participação nos lucros	(a) 36 327 807	34 301 488	(a) 5 000 000	75 629 295
Transferências correntes	10 840	318	2 349	13 507
Transferências de capital	107 725			107 725
Títulos a médio e longo prazos	543			543
Empréstimos a médio e longo prazos	207 721	139 002		346 723
Alienação de partes sociais de empresas	296 610 676			296 610 676
<b>Total</b>	<b>333 273 378</b>	<b>35 644 186</b>	<b>5 037 927</b>	<b>373 955 491</b>

Fonte: CGE/99

(a) Valores não coincidentes com a informação prestada pela DGT e IGF. Após os esclarecimentos da DGO, conclui-se ter havido lapso na contabilização pela 2ª Direcção de Finanças de Lisboa e da DGT de receitas com origem no SPE. Assim, a contabilização correcta deveria ser no capítulo 04-Rendimentos da Propriedade, Grupo 08-Dividendos e participação nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras, Artigo 01- Empresas públicas, equiparadas ou participadas- Subart.º 01 -EP'S-Remunerações dos Capitais Estatutários – 6.000.000.000\$00 e Subart.º 03-Outras empresas-35.327.806.538\$00.

As receitas de alienação de partes sociais de empresas, objecto de análise no ponto 7.4, englobam, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT em 1999, o produto das vendas a outros entes públicos, das vendas em bolsa de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 71/88 e das privatizações relativas a anos anteriores.

Aquele valor distribui-se da seguinte forma:

**Quadro X.11 – Receitas das privatizações**

(em contos)

Entidades	Montante apurado
SNAB - Soc. Nac. Arm. Bacalhau	94 860
Portugal Telecom	185 090 093
Tabaqueira	14 211 332
Brisa – Auto Estradas de Portugal	97 315 069
Banco Fomento Exterior (restituição)	- 100 678
<b>Total</b>	<b>296 610 676</b>

Fonte: FRDP

Relativamente aos restantes fluxos de receita, apenas foi possível obter informação detalhada em relação aos dividendos entregues por entidades do SPE, conforme se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro X.12 – Dividendos e participação nos lucros**

(em contos)

Entidades	Montante apurado
<b>Sociedades não financeiras</b>	
Companhia das Lezírias, SA	6 401
EDP – Electricidade de Portugal, SA	27 705 453
IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA	915 391
PETROGAL – Petróleos de Portugal, SA	6 700 562
ANA - Aeroportos e Navegação Aérea, EP	5 000 000
INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda	1 000 000
<b>Subtotal</b>	<b>41 327 807</b>
<b>Instituições de crédito</b>	
Caixa Geral de Depósitos	28 875 000
Banco de Portugal	5 426 488
<b>Subtotal</b>	<b>34 301 488</b>
<b>Total</b>	<b>75 629 295</b>

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Do quadro seguinte consta a variação das receitas orçamentais com origem no SPE, de 1998 para 1999, cujos valores são apresentados com reservas dadas as limitações de informação, tal como já foi referido.

**Quadro X.13 – Variação das receitas com origem no SPE**

(em milhões de contos)

	1998 (1)	1999 (2)	Variação (2) – (1)	%
Juros	1,657	1,247	- 0,410	- 24,7
Dividendos e participação nos lucros	153,157	75,629	- 77,528	- 50,6
Transferências correntes	0,022	0,013	- 0,009	- 40,9
Transferências de capital	0,015	0,108	+ 0,093	+ 620,0
Títulos a médio e longo prazos	0,000	0,000	-	-
Empréstimos a médio e longo prazos	0,617	0,347	- 0,270	- 43,8
Alienação de partes sociais de empresas	512,468	296,611	- 215,857	- 42,1
<b>Total</b>	<b>667,936</b>	<b>373,955</b>	<b>- 293,982</b>	<b>- 44,0</b>

Da análise do quadro anterior verifica-se ter havido um decréscimo da receita (-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 dos dividendos e participação nos lucros (-77,5 milhões de contos), reflexo do processo das reprivatizações em curso.



## 10.4 – Fluxos financeiros dos FSA para o SPE

### 10.4.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 3.12 – "Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo a classificação económica" evidencia os seguintes fluxos dos FSA para o SPE, classificados nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital".

**Quadro X.14 – Transferências dos FSA para o SPE**

(em contos)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	1999
	<b>Despesas correntes</b>	
<b>05 00 00</b>	<b>Subsídios</b>	<b>65 423</b>
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	59 011
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	6 412
	<b>Despesas de capital</b>	
<b>08.00.00</b>	<b>Transferências de capital</b>	<b>10 553 091</b>
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	10 553 091
	<b>Total</b>	<b>10 618 514</b>

Fonte: CGE/99

No entanto, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de 10,6 milhões de contos, apurou-se que apenas cerca de 3,5 milhões de contos (32,7%) se destinaram a empresas pertencentes ao sector público, conforme se retrata no quadro seguinte, contrariando o classificador económico das despesas a que essas entidades se encontram obrigadas.

**Quadro X.15 – Entidades do SPE beneficiárias das transferências dos FSA**

(em contos)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Montante
05.01.01	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	Entidades não pertencentes ao SPE	<sup>(a)</sup> 9 011
	IAPMEI	Entidades não pertencentes ao SPE	50 000
<b>Total 05.01.01</b>			<b>59 011</b>
05.02.01	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	Caixa Geral de Depósitos	6 357
	IFADAP	Caixa Geral de Depósitos	55
<b>Total 05.02.01</b>			<b>6 412</b>
08.01.01	IAPMEI	EDA – Empresa de Electricidade dos Açores, SA	1 779 358
		EEM – Empresa de Electricidade da Madeira, SA	1 484 542
		Entidades não pertencentes ao SPE	<sup>(b)</sup> 7 065 279
	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	EBAHL – Equipamentos dos Bairros Históricos Lisboa, EP	159 545
	Comissão Coordenação Região Alentejo	Parque Expo 98, SA	<sup>(c)</sup> 12 000
	FORPESCAS	Entidades não pertencentes ao SPE	66 353
		DOCAPESCA - Portos e Lotas, SA	2 475
	Centro Educ. Form. Profissional Integrada	Entidades não pertencentes ao SPE	13 210
IFADAP	LOTAÇOR, Serviço Açoreano, EP	51 965	
<b>Total 08.01.01</b>			<b>10 634 727</b>
<b>Total dos fluxos</b>			<sup>(b)</sup> <b>10 700 150</b>

Fonte: DGO, IFT, IFADAP, CCRA, Centro de Educação de Formação Profissional Integrada, FORPESCAS e IAPMEI.

- (a) Segundo informação do IFAT não houve qualquer pagamento a empresas públicas no ano de 1999 que devesse ser inscrito nesta rubrica; houve um erro de digitação no programa que regista a globalidade das despesas efectuadas, sendo o pagamento de 9.011 contos imputado à rubrica em causa, cujos destinatários foram empresas privadas. O Instituto detectou o erro em momento posterior ao encerramento das contas de 1999, impedindo o respectivo estorno desse movimento.
- (b) Da listagem remetida pelo IAPMEI as transferências para entidades não pertencentes ao SPE ascendem a 7.065.279 contos, donde resulta uma diferença com o valor constante da CGE em 81.636 contos.
- (c) Verba destinada à apresentação do projecto "Alentejo Digital" no Pavilhão do Território, a pagar em 1998, mas só disponibilizada em 1999, em virtude da entidade beneficiária não ter apresentado em tempo útil as declarações relativas à sua situação regularizada com a administração fiscal e a Segurança Social.

### 10.4.2– Outros fluxos

Através da análise das listagens dos subsídios concedidos, publicados no DR, II Série, ao abrigo da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, verificou-se que diversos serviços e fundos autónomos processaram transferências para entidades do SPE. Assim, foi solicitada àqueles organismos informação sobre essas transferências, as quais constam do quadro seguinte, com excepção das efectuadas pela DGDR, que ascenderam a 66,1 milhões de contos, por aquela entidade não ter esclarecido a forma como foram processadas.



## Quadro X.16 – Outras transferências para entidades do SPE

(em contos)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor	
02.03.01	IAPMEI	EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	1 024	
		CGD - Caixa Geral de Depósitos	33 485	
<b>Total 02.03.01</b>			<b>34 509</b>	
02.03.06	IAPMEI	CTT - Correios de Portugal, SA	38 557	
<b>Total 02.03.06</b>			<b>38 557</b>	
02.03.09	IAPMEI	BECIM - Correctora de Seguros, Lda	28	
<b>Total 02.03.09</b>			<b>28</b>	
02.03.10	IAPMEI	RTP - Radiotelevisão Portuguesa, SA	17 789	
		RTC - Radiotelevisão Comercial, Lda.	22 243	
		BNU - Banco Nacional Ultramarino, SA	17 553	
		BNU CAPITAL – Sociedade de Capital de Risco, SA	2 691	
		MUNDIAL CONFIANÇA - Comp. de Seguros, SA	118	
		REN - Rede Eléctrica Nacional, SA	12 125	
		CGD - Caixa Geral de Depósitos	7 260	
		ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	196	
<b>Total 02.03.10</b>			<b>79 975</b>	
05.01.02	Inst.Coop.Cient. e Tecnológica Internacional	Agência de Inovação, SA	18 000	
	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	Agência de Inovação, SA	1 209 289	
	IFADAP	PORTUCEL Florestal, SA	7 141	
		Companhia das Lezírias, SA	11 397	
<b>Total 05.01.02</b>			<b>1 245 827</b>	
06.03.00	Instituto da Cooperação Portuguesa	ANA, SA	97 276	
	IAPMEI	ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	328	
		IPE CAPITAL - Sociedade de Capital de Risco, SA	4 200	
		EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	452	
<b>Total 06.03.00</b>			<b>102 256</b>	
08.01.00	Inst. de Emprego e Formação Profissional	Companhia Carris de Ferro de Lisboa	56 085	
		Companhia Portuguesa Rádio Marconi	15 900	
		Imprensa Nacional Casa da Moeda	8 888	
		OGMA - Ind. Aeronáutica de Portugal, SA	51 155	
		Parque Expo 98	116 458	
		Portugália	10 587	
		TAP - Transportes Aéreos Portugueses	158 308	
		CP - Caminhos de Ferro Portugueses	11 309	
		Docapesca - Portos e Lotas, SA	795	
		EPAL – Empresa Portuguesa Águas Livres, SA	11 188	
		ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA	8 261	
<b>Total 08.01.00</b>			<b>448 934</b>	
08.01.02	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação, SA	84 801	
	IFADAP	Companhia das Lezírias, SA	23 798	
		PORTUCEL Tejo Empresa de Celulose Tejo, SA	9 460	
		SOMINCOR Sociedade Mineira Neves Corvo, SA	13 392	
		PORTUCEL Florestal, SA	800	
		EDIA, SA	47 013	
			DOCAPESCA - Portos e Lotas, SA	94 774
	IAPMEI	REN - Rede Eléctrica Nacional, SA	230 200	
		OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA	295 190	
		ATLÂNTICO - Pavilhão Multiusos de Lisboa, SA	30 962	
EMEF – Empresa Manutenção Equip. Ferroviário, SA		32 456		
EPAL – Empresa Portuguesa Águas Livres, SA		3 395		
		SPEL - Sociedade Portuguesa de Explosivos, SA	41 144	
		GIL - Gare Intermodal de Lisboa, SA	68 259	
		CGD - Caixa Geral de Depósitos	174 069	
<b>Total 08.01.02</b>			<b>1 149 713</b>	
08.03.01	Instituto Português Artes e Espectáculo	Culturgest	5 000	
<b>Total 08.03.01</b>			<b>5 000</b>	
<b>Total dos subsídios</b>			<b>3 104 799</b>	

Fonte: IIEFP, Fundação para a Ciência e Tecnologia, IPAE, ICCTI, ICP, IFADAP e IAPMEI

As transferências efectuadas pelas entidades identificadas no quadro anterior, no valor global de 3,1 milhões de contos, foram processadas por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial, e por consequência não estão evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.



Como já foi referido, esse procedimento contraria o disposto nos art.<sup>os</sup> 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.

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, por outro lado, 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.

O ICCTI, IFADAP, FORPESCAS, CEFPI, Fundação para a Ciência e Tecnologia e IPAE, nas suas respostas, confirmam o processamento das transferências nas diversas rubricas mencionadas.

O Tribunal reitera a sua recomendação relativamente à classificação das transferências por forma a que a CGE evidencie os sectores institucionais beneficiários das mesmas.

A DGDR, na sua resposta, refere que *"(...) tendo sido esclarecidas todas as questões colocadas, incluindo a informação relativa à classificação económica, relativamente à qual se referiu que os montantes transferidos não se encontravam inscritos nos Orçamento desta Direcção-Geral, não nos parece correcto inferir que a DGDR não esclareceu a forma como foram processadas as transferências para as entidades do SPE."*

Dos vários ofícios enviados pela DGDR, nenhum mencionava as rubricas de classificação económica referentes às transferências processadas, ao contrário do referido por aquela Direcção-Geral, na sua resposta.

Accionado o contraditório, o IFT, IAPMEI, ICP e IEFP não responderam.

Relativamente às receitas com origem no SPE, dado que a Conta Geral do Estado não integra nenhum mapa com a discriminação das receitas dos FSA, segundo a classificação económica, ao contrário do que acontece em relação à despesa, o que constitui uma lacuna, não foi possível proceder a qualquer tipo de análise.



***CAPÍTULO XI***

*Fluxos Financeiros com a  
União Europeia*





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

### 11.1 – Considerações gerais

De acordo com o disposto na alínea i) do n.º1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve integrar a análise dos fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

À semelhança do referido nos pareceres anteriores, esta análise é dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos com a União Europeia.

Com efeito, embora a CRP e a LEOE consagrem (disposições conjugadas do art.º 106º, n.º3, al. f), da CRP e art.º 13º, n.º1, al. f), e n.º2, al. h), da LEOE) 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 art.ºs 27º e 29º da LEOE relativos, respectivamente, à "Estrutura da CGE" e aos "Anexos Informativos", apesar de o art.º 26º da mesma Lei apontar no sentido da CGE dever apresentar uma estrutura idêntica à do OE.

No respeitante ao ano de 1999, o Governo na sua Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento do Estado para 1999)<sup>1</sup>, previa os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

**Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia**

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão
<b>1. Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>238,5</b>
Dtos. aduaneiros, niveladores agrícolas e quot. açúcar <sup>(a)</sup>	34,1
Recursos próprios IVA	84,1
Recursos próprios PNB <sup>(b)</sup>	106,4
Compensação ao Reino Unido	13,9
Contribuições <sup>(c)</sup>	-
<b>2. Transferências da UE para Portugal</b>	<b>870,6</b>
FEOGA-Garantia	153,2
FEDER	332,3
FSE	186,0
FEOGA-Orientação	81,4
Fundo de Coesão	82,3
IFOP	7,4
Diversos <sup>(d)</sup>	28,0
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>632,1</b>

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglicose.

(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

(c) Participação no capital do BEI.

(d) Acções de iniciativa comunitária.

<sup>1</sup> Publicada no Diário da Assembleia da República, n.º 8, II Série-A, 5º Suplemento, de 16 de Outubro de 1998

O presente capítulo, integra, para além da análise global dos fluxos financeiros com a UE, os resultados da acção de verificação sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e as sínteses dos relatórios das auditorias "Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana" e "Avaliação Global dos Impactos da PAC, no Domínio das Culturas Arvenses".

## **11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia**

### **11.2.1 – Enquadramento**

As transferências para a União Europeia e que se destinam a financiar o seu orçamento são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, os recursos próprios do IVA e os recursos próprios com base no PNB.

São ainda de considerar as transferências relativas à participação no capital do BEI e as contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais, os Estados membros cobram os direitos e colocam à disposição da União Europeia 90% do valor cobrado, sendo os restantes 10% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos de cobrança.

Os recursos próprios sobre o IVA são calculados aplicando uma taxa uniforme à base tributável do IVA, tendo sido limitada, a partir de 1995, a 50% do PNB para os Estados membros cujo PNB per capita, em 1991, era inferior a 90% da média comunitária, como é o caso de Portugal.

Relativamente aos recursos próprios com base no PNB, a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do PNB previsional dos Estados membros, por forma a cobrir integralmente a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

A compensação a favor do Reino Unido para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado membro foi mantida na actual Decisão dos Recursos Próprios (Decisão n.º 94/728/CEE, EURATOM).

Anualmente a Comissão Europeia procede a ajustamentos dos montantes dos recursos próprios do IVA e do PNB, transferidos nos anos anteriores, a partir dos valores revistos pelos Estados membros para o PNB e para a matéria colectável do IVA.

No quadro seguinte apresentam-se as estimativas das transferências para a UE, apresentadas pelo Governo, e os montantes dessas transferências constantes da CGE.



**Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia**

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (1)	Orçamento Inicial (2)	(2) - (1)	CGE (3)	(3) - (2)
<b>Recursos próprios tradicionais</b>	<b>34,1</b>	<b>40,5</b>	<b>+ 6,4</b>	<b>41,1</b>	<b>+ 0,6</b>
Direitos aduaneiros		29,4		31,8	+ 2,4
Direitos niveladores agrícolas	34,1	10,6	+ 6,4	8,7	- 1,9
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		0,5		0,6	+ 0,1
<b>Contribuição financeira</b>	<b>204,4</b>	<b>204,4</b>	<b>-</b>	<b>212,7</b>	<b>+ 8,3</b>
Recursos próprios IVA	84,1	84,1	-	94,1	+ 10,0
Recursos próprios PNB (a)	106,4	106,4	-	102,2	- 4,2
Compensação ao Reino Unido	13,9	13,9	-	16,4	+ 2,5
<b>Total</b>	<b>238,5</b>	<b>244,9</b>	<b>+ 6,4</b>	<b>253,8</b>	<b>+ 8,9</b>

(1) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento do Estado para 1999).

(a) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento do Estado para 1999) com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, continua-se a verificar a não total concordância entre esses valores<sup>1</sup>, facto para o qual não se encontra explicação, uma vez que os dois documentos são apresentados à Assembleia da República conjuntamente.

Por outro lado, comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor da execução, verifica-se que esta se revelou superior em 0,6 milhões de contos no respeitante aos recursos próprios tradicionais com preponderância nos "Direitos aduaneiros" (+2,4 milhões de contos). Relativamente à contribuição financeira, revelou-se superior em 8,3 milhões de contos, tendo contribuído para esse montante, essencialmente, os "Recursos próprios IVA" (+10 milhões de contos).

### 11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

As despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Capítulo 70 – "Recursos Próprios Comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 02 – "Contribuição financeira", em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – "Transferências correntes /Exterior/Contribuições para a UE", foram objecto de verificação na Direcção-Geral do Tesouro.

À semelhança do referido nos pareceres anteriores, a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), apresenta, com base em elementos fornecidos pelo INE, as previsões para o ano seguinte referente ao PNB. Com base nessas previsões, a União Europeia elabora o seu orçamento e estabelece o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, conforme se evidencia no quadro seguinte, no final de 1998, foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 1999, valores esses que no final do ano foram objecto de correcção.

<sup>1</sup> +6,4 milhões de contos inscritos no OE, referentes aos recursos próprios tradicionais

**Quadro XI.3 – Contribuições devidas por Portugal**

Designação	Contribuição em euros			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção	Final		
Recursos próprios IVA	413 508 112	(b) + 29 778 991	443 287 103	(c) 200,482	88 871 084 984
Recurso complem. PNB	(a) 479 516 478	(b) + 5 621 507	485 137 985		97 261 433 509
Comp. ao Reino Unido	68 524 417	(b) - 6 787 133	61 737 284		12 377 214 171
<b>Total</b>	<b>961 549 007</b>	<b>+ 28 613 365</b>	<b>990 162 372</b>		<b>198 509 732 664</b>

- (a) O montante da contribuição paga em Janeiro foi de €502 099 329, tendo sido objecto de correcção no mês seguinte.  
 (b) Correcção comunicada em Outubro de 1999 e que se reflectiu nos pagamentos de Novembro, tendo sido recalculadas as contribuições devidas, considerando os pagamentos até então efectuados.  
 (c) Taxa aplicada a todas as transferências ocorridas em 1999, com excepção das efectuadas em Janeiro, em que se aplicou a taxa de 200,746, objecto de correcção no mês seguinte.

Mensalmente, a DG XIX da Comissão Europeia indicou os valores devidos por Portugal, no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, complementar PNB e compensação ao Reino Unido, montantes que foram creditados na conta da Comissão aberta junto do Tesouro, no 1º dia útil de cada mês.

As transferências realizadas durante o ano de 1999 foram efectuadas com base no regime duodecimal, embora nos primeiros meses tenham sido antecipados duodécimos. No entanto, as regras de antecipação relativamente aos recursos próprios IVA e à compensação ao Reino Unido diferem das aplicadas aos recursos com base no PNB, verificando-se que não foi idêntica à registada no ano anterior, em virtude de tal decorrer das necessidades da tesouraria comunitária.

**Quadro XI.4 – Duodécimos transferidos**

Meses	Recursos próprios IVA Compensação ao Reino Unido			Recurso Complementar PNB		
	1998	1999	D	1998	1999	D
Janeiro	3,00	3,00	-	2,50	2,25	-0,25
Fevereiro	1,00	-	- 1,00	1,50	1,75	+0,25
Março	1,00	0,75	- 0,25	0,33	-	-0,33
Abril	1,00	1,00	-	0,25	0,55	+0,30
Mai	0,90	1,00	+ 0,10	0,42	0,80	+0,38
Junho	0,15	0,40	+ 0,25	1,00	0,65	-0,35
Julho	-	0,85	+ 0,85	1,00	1,00	-
Agosto	0,95	1,00	+ 0,05	1,00	1,00	-
Setembro a Dezembro	1,00	1,00	-	1,00	1,00	-
<b>Total</b>	<b>12,00</b>	<b>12,00</b>	<b>-</b>	<b>12,00</b>	<b>12,00</b>	<b>-</b>

Relativamente à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA", as transferências ocorreram nos meses de Fevereiro, Julho e Novembro, baseadas nos montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.



## Tribunal de Contas

Os pagamentos e recebimentos ocorridos no ano de 1999 foram os seguintes:

### Quadro XI.5 – Contribuições - Fluxos financeiros

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complem. PNB	Compensação Reino Unido	Reserv. Monet. FEOGA	Total
Janeiro	20 752 524 861	18 898 955 982	3 439 000 653		<sup>(b)</sup> 43 090 481 496
Fevereiro	<sup>(a)</sup> - 27 291 536	13 145 851 532	<sup>(a)</sup> - 4 522 613	34 470 102	13 148 507 485
Março	5 181 308 332		858 619 510		6 039 927 842
Abril	6 908 411 108	4 406 161 034	1 144 826 013		12 459 398 155
Mai	6 908 411 108	6 408 961 503	1 144 826 013		14 462 198 624
Junho	2 763 364 443	5 207 281 222	457 930 405		8 428 576 070
Julho	5 872 149 442	8 011 201 879	973 102 112	578 526 206	15 434 979 639
Agosto	6 908 411 108	8 011 201 879	1 144 826 013		16 064 439 000
Setembro	6 908 411 108	8 011 201 879	<sup>(b)</sup> 1 144 826 013		16 064 439 000
Outubro	6 908 411 108	8 011 201 879	1 144 826 013		16 064 439 000
Novembro	12 381 050 153	9 044 295 261	- 102 480 475	34 987 880	21 357 832 819
Dezembro	7 405 923 749	8 105 119 460	1 031 434 515		16 542 477 724
<b>Subtotal</b>	<b>88 871 084 984</b>	<b>97 261 433 510</b>	<b>12 377 214 172</b>	<sup>(c)</sup> <b>647 984 188</b>	<b>199 157 696 854</b>
Correcções a anos anteriores (despesa)	<sup>(d)</sup> 5 269 375 951	<sup>(d)</sup> 4 314 832 325	<sup>(e)</sup> 3 979 611 660		13 563 839 936
<b>Total despesa</b>	<b>94 140 460 935</b>	<b>101 576 265 835</b>	<b>16 356 825 832</b>	<b>647 984 188</b>	<b>212 721 536 790</b>

Correcções a anos anteriores (receita)	8 637 439 949	5 582 766 225			14 220 206 174
<b>Total receita</b>	<b>8 637 439 949</b>	<b>5 582 766 225</b>	-	-	<b>14 220 206 174</b>

- (a) Correção ao valor pago em Janeiro, efectuada através de reposição abatida nos pagamentos.
- (b) Pagamentos efectuados, total ou parcialmente, através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29/10", posteriormente regularizados por despesa orçamental.
- (c) Do qual, 20 contos foi processado por conta da alínea "Compensação ao Reino Unido", por erro de leitura do valor comunicado pela Comissão.
- (d) Pagamentos efectuados, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação da saída de fundos previstos no OE - alínea b) do nº1 do art.º 30º do Decreto-Lei nº191/99, de 5 de Junho", posteriormente regularizados por despesa orçamental.
- (e) Inclui 3.849.852 contos referentes a 1994 e 1998, pagos em Janeiro, e 129.759 contos, respeitante a 1995, pagos em Novembro.

No início do ano, na sequência das correcções ao ano de 1998 comunicadas pela Comissão, foi recebida a importância de 14.220.206.174\$00, respeitante a "Recursos Próprios IVA" (8.637.439.949\$00) e a "Recurso Complementar PNB" (5.582.766.225\$00), e pago o valor de 3.849.852.264\$00, relativo a "Compensação ao Reino Unido" dos anos de 1998 (3.732.932.698\$00) e de 1994 (116.919.566\$00). As importâncias recebidas foram contabilizadas como receita orçamental, a título de restituição e as pagas como despesa orçamental.

Tal como já mencionado nos pareceres anteriores, o pagamento do mês de Janeiro, no montante de 43,1 milhões de contos e o relativo a correcções a anos anteriores acima referido, no valor de 3,8



milhões de contos, foram efectuados por operações de tesouraria, através da conta "Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", tendo sido posteriormente regularizados por via orçamental. Esta situação deve-se ao facto de não ser possível à DGT processar a correspondente despesa orçamental, através do SIC, no 1º dia útil de Janeiro, conforme está estabelecido.

Igualmente, por insuficiência das respectivas dotações orçamentais, foi efectuado por operações de tesouraria (operações específicas do Tesouro) e posteriormente regularizado por despesa orçamental, após o respectivo reforço, o pagamento de parte do montante devido, no mês de Setembro, a título de "Compensação ao Reino Unido", bem como dos montantes devidos no início de Dezembro, relativos às correcções efectuadas a anos anteriores, a título de "Recursos próprios IVA" e "Recurso complementar PNB".

A execução orçamental das dotações relativas aos recursos próprios não tradicionais encontra-se sintetizada no quadro seguinte:

**Quadro XI.6 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental**

(em contos)

Designação	Dotação inicial	Alterações orçamentais			Dotação final	Pagamentos
		Reforços	Anulações	Total		
Recursos próprios IVA	84 094 731	(a) + 10 073 300	-	+ 10 073 300	94 168 031	94 140 461
Rec. Complem. PNB	103 334 801	(b) + 4 315 000	- 6 073 300	- 1 758 300	101 576 501	101 576 266
Compens. Reino Unido	13 935 742	(c) + 4 000 000	- 1 574 370	+ 2 425 630	16 361 372	(e) 16 356 826
Res. monetária FEOGA	1 280 900	-	-632 930	-632 930	647 970	(e) 647 984
Outras reservas	1 772 700	-	- 1 772 700	- 1 772 700	-	-
Total	204 418 874	+ 18 388 300	- 10 053 300	(d) + 8 335 000	212 753 874	212 721 537

(a) Reforços por contrapartida das outras dotações (5.870.000 contos) e da dotação provisional (4.203.300 contos).

(b) Reforço por contrapartida da dotação provisional.

(c) Reforço por contrapartida da dotação relativa ao recurso complementar PNB.

(d) Resultante dos reforços com contrapartida na dotação provisional (4.203.300 e 4.315.000 contos).

(e) A CGE/99 apresenta como despesa, respectivamente, 16.356.846 e 697.964 contos, em virtude de, por erro de leitura, ter sido processado 20 contos a menos por conta da alínea "Reserva monetária do FEOGA" e a mais pela alínea "Compensação ao Reino Unido".

Para assegurar os pagamentos devidos no ano, a título de "Recursos próprios IVA" e "Compensação ao Reino Unido", por insuficiência das respectivas dotações, houve necessidade de as mesmas serem reforçadas por contrapartida das outras dotações, tendo, no final do ano, em virtude das correcções comunicadas pela Comissão relativas a anos anteriores para os "Recursos Próprios IVA" e "Recurso Complementar PNB", as respectivas dotações sido reforçadas em 8.335.000 contos, por contrapartida da dotação provisional.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 1998 e 1999.



**Quadro XI.7 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução**

(em contos)

Designação	1998	1999	Variação	
			Valor	Percentual
Recursos próprios IVA	97 812 230	94 140 461	- 3 671 769	- 3,8
Rec. Complementar PNB	91 682 405	101 576 266	9 893 861	10,8
Comp. ao Reino Unido	7 326 192	16 356 826	9 030 634	123,3
Res. monetária do FEOGA	815 432	647 984	- 167 448	- 20,5
<b>Total</b>	<b>197 636 259</b>	<b>212 721 537</b>	<b>15 085 278</b>	<b>7,6</b>

Da análise do quadro verifica-se ter havido um aumento nas contribuições para o Orçamento da União Europeia relativo aos recursos próprios não tradicionais em cerca de 15,1 milhões de contos, contribuindo para esse acréscimo o recurso complementar PNB (+9,9 milhões de contos) e a compensação ao Reino Unido (+9,0 milhões de contos), tendo os recursos próprios IVA registado um decréscimo de 3,7 milhões de contos, tendência que já se tinha verificado no ano anterior.

O recurso complementar PNB tem vindo a ganhar importância no total dos recursos próprios não tradicionais, passando de 38,8%, em 1997, para 46,4% em 1998 e 47,8% em 1999.

A Direcção-Geral do Tesouro, ouvida sobre o ponto 11.2, refere, na sua resposta, que "(...) nada tem a comentar relativamente às questões apresentadas".

## **11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal**

### **11.3.1 – Análise global**

#### **11.3.1.1 – Enquadramento**

A "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" incidiu, tendo em conta os objectivos estratégicos definidos no PDR que serviram de base à aprovação do QCA II (Decisão da Comissão 94/170/CE), sobre as transferências e a aplicação de fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, oriundos da UE, ocorridos no horizonte temporal 1994-1999, com particular enfoque na execução de 1999. No seguimento do exercício do direito do contraditório pelas entidades auditadas (DGO, DGDR e DGT), apenas apresentaram alegações as duas primeiras.

#### **11.3.1.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE**

No âmbito da política financeira da UE relativa aos fundos comunitários (Política Agrícola Comum e Acções Estruturais), foram pagos, em 1999, aos 15 países que a integram um total de 13 320,8 milhões de contos, dos quais 5 345,6 milhões de contos (40%) se destinaram a acções estruturais repartidas da seguinte forma: FEDER (42%); FSE (27%); FEOGA-Orientação (14%); IFOP (2%) e ainda pelo

Fundo de Coesão (6%). Destes fundos foram transferidos para Portugal 622,3 milhões de contos (cerca de 12%).

O remanescente (7 975,2 milhões de contos) foi pago pela UE no âmbito da PAC, sendo apenas 131,1 milhões de contos (1,6%) destinados a Portugal<sup>1</sup>.

### 11.3.1.3 – Aplicação dos fundos da UE em 1999

#### 11.3.1.3.1 – Previsão das transferências de fundos da UE

A análise dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia continua a ser dificultada pela ausência de informação sistematizada, conforme já foi referido no Parecer sobre a CGE de 1998. De facto, verifica-se não conter a CGE informação que permita apurar o montante por fundo e instrumento financeiro, encontrando-se estes valores disseminados pelas diversas rubricas de classificação económica das muitas entidades que a integram.

No entanto, o Governo, aquando da apresentação do Relatório Geral, no âmbito da elaboração do Orçamento de Estado para 1999 (Proposta de Lei n.º 211/VII) que contempla um capítulo relativo às "Transferências Financeiras", efectuou uma estimativa das verbas provenientes da UE para Portugal.

O quadro seguinte reflecte, por um lado, as estimativas apresentadas pelo Governo e relativas às transferências da UE para Portugal e, por outro, as transferências efectivamente registadas na DGT:

**Quadro XI.8 – Transferências da UE para Portugal - 1999**

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo <sup>(a)</sup>	Transferências efectivas registadas na DGT <sup>(b)</sup>	Variação	
			Valor	%
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
FEOGA-Garantia	153,2	131,0	- 22,2	- 14,5
FEDER	332,3	352,5	20,2	6,1
FSE	186,0	122,2	- 63,8	- 34,3
FEOGA-Orientação	81,4	77,9	- 3,5	- 4,3
Fundo de Coesão	82,3	96,2	13,9	16,9
IFOP	7,4	5,0	- 2,4	- 32,4
Diversos	28,0	28,9	0,9	3,2
<b>Total</b>	<b>870,6</b>	<b>813,7</b>	<b>- 56,9</b>	<b>- 6,5</b>

(a) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 211/VII (Orçamento de Estado para 1999).

(b) DGT: Relatório dos Fluxos Financeiros com a UE em 1999.

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo, com as transferências efectivas, observa-se uma diferença de -56,9 milhões de contos, ou seja, menos 6,5% das verbas globais previstas, estando identificadas as variações parcelares positivas e negativas.

<sup>1</sup> Dados extraídos do JOCE – Relatório do TCE - 1999



Verificou-se que os fluxos financeiros da UE financiaram uma parte considerável dos investimentos do PIDDAC. Cumpre, aliás, salientar que a interligação entre o QCA e o PIDDAC, por via das acções cofinanciadas, se traduz num esforço financeiro acrescido por parte da Administração Central e no conseqüente impulso ao investimento público e privado consistentes com os objectivos de convergência real definidos no Tratado de Maastricht.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva geral do financiamento comunitário do PIDDAC.

**Quadro XI.9 – PIDDAC - Financiamento comunitário - 1999**

(em milhões de contos)

	Previsão		Execução Financeira	
	GOP	OE Final (Mapa XI)	Valor	%
Cap. 50º	26,8	26,8	22,1	82,5
Outras Fontes	307,5	307,5	263,4	85,7
<b>Total</b>	<b>334,3</b>	<b>334,3</b>	<b>285,5</b>	<b>85,4</b>

Fontes: GOP/99, DPP e DGO.

Da sua análise verificou-se que a execução financeira comunitária atingiu 85,4%, o que representa uma melhoria de 10,5 pontos percentuais em relação ao ano de 1998<sup>1</sup>.

Uma análise mais desenvolvida sobre o Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap. IV do presente Parecer, mais concretamente nos pontos 4.2.2.2 e 4.2.4.

#### **11.3.1.3.2 – Programação e execução do QCA II**

Importa aqui referir que embora os compromissos relativos ao QCA II tenham sido assumidos até 31/12/1999, a execução dos programas poderá prolongar-se por um período adicional de dois anos, pelo que a programação de 1999 tem subjacente a execução da despesa até final de 2001.

Neste contexto, no âmbito do QCA II, em 1999, foram programadas despesas públicas no montante de 1 281 milhões de contos, suportadas pelos diversos fundos comunitários e por verbas nacionais, como se espelha no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Conforme Parecer da CGE/98 (execução financeira: 74,9%).

**Quadro XI.10 – Execução da despesa do QCA II - 1999**

(em contos)

Fundos	Programação da Despesa		Execução da Despesa		Taxa de Realização %	
	Pública (1)	Comunitária (2)	Pública (3)	Comunitária (4)	Pública (5)=(3)/(1)	Comunitária (6)=(4)/(2)
FEDER	858 063 317	585 342 616	400 175 114	268 425 965	46,6	45,9
FSE	240 316 235	181 064 468	143 670 648	108 269 026	59,8	59,8
FEOGA-O	152 128 113	110 809 368	85 865 927	64 842 012	56,4	58,5
IFOP	30 836 857	23 074 776	8 255 747	6 319 877	26,8	27,4
<b>Total QCA II</b>	<b>1 281 344 522</b>	<b>900 291 228</b>	<b>637 967 436</b>	<b>447 856 880</b>	<b>49,8</b>	<b>49,7</b>

Fonte: DGDR

Da análise da execução dos fundos que constituem o QCA II apura-se uma taxa de realização global de cerca de 50%, tanto no que se refere à despesa pública como à despesa comunitária. Uma análise individualizada permite concluir que, dos fundos que registaram taxas de realização inferior à média do QCA II, o FEDER ficou próximo (45,9%) enquanto que o IFOP foi o fundo que mais se distanciou, executando apenas 27,4% do programado, o que nos leva a antever que os anos de 2000 e 2001 sejam de intensa execução tendo em vista o cumprimento dos objectivos previstos.

A distribuição da execução por Eixos, em 1999, relativamente aos fundos que integram o QCA II, demonstra-se no quadro seguinte:



## Quadro XI.11 – Execução da despesa comunitária - 1999

(em contos)

Eixo/Programa	FEDER			FSE			FEOGA - Orientação			IFOP			ACUMULADOS		
	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%
EIXO I – QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	54 367 307	39 349 116	72,4	109 887 448	71 826 494	65,4							164 254 755	111 175 610	67,7
Bases do Conhecimento e Inovação	48 392 303	35 942 159	74,3	50 630 341	36 155 017	71,4							99 022 644	72 097 176	72,8
Formação Profissional e Emprego	5 975 004	3 406 957	57,0	59 257 107	35 671 477	60,2							65 232 111	39 078 434	59,9
EIXO II – REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	224 694 500	97 600 256	43,4	26 442 891	12 727 341	48,1	73 223 645	54 068 455	73,8	14 366 540	5 253 942	36,6	338 727 576	169 649 994	50,1
Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento	70 954 084	38 542 122	54,3										70 954 084	38 542 122	54,3
Modernização do Tecido Económico	153 740 416	59 058 134	38,4	26 442 891	12 727 341	48,1	73 223 645	54 068 455	73,8	14 366 540	5 253 942	36,6	267 773 492	131 107 872	49,0
EIXO III – PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	47 924 026	21 274 350	44,4	20 102 424	12 545 687	62,4							68 026 450	33 820 037	49,7
Ambiente e Revitalização Urbana	29 414 408	10 824 132	36,8										29 414 408	10 824 132	36,8
Saúde e Integração Social	18 509 618	10 450 218	56,5	20 102 424	12 545 687	62,4							38 612 042	22 995 905	59,6
EIXO IV – FORTALECER A BASE ECONOMICA REGIONAL	173 599 064	82 333 856	47,4	12 229 297	5 939 229	48,6	27 299 066	6 896 475	25,3	4 161 104	678 799	16,3	217 288 531	95 848 359	44,1
Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional	12 397 003	-2 356 961	-19,0	3 248 860	471 887	14,5	3 729 767	584 774	15,7				19 375 630	-1 300 300	-6,7
Norte	31 953 222	22 775 625	71,3										31 953 222	22 775 625	71,3
Centro	25 674 341	14 321 906	55,8										25 674 341	14 321 906	55,8
Lisboa e Vale do Tejo	29 069 565	15 677 079	53,9										29 069 565	15 677 079	53,9
Alentejo	12 610 147	6 227 053	49,4										12 610 147	6 227 053	49,4
Algarve	5 981 934	3 076 657	51,4										5 981 934	3 076 657	51,4
Região Autónoma dos Açores	28 129 126	15 437 052	54,9	3 851 460	2 797 680	72,6	10 434 687	2 854 050	27,4	3 131 930	555 670	17,7	45 547 203	21 644 452	47,5
Região Autónoma da Madeira	5 068 717	1 510 198	29,8	4 126 567	2 611 503	63,3	1 710 145	1 177 766	68,9	1 029 174	123 129	12,0	11 934 603	5 422 596	45,4
Apoio ao Investimento Autárquico	902 169	701 148	77,7										902 169	701 148	77,7
PEDIZA	21 812 840	4 964 099	22,8	1 002 410	58 159	5,8	11 424 467	2 279 885	20,0				34 239 717	7 302 143	21,3
PROG. ASSISTÊNCIA TÉCNICA	2 640 081	725 289	27,5	2 832 610	1 147 478	40,5							5 472 691	1 872 767	34,2
PRINEST	1 896 760	1 736 274	91,5										1 896 760	1 736 274	91,5
QCA II s/ Iniciativas	505 121 738	243 019 141	48,1	171 494 670	104 186 229	60,8	100 522 711	60 964 930	60,6	18 527 644	5 932 741	32,0	795 666 763	414 103 041	52,0
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	80 220 878	25 406 824	31,7	9 569 798	4 082 797	42,7	10 286 657	3 877 082	37,7	4 547 132	387 136	8,5	104 624 465	33 753 839	32,3
<b>TOTAL</b>	<b>585 342 616</b>	<b>268 425 965</b>	<b>45,9</b>	<b>181 064 468</b>	<b>108 269 026</b>	<b>59,8</b>	<b>110 809 368</b>	<b>64 842 012</b>	<b>58,5</b>	<b>23 074 776</b>	<b>6 319 877</b>	<b>27,4</b>	<b>900 291 228</b>	<b>447 856 880</b>	<b>49,7</b>

Fonte: DGDR

Para uma programação global de 900,3 milhões de contos (a executar até final de 2001), foram realizadas em 1999, despesas num total de 447,9 milhões de contos, correspondendo a uma taxa de realização de 49,7%. Em 1998, para uma programação de 660,3 milhões de contos, foram executados 524 milhões de contos, ou seja 79,3%.

Uma análise por fundo permite observar que o FSE apresenta a melhor taxa de realização (59,8%), seguido do FEOGA-Orientação (58,5%) e do FEDER (45,9%), sendo a realização do IFOP (27,4%) consideravelmente baixa.

Da observação relativa à taxa de realização acumulada, por Eixos, conclui-se que os melhores resultados foram obtidos no Eixo I – "Qualificar os Recursos Humanos e Emprego" (67,7%) com destaque para o PO "Bases do Conhecimento e da Inovação" que apresentou um dos melhores resultados (72,8%). No Eixo IV – "Fortalecer a Base Económica Regional", o que apresentou a menor taxa de realização (44,1%), destacou-se o "PRONORTE", pelo seu volume financeiro e com uma realização bastante acima da média (71,3%).

No Eixo IV salienta-se ainda o PO "Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional" - PPDR, com uma execução negativa pela via do FEDER. Este facto ficou a dever-se a uma reprogramação financeira do PPDR que consistiu na desafectação da dotação FEDER ao nível do Subprograma 2 (Incentivos Regionais e Locais), Medida 2 (Apoios ao Investimento), particularmente no que se relacionou com o RIME II e III, cujo financiamento foi garantido exclusivamente por fontes nacionais.

#### 11.3.1.3.3 – Execução do Fundo de Coesão

Muito embora não integrado no QCA II, o Fundo de Coesão constitui uma parcela relevante dos recursos financeiros comunitários. O quadro seguinte apresenta a sua execução por sectores:

**Quadro XI.12 – Execução do Fundo de Coesão - 1999**

(em contos)

Sector	Programação (1)	Execução (2)	Taxa de Realização (%) (3)=(2)/(1)
Transportes	36 134 876	32 753 057	90,6
Ambiente	73 764 746	49 889 469	67,6
Assistência Técnica	35 485	6 459	18,2
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>109 935 107</b>	<b>82 648 985</b>	<b>75,2</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>151 063 588</b>	<b>115 031 624</b>	<b>76,1</b>

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão - Balanço 1993/99).

Este fundo apresenta uma taxa de realização de 75%, substancialmente superior à taxa média de execução do QCA II (49,7%). Uma análise por sectores permite destacar a execução do sector dos transportes (90,6%), substancialmente superior à registada no sector do ambiente (67,6%).

#### 11.3.1.3.4 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia apresenta-se distribuído por um grande número de sectores representativos da PAC, destacando o quadro seguinte os mais significativos na concessão de ajudas da UE à agricultura nacional:



**Quadro XI.13 – Ajudas no âmbito do FEOGA -Garantia - 1999**

(em milhares de contos)

Sectores	Valor	%
Cereais	38 651	29,0
Açúcar	6 618	5,0
Matérias Gordas	7 194	5,4
Frutas e Prod. Hortícolas	9 874	7,4
Vinho	1 935	1,5
Carne Bovino	17 324	13,0
Carne de Ovino e Caprino	12 898	9,7
Outros	12 605	9,4
Medidas de Acompanhamento	26 151	19,6
<b>Total</b>	<b>133 250</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INGA

Dado que neste fundo não existe programação específica por países, não sendo por isso possível analisar o seu grau de execução, optou-se por efectuar uma análise da distribuição das ajudas pelos sectores. Assim, podemos concluir que a estrutura de financiamento em 1999 foi globalmente idêntica à verificada no ano anterior, continuando o sector dos cereais a ser o mais representativo (29%), seguido das medidas de acompanhamento (19,6%) e do sector da carne de bovino (13%).

**11.3.1.4 – Execução acumulada no período 1994/99**

**11.3.1.4.1 – Fluxos financeiros da UE para Portugal**

No período de 1994/99 foram recebidos da UE cerca de 4 222 milhões de contos, cuja distribuição por fundos e instrumentos financeiros, se apresenta no quadro e gráficos seguintes:



**Quadro XI.14 – Transferências da UE - 1994/99**

(em milhares de contos)

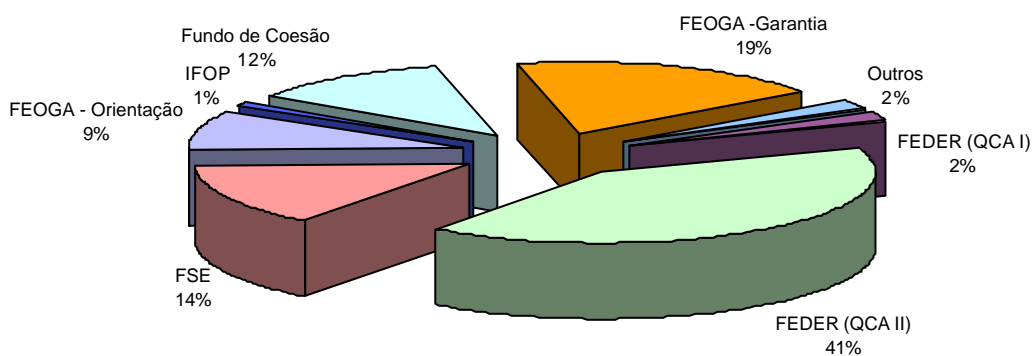
Fundo/Instrumento Financeiro	Transferências da UE							Programação (8)	% (9)=(7)/(8)
	1994 (1)	1995 (2)	1996 (3)	1997 (4)	1998 (5)	1999 (6)	Total (7)=(1)+(...)+(6)		
FEDER	176 467,5	257 580,2	297 766,4	338 698,0	304 844,9	352 524,2	1 727 881,2	1 980 730,9	87,2
FSE	53 679,1	80 446,6	127 868,9	75 525,6	143 113,7	122 239,9	602 873,8	666 553,6	90,4
FEOGA-O	49 580,6	55 315,0	63 142,6	63 547,7	72 018,4	77 947,2	381 551,5	425 757,5	89,6
IFOP	2 762,5	1 383,8	6 723,6	6 185,7	5 362,9	4 978,6	27 397,1	46 048,9	59,5
Fundo de Coesão (*)	49 389,5	82 474,2	37 581,8	116 036,0	125 875,3	96 187,8	507 544,6	560 652,0	90,5
<b>Sub-Total 1</b>	<b>331 879,2</b>	<b>477 199,8</b>	<b>533 083,3</b>	<b>599 993,0</b>	<b>651 215,2</b>	<b>653 877,7</b>	<b>3 247 248,2</b>	<b>3 679 742,9</b>	<b>88,2</b>
FEOGA-G	139 704,0	138 501,0	126 429,2	129 359,0	128 038,3	130 977,8	793 009,3	-	-
<b>Sub-Total 2</b>	<b>471 583,2</b>	<b>615 700,8</b>	<b>659 512,5</b>	<b>729 352,0</b>	<b>779 253,5</b>	<b>784 855,5</b>	<b>4 040 257,5</b>	-	-
Outros (**)	13 313,4	3 826,0	7 186,6	17 329,0	18 259,4	28 902,8	88 817,2	-	-
FEDER (QCA I)	41 651,0	41 615,4	6 411,9	2 567,8	735,7	0,0	92 981,8	-	-
<b>Total</b>	<b>526 547,6</b>	<b>661 142,2</b>	<b>673 111,0</b>	<b>749 248,8</b>	<b>798 248,6</b>	<b>813 758,3</b>	<b>4 222 056,5</b>	-	-

(\*) Em 1994 inclui o ano de 1993 (início do Fundo de Coesão).

(\*\*) Valores entrados directamente para os programas LEADER e RICA, reembolsos de deslocações à UE e Comissões EURO, Diversos.

Fonte: DGT e DGDR.

**Gráfico XI.1 – Transferências da UE - 1994/99**

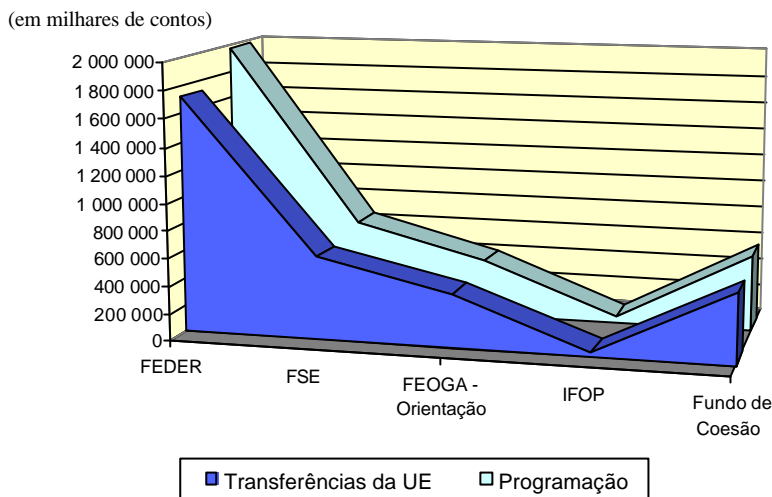


Fonte: DGT

No período em referência, o FEDER foi o fundo que representou a maior percentagem nos fluxos financeiros da UE (41%), sendo ainda de referenciar, entre os mais beneficiados, o FEOGA-Garantia (19%), o FSE (14%) e o Fundo de Coesão (12%).



**Gráfico XI.2 – Programação/Transferências da UE - 1994/99**



Fonte: DGT e DGDR

As transferências da UE no período em análise representaram, para os fundos que integram o QCA II e Fundo de Coesão, cerca de 88% do total programado, sendo que FSE e o Fundo de Coesão os fundos cujas verbas recebidas mais se aproximaram das programadas (cerca de 90%). Com um distanciamento assinalável, face à programação, o IFOP regista transferências de apenas 60%.

Assim, em termos globais, no que respeita aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão, para que se cumpra o programado, deverão ainda ser recebidos da UE cerca de 432,5 milhões de contos (aproximadamente 12%).

#### 11.3.1.4.2 – Programação e execução do QCA II

Atingido o final do período definido para o QCA II relativamente aos compromissos, cabe aqui fazer um balanço da execução (que se prolonga por mais dois anos), o qual se sintetiza no quadro e gráfico seguintes:

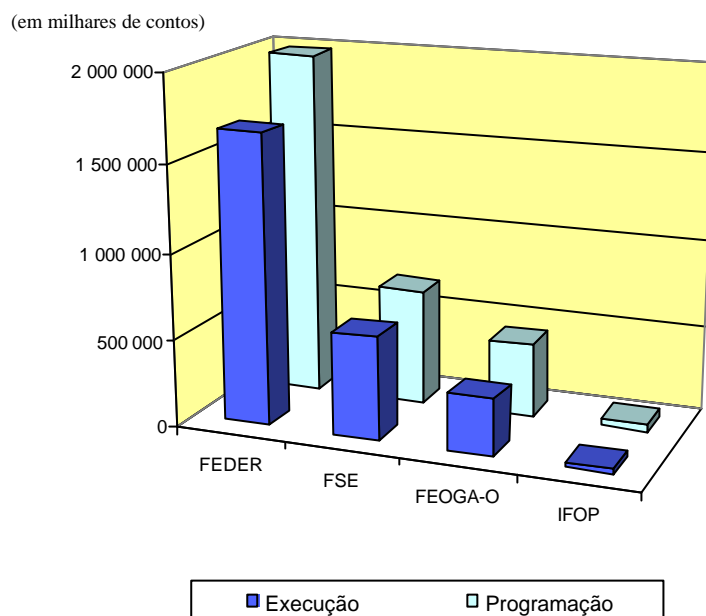
**Quadro XI.15 – Programação e execução - QCA II - 1994/99**  
(Componente comunitária)

(em milhares de contos)

Fundo	Programação (1)	Execução (2)	Taxa de Realização (%) (3)=(2)/(1)
FEDER	1 980 731	1 664 598	84,0
FSE	666 554	595 443	89,3
FEOGA-O	425 757	326 848	76,8
IFOP	46 049	29 168	63,3
<b>Total</b>	<b>3 119 091</b>	<b>2 616 057</b>	<b>83,9</b>

Fonte: DGDR

**Gráfico XI3 – Programação e execução - 1994/99**



Fonte: DGDR

No período em análise os fundos que integram o QCA II apresentaram na globalidade uma taxa de realização de 83,9%.

No contexto dos fundos a melhor taxa de realização foi conseguida pelo FSE (89,3%), sendo ainda de registar a obtida pelo FEDER (84%). Com resultados menos bons, o IFOP apresenta uma taxa de realização substancialmente mais baixa (apenas 63,3%).

#### **11.3.1.4.3 – Perspectiva da despesa pública acumulada - QCA II**

O quadro e gráficos seguintes explicitam a despesa pública executada até final de 1999, por fundo, eixos prioritários e respectivos programas:



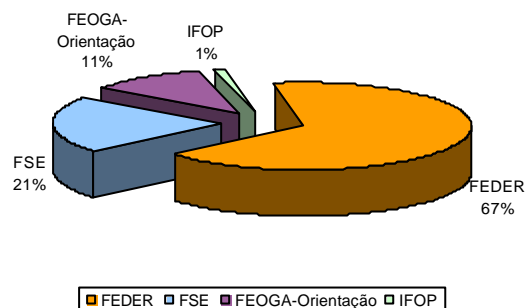
Quadro XI.16 – Despesa pública acumulada - QCA II - 1994/99

(em contos)

Eixo/Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			DESPESA PÚBLICA ACUMULADA		
	DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			Total	Comunitária	%
	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%			
EIXO I – QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	233 973 745	169 567 407	10,2	546 752 459	410 064 337	68,9							780 726 204	579 631 744	22,2
Bases do Conhecimento e da Inovação	214 827 930	155 294 128	9,3	224 206 089	168 154 569	28,2							439 034 019	323 448 697	12,4
Formação Profissional e Emprego	19 145 815	14 273 279	0,9	322 546 370	241 909 768	40,6							341 692 185	256 183 047	9,8
EIXO II – REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	1 154 367 848	695 104 677	41,8	82 192 795	61 644 598	10,4	379 043 379	284 565 694	87,1	30 554 037	23 605 617	80,9	1 646 158 059	1 064 920 586	40,7
Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento	713 625 506	373 758 492	22,5										713 625 506	373 758 492	14,3
Modernização do Tecido Económico	440 742 342	321 346 185	19,3	82 192 795	61 644 598	10,4	379 043 379	284 565 694	87,1	30 554 037	23 605 617	80,9	932 532 553	691 162 094	26,4
EIXO III – PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	238 021 711	167 294 907	10,1	83 675 132	62 756 352	10,5			0,0			0,0	321 696 843	230 051 259	8,8
Ambiente e Revitalização Urbana	138 924 387	92 971 918	5,6										138 924 387	92 971 918	3,6
Saúde e Integração Social	99 097 324	74 322 989	4,5	83 675 132	62 756 352	10,5							182 772 456	137 079 341	5,2
EIXO IV – FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	680 123 517	493 585 297	29,7	56 754 725	44 947 581	7,5	42 412 291	33 081 462	10,1	5 655 975	4 261 224	14,6	784 946 508	575 875 564	22,0
Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional	62 353 692	46 625 969	2,8	23 908 239	17 931 176	3,0	1 155 549	865 915	0,3				87 417 480	65 423 060	2,5
Norte	146 116 126	105 422 559	6,3										146 116 126	105 422 559	4,0
Centro	91 444 129	66 316 382	4,0										91 444 129	66 316 382	2,5
Lisboa e Vale do Tejo	95 092 696	67 876 857	4,1										95 092 696	67 876 857	2,6
Alentejo	50 265 369	36 303 308	2,2										50 265 369	36 303 308	1,4
Algarve	25 246 373	16 935 284	1,0										25 246 373	16 935 284	0,6
Região Autónoma dos Açores	108 131 352	88 323 486	5,3	16 062 436	12 757 733	2,1	26 107 842	20 886 273	6,4	3 425 157	2 589 388	8,9	153 726 787	124 556 880	4,8
Região Autónoma da Madeira	83 116 552	55 178 403	3,3	16 706 483	14 200 513	2,4	11 259 051	8 444 288	2,6	2 230 818	1 671 836	5,7	113 312 904	79 495 040	3,0
Apoio ao Investimento Autárquico	1 763 293	1 728 419	0,1										1 763 293	1 728 419	0,1
PEDIZA	16 593 935	8 874 630	0,5	77 567	58 159		3 889 849	2 884 986	0,9				20 561 351	11 817 775	0,5
Assistência Técnica	7 649 526	5 735 766	0,3	7 410 770	5 563 968	0,9							15 060 296	11 299 734	0,4
PRINEST	12 033 323	9 024 992	0,5										12 033 323	9 024 992	0,3
<b>QCA II S/ INICIATIVAS COMUNITÁRIAS</b>	<b>2 326 169 670</b>	<b>1 540 313 046</b>		<b>776 785 881</b>	<b>584 976 836</b>		<b>421 455 670</b>	<b>317 647 156</b>		<b>36 210 012</b>	<b>27 866 841</b>		<b>3 560 621 233</b>	<b>2 470 803 879</b>	<b>94,4</b>
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	193 642 731	124 284 766	7,5	13 751 498	10 466 039	1,8	11 508 562	9 201 123	2,8	1 941 506	1 300 809	4,5	220 844 297	145 252 737	5,6
<b>QCA II C/ INICIATIVAS COMUNITÁRIAS</b>	<b>2 519 812 401</b>	<b>1 664 597 812</b>	<b>100,0</b>	<b>790 537 379</b>	<b>595 442 875</b>	<b>100,0</b>	<b>432 964 232</b>	<b>326 848 279</b>	<b>100,0</b>	<b>38 151 518</b>	<b>29 167 650</b>	<b>100,0</b>	<b>3 781 465 530</b>	<b>2 616 056 616</b>	<b>100,0</b>

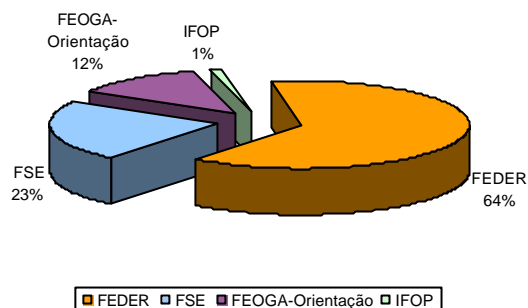
Fonte: DGDR

**Gráfico XI4 – Despesa pública total - 1994/99**



Fonte: DGDR

**Gráfico XI5 – Despesa pública comunitária - 1994/99**



Fonte: DGDR

No período em análise foi executada uma despesa pública de 3 781,5 milhões de contos da qual, uma parte – 2 616,1 milhões de contos – teve participação da UE (69%) e a restante constituiu o esforço nacional, correspondente a 1 165,4 milhões de contos.

Este investimento distribuiu-se pelos 4 eixos e ainda pelas iniciativas comunitárias da seguinte forma: o Eixo II – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" obteve o maior peso do financiamento comunitário (40,7%), seguido dos Eixos I "Qualificar os Recursos Humanos e Emprego" (22,2%) e IV – "Fortalecer a Base Económica Regional" (22%).

Da repartição da despesa pelos fundos que integram o QCA II conclui-se que, tanto em termos de despesa pública total, como de despesa comunitária, o FEDER foi o mais beneficiado, com 67% e 64%, respectivamente.

#### 11.3.1.4.4 – Perspectiva da despesa pública acumulada - Fundo de Coesão

Tal como foi referido, o Fundo de Coesão representa uma importância significativa no quadro do investimento comunitário. Em seguida, apresenta-se a distribuição da sua execução acumulada por sectores:

**Quadro XI.17 – Programação e execução do Fundo de Coesão - 1993/99**  
(Componente comunitária)

(em contos)

Sector	Programação (1)	Execução (2)	Taxa de Realização (%) (3)=(2)/(1)
Transportes	275 628 236	262 597 536	95,3
Ambiente	284 960 223	237 932 773	83,5
Assistência Técnica	64 165	35 524	55,4
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>560 652 624</b>	<b>500 565 833</b>	<b>89,3</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>826 036 138</b>	<b>744 888 355</b>	<b>90,2</b>

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão - Balanço 1993/99).



Na análise da execução acumulada no período 1993/99 observou-se uma taxa de realização global de 90%, correspondendo a uma despesa total de 744,9 milhões de contos, e um esforço nacional de 244,3 milhões de contos (32,5%). O sector dos transportes revelava a melhor taxa de realização (95%), a qual é também superior à taxa de realização média do QCA II, enquanto que o sector do ambiente registou um desvio mais acentuado, entre a despesa programada e a executada, principalmente devido à apresentação tardia dos projectos e à existência de um maior número de reprogramações.

A orientação estabelecida no art. 10º, n.º 2º, do Reg. (CE) 1164/94, que aponta para um equilíbrio adequado dos investimentos entre ambiente e transportes, ficou perto de ser alcançada, representando o sector dos transportes 52% e o do ambiente 48%.

#### 11.3.1.4.5 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia é o pilar da PAC em termos de mercados. O quadro seguinte apresenta uma perspectiva evolutiva da sua aplicação em Portugal.

**Quadro XI.18 – Ajudas pagas no âmbito do FEOGA-Garantia - 1994/99**  
(Financiamento comunitário e nacional)

(em milhares de contos)

Sectores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Cereais	58 278	51 125	46 252	44 991	38 636	41 093	280 375	32,0
Açúcar	819	1 044	530	884	3 770	6 618	13 665	1,6
Matérias Gordas	8 929	8 316	11 238	9 821	11 752	7 194	57 250	6,5
Frutas e Prod. Hortícolas	9 104	15 393	12 869	10 173	9 744	9 874	67 157	7,7
Vinho	8 203	4 252	3 889	6 205	4 809	1 935	29 293	3,3
Carne Bovino	11 482	13 832	23 304	18 173	18 451	17 660	102 902	11,8
Carne de Ovino e Caprino	11 568	10 589	9 560	8 840	11 750	12 898	65 205	7,4
Outros	41 634	32 164	20 919	14 713	14 176	12 605	136 211	15,6
Medidas de Acompanhamento	6 357	13 249	18 517	21 640	28 756	34 868	123 387	14,1
<b>Total</b>	<b>156 374</b>	<b>149 964</b>	<b>147 078</b>	<b>135 440</b>	<b>141 844</b>	<b>144 745</b>	<b>875 445</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INGA

Este fundo viu reduzidas as ajudas pagas entre 1994 e 1997, registando uma discreta subida em 1998 e 1999 de, respectivamente, 4,7% e 2%.

As ajudas atribuídas entre 1994 e 1999 atingiram 875, 4 milhões de contos, distribuídas pelos diversos sectores, destacando-se o dos cereais e da carne de bovino com 32% e 12%, respectivamente. É de salientar ainda a evolução positiva registada ao nível das medidas de acompanhamento que no final de 1999 representavam 14% nas ajudas pagas no âmbito do FEOGA-Garantia.

#### 11.3.4.5 – Cooperação com o controlo externo comunitário

Em conformidade com as disposições do artigo 248º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 2000, diversas missões de auditoria, das quais 9 no âmbito da declaração da fiabilidade das contas (DAS) da União Europeia, relativa ao exercício de 1999.

Atento ainda o disposto no referido artigo 248º, designadamente, em aplicação do princípio da cooperação entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos EM e o Tribunal de Contas Europeu e no âmbito da sua própria competência material, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC, o Tribunal de Contas Português acompanhou as referidas missões que, abrangendo vários projectos, acções e medidas, se passam a enunciar, por Fundos/Instrumentos Financeiros e referindo apenas as relativas ao exercício de 1999:

##### ◆ Projectos no âmbito do FEDER

- ◇ Centro de Emprego da Maia
- ◇ TINSPO, Tintas e Artigos Desportivos, Lda
- ◇ OM Portuguesa – Laboratório de Especialidades Farmacêuticas, Lda
- ◇ Via de cintura Interna da Área Metropolitana de Lisboa Norte – troço entre Santa Eulália e Trouxas (Malveira)
- ◇ Construção da pista de Atletismo de Castelo de Vide
- ◇ Reconversão de consumo para o gás natural no sector doméstico do Centro de Distribuição de Aveiro – 1ª fase
- ◇ Reabilitação Urbana da Baixa de Faro
- ◇ Biblioteca Municipal de Faro
- ◇ Centro de Saúde de Estói
- ◇ Biblioteca Municipal de Loulé

##### ◆ Projectos no âmbito do FUNDO DE COESÃO

- ◇ Nova Travessia Rodoviária do Tejo na Região de Lisboa – *Ponte Vasco da Gama*
- ◇ Modernização da Linha do Norte – Remodelação do subtroço Albergaria/Alfarelos

##### ◆ Acções no âmbito do FUNDO SOCIAL EUROPEU

- ◇ Apoios ao Emprego – Isenção de contribuições da entidade patronal para a segurança social, na região de Lisboa e Vale do Tejo, sector do comércio por grosso e a retalho (Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo)
- ◇ Formação dos Profissionais da Saúde – Formação de pessoal em cursos de informática (Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde)
- ◇ Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local na região do Algarve



◆ **Projectos no âmbito do FEOGA-ORIENTAÇÃO**

- ◇ Cooperativa Agrícola de Soure
- ◇ Divulgação da Associação Nacional de Produtores de Milho e Sorgo (ANPROMIS)

◆ **Projectos no âmbito do IMIT – Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil**

- ◇ Empresa Industrial Sampedro, Ld<sup>a</sup>
- ◇ Indústria de Debruns, Ld<sup>a</sup>
- ◇ Estamparia Pinto, Ld<sup>a</sup>

◆ **Medidas no âmbito do FEOGA-GARANTIA**

- ◇ Ajudas a grandes produtores de cereais (base milho)
- ◇ Prémios por ovelha e por cabra
- ◇ Medidas de acompanhamento – Arborização

### 11.3.2 – Avaliação global dos impactos da IORU – QCA II

#### 11.3.2.1 – Enquadramento

A presente auditoria teve como finalidade a avaliação dos resultados definidos para a Intervenção Operacional Renovação Urbana (IORU), no âmbito das Medidas 1, 2 e 4.

Tendo em vista o exercício do princípio do contraditório foi ouvida a Gestora da IORU, que manifestou, genericamente, a sua concordância com as conclusões e recomendações constantes do relato, bem como a intenção de as acolher.

Na sequência da fase preliminar, verificou-se que os projectos encerrados nas Medidas 1 e 2 apresentavam, face às candidaturas aprovadas, apenas 37%. Assim, sendo o universo dos projectos concluídos pouco representativo, optou-se por delimitar a avaliação dos resultados/impactos da IORU aos concelhos de Lisboa, Amadora, Matosinhos, Gaia, Loures, Vila Nova de Gaia, Oeiras e Almada, os quais representavam cerca de 71% do número total de barracas diagnosticadas, em 1993.

#### 11.3.2.2 – Caracterização da Intervenção Operacional

O sub-programa "Renovação Urbana", inserido no Eixo 3 "Reforçar a Qualidade de Vida e a Coesão Social" e no Programa "Ambiente e Revitalização Urbana", foi estruturado por Medidas e Acções da seguinte forma:

- ◆ Medida 1 – Renovação das Zonas Ocupadas por Barracas;
  - ◇ Acção 1.1 – Aquisição e infraestruturização de terrenos destinados ao realojamento da população residente em barracas;



- ◇ Acção 1.2 – Melhoria da qualidade de vida das populações realojadas e renovação urbana das zonas ocupadas por barracas;
- ◇ Acção 1.3 – Estudos de caracterização sócio-económica e cultural das populações realojadas.
- ◆ Medida 2 – Reabilitação de Zonas Degradadas;
- ◆ Medida 3 – EXPO' 98;
- ◆ Medida 4 – Assistência Técnica.

Na sequência dos objectivos gerais da IORU, foram definidos objectivos específicos com metas quantificadas e indicadores de realização física.

As principais entidades com responsabilidades no âmbito desta Intervenção são as seguintes:

- ◆ Gestor da IORU – com competências para a gestão técnica, administrativa, financeira e de controlo de 1º nível, assistido por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT);
- ◆ Sub-Comité de Acompanhamento da IORU – com competências, nomeadamente, em matéria de acompanhamento e execução e promoção da avaliação da Intervenção Operacional;
- ◆ Supervisor do QCA II – coordenador do Observatório do QCA;
- ◆ Instituto Nacional de Habitação (INH) – entidade beneficiária que constitui um dos pilares fundamentais da política de habitação, assegurando a intervenção de natureza financeira que ao Estado compete neste campo, e com competências legais no âmbito do PER;
- ◆ Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) – entidade beneficiária que tem como atribuições, entre outras, a gestão, conservação e alienação do parque habitacional, apoiando o Governo na definição das políticas de arrendamento social;
- ◆ Municípios de Lisboa, Amadora, Matosinhos, Loures, Vila Nova de Gaia, Oeiras e Almada (entidades beneficiárias da IORU, no âmbito da amostra seleccionada);
- ◆ Inspeção-Geral de Finanças – responsável pelo controlo financeiro de alto nível;
- ◆ Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) e Inspeção-Geral de Administração do Território (IGAT) – responsáveis pelo controlo de 2º nível.

Verificou-se uma aprovação tardia da EAT – praticamente um ano após a nomeação do 1º gestor – facto que, aliado a alguma morosidade no processo de recrutamento, contribuiu, de algum modo, nos primeiros anos, para um arranque lento na implementação e desenvolvimento da Estrutura de Gestão, com reflexos na eficácia da gestão global da IORU.

Por outro lado, os recursos humanos afectos à EAT ao longo do desenvolvimento da Intervenção Operacional mostraram-se manifestamente inadequados para o conjunto de tarefas que lhes eram exigidas, nomeadamente, no domínio do acompanhamento das acções. Esta situação acabou por vir a ser, nos últimos anos, suprida com o recrutamento de técnicos nas áreas de Engenharia do Território e de Sociologia e com recurso à contratualização externa para a fiscalização e controlo dos projectos.



No tocante ao exercício das funções de acompanhamento, verificou-se que, para além do cumprimento do calendário de realização das reuniões (duas vezes por ano), existiam procedimentos instituídos no sentido de uma efectiva tomada de decisões em matéria de controlo da execução das candidaturas, permitindo a introdução de medidas correctivas perante o ritmo de execução das Medidas e originando, nalgumas situações, propostas de reprogramação.

Relativamente ao quadro de actuação global, ao nível do controlo instituído, considerou-se que era positivo quer em termos de quantidade quer em termos dos procedimentos, salientando-se, no entanto, que, no que concerne à aferição da execução física dos projectos, a abordagem se efectuava globalmente, não se registando detalhes quanto ao desenvolvimento dos indicadores de impacto e de realização física.

Em matéria de avaliação, constatou-se que, por parte da Supervisora do QCA e respectivo secretariado técnico, não foram apresentados trabalhos ou estudos concluídos, existindo um trabalho iniciado subordinado ao tema "Follow up das Avaliações Intercalares", relativo a todos os programas do QCA.

### 11.3.2.3 – Sub-sistema de gestão financeira

A caracterização global da execução financeira da IORU, para as Medidas 1, 2 e 4 (as duas primeiras com investimentos de cariz profundamente social e com incidência em zonas onde já existia ou veio a existir habitação social de arrendamento público e a última de natureza instrumental em relação às primeiras), é a que, resumidamente se ilustra no quadro seguinte:

**Quadro XI.19 – Execução financeira acumulada (2000/12/15)**

(em contos)

Medidas	Programação 94-99		Aprovações		Execução		Taxa Realização %		Taxa Aprovação %		Taxa Execução %	
	Desp. Púb.	Comp. Comunit.	Desp. Púb.	Comp. Comunit.	Desp. Púb.	Comp. Comunit.	Desp. Púb.	Comp. Comunit.	Desp. Púb.	Comp. Comunit.	Desp. Púb.	Comp. Comunit.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(1)	(8)=(6)/(2)	(9)=(3)/(1)	(10)=(4)/(2)	(11)=(5)/(3)	(12)=(6)/(4)
Medida 1	26 665 062	15 789 689	28 085 373	16 401 741	25 193 882	14 669 527	94	93	105	104	90	89
Medida 2	14 827 463	11 120 698	15 661 055	11 745 791	13 637 178	10 227 883	92	92	105	106	87	87
Medida 4	881 681	661 261	877 798	658 349	509 059	381 794	58	58	100	100	58	58
<b>Total</b>	<b>42 374 206</b>	<b>27 571 648</b>	<b>44 624 226</b>	<b>28 805 881</b>	<b>39 340 119</b>	<b>25 159 742</b>	<b>93</b>	<b>91</b>	<b>105</b>	<b>104</b>	<b>88</b>	<b>87</b>

Fonte: Dados SIDReg DGDR

Como se pode observar, em 2000/12/15 – data já próxima do final da execução financeira do QCA II – para os valores da despesa pública programada, o montante executado ascendeu a 39,3 milhões de contos, a que corresponde uma taxa média de realização de 93%. Em termos globais, ao valor do investimento aprovado encontra-se associada a aprovação de 191 projectos para a Medida 1, 67 na Medida 2 e 5 na Medida 4.

À Medida 1 encontra-se afecta uma despesa pública aprovada de 28 milhões de contos repartida por 3 Acções, as quais se revelam muito diferentes, em termos dos montantes financeiros envolvidos.

A Acção 1.2, com 140 candidaturas homologadas, é a que detém maior fatia dos investimentos aprovados e representa cerca de 80% no total da despesa pública homologada na Medida. A Acção

1.1, em que foram homologadas 49 candidaturas e cujo objectivo é a aquisição e infraestruturização de terrenos destinados ao realojamento da população residente em barracas, apresenta um investimento aprovado de 5,6 milhões de contos, representando 20,1% no total da Medida. À Acção 1.3 foram apresentadas duas candidaturas, no valor total de 0,3 milhões de contos (0,1%), o que significa que esta é a Acção de menor peso no total da Medida, enquadrando as despesas relacionadas com os estudos de caracterização sócio-económica e cultural das populações realojadas.

Relativamente à despesa pública executada, ressaltavam as Acções 1.2 e 1.1, com taxas de execução de 90,5% e 86,7% e um total de participações FEDER pago na ordem dos 11,7 milhões de contos e 2,3 milhões de contos, respectivamente.

A Medida 2, cujo objectivo foi o de reabilitar as zonas degradadas e referentes aos bairros de habitação social já existentes, registou uma despesa pública homologada de 15,7 milhões de contos, que se repartiu por 67 candidaturas das mais variadas tipologias.

A despesa pública executada nesta Medida ascendia a 13,6 milhões de contos, o que significa uma taxa de execução de cerca de 87%. As participações FEDER processadas representavam aproximadamente 83% dos compromissos assumidos. Constatou-se que apesar de não existirem acções diferenciadas, o SIDReg registava a repartição das verbas pelas AMLP, o que permitiu concluir que a contribuição da IORU irá fundamentalmente para a AML. De facto, é na AML que se concentram as zonas relativas aos Planos Integrados de Almada, Setúbal e Amadora, zonas que eram consideradas de intervenção prioritária, da responsabilidade do IGAPHE.

Atendendo à despesa pública executada nas duas Áreas Metropolitanas, observou-se que as taxas de execução são substancialmente diferentes, 90,2% na AML e 70,1% na AMP, pelo que se recomendou que se incentivasse nesta última um esforço adicional de execução por parte dos beneficiários envolvidos e se incrementasse, até final do corrente ano, acções de controlo de 1º nível, nomeadamente, em áreas e nos projectos que apresentam níveis de execução mais baixos.

O universo dos projectos co-financiados pela IORU está definido, uma vez que as aprovações tiveram de ocorrer até 1999/12/31. Todavia, a execução da IORU encontra-se a decorrer e, de acordo com a Decisão Inicial, a data limite para a tomada a cargo das despesas é 2001/12/31. Apresenta-se, em seguida, uma breve análise dos projectos encerrados.

**Quadro XI.20 – Projectos encerrados**

(em contos)

Medidas	Projectos			Despesa Pública			FEDER		
	Aprov.	Encer.	%	Aprov.	Proj. Encer.	%	Aprov.	Proj. Encer.	%
Medida 1	191	71	37,2	28 085 373	8 069 191	28,7	16 401 742	4 486 206	27,3
Medida 2	67	25	37,3	15 661 055	1 594 709	10,1	11 745 791	1 196 031	10,1
Medida 4	5	4	80,0	877 800	438 927	50,0	658 350	187 436	28,4
<b>Total</b>	<b>263</b>	<b>100</b>	<b>38,0</b>	<b>44 624 228</b>	<b>10 102 827</b>	<b>22,6</b>	<b>28 805 883</b>	<b>5 869 673</b>	<b>20,3</b>

Fonte: Valores extraídos da base de dados SIDREG e reportados a 2000/12/15

Pela análise do quadro anterior, conclui-se que estavam encerrados apenas 38% dos projectos aprovados, os quais tinham subjacente cerca de 23% da despesa pública aprovada, representando 20% da participação total comunitária.



De acordo com a alínea b) do n.º 3 do art.14º do Regulamento Interno de Aplicação da IORU, a prestação final dos projectos (não inferior a 5% da contrapartida FEDER) fica dependente das seguintes situações:

- ◆ Apresentação (pelo beneficiário) do Relatório de Execução Final do projecto;
- ◆ Vistoria às instalações ou verificação dos resultados a efectuar pela EAT ou por outras entidades designadas pelo Gestor da IORU, após a conclusão dos trabalhos descritos no processo de candidatura.

Face às condições descritas anteriormente, verificou-se que existiam vários projectos em que a taxa de comparticipação FEDER era igual a 95%, significando, por isso, que se encontravam numa das situações anteriormente mencionadas.

Uma das razões que originavam esta situação era o facto de os relatórios de execução final remetidos pelos beneficiários não apresentarem o campo destinado aos indicadores de realização física preenchido. No universo da amostra observaram-se ainda várias situações que obrigavam a sucessivas rectificações pelos beneficiários, a pedido da Gestora da IORU, no intuito de se dar por definitivo o encerramento do projecto, e de se proceder ao pagamento do respectivo saldo final.

### **11.3.2.4 – Sub-sistema operacional da IORU**

Da análise das diversas Decisões Comunitárias e das consequentes adaptações dos documentos técnicos, ao longo das várias reprogramações registadas na IORU de carácter financeiro, temporal e de alargamento da articulação a outros programas de habitação social e a outra tipologia de beneficiários, não se encontraram alterações das metas quantificadas nem dos indicadores de realização física.

Foram várias as questões levantadas relativamente aos indicadores de impacto e de realização física, no que se refere à fiabilidade e actualização destes registos face à execução financeira apurada. Neste contexto, a Gestora da IORU referiu que a prioridade dada ao acompanhamento das candidaturas foi, numa primeira fase, especialmente dirigida aos aspectos de execução financeira e que só recentemente tinha iniciado um processo de correcção e confirmação dos registos relativos aos indicadores de impacto e de realização física.

Por outro lado, dando continuidade ao esforço realizado relativamente à melhoria da adequação da tipologia dos indicadores de impacto e de realização física, face aos objectivos das diferentes Medidas, a Gestora da IORU solicitou à DGDR, em 2000, várias correcções na base de dados SIDReg, correcções que foram acolhidas e introduzidas pela DGDR no sistema, na qualidade de entidade coordenadora do FEDER. No entanto, o mesmo já não se passou no que se refere à inscrição das quantidades medidas e registadas dos respectivos indicadores, as quais são introduzidas por iniciativa e decisão da Gestora da IORU e posteriormente exportadas para a DGDR.

Relativamente à matéria anterior, recomendou-se a continuação do aperfeiçoamento do sistema de informação interno de base informática e a sua integração no sistema SIDReg, nomeadamente na actualização dos registos relativos à execução física dos projectos, de modo a permitir que o relatório de execução final da IORU traduza uma correspondência efectiva da realização dos investimentos em termos físicos e financeiros.

Relativamente à Medida 1, com informação reportada a 2000/12/15, aferiu-se o seguinte nível de execução física:

**Quadro XI.21 – Indicadores de execução física da Medida 1**

Indicador	Unidade	Programado <sup>(a)</sup>	Aprovado <sup>(b)</sup>	Executado <sup>(c)</sup>	Taxa Execução <sup>(c)/(b)</sup>	Taxa Aprovação <sup>(b)/(a)</sup>
<b>Indicadores de Impacto:</b>						
Famílias Realojadas	n.º	25 000	34 471	14 196	41,2	137,9
Barracas a Erradicar	n.º	25 000	27 951	11 355	40,6	111,8
Empregos Criados	n.º	2 000	(1)			
<b>Indicadores de Realização Física:</b>						
Terrenos Adquiridos	ha		21	16	76,2	
Área Infraestruturada						
Rede de Água	metros		15 614	11 862	76,0	
Rede de Águas Residuais	metros		26 926	24 901	92,5	
Rede Eléctrica	metros		26 199	22 107	84,4	
Arruamentos	m <sup>2</sup>		251 206	20 349	81,0	
Rede de Gás	metros		2 927	2 818	96,3	
Outros	%		8 672	6 026	69,5	
Área destinada ao Comércio, Serviços e Indústria	m <sup>2</sup>	185 000 000 (2)	20 988	13 898	66,2	0,01
Área para Espaços Verdes e Equipamentos Sociais	m <sup>2</sup>	213 000 (3)	1 066 081	768 471	72,1	500,5
Equipamentos Sociais	n.º		197	164	83,3	
Equipamentos Desportivos	n.º		55	42	76,4	
Estudos e Projectos Técnicos	n.º		32	28	87,5	
Área Total Ocupada por Barracas	ha	700	50	42	84,0	
Área de Intervenção Abrangida	ha	700	431 0874	0	0	7,1
Área de Barracas a Eliminar em % da Área Total Ocupada por Barracas	%	100				
Bairros Abrangidos	n.º	200	225	137	60,9	112,5

Fonte:

(a) Decisão Comunitária Inicial C (94) 381/2, de 25 de Fevereiro, e Relatório de Execução Anual da DGDR - 1995

(b) Valores extraídos da base de dados SIDREG e reportados a 2000/12/15

(c) Valores extraídos da base de dados SIDREG e reportados a 2000/12/15

(1) Sobre este indicador o SIDREG, em 2000/12/15, registava: Trab\_Efect: 1 206; Trab\_Temp: 1 797

(2) Sobre este indicador a Decisão Inicial determinava como meta 185 000 ha

(3) Sobre este indicador a Decisão Inicial determinava como meta 213 ha

No universo da amostra foram encontradas várias situações em que, para determinada execução financeira, a taxa de execução física registada era nula, o que evidenciava uma não correspondência entre o nível da execução financeira e o estado da execução física, factos indiciadores de falta de fiabilidade desta informação. Concretamente, observou-se que em algumas situações os empreendimentos já estavam construídos e os equipamentos já se encontravam em funcionamento, o que traduz ineficácia do sistema de informação, na avaliação da execução física das respectivas acções.



Tendo como referência a taxa de execução financeira desta Medida, à mesma data (2000/12/15), 89,7%, verificou-se que, com excepção dos indicadores de realização física da "Rede de Gás" e da "Rede de Águas Residuais", todos os outros detinham taxas de execução inferiores. Por outro lado, quando se procedeu à comparação dos compromissos assumidos face às metas estabelecidas na Decisão Inicial, concluiu-se o seguinte:

- ◆ Existem indicadores de realização física para os quais não foram quantificadas metas (terrenos adquiridos, rede de água, rede de águas residuais, rede eléctrica, arruamentos, rede de gás, equipamentos sociais, equipamentos desportivos, estudos e projectos técnicos);
- ◆ Não é possível avaliar os resultados no que se relaciona com o indicador físico relativo à "Área de Barracas a Eliminar em % da Área Total Ocupada por Barracas", uma vez que não foi efectuada a sua monitorização no SIDReg;
- ◆ Existem grandes disparidades entre os compromissos assumidos e as metas quantificadas e estabelecidas na Decisão Comunitária Inicial, nomeadamente no caso da "Área Destinada ao Comércio, Serviços e Indústria" e à "Área para Espaços Verdes e Equipamentos Sociais", as quais demonstram uma falta de coerência lógica e de aderência entre ambas.

No que respeita à Medida 2, de acordo com a informação reportada a 2000/12/15, aferiu-se o seguinte nível de execução física:

**Quadro XI.22 – Indicadores de execução física da Medida 2**

Indicador	Unidade	Programado <sup>(a)</sup>	Aprovado <sup>(b)</sup>	Executado <sup>(c)</sup>	Taxa Execução <sup>(c)/(b)</sup>	Taxa Aprovação <sup>(b)/(a)</sup>
<b>Indicadores de Impacto:</b>						
Famílias Realojadas	n.º	17 000	18 558	5 573	30,0	109,2
Empregos Locais Criados	n.º	2000-2500	(1)			
<b>Indicadores de Realização Física:</b>						
Terrenos Adquiridos	ha		64	36	56,3	
Área Infraestruturada						
Rede de Água	metros		10 101	5 814	57,6	
Rede de Águas Residuais	metros		26 049	19 652	75,4	
Rede Eléctrica	metros		23 892	19 932	83,4	
Arruamentos	m <sup>2</sup>		207 592	134 575	64,8	
Outros	%		2 600	1 443	55,5	
Área destinada ao Comércio, Serviços e Indústria	m <sup>2</sup>	500 000	5 646	1 862	33	1,1
Área para Espaços Verdes e Zonas de Lazer	m <sup>2</sup>		577 774	235 976	40,8	
Equipamentos Sociais	n.º	25	35	18	51,4	140,0
Equipamentos Desportivos	n.º		17	14	82,4	
Estudos e Projectos Técnicos	n.º		85	57	67,1	
Bairros Abrangidos	n.º		131	69	52,7	
Área Intervenção Abrangida	ha	800	13 362	12 862	96,3	1,7
Área de Espaços Exteriores Rearranjados	m <sup>2</sup>	780 000				
% de Áreas Infraestruturadas no total da Área Degradada	%	60				
Superfície de Áreas Verdes por 100 Habitantes nas Zonas Recuperadas	m2	2 892				
Associações Recreativas Culturais e Locais Apoiadas	n.º	18				

Fonte:

(a) Decisão Comunitária Inicial C (94) 381/2, de 25 de Fevereiro e Relatório de Execução Anual da DGDR - 1995

(b) Valores extraídos da base de dados SIDREG e reportados a 2000/12/15

(c) Valores extraídos da base de dados SIDREG e reportados a 2000/12/15

(1) Sobre este indicador o SIDREG, em 2000/12/15, registava: Trab\_Efect: 448; Trab\_Temp: 897

Relativamente a esta Medida, verificou-se que a situação foi idêntica à registada na Medida 1, não existindo qualquer conformidade entre a execução financeira e a execução física. Pela análise do quadro anterior, concluiu-se que apenas o indicador de realização física designado por "Área de Intervenção Abrangida", com uma taxa de execução de 96,3%, consegue superar a taxa de execução financeira desta Medida (87,1%). Verificou-se ainda que a Medida 2 apresenta níveis de execução física na generalidade mais baixos do que os da Medida 1. Comparando os compromissos assumidos com as metas estabelecidas na Decisão Inicial, concluiu-se o seguinte:

- ◆ Existem indicadores de realização física para os quais não foram estabelecidas metas quantificadas (terrenos adquiridos, rede água, rede de águas residuais, rede eléctrica, arruamentos, equipamentos desportivos, estudos e projectos técnicos, bairros abrangidos);



- ◆ Não é possível avaliar os resultados no que se relaciona com os indicadores de realização física relativos à área de espaços exteriores rearranjados, percentagem de áreas infraestruturadas no total da área degradada, superfície de áreas verdes por 100 habitantes nas zonas recuperadas e associações recreativas culturais e locais apoiadas, uma vez que não foi efectuada a sua monitorização no SIDReg;
- ◆ Existem grandes disparidades entre os compromissos assumidos e as metas quantificadas e estabelecidas na Decisão Inicial, nomeadamente nos casos da "Área Destinada ao Comércio, Serviços e Indústria" e "Área de Intervenção Abrangida", tal como foi referido para a Medida 1.

#### **11.3.2.5 – Avaliação dos resultados da IORU nos concelhos de Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Almada, Matosinhos e Vila Nova de Gaia**

A avaliação global dos impactos da IORU, num período em que ainda decorre a execução das Medidas 1, 2 e 4 (até 2001/12/31), obrigou a que a avaliação se circunscrevesse a um contexto mais restrito. Nesta perspectiva, sem deixar de ter em conta os objectivos gerais, o âmbito da auditoria foi delimitado à avaliação dos resultados nos concelhos de Lisboa, Amadora, Matosinhos, Loures, Vila Nova de Gaia, Oeiras e Almada.

A definição da amostra foi baseada na análise do quadro lógico "*Log Frame*" definido para esta Intervenção Operacional. Na verdade, a escolha dos sete concelhos referenciados ficou a dever-se à análise dos objectivos gerais desta Intervenção, tendo em conta o diagnóstico efectuado, e assentou nos seguintes factos:

- ◆ Em 1993 (situação de partida), estes sete concelhos eram no seu conjunto detentores de 71% do n.º total de barracas diagnosticadas nas AMLP, o que significava que se tratava de concelhos de intervenção prioritária, no âmbito do PER;
- ◆ Neste conjunto estavam envolvidos dois dos três Planos Integrados, o que revelava que detinham um peso significativo no universo que se pretendia abranger.

O universo da amostra abrangeu 105 projectos, repartidos entre as Medidas 1 e 2, com uma despesa pública homologada de 22,7 milhões de contos. Nos concelhos envolvidos na amostra esta despesa é substancialmente diferente, incidindo principalmente nos concelhos de Lisboa e Almada, que englobam cerca de 56% do total da despesa pública aprovada. Os concelhos da Amadora, de Oeiras, de Loures e de Matosinhos surgem a seguir com um peso de 16,7%, 11,4%, 7,5% e 6,6%, respectivamente. O concelho de Vila Nova de Gaia deteve a menor despesa pública homologada, o que significa que será aquele onde, em princípio, a IORU terá um efeito de mudança menor.

Em 2000/12/15, a despesa pública executada no universo da amostra era de 20,1 milhões de contos, o que significava que a taxa de execução média destes sete concelhos era de 88,8% e que a taxa de pagamentos comunitária rondava os 84%. Constatou-se também que daquele universo apenas 27 projectos se encontravam encerrados e, com excepção do projecto n.º 31-02-01-00065, todos eles tinham encerrado no ano 2000.

Do universo da amostra, 80 projectos são relativos à Medida 1. Paralelamente ao maior número de projectos homologados, também a maior fatia de despesa pública aprovada, 14 056 372 contos, diz respeito a esta Medida, significando que 62% dos recursos financeiros estão consignados às acções



realizadas ou a realizar nestes concelhos, em novos bairros de realojamento. Verificou-se ainda que cerca de 50% da despesa pública aprovada e executada na Medida 1 se encontrava repartida por estes sete concelhos, especialmente em Lisboa.

Os concelhos de Lisboa, Amadora, Matosinhos, Oeiras e Almada foram os que apresentaram acções relativas à aquisição e infraestruturização de terrenos (Acção 1.1).

No âmbito desta Medida e aquando da verificação física das acções junto dos municípios, ficou patente a preocupação e a prioridade conferida às acções de promoção da revitalização e requalificação dos espaços urbanos emergentes das operações de realojamento, associada à vertente de integração social das populações abrangidas.

Nesta perspectiva, todos estes concelhos, com excepção do concelho da Amadora, registaram candidaturas aprovadas na Acção 1.2, no montante de 10,2 milhões de contos. A taxa de execução financeira da despesa pública nesta acção foi bastante elevada (96%).

Observou-se ainda que, para colocar em funcionamento os equipamentos, as IPSS recorriam a outros programas complementares à IORU, nomeadamente aos Programas INTEGRAR, LUTA CONTRA a POBREZA e Iniciativa Comunitária URBAN.

No universo da amostra merecem maior destaque os "outputs" relativos à aquisição de terrenos e à criação de equipamentos sociais e de área destinada ao comércio, serviços e indústria.

Tendo em linha de conta as candidaturas aprovadas e o nível de execução alcançado, poder-se-á considerar satisfatória a contribuição da IORU, enquanto instrumento complementar à política de habitação social nos novos bairros de realojamento.

Relativamente ao PER e à data de 2000/11/30:

- ◆ A IORU, face ao realizado, contribuiu para projectos que tiveram subjacentes, em média, a erradicação de 49% das barracas, que permitiram o realojamento de 54% dos agregados familiares e que abrangeram 52% da população respectiva;
- ◆ A IORU, face ao previsto, contribuiu para projectos que tiveram subjacentes, em média, a erradicação de 19 % das barracas, que permitiram o realojamento de 17% dos agregados familiares e que abrangeram 18% da população respectiva.

No que respeita a outros Programas de Habitação Social, a IORU contribuiu para projectos que tiveram subjacentes a erradicação de 1 941 barracas, que permitiram o realojamento de 6 443 agregados familiares e que abrangeram 24 056 pessoas.

Face ao exposto, poder-se-á concluir que, nos concelhos objecto de verificação, esta Intervenção Operacional alcançou para os indicadores de impacto definidos, os seguintes resultados:



**Quadro XI.23 – Resultados dos indicadores de impacto - Medida 1**

<b>Concelhos</b>	<b>Barracas eliminadas</b>	<b>Agregados Familiares</b>	<b>População Abrangida</b>
Lisboa	2 907	6 050	22 385
Amadora	532	760	2 542
Matosinhos	1 296	1 296	4 507
Loures	762	1 258	4 661
Vila Nova de Gaia	99	99	2 879
Oeiras	1 707	2 446	9 049
Almada	404	406	1 278
<b>Total</b>	<b>7 707</b>	<b>12 315</b>	<b>47 301</b>

Fonte: Dados remetidos pelas autarquias.

A realidade traduzida anteriormente pode considerar-se positiva e só não o é mais em virtude do ritmo de desenvolvimento do PER não ter sido suficientemente acelerado.

Aos 25 projectos pertencentes à amostra relativos à Medida 2 encontra-se afectada uma despesa pública aprovada de 8,6 milhões de contos, isto é, cerca de 55%. A despesa pública executada ascende a 7,4 milhões de contos, o que representa 55%.

Dos sete concelhos envolvidos na amostra, apenas quatro se candidataram a esta Medida. Do total da despesa pública aprovada, cerca de 51% destinou-se às zonas relativas aos Planos Integrados de Almada e Amadora, o que faz ressaltar a importância do investimento envolvido por estes concelhos nos objectivos a que esta Medida se propôs.

Comparando as tipologias de projecto subjacentes nos dois Planos Integrados, verificou-se que são substancialmente diferentes. Assim, a título de exemplo, observou-se que a componente "Terrenos Adquiridos" é muito representativa, em Almada (81%), mas o mesmo já não poderá dizer-se quanto ao Plano Integrado da Amadora que, tendo uma menor área de intervenção, revela a ausência de investimento afecto à componente de aquisição de terrenos. Isto indicia que, neste último caso, o IGAPHE privilegiou a melhoria global das acessibilidades dos bairros sociais degradados aí existentes e a requalificação urbana dos espaços envolventes.

Verificou-se também que é no concelho da Amadora que as IPSS assumem um papel mais relevante, facto que advém das parcerias estabelecidas entre estas entidades e o IGAPHE, outra forma de contribuir para a revitalização das zonas degradadas.

É de salientar, ainda, a importância da componente "Estudos e Projectos" que nos concelhos de Almada e Amadora detém um peso significativo quer em termos de quantidades físicas quer em termos de verbas envolvidas. É, finalmente, de referir que o IGAPHE promoveu estudos de caracterização sócio-económica no âmbito dos Planos Integrados de Almada e Zambujal, instrumentos fundamentais no sentido da tomada de decisão e respectiva sustentabilidade dos investimentos a concretizar.

Poder-se-á, assim, considerar positiva a contribuição da IORU enquanto instrumento complementar da política de habitação social relativa às zonas ocupadas parcialmente por bairros sociais e à melhoria da qualidade de vida das populações.

De facto os investimentos realizados proporcionaram contributos no universo do quadro seguinte, devendo realçar-se o efeito indirecto destas acções na população de vizinhança:

**Quadro XI.24 – Resultados dos indicadores de impacto - Medida 2**

<b>Local</b>	<b>Agregados Familiares</b>	<b>Pessoas Abrangidas</b>
Plano Integrado Amadora	1 387	5 548
Plano Integrado Almada	3 819	15 276
Bairro da Manjoeira – Loures	67	266
Convento das Bernardas – Lisboa	34	126
<b>Total</b>	<b>5 307</b>	<b>21 216</b>

Fonte: Dados remetidos pelo IGAPHE e pelas Câmaras Municipais

### **11.3.3 – Avaliação global dos impactos da PAC, no domínio das culturas arvenses**

#### **11.3.3.1 – Enquadramento**

A presente auditoria visou avaliar globalmente os impactos da Política Agrícola Comum no domínio das culturas arvenses em Portugal. Evidenciam-se no "*Log Frame*" seguinte os objectivos gerais e estratégicos, os resultados a atingir, as actividades a desenvolver e os pressupostos limitativos da abordagem desta acção.



Quadro XI.25 – LOG FRAME

Objectivo Geral	Objectivos Estratégicos	Resultados	Actividades	Pressupostos
<p>I</p> <p>Análise dos impactos, em Portugal, da PAC, no âmbito dos objectivos enunciados no Tratado de Roma, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Aumentar a produtividade da agricultura, desenvolvendo o progresso tecnológico e assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola;</li><li>- Assegurar um nível de vida equitativo à produção agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos agricultores;</li><li>- Assegurar um abastecimento normal dos mercados a preços razoáveis e estáveis para os consumidores.</li></ul>	<p>Análise da evolução do produto agrícola e do rendimento dos agricultores em Portugal, levando em consideração a diversidade agro-ecológica, técnico-económica e sócio-estrutural dos diferentes tipos de agricultura e regiões agrícolas portuguesas.</p> <p>Análise da evolução dos preços no produtor e consumidor dos produtos agrícolas portugueses.</p> <p>Análise comparativa da agricultura portuguesa e os outros Estados Membros (EM) na perspectiva dos efeitos da PAC sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- a competitividade agrícola;</li><li>- as vantagens comparativas;</li><li>- as transferências de rendimentos geradas pelas políticas em vigor;</li><li>- o rendimento agrícola sectorial.</li></ul>	<p>Avaliação dos efeitos da reforma da PAC na agricultura Portuguesa e na UE.</p>	<p>Análise dos factores determinantes da evolução da competitividade e das vantagens comparativas agrícolas.</p> <p>Análise dos factores determinantes da evolução do nível de rendimentos agrícolas e da sua repartição a nível regional e empresarial.</p> <p>Análise dos factores determinantes da evolução do nível e estabilidade dos preços no produtor e no consumidor dos produtos agrícolas.</p> <p>Análise evolutiva da utilização do FEOGA-Garantia no período 1992/98 em Portugal e na UE.</p>	<p>Os trabalhos estão condicionados à informação estatística disponível a nível sectorial, regional e empresarial, em Portugal Continental e na UE.</p>

Objectivo Geral	Objectivos Estratégicos	Resultados	Actividades	Pressupostos
<p><b>II</b></p> <p>Análise do impacto, em Portugal, das novas orientações adoptadas em relação ao sector das culturas arvenses, no âmbito da Reforma da PAC de 1992.</p> <p>Redução dos níveis de suporte dos preços de mercado.</p> <p>Introdução das ajudas compensatórias à produção.</p> <p>Introdução do pousio obrigatório.</p>	<p>Análise dos efeitos da Reforma de 1992 da OCM das culturas arvenses sobre o produto e o rendimento agrícola e os preços no produtor e consumidor dos respectivos produtos;</p> <p>Análise dos efeitos da Reforma de 1992 da OCM das culturas arvenses sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- competitividade;</li> <li>- níveis de suporte de rendimento do sector em Portugal e nos restantes Estados Membros da UE-15</li> </ul>	<p>Avaliação dos impactos da reforma da PAC no sector das culturas arvenses.</p>	<p>Idem (actividades do ponto I).</p> <p>Evolução das dotações do orçamento comunitário no período 92/98 no sector das culturas arvenses.</p> <p>Evolução das ajudas directas aos rendimentos dos produtores.</p> <p>Ajudas compensatórias às culturas arvenses (campanhas de 1997 a 2000), por área declarada, por grupo de cultura, por beneficiário e por quantidade e montante pago.</p> <p>Ajudas em termos globais e por região.</p> <p>Análise da recuperação de verbas indevidamente pagas no sector das culturas arvenses.</p>	<p>A análise dos efeitos da Reforma de 1992 da OCM das culturas arvenses será efectuada com dados obtidos através da base de dados e publicações da OCDE, dados estatísticos publicados pela Comissão Europeia e EUROSTAT e, ainda, das contas económicas da agricultura do INE e INGA.</p> <p>A análise da contribuição da PAC para a formação dos rendimentos das explorações agrícolas será limitada às seguintes sub-regiões: Entre Douro e Minho e Alentejo.</p>
<p><b>III</b></p> <p>Análise das principais implicações para a agricultura portuguesa, em geral e para o sector das culturas arvenses, em particular, dos compromissos assumidos no contexto da Agenda 2000.</p>	<p>Análise das perspectivas de evolução do sector das culturas arvenses em Portugal no contexto da Agenda 2000.</p>	<p>Avaliação ex-ante das novas reorientações da PAC.</p> <p>A enumeração dos incentivos às práticas agrícolas, sua multifuncionalidade e contribuição do ambiente e património rural.</p>	<p>Análise dos impactos da agenda 2000 sobre a agricultura Portuguesa, em geral e para o sector das culturas arvenses, em particular.</p>	

Dando cumprimento ao exercício do princípio do contraditório foram ouvidos o INGA e o IFADAP, tendo as alegações produzidas sido evidenciadas no relatório de auditoria e consideradas na elaboração da presente síntese.

### 11.3.3.2 – Objectivos da auditoria

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 PAC caracteriza-se, fundamentalmente, pelo elevado nível de apoios que assegura, em média, aos produtores agrícolas da União Europeia quer através de medidas de suporte de preços de mercado quer mediante ajudas ou pagamentos directos aos produtores, e ainda pelo facto de este tipo de apoios se concentrar num conjunto de produtos bastante restrito (cereais, carne de bovinos e leite). É de referir ainda que a PAC se desenvolve em EM cujas estruturas produtivas são bastante diferenciadas (culturas dos países do Norte versus culturas dos países mediterrâneos).

A evolução dos apoios (ajudas co-financiadas e compensatórias) dados 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).

Com vista à implementação da PAC em Portugal, foram designados como organismos intervenientes o INGA, o IFADAP, as DRA, o GPPAA e as Associações de Agricultores, os quais desempenham funções no âmbito do planeamento, do apoio à decisão, recepção e aceitação das candidaturas, dos pagamentos e do controlo.

A avaliação do sistema integrado de gestão e controlo (SIGC) permitiu detectar em que medida foram criados e instituídos os elementos de base do sistema e verificar a eficácia dos controlos físicos e administrativos. Os controlos efectuados são realizados por teledetecção e/ou inspecção no terreno, sendo os recursos humanos postos à disposição do Sistema Unificado de Controlo (SUC).

### 11.3.3.3 – FEOGA-Garantia na UE e em Portugal

Os apoios financeiros comunitários, essenciais à concretização da PAC e assegurados na vertente dos mercados agrícolas pelo FEOGA-Garantia, correspondem a uma parte considerável do orçamento geral da União Europeia. A elaboração do quadro seguinte permite visualizar o peso das dotações disponíveis para o FEOGA-Garantia no orçamento da UE.

Quadro XI.26 – O FEOGA-Garantia no orçamento da UE

(em Mecus)

Orçamento disponível	1994	1995	1996	1997	1998	D % 1994/98
Orçamento da UE (1)	70 714,0	76 897,4	82 855,1	83 817,5	84 541,2	20,0
Orçamento do FEOGA-Garantia (2)	34 787,0	36 376,0	40 813,0	40 709,0	39 659,0	14,0
<b>FEOGA-Garantia (3)=(2)/(1) %</b>	<b>49,19</b>	<b>47,30</b>	<b>49,26</b>	<b>48,57</b>	<b>46,91</b>	

Fonte: JOC – Rel. TCE – 1998

Em termos de análise evolutiva verifica-se que:

- ◆ O orçamento disponível da UE evidencia um crescimento constante, registando um aumento de 20% no período de 94/98;

- ◆ O orçamento do FEOGA-Garantia registou um aumento constante entre 1994 e 1996 e um decréscimo entre 1997 e 1998, registando um crescimento de 14% no período de 94/98;
- ◆ Este fundo representa, aproximadamente, metade do orçamento da UE, registando algumas oscilações no período.

A análise comparativa da despesa, entre Portugal e alguns países da UE, no período de 1992/1998, é evidenciada no quadro seguinte:

**Quadro XI.27 – Despesas autorizadas - FEOGA-Garantia**

(em Mecus)

Países	1992	1993	1995	1996	1997	1998	D % 1992/98
Espanha	3 579,30	4 175,70	4 562,30	4 046,90	4 594,10	5 293,50	47,9
França	6 953,00	8 184,80	8 376,60	9 557,60	9 141,70	9 007,20	29,5
Irlanda	1 452,80	1 649,90	1 417,50	1 699,50	2 034,20	1 632,60	12,4
Itália	5 212,30	4 765,40	3 364,30	4 219,90	5 121,40	4 129,20	-20,8
Portugal	424,00	478,10	707,50	645,40	654,90	637,40	50,3
Inglaterra	2 462,00	2 737,90	2 954,00	3 468,20	4 401,20	4 314,20	75,2
<b>TOTAL dos países da UE</b>	<b>32 125,40</b>	<b>34 651,80</b>	<b>34 377,50</b>	<b>39 040,70</b>	<b>40 611,40</b>	<b>38 707,60</b>	<b>20,5</b>
% Portugal	1,32	1,38	2,05	1,65	1,60	1,65	
Média dos países da UE	2 677,12	2 895,68	2 875,23	2 602,70	2 707,40	2 580,50	-3,6

Nota: Não existem elementos disponíveis relativamente a 1994

Fonte: JOC – Rel. TCE

A análise evolutiva das despesas autorizadas para os países da UE, permite concluir que o total das despesas registaram um crescimento assinalável entre 1992 e 1997 (26%), 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).

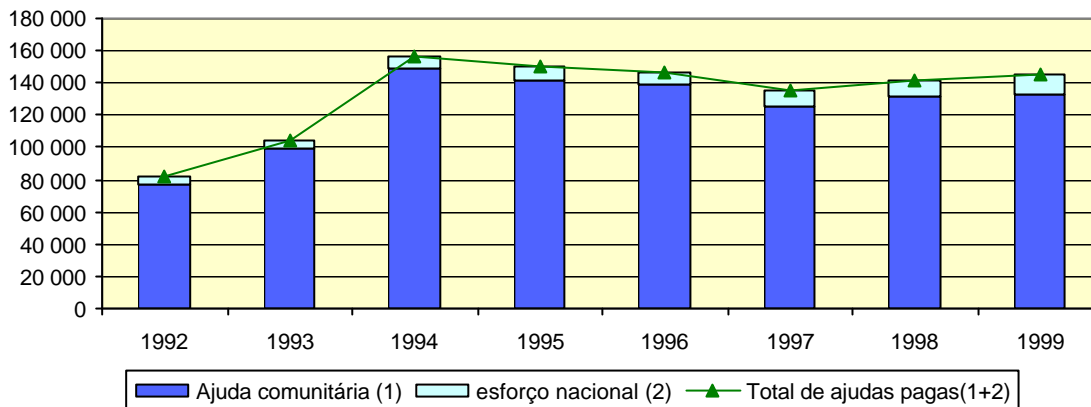
Apesar de, no período de 1992/1998, Portugal ter conseguido um crescimento de 50,3%, no conjunto dos países analisados (essencialmente países mediterrâneos) é o que detém o menor peso das despesas autorizadas (entre 1/4 e 1/6 da média dos países da UE).

O total das ajudas pagas aos beneficiários, em Portugal, desagregado na componente nacional e comunitária, evidencia-se no gráfico seguinte:



**Gráfico XI6 – O FEOGA-Garantia em Portugal**

(em milhares de contos)



Fonte: INGA e IFADAP

No período analisado foram pagas ajudas a beneficiários num total de 1 061,8 milhões de contos, as quais foram financiadas em 94% pela UE, constituindo os restantes 6% a componente nacional.

### 11.3.3.4 – Sector das culturas arvenses na UE e em Portugal

A execução das ajudas no sector das culturas arvenses, tanto na UE como em Portugal, é a que assume maior representatividade no orçamento do FEOGA-Garantia, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro XI.28 – Execução das ajudas no sector das culturas arvenses**

(em Mecus)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	D % 1994/99
<b>UE</b>	C. Arvenses	12 655,0	15 001,0	16 372,3	17 414,0	17 945,3	17 865,9	41,0
	% C. Arvenses/FEOGA	38,0	43,0	42,0	43,0	46,0	45,0	
<b>PORTUGAL</b>	C. Arvenses	198,1	237,2	176,6	211,1	182,7	180,1	-9,0
	% C. Arvenses/FEOGA	28,0	34,0	27,0	33,0	29,0	28,0	
<b>PORTUGAL / UE</b>	C. Arvenses	1,6	1,6	1,1	1,2	1,0	1,0	

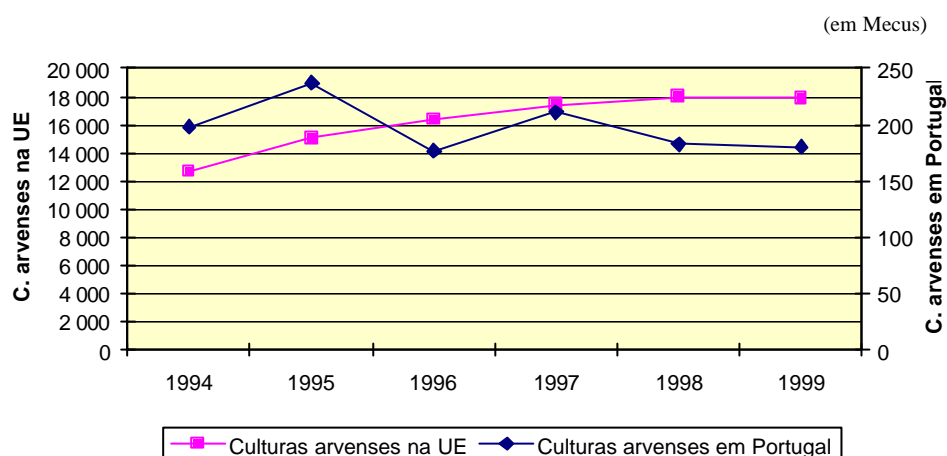
Fonte: INGA

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 os 27% e 34%, fixando-se em 1999, respectivamente em 45% e 28%, tendo Portugal absorvido, neste ano, apenas 1,0% das ajudas comunitárias.



Através do gráfico seguinte pode observar-se que o montante das ajudas atribuídas ao sector das culturas arvenses na UE tem registado um crescimento constante no período em análise, apresentando, no ano de 1999, um aumento de 41%, face ao montante executado em 1994.

**Gráfico XI7 – Execução das ajudas no sector das culturas arvenses**



Fonte: INGA

### 11.3.3.5 – Recuperação de verbas e apuramento de contas

O Regulamento n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho, bem como a "guideline" (98) n.º 5 da Comissão Europeia, sob a "Lista de Devedores", obriga à existência de um sistema de controlo e recuperação dos montantes indevidamente pagos, assente numa gestão centralizada e informatizada de todos os processos de recuperação.

No que respeita às campanhas de 1994/95 e 1995/96, o INGA já procedeu à reanálise dos processos de recuperação de verbas no sector das culturas arvenses, registando-se, de acordo com informação prestada por este Instituto, a retoma do processo de regularização de saldos devedores.

Os pagamentos indevidos, relativos aos anos de 1994 e 1995, resultaram essencialmente de erros no cálculo das superfícies, da complexidade do Plano de Regionalização Português, da deficiente utilização do sistema informático, da falta de controlo da conformidade das operações e respectiva documentação, da inobservância dos prazos de pagamento e das incorrecções no preenchimento das candidaturas.

Relativamente à campanha 1996/1997, do total de pagamentos indevidos permanecem ainda por regularizar dívidas relativas a cerca de 5 000 beneficiários.

No que concerne ao apuramento de contas, as principais deficiências reveladas pelas auditorias efectuadas no âmbito do FEOGA-Garantia relacionam-se, nomeadamente, com a falta de procedimentos de controlo adequados, existência de procedimentos e sistemas contabilísticos insatisfatórios, a deficiente utilização dos sistemas informáticos e a ausência de controlo de conformidade das operações e respectiva documentação.



Os factos que conduziram à aplicação de correcções forfetárias da despesa declarada ao Estado Português, relativamente aos exercícios de 1994/95 e 1995/96, foram essencialmente devidas à insuficiência de inspecções realizadas às explorações e à reduzida eficácia dos controlos administrativos.

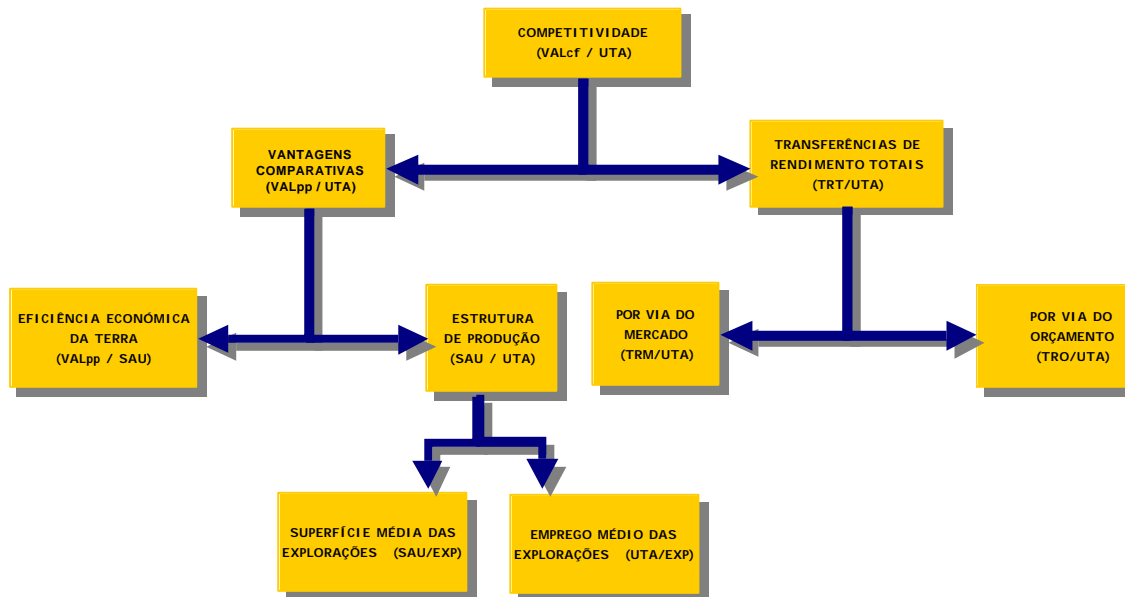
As conclusões do apuramento das contas, relativamente a 1997, permitiram registar já progressos substanciais relativamente a 1996, quer no que respeita ao cumprimento de critérios de aprovação usados por cada organismo pagador quer na certificação das contas.

Apesar da Comissão Europeia ter admitido uma gestão mais flexível nos primeiros anos que se seguiram à introdução da reforma, não permitiu, todavia, a continuação da não observância de prazos e a ausência de tomada de medidas adequadas e atempadas nos casos de deficiências graves que pudessem dar origem à aplicação de correcções financeiras.

### 11.3.3.6 – Impacto da reforma da PAC de 1992 sobre a competitividade, as vantagens comparativas e o rendimento dos produtores agrícolas na UE e em Portugal

As relações existentes entre a competitividade, as vantagens comparativas e os suportes dos rendimentos agrícolas, assim como as dos factores que determinam os seus níveis, num dado período no tempo, são representadas na seguinte figura:

Figura 1 - Competitividade Agrícola e Respectiveos Factores Determinantes



A análise comparativa da evolução da competitividade e das vantagens comparativas em Portugal e na UE revela que, no período "1990"- "1996", a agricultura portuguesa apresentou ganhos médios de competitividade 4,1 vezes superiores aos obtidos pela agricultura da UE.

As melhorias relativas alcançadas na competitividade da agricultura portuguesa, face à da UE, resultaram principalmente dos ganhos de vantagens comparativas, decorrentes das melhorias estruturais verificadas, as quais mais que compensaram as perdas de produtividade económica da terra sofridas pela agricultura portuguesa durante o período em causa.

Os aspectos mais relevantes do desempenho económico da agricultura portuguesa, no contexto do processo de reforma da PAC de 1992, foram as quebras de produtividade (ou eficiência) económica do factor terra, as quais foram certamente consequência das opções produtivas e tecnológicas resultantes das alterações introduzidas, pela referida reforma, no sistema de incentivos à produção.

A análise comparativa dos rendimentos dos produtores agrícolas de Portugal Continental e da UE, antes e depois da Reforma da PAC de 1992 (tendo como referência, a evolução do rendimento médio dos produtores agrícolas da UE), constam do quadro seguinte:

**Quadro XI.29 – Análise comparativa dos rendimentos dos produtores agrícolas de Portugal Continental e da UE antes e depois da reforma da PAC de 1992**

(em %)

Indicadores de	"1990"		"1996"	
	Portugal Continental	UE	Portugal Continental	UE
Rendimento dos produtores agrícolas				
Com Políticas <sup>(1)</sup>	40,4	100,0	47,7	100,0
Sem Políticas <sup>(2)</sup>	51,5	100,0	54,9	100,0
Suporte do rendimento dos produtores				
<b>Total <sup>(3)</sup></b>	<b>30,6</b>	<b>100,0</b>	<b>41,0</b>	<b>100,0</b>
Através do orçamento <sup>(4)</sup>	30,2	100,0	37,4	100,0

<sup>(1)</sup> VAB<sub>cf</sub>/EXP

<sup>(2)</sup> VAB<sub>pp</sub>/EXP

<sup>(3)</sup> TRT/EXP, sendo TRT=VAB<sub>cf</sub> - VAB<sub>pp</sub>

<sup>(4)</sup> TRO/EXP, sendo TRO=VAB<sub>cf</sub> - VAB<sub>pm</sub>

Fonte: EUROSTAT, INE e OCDE

A relação directa existente entre as diferenças observadas nos valores dos pagamentos aos produtores, quer totais quer relacionados apenas com as culturas arvenses, por exploração agrícola, em Portugal Continental, e as respectivas superfícies agrícolas médias é também evidente quando se comparam os valores em causa para as explorações agrícolas pertencentes a classes de área de pequena e de grande dimensão.

As diferenças de dimensão física existentes entre as explorações agrícolas do Continente português são acompanhadas por diferenças muito elevadas nos valores absolutos das transferências de rendimento que as beneficiam, diferenças estas que, no essencial, decorrem da lógica que está subjacente quer às medidas de suporte dos preços de mercado quer ao processo de cálculo dos pagamentos (ou ajudas) directos à produção derivados da reforma da PAC de 1992, os quais ficaram indexados aos respectivos níveis de produção históricos.

Não parece, portanto, lícito concluir que a reforma da PAC de 1992 tenha contribuído para agravar as assimetrias existentes na repartição das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas



em vigor. O que se pode, certamente, concluir é que as reformas em causa pouco ou nada contribuíram para uma distribuição mais equitativa dos suportes de rendimento agrícola decorrentes das políticas em causa.

### **11.3.3.7 – Impacto da reforma da PAC de 1992 sobre os preços no produtor e no consumidor dos cereais em Portugal**

Após a reforma de 1992, verificou-se 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.

No caso dos preços no consumidor de bens de consumo final, como o pão e as massas, em que a participação do valor dos cereais no produto final é insignificante (2 a 3%), torna-se mais difícil obter conclusões definitivas quanto ao contributo que os preços no produtor de cereais terão tido para a evolução dos preços dos bens de consumo em causa.

Conclui-se ainda que o crescimento dos preços dos alimentos à base de cereais apresenta um ritmo superior ao do índice de preços do conjunto dos bens alimentares, no período 1990-94, ao passo que, a partir de 1995, o ritmo de crescimento é inferior à média dos preços da alimentação, tanto para os preços no consumidor das massas, como para os preços no consumidor do pão e outros produtos similares.

Pode-se, assim, afirmar que as reduções dos preços dos cereais no produtor em Portugal, após a reforma da PAC de 1992, foram acompanhadas por descidas nos preços no consumidor de bens intermédios e finais produzidos à base de cereais, tal como se pretendia que viesse a ser atingido com a reforma da OCM dos cereais.

### **11.3.3.8 – Impactos da Agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa**

Os impactos previstos na Agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa abrangem, em geral, alterações da seguinte natureza:

- ◆ 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.

Quanto aos impactos da Agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa, no sector das culturas arvenses, prevê-se a alteração do preço de intervenção dos cereais, o aumento em 2 anos consecutivos dos pagamentos directos relativos aos cereais fixados por ha, a manutenção dos princípios do actual sistema de superfícies de base e planos de regionalização, a compensação pela retirada de terras (obrigatória ou voluntária) fixada ao nível das culturas arvenses e a manutenção, no caso dos pequenos produtores (produção inferior a 92 toneladas), da isenção da retirada de terras obrigatória.

Quanto à nova política de desenvolvimento rural da UE – segundo pilar da PAC – destacam-se os principais elementos:

- ◆ Apoio comunitário aos investimentos nas explorações agrícolas, com vista à sua modernização e viabilidade, o qual contribuirá, assim, para a melhoria dos rendimentos agrícolas e das condições de vida, de trabalho e de produção;
- ◆ Concessão de ajudas para facilitar a instalação de jovens agricultores (com menos de 40 anos) que se instalem pela primeira vez numa exploração agrícola;
- ◆ Apoio à reforma antecipada e concessão de indemnizações compensatórias, por hectare, aos agricultores das zonas desfavorecidas.

Desta forma, recomendou-se, no âmbito da auditoria, aos organismos pagadores a implementação dos mecanismos necessários a assegurar que:

- ◆ A elegibilidade dos pedidos de ajuda e a sua conformidade com as regras comunitárias sejam sistematicamente controladas antes da autorização dos pagamentos, de forma a evitar pagamentos indevidos;
- ◆ Os pagamentos tenham sempre como suporte documentos justificativos e sejam contabilizados com toda a exactidão e integralidade;
- ◆ Os documentos sejam apresentados nos prazos legalmente estabelecidos e de acordo com o previsto nas normas comunitárias.

Face ao panorama apresentado, concluiu-se também, em síntese, no âmbito da 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, ao ajustamento estrutural dos sistemas de produção e explorações agrícolas e/ou florestais, bem como à adequação, manutenção e desenvolvimento dos sistemas agro-ambientais e agro-rurais.



***CAPÍTULO XII***

*Segurança Social*





## XII – SEGURANÇA SOCIAL

### 12.1– Considerações Gerais

O Parecer sobre as Contas da Segurança Social (CSS), inseridas de forma autónoma na Conta Geral do Estado, constitui-se como uma das atribuições do Tribunal de Contas, para efeitos de apresentação à Assembleia da República, conforme prevê o texto constitucional. O Parecer em questão tem como objectivo fundamental a análise da respectiva execução orçamental, conforme decorre das diversas demonstrações financeiras e da realidade que lhes está subjacente.

As CSS são contas consolidadas dos diversos órgãos e instituições que integram o vulgarmente denominado sistema de segurança social, mas que, no entanto, não esgota de modo nenhum o universo em questão, pois exclui o regime de protecção social da função pública. Pode dizer-se com propriedade que as duas situações anteriores se constituem como subsistemas de um sistema mais amplo de segurança social de natureza pública, consagrado constitucionalmente, o qual se contrapõe por sua vez às vertentes privadas desta função social<sup>1</sup>, que, assumindo cada vez maior importância, continuam a ser minoritárias.

O sistema ou subsistema ora em questão, isto é, aquele que se constitui como objecto de análise nos Pareceres sobre as CSS, inclui os regimes contributivo e não contributivo, bem como as instituições de segurança social. Tanto no que se refere aos regimes como às principais instituições de Segurança Social atravessa-se presentemente um período de transição, nomeadamente tendo em atenção a nova “Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social”<sup>2</sup>.

No entanto, no que se refere a 1999, as mudanças operadas ainda não se repercutem sensivelmente no sistema por forma a alterar o enquadramento que vem do passado, nem sequer justificam formas de abordagem substancialmente diversas do que tem sido feito em Pareceres anteriores, pois continuou a vigorar a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), isto é, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, a qual dispõe que o sistema é constituído pelos regimes contributivo (de base previdencial) e não contributivo, bem como pelas instituições de segurança social, sendo da competência destas a gestão dos primeiros, e o exercício da acção social, tendo esta como objectivo complementar a protecção garantida pelos regimes, não só directamente, mas também mediante acordos com outras entidades de direito público ou de carácter privado, como é o caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Quanto às instituições de Segurança Social, a LBSS em vigor em 1999 refere que estas instituições são pessoas colectivas de direito público, constituindo o “sector operacional do aparelho administrativo da segurança social”, o qual se completa, a nível central, com alguns serviços de direcção integrados na administração directa do Estado e dependentes da tutela ministerial.

Sendo, como foi referido, as CSS contas consolidadas das diversas instituições de Segurança Social, estas são as que correspondem à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e

---

<sup>1</sup> O n.º 1 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o princípio da universalidade no que respeita à segurança social, conferindo a todos os cidadãos o respectivo direito, enquanto o seu n.º 2 define como deveres do Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social”.

<sup>2</sup> Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que entrou em vigor a 8 de Fevereiro de 2001.



despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, as quais são concretamente explicitadas no capítulo dedicado às operações de consolidação contabilística em sede de preparação da CSS<sup>1</sup>.

Nas transformações em curso e em termos institucionais com repercussão no universo de consolidação no exercício ora em questão deve destacar-se, no entanto, a integração nas contas consolidadas do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), o qual tinha sido criado pelo Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 Maio e cuja Lei Orgânica veio a ser contemplada pelo Decreto-Lei n.º 41-A/99, de 9 de Fevereiro.

Deve ainda referir-se como caso especial o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o qual, apesar de formalmente ser alheio ao sistema e não consolidar as suas contas com este, se apresenta como de extrema relevância na óptica dos activos financeiros como base de garantia perante as responsabilidades futuras que se lhe colocam em termos de prestações sociais diferidas, ou seja, pensões de reforma, invalidez e sobrevivência, constituindo-se como a sua vertente de capitalização. Deve salientar-se a criação, conforme Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), como entidade gestora do FEFSS.

## 12.2 – O Orçamento e a Conta

No enquadramento que lhe é conferido pelas CRP (art.ºs 105.º e 106.º) e LEOE (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), compete ao IGFSS a elaboração do OSS e respectiva execução, de harmonia com o Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, o qual aprovou o estatuto orgânico do IGFSS, confirmando as atribuições que lhe eram já conferidas pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 29 de Janeiro, diploma este que tinha, por sua vez, aprovado o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS).

### 12.2.1 – Processo orçamental

Em sucessivos Pareceres o Tribunal de Contas tem vindo a emitir a opinião de que existe um desfasamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e respectiva execução, bem como, subsidiariamente, apontando algumas críticas às regras e métodos contabilísticos adoptados, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial<sup>2</sup>.

Acresce que, nos Pareceres em questão, a situação, que não se alterou no decorrer de 1999, tem vindo igualmente a ser mais ou menos desenvolvida, podendo afirmar-se que, no Parecer sobre a CSS/98, a exposição apresentada<sup>3</sup> sintetiza a natureza do problema nas suas diversas vertentes, encontrando-se em relativa sintonia, pelo menos na generalidade, com a posição do IGFSS em termos de contraditório (quanto a 1998), quando refere o seguinte:

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, alterou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, isto é a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade, destacando-se a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social, que levou, por exemplo, à extinção dos Centros Regionais e Serviços Subregionais de Segurança Social, bem como a criação da Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social, que implicou, por seu lado, a extinção das Direcções-Gerais dos Regimes de Segurança Social e da Acção Social.

<sup>2</sup> Veja-se igualmente SANTOS, Jorge Costa, “O Enquadramento do Orçamento da Segurança Social”, in Seminário “Direito da Segurança Social”, Lisboa, Tribunal de Contas, 2000, pág. 9 a 142.

<sup>3</sup> Ver páginas XII.2 a XII.4 do Parecer sobre a CSS/98 (Volume II – Relatório).



- ◆ Parte das questões levantadas nos últimos anos pelo TC derivam do facto de na Segurança Social terem vindo a ser seguidas normas que revestem aspectos que não correspondem à legislação genérica sobre o OE;
- ◆ Por outro lado, espera-se que a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e do Plano Oficial de Contas para as Instituições de Segurança Social (POCISS) possa aplanar a maior parte das incongruências que se têm vindo a verificar.

O que ocorre sublinhar, mais uma vez, é que a situação não sofreu qualquer alteração no decorrer do exercício ora em análise, podendo afirmar-se apenas que, neste domínio, o sistema se encontra em transição, aliás, em paralelo às alterações atrás referidas e que presentemente se encontram em curso a nível da estrutura organizacional do sistema, na sequência das alterações legislativas que têm vindo a ser produzidas.

Tendo em atenção o princípio do contraditório, o IGFSS alegou pelo ofício n.º 00398, de 1 de Junho, constante do Volume III – Anexos, destacando-se, quanto ao processo orçamental, o ponto 1, que se transcreve:

*“1. As referências que o Tribunal de Contas tem vindo a fazer, relativamente ao Orçamento e respectiva execução orçamental que se traduz na Conta da Segurança Social, decorrem como já se referiu do alargamento de âmbito à Segurança Social de diplomas que na sua essência eram específicos para o Orçamento do Estado.*

*A Segurança Social dispõe de regulamentação que não é coincidente com a que existe para o OE e daí que se espera que o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISS), já em fase de aprovação para entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2002, venha colmatar as divergências que tradicionalmente têm vindo a ser apontadas. Por outro lado, também a nova Lei de Enquadramento Orçamental em fase de discussão na Assembleia da República, deverá contemplar alguns aspectos controversos.*

*Assim, espera-se que a partir de 1 de Janeiro de 2002, com o Orçamento da Segurança Social para aquele ano, elaborado já de acordo com a nova Lei de Bases da Segurança Social e com a aplicação do POCISS e da Lei do enquadramento Orçamental, a maioria das divergências apontadas pelo Tribunal de Contas venham a ser ultrapassadas.”*

Apesar de, neste domínio, os pontos de vista do IGFSS virem ao encontro do que o TC tem vindo a exprimir em sucessivos Pareceres, este facto não dispensa a respectiva inserção em sede de Parecer, dado que o problema tem vindo a subsistir ao longo do tempo, ainda se mantém e continuará, pelo menos até ao final do ano de 2001, caso as esperanças do IGFSS se concretizem, efectivamente, a partir de 1 de Janeiro de 2002.

### 12.2.2 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 1999, incorporado no Orçamento do Estado para o mesmo exercício, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, figurando, no que concerne à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à referida Lei, conforme alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º.

No que respeita à Lei do Orçamento para 1999, os seguintes artigos relacionam-se com a segurança social:

**Quadro XII.1 – LO/99 e Segurança Social**

Capítulos		Artigos		N.ºAlínea
		Ord.	Título	
II	Disciplina Orçamental	6.º	Alterações orçamentais	11), 12), 13), 38) e 39)
		8.º	Retenção de montantes nas Transferências do OE	1), 2) e 3)
IV	Segurança Social	22.º	IVA - Social	1 alínea b) e 2
		23.º	Contribuições previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n. 140-D/86, de 14 de Junho	
		24.º	FEFSS	1 e 2
		25.º	Saldo de Gerência do IEFP	
		26.º	Pagamento do Rendimento Mínimo Garantido	1 e 2
		27.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social	1, 2, 3, 4 e 5
28.º	Taxa Social Única			
IX	Benefícios Fiscais	42.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1
		46.º	Constituição de garantias	
XIII	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	62.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	1 alínea a), c), e) e f), 2 e 3 alínea d) 4 e 5

Fonte: Lei n.º 87-B/98, de 31/12 (LOE/99)

A LOE/99 não apresenta alterações que se possam considerar como significativas nem relevantes quando em comparação com diplomas paralelos relativos a anos anteriores, inovando apenas nos seguintes pontos:

- ◆ Quanto ao **Rendimento Mínimo Garantido**, é contemplada a utilização em 1999 das verbas transferidas nos anos anteriores para a mesma finalidade (n.º 2 do art.º 26º);
- ◆ O art.º 28.º continua na mesma linha da LOE/98, tendo como substracto a **utilização da Taxa Social Única como instrumento de políticas activas de emprego**, mas introduzindo como matéria inovatória, respectivamente nos seus números 3 e 4, quanto aos seguintes fins:
  - ◇ Estímulo ao emprego e favorecimento da formação profissional, sendo os respectivos encargos suportados pelo Orçamento do IEFP ;
  - ◇ Incentivo à melhoria no que respeita à segurança, higiene e saúde no trabalho, sendo neste caso os respectivos custos da responsabilidade do Orçamento do IDICT;



- ◆ No Capítulo “Benefícios Fiscais” (art.º 48.º) regulamenta-se a **isenção de imposto de selo** no que respeita à constituição, no ano em causa, de garantias a favor do Estado ou das instituições da segurança social.

### 12.2.3 – Decreto-Lei de execução orçamental

Como vem sendo norma, o Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio, que aprova a execução orçamental do OE/99, prevê, no n.º 2 do art.º 1.º, que a execução do Orçamento da Segurança Social é objecto de diploma autónomo.

O Decreto-Lei n.º 259/99, que contém as normas quanto à execução do OSS/98, foi publicado a **7 de Julho**, produzindo no entanto os seus efeitos desde o início do ano, em conformidade com o seu art.º 19.º, verificando-se, assim, como habitualmente, o decurso de mais de meio ano, durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito.

### 12.2.4 – Alterações orçamentais

De acordo com o relatório anexo à CSS/99, ocorreram as seguintes alterações orçamentais:

- ◆ Ao abrigo do art.º 8.º do DL 259/99, de 7 de Julho;
  - ◇ Quanto à despesa, através de transferências de verbas, sem variação do montante total orçamentado, por despacho do Ministro da Tutela, de 31 de Dezembro de 1999, conforme Declaração n.º 5/00, de 7 de Novembro, publicada no DR, I Série - B, n.º 274/00, de 27 de Novembro;
  - ◇ A transferência para o FEFSS do montante de 40 milhões de contos referente a parte do saldo de execução orçamental do ano de 1998, com base no Despacho Conjunto n.º 784/99, de 24 de Agosto, publicado no DR-II-n.º 212, de 10 de Setembro, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, implicando as seguintes alterações do OSS/99:
    - ◆ Inscrição na despesa do valor da transferência para o FEFSS;
    - ◆ Inscrição na receita do saldo do ano anterior considerado no valor a transferir;
  - ◇ A transferência para o IGFCSS do montante de 60 milhões de contos referente a parte do saldo de execução orçamental do ano de 1998, com base no Despacho Conjunto n.º 7/2000, com data de 14 de Dezembro de 1999, publicado no DR-II- n.º 3, de 5 de Janeiro de 2000, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, implicando as seguintes alterações do OSS/99:
    - ◆ Inscrição na despesa do valor da transferência para o IGFCSS;
    - ◆ Inscrição na receita do saldo do ano anterior considerado no valor a transferir.

Como comentário genérico deve registar-se o facto de as alterações orçamentais serem, como vem sendo habitual, tão tardiamente despachadas.

De acordo com o princípio do contraditório, o IGFSS, conforme ofício atrás referido e que consta do Volume III – Anexos, referiu, quanto a este aspecto, o seguinte:

*“2. Sobre a publicação das alterações orçamentais reafirma-se que apenas estão definidos prazos para as que respeitam aos mapas I a VIII, conforme prevê o Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril – o mapa IX que constitui o Orçamento da Segurança Social está excluído do articulado daquele diploma.”*

No texto do Parecer apenas se refere, como facto em si, independentemente de qualquer normativo legal sobre a matéria, designadamente o Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, o tardio despacho das alterações orçamentais, pelo que o comentário do IGFSS se considera desnecessário.

No que respeita aos dois últimos casos, a alteração em relação ao orçamento inicial, tendo como inscrição orçamental “parte do saldo de execução orçamental da segurança social do ano de 1998”, mas cujo valor não decorre nem evidencia qualquer valor que esteja inscrito na CSS/98<sup>1</sup>, demonstrando, assim, que o processo orçamental do sistema de segurança social se reveste de uma “flexibilidade” não compatível com princípios de rigor orçamental.

Ainda ao abrigo do princípio do contraditório e no mesmo ofício que tem vindo a ser referido, o IGFSS comenta o seguinte:

*“3. Contrariamente ao que refere o Parecer do Tribunal de Contas, a propósito do valor do saldo de 1998 transferido para o FEFSS em 1999, importa referir que na Conta da Segurança Social – 1998 (pág. 73), se regista que “o saldo a transitar para 1999 é de 176.264,6 mil contos e resulta da diferença entre os activos disponíveis mais os de curto prazo e o passivo de curto prazo”*  
*Acréscce ainda ... . Decorre do exposto que o valor da transferência para o FEFSS é parte deste saldo.”*

Neste matéria não se discute a circunstância das CSS registarem saldos finais de execução orçamental, mas sim o facto destes serem meramente convencionados e, portanto, relativamente ficcionais em relação à realidade que pretendem espelhar ou representar.

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, conforme se expõe de seguida:

◆ 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**, questionando-se assim a sua legalidade<sup>2</sup>. Esta linha de

---

<sup>1</sup> Como vem sendo referido nos Pareceres anteriores, os saldos finais das CSS são uma variável meramente convencional e, como tal, apresentando obrigatoriamente um maior ou menor desfasamento em relação à realidade que deveriam espelhar.

<sup>2</sup> Esta matéria será objecto de análise em sede da auditoria em curso.



crédito foi homologada pelo Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais em 20/1/99 e utilizada entre 14 de Abril de 1999 e 13 de Outubro do mesmo ano.

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

Alegadamente 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, diploma específico de execução orçamental quanto à Segurança Social. Esta linha de crédito foi efectivamente utilizada desde Outubro a Dezembro de 1999.

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.**

◇ Despacho do MTS n.º 19822/99 (2.ª série), de 27 de Setembro

Neste caso, com o mesmo fundamento legal, foi o IGFSS autorizado a contrair um empréstimo, igualmente em sistema de conta corrente, até ao limite de 17 milhões de contos, para acções de formação profissional no âmbito do QCA, operação que se integra, neste caso, perfeitamente nos fins previstos no n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho. Esta linha de crédito foi utilizada desde Outubro de 1999, tendo sido relevado como saldo de Balanço, na rubrica “Outros credores”, o valor de 7.998,4 milhares de contos, que permanecia como responsabilidade decorrente de adiantamentos de projectos co-financiados pelo FSE.

Na óptica do problema geral do recurso ao crédito pelo sistema, o TC tem em curso uma auditoria cujas principais conclusões se explicitam no ponto 12.3.1.2.

◆ Outras situações

◇ 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, na sequência da qual se desenvolveu o ponto 12.3.4.2 do presente Parecer, mais concretamente em 12.3.4.2.3, considerando a transferência em questão como um dado adquirido.

Mas, conforme decorre da composição da rubrica “Devedores por financiamento e participações do OE” (ponto 12.9.1) afinal 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.**

Tendo em linha de conta a aplicação do princípio do contraditório e no ofício que vem sendo citado, o IGFSS refere que:

*“4. Quanto à verba relacionada com a resolução do problema social dos trabalhadores do Hotel Atlantis Madeira, ..., foram seguidos os princípios subjacentes ao Plano de Contas para as Instituições de Segurança Social, tendo sido relevada a receita e despesa nos mapas correspondentes da CEO – consequentemente porque não houve fluxo do OE para o sistema de segurança social, foi registada a dívida no balanço na conta “Devedores por financiamento e participações do OE”. ”.*

O exposto não contradiz de modo nenhum o texto do Parecer, procurando justificar a situação com base nos princípios do PCISSS relativos à contabilidade digráfica, quando o que está em causa diz respeito à contabilidade orçamental, pois a questão que se coloca é o facto de, não tendo havido “fluxo do OE para sistema de segurança social”, ter sido “relevada a receita ... nos mapas correspondentes da CEO”.

◆ Despacho do SEIS n.º 1853/99 (2.ª série), de 12 de Janeiro

Este Despacho beneficiou o Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência (SNRIPD) com a possibilidade de transferência de verbas do OSS tendo por objectivo o suporte ao funcionamento das actividades e programas em curso, as quais se concretizaram, tendo atingido o montante de 643.289 milhares de contos<sup>1</sup>.

### 12.2.5 – Conta da Segurança Social

Nos termos do art.º 27.º da LEOE, a Conta Geral do Estado compreende, no que respeita ao sector da Segurança Social, para além das referências contidas no relatório do Ministro das Finanças sobre os resultados da execução orçamental, os mapas referentes à execução orçamental e à situação patrimonial, designadamente o Balanço e a Demonstração de Resultados da Segurança Social.

---

<sup>1</sup> Este Secretariado foi objecto, por parte do TC, de uma auditoria no que concerne à gerência de 1999, orientada especificamente, entre outros objectivos, para a avaliação do sistema de controlo interno, tendo concluído que o mesmo “não é fiável”, pelo que “a apreciação final respeitante à fiabilidade das contas de gerência de 1999 é favorável com reservas, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites”.



Segundo o Decreto Regulamentar n.º 24/77, de 1 de Abril, compete ao IGFSS o acompanhamento e a avaliação da execução orçamental e a elaboração da Conta da Segurança Social, a qual, como atrás se referiu, é uma conta consolidada com base nas contas das instituições de segurança social.

### 12.2.5.1 – Composição da Conta

A CSS/99 compreende um relatório síntese sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

- ◆ Balanço;
- ◆ Demonstração de Resultados Líquidos;
- ◆ Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";
- ◆ Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- ◆ Execução Orçamental - Análise Dinâmica.

### 12.2.5.2 – Consolidação da Conta

A metodologia adoptada na consolidação das contas relativas ao ano de 1999 não registou qualquer alteração em relação aos anos transactos.

O universo consolidado é, em 1999, constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional do Continente, ou sejam 5 CRSS, bem como pelas seguintes Instituições:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ Centro Nacional de Pensões;
- ◆ Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais;
- ◆ Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social;
- ◆ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores;
- ◆ Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira.

Acrescem as Caixas de Previdência que ainda subsistem<sup>1</sup>, ou seja, a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários, assim como as instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, a saber:

- ◆ Cimentos – Federação das Caixas de Previdência;
- ◆ Caixa de Previdência dos Trabalhadores da EPAL;

---

<sup>1</sup> Estando prevista a integração completa destas Caixas no sistema, o facto é que o tempo vai decorrendo sem que esta se concretize.



- ◆ Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Rádio Marconi (parcialmente consolidada);
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da CRGE.

Conforme atrás referido (ponto 12.1), o universo de consolidação foi ainda alterado em consequência da criação do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), o qual se integra, assim, no conjunto das instituições que consolidam.

Quanto aos serviços de administração central, que integram o sistema de segurança social, verifica-se que, de 1996 a 1999, apesar de, em parte, terem sido financiados pelo OSS, foram-no apenas indirectamente, através de investimentos inscritos no PIDDAC e atribuídos ao IGFSS, facto que justifica a sua exclusão do processo de consolidação.

## 12.3 – Execução orçamental

### 12.3.1 – Receita

As receitas do sistema, constituídas principalmente pelas contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores e pelo financiamento do Estado, correspondem, segundo os princípios contabilísticos que lhes estão subjacentes, aos proveitos do exercício, o que consubstancia um "sistema de gerência" e se ajusta aos parâmetros orçamentais definidos pela LEOE.

#### 12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O mapa seguinte reflecte, de modo resumido, a receita orçamentada e a efectivamente cobrada no exercício:

**Quadro XII.2 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada**

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento de 1999 (1)	Conta de 1999 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100
Saldo do ano anterior	100.000,0	100.000,0	0,0	100,0
Recitas Correntes	1.625.500,0	1.712.358,0	86.858,0	105,3
Receitas de Capital	23.080,0	12.118,1	(10.961,9)	52,5
Transferências Correntes	463.605,9	467.522,9	3.917,0	100,8
Transferências de Capital	196.353,0	130.587,5	(65.765,5)	66,5
<b>Total das receitas</b>	<b>2.308.538,9</b>	<b>2.322.586,5</b>	<b>14.047,6</b>	<b>100,6</b>
TOTAL	2.408.538,9	2.422.586,5	14.047,6	100,6

Fonte: Conta da Segurança Social 1999



O total das receitas arrecadadas em 1999, no valor de 2.322,6 milhões de contos, foi superior ao valor orçamentado em cerca de 14 milhões de contos, significando um desvio de apenas 0,6% relativamente ao inicialmente previsto apresentando-se, portanto, a execução orçamental de 1999 como positiva.

Este resultado deve-se principalmente às *receitas correntes*, 86,9 milhões de contos, e, com muito menor relevância, às *transferências correntes*, 3,9 milhões de contos; apesar da situação inversa registada, quer nas *receitas de capital*, cerca de (-)11 milhões de contos, quer nas *transferências de capital* (-)65,8 milhões de contos.

### 12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

No quadro seguinte comparam-se, de uma forma genérica, as receitas cobradas nos exercícios de 1998 e 1999:

**Quadro XII.3 – Evolução da Receita Cobrada 1998/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1998	Conta de 1999	Variações 98/99	
			Valor	%
Receitas Correntes	1.588.956,9	1.712.358,0	123.401,1	7,8
Receitas de Capital	2.696,6	12.118,1	9.421,5	349,4
Transferências Correntes	417.292,8	467.522,9	50.230,1	12,0
Transferências de Capital	151.428,4	130.587,5	(20.840,9)	(13,8)
<b>TOTAIS</b>	<b>2.160.374,7</b>	<b>2.322.586,5</b>	<b>162.211,8</b>	<b>7,5</b>

Fonte: Contas da Segurança Social de 1998 e 1999

As receitas arrecadadas pelo sistema, em 1999, superaram os 2,3 mil milhões de contos, representando, relativamente a 1998, um acréscimo de 162,2 milhões de contos, ou seja, em termos relativos, uma variação de 7,5%.

O crescimento registado deve-se, por um lado, à evolução positiva das *receitas correntes* (nomeadamente contribuições), *transferências correntes* e *receitas de capital*, onde se observaram variações absolutas de, respectivamente, 123,4, 50,2 e 9,4 milhões de contos, sendo de salientar a evolução relativa ocorrida nesta última rubrica, que se cifrou em quase 350%, devido ao recurso ao crédito forma pouco habitual de financiamento do sistema, e, em sentido contrário, ao decréscimo verificado nas *transferências de capital* (verbas provenientes do FSE), (-)20,8 milhões de contos.

**Relativamente ao recurso ao crédito, o TC tem em curso uma auditoria ao endividamento da segurança social**, na sequência da qual se podem retirar desde já, com referência a conta de 1999, as seguintes ilações:

- ◆ O IGFSS contraiu em 1999 empréstimos sob a forma de linha de crédito até ao valor de 30 de milhões de contos, dos quais, parte, **até ao valor de 10 milhões de contos, sem inscrição**

**orçamental, quer em 1998, quer em 1999<sup>1</sup>**. Dado que este empréstimo não foi inscrito nos exercícios em questão, pode, como atrás se disse, questionar-se a sua legalidade.

- ◆ Não foi possível comprovar, quanto ao subprograma Intervenção Operacional Integrar (IOI), a real necessidade da utilização dos empréstimos, já que actualmente o sistema informático não permite aceder a informação retrospectiva sobre as disponibilidades de tesouraria à data das diversas utilizações;
- ◆ Complementarmente às linhas de crédito, o IGFSS, por indicação do DAFSE, transferiu para diversas entidades gestoras, destacando-se entre elas a Unidade de Gestão do Subprograma Integrar, verbas provenientes do OSS, para pagamento de despesas de formação profissional financiadas pelo FSE. Em 1999, os referidos adiantamentos, que ascenderam a 9.188.359 contos, sem qualquer suporte legal;
- ◆ Os elevados valores das sucessivas aplicações financeiras, efectuadas com as verbas disponíveis na conta bancária do FSE, na qual se movimentou o empréstimo de 3 milhões de contos, contraído para financiar o subprograma da IOI, evidenciam a existência de elevados excedentes de tesouraria durante e no final do exercício. Com efeito, verificou-se que, nas datas em que houve utilização da linha de crédito, foram efectuadas aplicações financeiras de valores superiores. Pelo que não se compreende a utilização da linha de crédito e a razão de estas entidades não terem procedido a amortizações da dívida, por forma a mitigarem os encargos bancários suportados;
- ◆ A situação descrita configura não haver uma conveniente articulação entre as duas entidades que gerem a conta, a IOI, ao nível dos pagamentos e das utilizações da linha de crédito, e o IGFSS, ao nível das aplicações financeiras;
- ◆ Não existe uma conta bancária específica para a movimentação das verbas afectas ao empréstimo de 3 milhões de contos, que permitisse um melhor controlo autónomo desta linha de crédito, à semelhança do procedimento adoptado para os restantes empréstimos;
- ◆ O critério adoptado pela Direcção de Serviços de Orçamento e Conta do IGFSS na execução da Conta da Segurança Social de 1999, de considerar o montante mais elevado em dívida no exercício, para cada um dos dois empréstimos (de 17 e de 3 milhões de contos, o qual conduziu ao apuramento do valor de 10.336.448.285\$00), não permitiu relevar, na CEO, o valor total efectivo das diversas utilizações das linhas de crédito;

### 12.3.2 – Despesa

Como observado em anteriores Pareceres, no registo das despesas relativas a prestações dos regimes é seguido o conceito de “exercício”, pois estas são consideradas como custo do ano em que forem processadas, independentemente do momento em que efectivamente são pagas, quando, de acordo com a LEOE, deveria ser seguido o conceito de “gerência”, em paralelismo com as receitas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta linha de crédito foi objecto do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e Trabalho e Solidariedade, n.º 909/98, de 30 de Outubro de 1998, homologado pelo Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais em 20/1/99. Esta operação foi subscrita junto da CGD e utilizada entre 14 de Abril de 1999 e 13 de Outubro do mesmo ano. Sendo assim, mantém-se a afirmação de que foram contraídos empréstimos por recurso a linha de crédito até ao limite de 30 milhões de contos, considerando em conjunto com a anterior as linhas de crédito relevadas no OSS/99, até ao limite de 20 milhões de contos, contrariamente ao referido pelo IGFSS, na alínea a) do ponto 5. do ofício 003987, de 1 de Junho de 2001, remetido a este TC, ao abrigo do princípio do contraditório.

<sup>2</sup> Este é um dos aspectos que, em princípio, irá ser ultrapassado com a entrada em vigor do PCISS.



### 12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

O mapa seguinte compara a despesa orçamentada com o respectivo processamento, tendo em atenção a CEO de 1999:

**Quadro XII.4 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada**

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento Revisto 1999 (1)	Conta de 1999 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1) (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100 (4)=(2)/(1)x100
Despesas Correntes	1.940.315,7	1.926.892,3	(13.423,4)	99,3
Despesas de Capital	47.853,0	23.379,3	(24.473,7)	48,9
Transferências Correntes	87.415,2	84.008,5	(3.406,7)	96,1
Transferências de Capital	332.955,0	287.730,4	(45.224,6)	86,4
<b>TOTAL</b>	<b>2.408.538,9</b>	<b>2.322.010,5</b>	<b>(86.528,4)</b>	<b>96,4</b>

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1999

Em 1999, 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. Analisando cada uma das componentes da despesa, pode concluir-se o seguinte:

- ◆ Todas as componentes da despesa registaram valores inferiores aos inscritos no orçamento, sendo de salientar, em termos relativos, o desfasamento registado na rubrica *despesas de capital*, (-)51,1% e, em termos absolutos, as *transferências de capital*, com uma discrepância de cerca de 45,2 milhões de contos, relativamente ao orçamentado;
- ◆ As *despesas correntes* apresentam a taxa de execução mais elevada, 99,3%, representando esta, ainda assim, um desvio de (-)13,4 milhões de contos;
- ◆ Relativamente a 1998, verificou-se que a taxa de execução total da despesa diminuiu cerca de 2% (em 1998 tinha sido de 98,5).

### 12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

O quadro seguinte revela a evolução, de 1998 para 1999, das despesas processadas:

**Quadro XII.5 – Evolução da Despesa 1998/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1998	Conta de 1999	Variações	
			Valor	%
Despesas Correntes	1.766.068,7	1.926.892,3	160.823,6	9,1
Despesas de Capital	20.263,5	23.379,3	3.115,8	15,4
Transferências Correntes	76.174,8	84.008,5	7.833,7	10,3
Transferências de Capital	262.499,5	287.730,4	25.230,9	9,6
<b>TOTAL</b>	<b>2.125.006,5</b>	<b>2.322.010,5</b>	<b>197.004,0</b>	<b>9,3</b>

Fonte: Contas da Segurança Social de 1998 e 1999

As despesas totais processadas sofreram, de 1998 para 1999, um acréscimo de 9,3%, valor que, em termos absolutos, representa um acréscimo de cerca de 197 milhões de contos.

Registando-se um acréscimo generalizado da despesa, o grupo que, de forma mais significativa, para tal contribuiu, em 1999, foi o das *despesas correntes*, com um acréscimo de 160,8 milhões de contos, significando, em termos relativos, mais 9,1% quando em cotejo com o exercício de 1998. As *transferências de capital* são o segundo grupo com aumento absoluto mais significativo, 25,2 milhões de contos, correspondendo a um acréscimo, relativo a 1998, de 9,6%.

### 12.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

O quadro que segue evidencia, de forma sintética, as receitas cobradas e as despesas processadas em 1999:



**Quadro XII.6 – Comparação entre a Receita e Despesa**

(em milhares de contos)

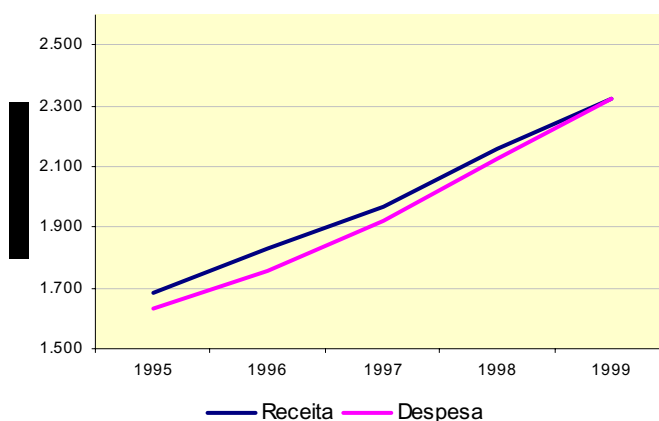
Rubricas	Receita cobrada (1)	%	Despesa processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
<b>Saldo do ano anterior</b>	<b>100.000,0</b>	<b>4,1</b>		<b>0,0</b>	<b>100.000,0</b>
Correntes	1.712.358,0	70,7	1.926.892,3	83,0	(214.534,3)
Capital	12.118,1	0,5	23.379,3	1,0	(11.261,2)
Transferências Correntes	467.522,9	19,3	84.008,5	3,6	383.514,4
Transferências de Capital	130.587,5	5,4	287.730,4	12,4	(157.142,9)
<b>Subtotais</b>	<b>2.322.586,5</b>	<b>95,9</b>	<b>2.322.010,5</b>	<b>100,0</b>	<b>576,0</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>2.422.586,5</b>	<b>100,0</b>	<b>2.322.010,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100.576,0</b>

Fonte: Conta da Segurança Social de 1999

Não entrando em consideração com o “saldo do ano anterior”, por uma questão de coerência com o tratamento conferido ao problema em Pareceres antecedentes, e, por outro lado, abstraindo dos diferentes conceitos de base que enformam as receitas e despesas, conforme decorre do anteriormente exposto, verifica-se um relativo equilíbrio entre as receitas e as despesas, sendo o saldo favorável às receitas apenas em 576 milhares de contos, quando, no exercício de 1998, essa diferença se tinha cifrado nos 35,4 milhões de contos.

No contexto dos pressupostos adoptados, confirma-se a tendência, já frisada no Parecer de 1998, para a redução do saldo entre receitas e despesas (do próprio ano), conforme se evidencia na imagem gráfica que segue:

**Gráfico XII.1 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1995/99**



Verifica-se uma notória tendência de convergência das duas curvas nos últimos anos, com grande acentuação de 1998 para 1999, como reflexo de crescimento mais acelerado das despesas de cada ano relativamente às receitas do mesmo ano. A tendência evidenciada é em muito 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

De qualquer modo, como tem vindo a ser ressalvado em anteriores Pareceres, esta análise e qualquer ilação que dela possa ser retirada deve ser integrada e ponderada com os balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento (ver ponto 12.3.4.2).

### **12.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social**

Segundo a LBSS em vigor no exercício de 1999, o financiamento do sistema é essencialmente tripartido, sendo as suas principais fontes, por uma lado, as contribuições dos beneficiários e entidades empregadoras e, por outro, as transferências do OE.

Na prática e conforme exposto em anteriores Pareceres, o sistema tem essencialmente quatro origens de fundos, que se ordenam, por ordem de importância, como segue: as contribuições e outras receitas associadas ao regime geral, as transferências do Estado, o exterior (na sua maior parte Fundo Social Europeu) e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (através dos valores obtidos por esta instituição como receitas dos jogos).

A análise que segue enquadra-se em duas ópticas indissociáveis, a primeira que se designa por “global” e que encara as diversas receitas e despesas independentemente dos regimes de Segurança Social em que se inserem, e uma outra, mais orientada para este último aspecto. Por outro lado, ao longo da exposição, procura aprofundar-se alguns casos em particular, dada a importância de que se revestem para o sistema, como sejam, as pensões de reforma e o financiamento da acção social, sem perder de vista as perspectivas macro-económica e internacional.

#### **12.3.4.1 – Perspectiva global**

O quadro que mais adiante se apresenta sintetiza as principais receitas e despesas ao longo do quinquénio 1995/99, devendo ressaltar-se os seguintes pontos:

- ◆ Conforme atrás referido, as receitas, despesas e transferências são aqui encaradas de uma forma simplista, podendo entender-se que qualquer ilação que se possa retirar tem de ser integrada com os pontos de vista sobre a mesma, após ponderação com a análise por regimes de segurança social;
- ◆ Por uma questão de coerência com os Pareceres anteriores, nomeadamente quanto aos princípios aí defendidos, em relação aos quais não se vê razão para a sua alteração, omitem-se os saldos de exercícios anteriores, conforme apresentados pelas CSS do período em análise;



- ◆ Mas, independentemente dos juízos de valor que possam ser emitidos sobre os saldos em questão, nomeadamente quanto ao seu valor real, para além do mero registo nas CSS, pode aceitar-se que as transferências para o FEFSS, tendo alegadamente por contrapartida saldos de exercícios anteriores, têm uma forte correlação com estes. Assim, adoptando esta tese, ao retirar os saldos da análise, há que igualmente omitir as transferências para o FEFSS, com excepção das que correspondem ao valor líquido da alienação de imóveis;
- ◆ Acontece, ainda, que as referidas transferências foram inseridas nas contas de 1995 a 1997 como correntes enquanto em 1998 e 1999 o foram como de capital. Por uma questão de coerência nas séries temporais correspondentes, consideraram-se, em todos os exercícios em referência, as remessas para o FEFSS relativamente a imóveis alienados, como transferências de capital.

Tendo em atenção a opção tomada no que se refere aos saldos de exercícios anteriores e às transferências para o FEFSS, estes valores, que se apresentam no quadro seguinte, carecem, mesmo assim, de ser analisados, mesmo que destacados dos restantes valores das CSS, desde 1997 a 1999:

**Quadro XII.7 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/99**

(em milhares de contos)

<b>Descrição</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Saldos de exercícios anteriores	148.718,6	160.990,3	100.000,0
Transferências p/FEFSS(*)	100.000,0	111.000,0	111.100,0

(\*) Por compensação de saldos de exercícios anteriores

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Reiterando a opinião que vem sendo expressa de que estes saldos, sendo meramente convencionados, têm como característica uma certa dose de arbitrariedade, verifica-se que, por exemplo, em relação ao saldo de 1998, se adoptou o valor expresso na CSS em questão, mas na CSS de 1999, em análise retrospectiva, o saldo referente ao mesmo ano é de apenas 100 milhões de contos.

No contexto dos pressupostos adoptados, o quadro que segue apresenta a evolução das restantes receitas despesas e transferências inscritas nas CSS ao longo do período de 1995 a 1999:



## Quadro XII.8 – Contas da Segurança Social - 1995/99

	Rubricas	1995(*)	1996	1997	1998	1999
<b>Movimentos Correntes:</b>						
(1)	<b>Receitas</b>	<b>1.228,3</b>	<b>1.327,6</b>	<b>1.494,2</b>	<b>1.588,9</b>	<b>1.712,3</b>
	<i>Contribuições</i>	1.157,1	1.221,3	1.372,7	1.484,6	1.610,0
	<i>IVA consignado</i>	45,0	77,7	72,4	78,0	80,0
	<i>Rendimentos</i>	16,2	18,2	20,0	17,4	13,9
	<i>Outras</i>	10,0	10,4	29,1	8,9	8,4
(2)	<b>Despesas</b>	<b>1.453,8</b>	<b>1.526,8</b>	<b>1.622,0</b>	<b>1.766,1</b>	<b>1.926,9</b>
	<i>Pensões</i>	957,8	1.031,2	1.097,2	1.177,5	1.280,6
	<i>Sub. Desemprego</i>	140,2	138,8	134,6	133,1	146,7
	<i>Ação Social</i>	87,4	96,3	108,2	126,5	145,3
	<i>Sub. Doença</i>	93,7	93,7	91,0	90,5	84,5
	<i>Subsídio familiar</i>	60,2	69,2	75,5	83,4	85,2
	<i>Administração</i>	61,2	47,4	50,4	55,8	61,3
	<i>Rend.Min. Garantido</i>	-	0,4	9,7	39,5	55,6
	<i>Outras</i>	53,3	49,8	55,4	59,8	67,7
(3)=(1)-(2)	<b>Saldos</b>	<b>(225,5)</b>	<b>(199,2)</b>	<b>(127,8)</b>	<b>(177,2)</b>	<b>(214,6)</b>
(4)	<b>Transf. (Receitas)</b>	<b>363,7</b>	<b>357,5</b>	<b>387,2</b>	<b>417,3</b>	<b>467,5</b>
	<i>Transferências do OE</i>	166,2	323,6	365,0	389,3	417,3
	<i>Cessão de créditos à DGT</i>	180,0	-	-	-	-
	<i>Outras</i>	17,5	33,9	22,2	28,0	50,2
(5)	<b>Transf. (Despesas)</b>	<b>58,5</b>	<b>66,6</b>	<b>68,0</b>	<b>76,2</b>	<b>84,0</b>
	<i>Emprego e Form. Profissional</i>	54,2	58,7	61,6	65,3	71,6
	<i>Outras</i>	4,3	7,9	6,4	10,9	12,4
(6)=(3)+(4)-(5)	<b>Saldos Correntes</b>	<b>79,7</b>	<b>91,7</b>	<b>191,4</b>	<b>163,9</b>	<b>168,9</b>
<b>Movimentos de Capital:</b>						
(7)	<b>Rec. e Transferências</b>	<b>90,5</b>	<b>143,6</b>	<b>84,3</b>	<b>154,1</b>	<b>130,5</b>
	<i>Fundo Social Europeu</i>	80,9	128,3	75,2	143,1	122,2
	<i>PIDDAC-OE</i>	3,8	3,7	4,1	3,9	5,1
	<i>Outras</i>	5,8	11,6	5,0	7,1	3,2
(8)	<b>Desp. e Transferências</b>	<b>120,7</b>	<b>159,5</b>	<b>130,6</b>	<b>171,7</b>	<b>200,0</b>
	<i>Formação Profissional</i>	92,3	121,6	111,1	148,0	172,4
	<i>FEFSS</i>	4,7	4,7	4,0	2,2	2,8
	<i>Outras</i>	23,7	33,2	15,5	21,5	24,8
(9)=(7)-(8)	<b>Saldos de Capital</b>	<b>(30,2)</b>	<b>(15,9)</b>	<b>(46,3)</b>	<b>(17,6)</b>	<b>(69,5)</b>
(10)=(6)+(9)	<b>Saldos anuais</b>	<b>49,5</b>	<b>75,8</b>	<b>145,1</b>	<b>146,3</b>	<b>99,4</b>

(\*) Incluindo Caixas não articuladas.

Fonte: Contas da Segurança Social



Tornando a frisar que os valores apurados carecem de ser desagregados de acordo com os regimes de segurança social, podem, no entanto avançar-se alguns comentários sobre a estrutura genérica das CSS no período considerado, de acordo com os pressupostos atrás apontados:

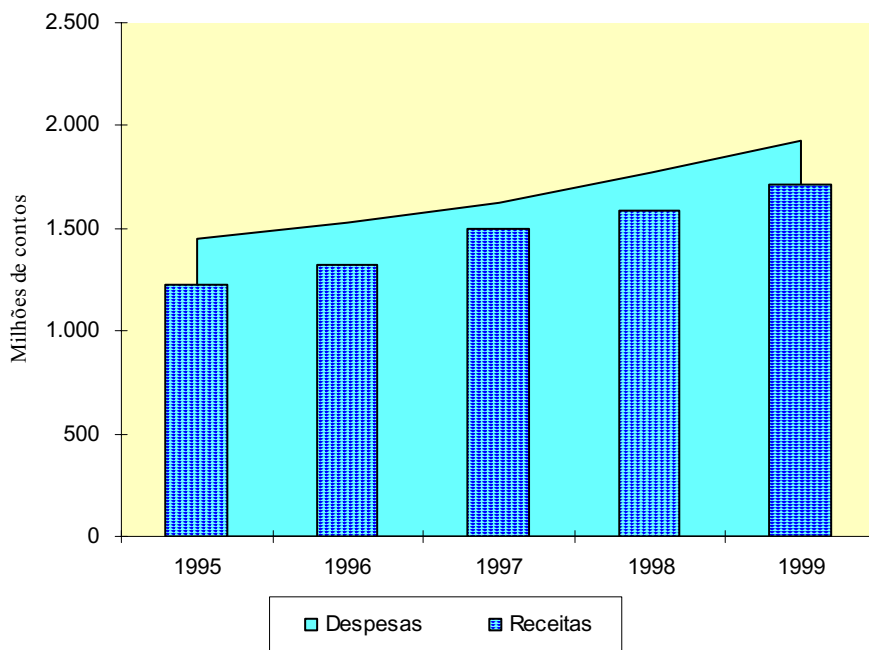
- ◆ Os saldos entre as receitas e despesas correntes<sup>1</sup> denotam uma situação de persistência em valores negativos, variando entre (-) 127,8 e (-) 225,5 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1995, mas a respectiva evolução de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999, sendo negativa, contraria a evolução positiva que vinha do período antecedente (1995/97);
- ◆ O saldo das transferências correntes, tendo como componentes principais as transferências do OE (receitas) e as transferências para emprego e formação profissional (despesas), evoluiu de forma crescente, desde 79,7 milhões de contos em 1995 até 168,9 milhões de contos em 1999. Em 1995 as transferências do OE foram complementadas pela operação de cessão de créditos de contribuintes à DGT;
- ◆ Quanto aos saldos de capital, apresentaram sempre valores negativos no período em análise, entre (-) 15,9 milhões de contos em 1996 e (-) 69,5 milhões de contos em 1999. Deve referir-se, no entanto, que a natureza destes saldos está muito ligada à relação entre as transferências do FSE e as despesas de formação profissional que lhes correspondem, o que lhe confere um cariz muito especial;
- ◆ Pode verificar-se que as CSS apresentam, em termos globais, saldos positivos que se situaram entre um mínimo de 49,5 milhões de contos em 1995 e um máximo de 146,3 milhões de contos em 1998;
- ◆ Constata-se, ainda, que os saldos de 1997 e 1998 teriam sido suficientes para a cobertura das transferências efectuadas para o FEFSS, inscritas, como atrás foi referido, nas CSS como compensação de saldos de exercícios anteriores, facto que justificou a respectiva exclusão no quadro anterior.

A imagem gráfica das receitas e despesas correntes, traduz, claramente, a tendência de crescimento destas variáveis, confirmando a sua aproximação até 1997 e o subsequente afastamento verificado em 1998 e 1999:

---

<sup>1</sup> Estes saldos oferecem as limitações que decorrem dos diferentes conceitos que estão subjacentes quanto às receitas e despesas correntes, colmatadas, neste caso, porque se está em presença de uma série temporal.

**Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1995/1999**



#### 12.3.4.1.1 – Principais receitas e despesas

Tendo por objectivo avaliar a evolução das principais receitas do sistema, assumiram-se, em primeiro lugar, os seguintes pressupostos:

- ◆ As transferências do OE incluem a “cessão de créditos” da DGT, bem como as transferências de capital para investimento (PIDDAC);
- ◆ Autonomizaram-se as receitas consignadas do IVA que, embora providas do OE, têm uma natureza híbrida, pois esta situação foi criada para compensar o decréscimo da taxa social única no regime dos trabalhadores por conta de outrem.



**Quadro XII.9 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1995/99**

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências	1995		1996		1997		1998		1999	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Contribuições	1.157,1	68,8	1221,3	66,8	1.372,7	69,8	1.484,6	68,7	1.610,0	69,3
IVA Social	45,0	2,7	77,7	4,2	72,4	3,7	78,0	3,6	80,0	3,4
OE	350,0	20,8	327,3	17,9	369,1	18,8	393,2	18,2	422,4	18,2
Fundo Social Europeu	80,9	4,8	128,3	7,0	75,2	3,8	143,1	6,6	122,2	5,3
Outras	49,5	2,9	74,1	4,1	76,3	3,9	61,5	2,9	88,0	3,8
<b>Totais</b>	<b>1.682,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1.828,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.965,7</b>	<b>100,0</b>	<b>2.160,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2.322,6</b>	<b>100,0</b>

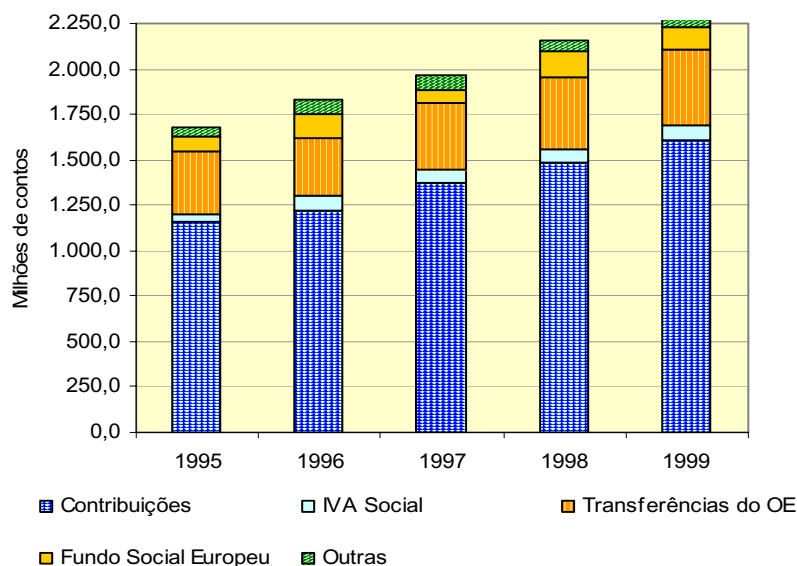
Fonte: CSS/95, CSS/96, CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Do mapa anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Em valores absolutos, pode afirmar-se que, na generalidade dos casos, se detecta uma tendência persistente de crescimento, com excepção das transferências do FSE, que têm reflectido um comportamento irregular;
- ◆ No período ora em análise as contribuições cifraram-se à volta dos 69%, com excepção de 1996 (66,8%), sendo de 69,3% em 1999;
- ◆ O IVA Social apresentou nos últimos 3 anos uma proporção das receitas totais entre 3,4% e 3,7%, quando em 1995 e 1996 era, respectivamente, de 2,7% e 4,2%;
- ◆ O apoio do OE atingiu a sua proporção máxima em 1995, com 20,8 %, mantendo-se nos 4 anos seguintes entre 17,9% e 18,8%;
- ◆ As transferências do FSE, dada a sua irregularidade, não têm apresentado um padrão uniforme tanto em valores absolutos como relativos, tendo sido em 1999 de 122,2 milhões de contos, isto é, cerca de 5,3% das receitas totais;
- ◆ As “outras” receitas e transferências apresentam em 1995 e 1998 a sua expressão mais reduzida (2,9%), com o máximo em 1996 (4,1%), sendo em 1999 de 88,0 milhões de contos ( 3,8%).

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:

**Gráfico XII.3 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1995/99**



Quanto às receitas do sistema, as contribuições, tem interesse verificar como se distribuíram entre os contribuintes (empresas e outras entidades) e beneficiários, em correspondência com a partição da taxa social única.

Assim, no período 1997/99, e no que concerne especificamente às contribuições do regime geral, o seguinte quadro evidencia a distribuição em questão e respectiva evolução:

**Quadro XII.10 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários**

(milhares de contos)

Origem	1997		1998		1999	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais	863.689,2	63,0	939.360,4	63,4	1.026.298,6	63,8
Trabalhadores independentes	108.928,7	7,9	110.306,8	7,4	109.032,1	6,8
Outros beneficiários	398.308,5	29,1	432.684,1	29,2	472.453,1	29,4
<b>Totais</b>	<b>1.370.926,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.482.351,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1.607.783,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Informação do IGFSS

Constata-se uma certa tendência de subida da comparticipação relativa das entidades patronais e dos trabalhadores por conta de outrem, que constituem a maior parte do conjunto “outros beneficiários”, enquanto as contribuições dos trabalhadores independentes se mantiveram, no período em causa, entre



os 108,9 e os 110,3 milhares de contos, acusando uma descida da sua posição relativa quanto ao total de contribuições, de 7,9% em 1997 para 6,8% em 1999.

Quanto às despesas, procedeu-se, com as devidas adaptações, a um tratamento similar ao adoptado para as receitas, tendo resultado o seguinte quadro:

**Quadro XII.11 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1995/99**

(em milhões de contos)

Despesas e Transferências	1995		1996		1997		1998		1999	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
<b><u>Prestações sociais</u></b>										
Pensões	957,8	58,7	1.031,2	58,8	1.097,2	60,0	1.177,5	58,5	1.280,6	58,0
Sub. Desemprego	140,2	8,6	138,8	7,9	134,6	7,4	133,1	6,6	146,7	6,6
Acção Social	87,4	5,4	96,3	5,5	108,2	6,0	126,5	6,3	145,3	6,6
Sub. Doença	93,7	5,7	93,7	5,3	91,0	5,0	90,5	4,5	84,5	3,8
Sub. Familiar	60,2	3,7	69,2	4,0	75,5	4,2	83,4	4,1	85,2	3,8
Administração	61,2	3,7	47,4	2,7	50,4	2,8	55,8	2,8	61,3	2,8
Rend. Mín. Garantido			0,4	0,0	9,8	0,5	39,5	2,0	55,6	2,5
Outras	53,3	3,3	49,8	2,8	55,4	3,1	59,8	3,0	67,7	3,1
<b><u>Transferências correntes</u></b>										
Emprego Form. Profissional	54,2	3,3	58,7	3,4	61,6	3,4	65,3	3,2	71,6	3,2
Outras	4,3	0,3	7,9	0,5	6,4	0,4	10,9	0,5	12,4	0,6
<b><u>Movimentos de capital</u></b>										
Formação Profissional	92,3	5,6	121,6	6,9	111,1	6,1	148,0	7,3	172,4	7,8
Outros	28,4	1,7	37,9	2,2	19,5	1,1	23,7	1,2	27,6	1,2
<b>Totais</b>	<b>1.633,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.752,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1.820,7</b>	<b>100,0</b>	<b>2.014,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2.210,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/95, CSS/96, CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Numa abordagem genérica pode dizer-se que, com poucas excepções, se verifica a tendência para um crescimento continuado das “Despesas e Transferências”, mas revelando-se, por outro lado, em termos de estrutura, uma relativa estabilização ao longo do período.

Pode ainda referir-se o seguinte:

- ◆ As **pensões** são, sem dúvida, a parte dominante, representando ao longo do período em causa proporções entre 58% (1999) e 60% (1997), tendo passado de 957,8 milhões de contos em 1995, para 1.280,6 milhões de contos, em 1999;
- ◆ Seguem-se os **subsídios de desemprego**, em relação aos quais se evidenciou uma tendência para descida, tanto em termos absolutos como relativos, no período que decorreu entre 1995 e

1998, desmentida, no entanto, em 1999<sup>1</sup>, ano em que, tendo atingido cerca de 146,7 milhões de contos, foi ultrapassado o nível de despesa observado em 1995 (140,2 milhões de contos);

- ◆ As despesas com **acção social** aumentaram significativamente ao longo do período, pois, respectivamente em 1995 e 1999, registaram-se valores absolutos de 87,4 e 145,3 milhões de contos, passando nos mesmos anos de uma proporção de 5,4% para 6,6% no total das despesas;
- ◆ As despesas relativas ao **abono de família/subsídio familiar**<sup>2</sup> e **subsídios de doença**, apresentam em 1999 valores semelhantes, ou seja, cerca de 85 milhões de contos (3,8%), com a diferença de, enquanto a primeira prestação apresenta tendência de crescimento, os subsídios de doença têm evoluído em sentido contrário, atestando a eficácia das medidas tomadas com essa finalidade;
- ◆ As despesas designadas por **administração**, que representam os gastos de estrutura do sistema e por isso são imputadas a cada um dos regimes que servem, evidenciam crescimentos absolutos a partir de 1996, mas com estabilização no que se refere à sua posição relativa (2,8%);
- ◆ O **rendimento mínimo garantido**, com expressão apenas a partir de 1996, tem registado um crescimento bastante acentuado;
- ◆ As despesas correntes remanescentes - **outras** – têm crescido em valor absoluto (67,7 milhões de contos em 1999), com posicionamento relativo estacionário, um pouco acima dos 3%;
- ◆ As transferências correntes para **emprego e formação profissional**, com origem no OSS, têm revelado uma evolução sempre crescente em termos absolutos, ao contrário do aumento das transferências de capital para **formação profissional**, com base no apoio do Fundo Social Europeu, que também se destacam em termos de evolução relativa.

Quanto às despesas com pensões e no que respeita às Regiões Autónomas tem interesse referir que as respectivas pensões, bem como os subsídios por morte são processadas no Continente pelo CNP, tendo sido, em 1999, transferidos montantes no valor de 18,0 milhões de contos e 25,7 milhões de contos respectivamente quanto às RA dos Açores e RA da Madeira.

Como complemento ao exposto, calcularam-se, quanto ao período ora em causa, as taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas no conjunto dos valores anteriormente apresentados, como segue:

---

<sup>1</sup> Verificou-se um acréscimo excepcional de 13,6 milhões de contos, como reflexo dos encargos que decorrem dos Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, e Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 31 de Maio, os quais introduzem um período superior no que se refere à atribuição das prestações de desemprego. Acresce ainda a inclusão de cerca de 2,2 milhões de contos, no que se refere à cessação do contrato de trabalho do Hotel Atlantis, na Madeira, com contrapartida em receita do OE (Despacho Conjunto dos MF e MTS, de 25 de Novembro de 1999).

<sup>2</sup> Sobre as despesas com esta prestação é prematuro qualquer juízo de valor sobre a respectiva evolução, na sequência da respectiva alteração qualitativa que ocorreu em 1997.



**Quadro XII.12 – Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1995/99**

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1995	1999	%
<b>Receitas e transferências</b>			
Contribuições	1.157,1	1.610,0	6,8
Do OE	350,0	422,4	3,8
Outras	175,4	290,2	10,6
<b>Total das receitas</b>	<b>1.682,5</b>	<b>2.322,6</b>	<b>6,7</b>
<b>Despesas e transferências</b>			
<b>Prestações sociais</b>			
Pensões	957,8	1.280,6	6,0
Sub. Desemprego	140,2	146,7	0,1
Acção Social	87,4	145,3	10,7
Abono/Sub. Familiar	60,2	85,2	7,2
Sub. Doença	93,7	84,5	(3,1)
<b>Administração</b>	<b>61,2</b>	<b>61,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Transferências correntes</b>			
Emprego e Formação profissional	54,2	71,6	5,7
<b>Movimentos de capital</b>			
Formação profissional	92,3	172,4	13,3
Outras	86,0	163,3	13,7
<b>Total das despesas</b>	<b>1.633,0</b>	<b>2.210,9</b>	<b>6,2</b>

Fonte: CSS/95 e CSS/99

As variações apuradas<sup>1</sup> permitem observar que:

- ◆ A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,7%, situou-se acima do crescimento das despesas, 6,2%;
- ◆ Tendo em conta a respectiva predominância neste domínio, a taxa de crescimento das contribuições (6,8%), situou-se próxima da taxa de evolução das receitas (6,7%), o mesmo acontecendo com as pensões (6,0%), quando em comparação com a das despesas (6,2%);
- ◆ As transferências do OE apresentaram uma taxa média anual de apenas 3,8%;
- ◆ Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), verifica-se que os movimentos de capital para formação profissional (13,3%), as despesas com acção social (10,7%) e o abono/subsídio familiar (7,2%) apresentam-se acima da média do total das despesas; por outro lado, as transferências correntes para emprego e formação profissional (5,7%), e as despesas com pensões (6,0%), encontram-se aquém;

<sup>1</sup> Com exclusão do saldo do ano anterior nas receitas e das transferências de capital para o FEFSS do lado das despesas.



- ◆ As despesas administrativas do sistema apresentaram crescimento nulo, praticamente o mesmo se passando com os subsídios de desemprego, enquanto os subsídios de doença registaram um crescimento negativo à taxa média anual de 3,1%.

### 12.3.4.1.2 – Relação com o PIB

Tendo como referência o PIB, o quadro seguinte procura evidenciar a evolução das principais variáveis que compõem as CSS em 1990, 1995 e 1999:

**Quadro XII.13 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1990, 1995 e 1999**

(em milhões de contos)

Rubricas	1990		1995		1999	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
<b>Receitas e Tranferências</b>						
<b>1. Receitas correntes</b>	<b>754,6</b>	<b>7,9</b>	<b>1.228,3</b>	<b>7,8</b>	<b>1.712,3</b>	<b>8,1</b>
Contribuições	725,3	7,6	1.157,1	7,3	1.610,0	7,6
IVA Social	-	-	45,0	0,3	80,0	0,4
<b>2. Receitas de capital</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5,8</b>	<b>0,0</b>	<b>12,1</b>	<b>0,1</b>
<b>3. Transferências correntes <sup>(1)</sup></b>	<b>65,5</b>	<b>0,7</b>	<b>363,7</b>	<b>2,3</b>	<b>467,5</b>	<b>2,2</b>
Do OE	53,8	0,6	346,2	2,2	417,3	2,0
<b>4. Transferências de capital <sup>(2)</sup></b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>	<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>8,3</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>824,5</b>	<b>8,6</b>	<b>1.601,6</b>	<b>10,1</b>	<b>2.200,2</b>	<b>10,4</b>
<b>Despesas e Transferências</b>						
<b>1. Despesas correntes</b>	<b>751,8</b>	<b>7,8</b>	<b>1.453,8</b>	<b>9,2</b>	<b>1.926,9</b>	<b>9,1</b>
Pensões	527,4	5,5	957,8	6,1	1.280,6	6,0
Sub-desemprego	28,2	0,3	140,2	0,9	146,7	0,7
Acção Social	40,7	0,4	87,4	0,6	145,3	0,7
Sub. Doença	62,7	0,7	93,7	0,6	84,5	0,4
Prestações Familiares	49,0	0,5	60,2	0,4	85,2	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	-	-	55,6	0,3
<b>2. Despesas de capital</b>	<b>8,7</b>	<b>0,1</b>	<b>22,9</b>	<b>0,1</b>	<b>3,1</b>	<b>0,0</b>
<b>3. Transferências correntes</b>	<b>50,8</b>	<b>0,5</b>	<b>58,5</b>	<b>0,4</b>	<b>84,0</b>	<b>0,4</b>
<b>4. Transferências de capital <sup>(2)</sup></b>	<b>9,4</b>	<b>0,1</b>	<b>23,3</b>	<b>0,1</b>	<b>135,4</b>	<b>0,6</b>
FEFSS	13,3	0,1	4,7	0,0	113,9	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>820,7</b>	<b>8,5</b>	<b>1.558,5</b>	<b>9,9</b>	<b>2.149,4</b>	<b>10,1</b>

<sup>(1)</sup> Incluiu Cessão de Crédito à DGT

<sup>(2)</sup> Excepto FSE



O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ Os totais das receitas e despesas apresentaram, naturalmente, uma situação paralela perante o PIB, representando, em relação a este, uma proporção um pouco acima dos 10%, em 1999, a partir dos cerca de 8,5% registados em 1990. Diga-se, ainda, que a proporção de 1995 já se encontrava próxima de 1999, revelando assim uma certa estabilização no que se refere ao último quinquénio;
- ◆ As variáveis mais relevantes das CSS, as contribuições e as pensões, têm permanecido, quando em cotejo com o PIB, à volta, respectivamente, dos 7,5% e dos 6,0%;
- ◆ Finalmente, deve fazer-se uma referência às transferências do OE, as quais registaram um incremento significativo no período de 1990 a 1995, ao passarem de 0,6% para 2,2 %, tendo, no entanto, no período de 1995 para 1999, apresentado uma relativa estabilização, mesmo considerando o decréscimo sofrido (0,2%).

### 12.3.4.1.3 – Pensões de reforma

Em termos de prestações sociais, as pensões de reforma são, como se sabe, a componente maioritária no que se refere às despesas inscritas nas CSS, constituindo-se como o principal factor que determina a sustentabilidade do sistema a médio e longos prazos, sendo mesmo o ponto fulcral das discussões e dúvidas que têm vindo a ser colocadas sobre a matéria, tanto a nível nacional como internacional.

A complexidade do tema assenta fundamentalmente no alegado determinismo decorrente das alterações na estrutura demográfica provocadas pela combinação do aumento da esperança de vida da população e das baixas taxas de natalidade, que levam a um acelerado envelhecimento populacional, acarretando, conseqüentemente, um elevado aumento dos encargos com pensões. Por outro lado, há ainda a considerar um factor de carácter socio-económico, resultante da entrada na idade de reforma de beneficiários com períodos contributivos mais longos, o que tenderá a elevar o valor médio das pensões a atribuir.

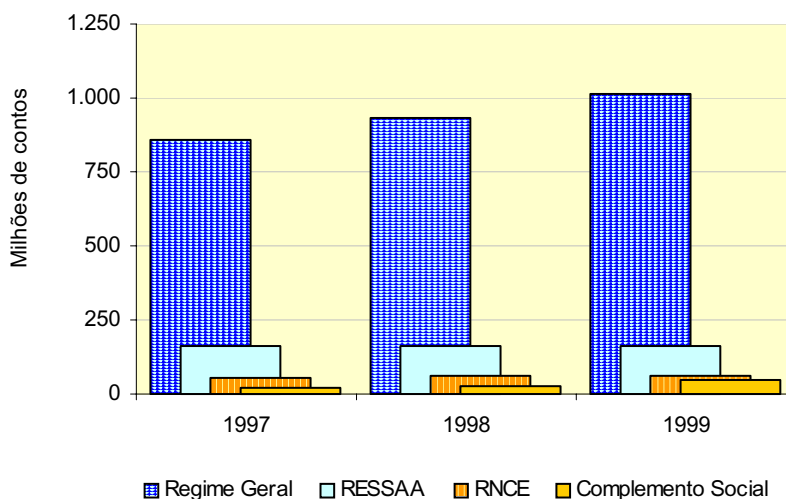
A abordagem que seguidamente se apresenta é, exclusivamente, baseada em aspectos financeiros e físicos, possibilitando, ainda que de forma restrita, uma leitura da dinâmica desta realidade.

A evolução, no triénio 1997-1999, dos dados financeiros respeitantes às pensões de reforma e respectivos regimes – Regime Geral (RG), Regimes não Contributivo e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) – encontra-se exposta no gráfico abaixo. Foi considerado, separadamente, o *complemento social*<sup>1</sup> das pensões estatutárias ou regulamentares do RG que, pelo art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, constituem encargo do RNCE.

---

<sup>1</sup> O *complemento social* corresponde à diferença entre valor da pensão calculada, ou seja o valor garantido, e o valor estatutário, periodicamente estabelecido, da pensão mínima do Regime Geral.

**Gráfico XII.4 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes**



O quadro infra reflecte os montantes da despesa com pensões em cada um dos três regimes e do complemento social:

**Quadro XII.14 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes**

(em milhares de contos)

Regimes	1997	%	1998	%	1999	%	1997/98	%	1998/99	%
Regime Geral	861.005	78,5	930.079	79,0	1.015.746	79,3	69.074	8,0	85.667	9,2
RESSAA	160.598	14,6	160.037	13,6	159.903	12,5	(561)	(0,3)	(134)	(0,1)
RNCE	56.861	5,2	57.912	4,9	59.193	4,6	1.051	1,8	1.281	2,2
Complemento Social	18.685	1,7	29.482	2,5	45.728	3,6	10.797	57,8	16.246	55,1
<b>Totais</b>	<b>1.097.149</b>	<b>100</b>	<b>1.177.510</b>	<b>100</b>	<b>1.280.570</b>	<b>100</b>	<b>80.361</b>	<b>7,3</b>	<b>103.060</b>	<b>8,8</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Da análise do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

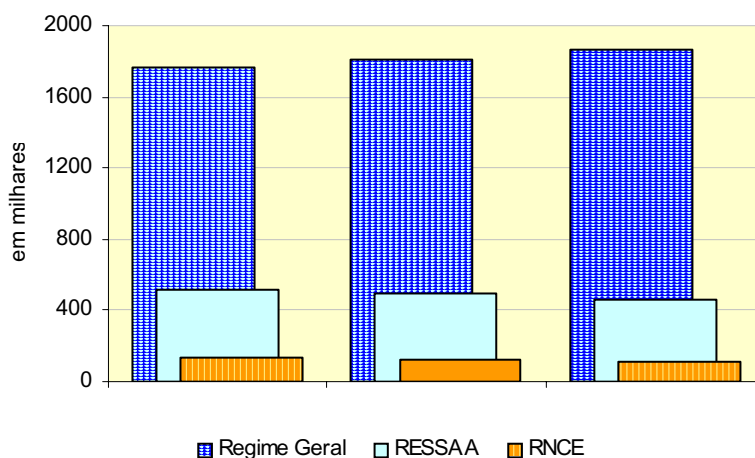
- ◆ Em 1999, o volume total de despesas com pensões atingiu os 1.280,6 milhões de contos verificando-se, relativamente a 1998, um acréscimo de 103,1 milhões de contos, ou seja, um crescimento relativo de 8,8%. Saliente-se que, no período imediatamente anterior, esse crescimento tinha sido 1,5% inferior ao agora verificado;
- ◆ As pensões do regime geral atingiram, em 1999, os 1.015,7 milhões de contos, representando 79,3% do total destas despesas. Seguem-se as do RESSAA com 12,5% e, finalmente, as afectas ao RNCE com os restantes 4,6%;
- ◆ O *complemento social* das pensões do RG representa 3,6% do total das despesas, denotando, nos últimos anos, um forte crescimento. Em 1999, atingiu o montante de 45,7 milhões de contos, o que significou uma variação, relativamente a 1998, na ordem dos 55%;



- ◆ Em termos de estrutura, continuam a acentuar-se as tendências observadas nos últimos anos, designadamente, o reforço do peso das pensões do regime geral e o decréscimo das do RESSAA e do RNCE (não considerando os montantes do complemento social).

Relativamente ao número de pensionistas afectos aos três regimes, a evolução no triénio é a que consta do gráfico e quadro seguintes:

**Gráfico XII.5 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime**



O quadro que segue reflecte a evolução por regime retratada no gráfico anterior:

**Quadro XII.15 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime**

(em milhares)

Regimes	1997	1998	1999	%	
				1997/98	1998/99
Regime Geral	1.761	1.810	1.863	2,8	2,9
RESSAA	522	498	466	(4,6)	(6,4)
RNCE	131	123	112	(6,1)	(8,9)
<b>Totais</b>	<b>2.414</b>	<b>2.431</b>	<b>2.441</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>

Fonte: CSS/99

A leitura deste quadro sugere os seguintes comentários:

- ◆ Apesar de menos acentuado que em 1998, continua a verificar-se um crescimento no número total de pensionistas, atingindo-se, em 1999, os 2.441 milhares de indivíduos, 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, visto que, quer nos adstritos ao RESSAA, quer nos afectos ao RNCE, observaram-se, à semelhança do ano anterior, decréscimos significativos: (-)6,4% nos primeiros e (-)8,9% nos últimos, ou seja, em conjunto, cerca de (-)43 mil beneficiários.

Com base nos dados anteriormente analisados, designadamente os respeitantes à despesa total efectuada em cada um dos regimes e ao número total de pensionistas a eles afectos, calculou-se o valor das pensões médias anuais e mensais, por regime, e a sua evolução no triénio 1997/99:

**Quadro XII.16 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime**

(em contos)

Regimes	1997		1998		1999		%	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	1997/98	1998/99
RG	496,7	35,5	520,9	37,2	553,1	39,5	4,9	6,2
RG + Comp. Social	507,5	36,3	537,4	38,4	578,0	41,3	5,9	7,6
RESSAA	300,7	21,5	313,8	22,4	331,7	23,7	4,3	5,7
RNCE	422,8	30,2	456,0	32,6	503,8	36,0	7,9	10,5
<b>Totais</b>	<b>456,8</b>	<b>32,6</b>	<b>486,1</b>	<b>34,7</b>	<b>525,7</b>	<b>37,6</b>	<b>6,4</b>	<b>8,1</b>

(1) Despesa total no regime/número médio de pensionistas no regime

(2) Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/99

Do quadro antecedente infere-se o seguinte:

- ◆ Comparativamente ao verificado em 1998, todas as pensões médias observaram uma *performance* de crescimento mais significativo em 1999, destacando-se a respeitante ao RNCE, com um crescimento de 10,5% relativamente a 1998, seguindo-se a do regime geral com aumentos na ordem dos 6,2% e a do RESSAA com 5,7%. No ano transacto esses aumentos foram de 7,9%, 4,9% e 4,3%, respectivamente;
- ◆ O valor médio global, correspondente ao conjunto das pensões dos três regimes, aumentou, em 1999, 8,1%, quando no período anterior se tinha ficado pelos 6,4%; este aumento significou, em termos absolutos, 2.900 escudos/mês;
- ◆ A pensão média do RG é a mais elevada dos três regimes, 553,1 contos/ano, seguindo-se a do RNCE e a do RESSAA com 503,8 e 331,7 contos/ano, respectivamente. Se considerarmos a pensão do RG acrescida do complemento social, a média desta pensão sobe para os 578 contos/ano, ou seja, cerca de 41,3 contos/mês por beneficiário.



#### 12.3.4.1.4 – Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)

Na generalidade dos países europeus, o envelhecimento da população é uma questão que tem suscitado o desenvolvimento de políticas sociais. O caso português não se exime a esta situação, destacando-se a criação do Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII), através do Despacho Conjunto dos Ministérios da Saúde e do Emprego e da Segurança Social, de 1 de Julho de 1994, publicado do DR II Série, de 20 dos mesmos mês e ano. Sobre este projecto foi efectuada uma auditoria específica no TC<sup>1</sup>.

No que respeita a este Programa as entidades envolvidas são o IGFSS, como entidade que detém as atribuições de natureza financeira no sistema, e o IDS, entidade que apoia a Comissão de Gestão do PAII, em termos de apoio logístico e instrumental.

A Comissão de Gestão tem um maior envolvimento no que respeita aos projectos de promoção local, que representam, em termos financeiros, praticamente 50% do orçamento que está atribuído a este programa. A dotação restante destina-se aos designados projectos de desenvolvimento central nos quais a Comissão de Gestão tem uma intervenção reduzida, como sejam o Serviço Telealarme (STA) e Projecto Saúde e Termalismo Sénior, gerido pelo INATEL.

Os objectivos da auditoria foram os seguintes:

- ◆ Identificar e avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Efectuar um levantamento das actividades desenvolvidas desde o início do Programa até ao momento de realização da acção;
- ◆ Conhecer as entidades intervenientes na execução do programa, a nível central e local;
- ◆ Avaliar a execução financeira.

Sem pôr em causa a importância e o mérito de que se reveste este Programa para as populações alvo, e a actividade desenvolvida pelas entidades locais auditadas (CVP de Braga, CVP de Arcos de Valdevez, Centro de Formação Assistência e Desenvolvimento (Guarda), SCM do Porto, e SCM de Mação) a posição do TC em termos de **apreciação global** e na sequência da análise efectuada pela equipa de auditoria, englobando todo o período de vigência do PAII<sup>2</sup>, **conduz à qualificação do controlo interno como fraco**, apesar do notório esforço que o IDS tem vindo a desenvolver, de que é exemplo o recém criado Gabinete de Apoio a projectos, no seio da sua estrutura orgânica, dotado de pessoal para o acompanhamento da execução financeira do programa.

Esta apreciação filia-se em diversos aspectos que se sintetizam como segue:

- ◆ Os saldos anuais ao dispor do Programa ascendem a cerca de 2 a 3 milhões de contos, enquanto os pagamentos efectuados não ultrapassam os 1,4 milhões de contos, pelo que não são utilizados grande parte dos recursos afectos e, mesmo assim, distribuindo-se assimetricamente em termos regionais, privilegiando as Regiões de LVT e Centro;

---

<sup>1</sup> O respectivo relatório está publicado no website do TC em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

<sup>2</sup> O PAII foi criado por Despacho Conjunto de 20 de Julho de 1994 e reiterado por Despacho da Ministra da Saúde e do MSSS, de 4 de Julho de 1996.

- ◆ As participações financeiras nos projectos de promoção local chegam a ser efectuadas com 4 a 5 anos de diferimento;
- ◆ A CG não efectuou um controlo eficiente, levando, por exemplo, à participação de despesas não elegíveis, que, por vezes, foram mesmo assumidas, ainda que a título excepcional;
- ◆ Tendo o financiamento das despesas elegíveis um limite de 80%, este é, na sua maior parte, atingido por entregas em espécie ou “bens d’apport”, cuja avaliação merece reservas, pelo menos pelo facto de não ser possível emitir um juízo sobre o cumprimento do referido limite, pois, para os bens em questão, não estão definidas regras de orçamentação, registo e documentação;
- ◆ O Serviço Telealarme STA evidencia, a nível global, um grau de execução financeira muito baixo (38%), ao mesmo tempo que o número de aderentes se afigura reduzido (264 em 1999), havendo distritos (no triénio em confronto, 1997/99) com apenas 1 utente; esta situação pode decorrer da inadequação do equipamento inicialmente adquirido, o que determina a sua total substituição, já iniciada com a instalação, em 1999, de nova central, não podendo deixar de merecer, por parte do TC, um juízo negativo relativamente à verificação dos critérios de eficácia, eficiência e economia dos dinheiros públicos despendidos (126.000 contos).

#### 12.3.4.2 – A CEO e os regimes de Segurança Social

O enquadramento legal do sistema, do ponto de vista do seu financiamento, continua a ser dado pela LBSS, independentemente dos diversos diplomas complementares supervenientes, preconizando que o **regime geral** de segurança social seja financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras (art.º 52.º), enquanto o **regime não contributivo** deve ser financiado por transferências do Estado (art.º 54.º). Por sua vez, a **acção social** deve ser financiada fundamentalmente por transferências do Estado (art.º 55.º, n.º 1). Quanto às **despesas de administração** e outras despesas comuns das Instituições de Segurança Social (ISS), está previsto o princípio da sua distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

Conforme tem vindo a ser citado em anteriores Pareceres, o tratamento dado nas CSS, no que à análise sobre o financiamento por regimes diz respeito, segue de perto as situações previstas na LBSS, associando-lhes, no entanto, outras, consideradas para este efeito como assimiláveis a regimes e que são o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (**RESSAA**), subregime igualmente referido na LBSS (artigo 69.º), o Rendimento Mínimo Garantido (**RMG**), as acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o **DAFSE**, e uma área residual constituída por outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

Na perspectiva dos regimes ora definidos, vai prosseguir-se a análise sobre as fontes de financiamento do sistema, quanto ao período compreendido entre 1997 e 1999.



### 12.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

As receitas e transferências inscritas nas Contas de 1997 a 1999 foram desagregadas de acordo com as respectivas origens de fundos, que se assumiram da seguinte forma:

- a) Regime geral – Consideraram-se receitas as contribuições e restantes rubricas inscritas nas CSS como receitas correntes e de capital, incluindo o “IVA social”, bem como as transferências de saldos de gerência do IEFP, IDICT e INOFOR;
- b) OE – Inclui as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MES para subsídios de renda, o valor orçamentado no MTS tendo como destino o DAFSE, do ME - componente educativa (acção social pré-escolar) e do MF para indemnizações por cessação do contrato de trabalho dos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira ;
- c) Externas – A parte mais importante diz respeito ao FSE, mas também se incluem outras transferências da UE, como sejam do FEDER e o apoio derivado da isenção contributiva. Uma pequena proporção diz respeito ao ACNUR e a reembolsos da CECA;
- d) SCML – Tratam-se de receitas consignadas a determinados fins, provindas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea. Incluem-se neste grupo as receitas do Fundo de Socorro Social, em grande parte oriundas da SCML.

No período em questão, o financiamento do sistema apresentava a seguinte estrutura:

**Quadro XII.17 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento**

(em milhares de contos)

Origem de Fundos	1997		1998		1999	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral	1.499.064	76,4	1.591.654	73,7	1.739.310	74,9
OE	370.504	18,8	403.522	18,7	436.650	18,8
Externas	77.618	3,9	147.657	6,8	127.783	5,5
SCML	18.600	0,9	17.543	0,8	18.844	0,8
<b>TOTAIS</b>	<b>1.965.786</b>	<b>100,0</b>	<b>2.160.376</b>	<b>100,0</b>	<b>2.322.587</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

As receitas do Regime Geral, com a inclusão do “IVA-Social”, ou sejam, as que podem ser imputadas ao próprio sistema, foram, em 1999, de cerca de 1,7 mil milhões de contos, ou seja, cerca de 74,9% do total das receitas inscritas na Conta, proporção que supera o verificado no exercício transacto (73,7%), mas mesmo assim abaixo de 1997 (76,4%), com um acréscimo absoluto de cerca de 147,7 milhões de contos, bastante superior ao período imediatamente anterior (cerca de 92,6 milhões de contos).

A participação do Estado, bem como da SCML (incluindo FSS), embora a níveis diferentes mantiveram proporções semelhantes ao longo do período, ou sejam, respectivamente, 18,8% e 0,8% em 1999, com variações percentuais máximas de 0,1% em relação a 1997 e 1998.

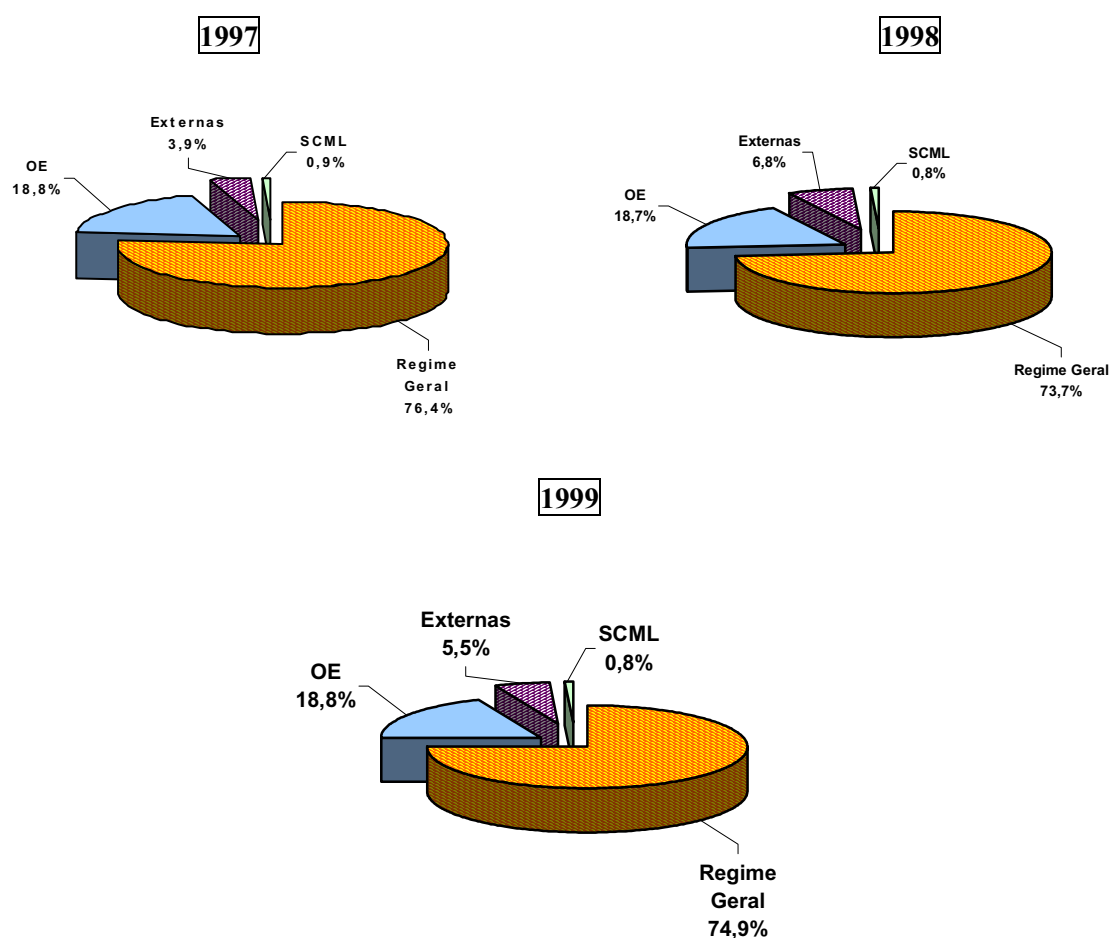


A componente externa apresentou uma evolução heterogénea, tanto em valores absolutos como relativos, reflexo da irregularidade das transferências predominantes, oriundas do FSE, representando, ainda assim, cerca de 5,5%, em 1999.

Mantém-se, assim, uma situação em que as receitas com origem no Regime Geral, principalmente contribuições, financiam cerca de 75% das necessidades financeiras do sistema, enquanto o Estado, por via do OE, contribuiu com aproximadamente 19%.

Representando graficamente as situações anteriores, temos:

**Gráfico XII.6 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento de 1997/99**



#### 12.3.4.2.2 – Comparações internacionais

Neste domínio procura comparar-se o caso português com o dos países da UE, a partir de indicadores normalmente utilizados para este efeito, ou seja, o peso das contribuições por contraponto ao PIB, considerando-se, por outro lado, o nível de fiscalidade (receitas fiscais adicionadas às contribuições



para a segurança social) devendo referir-se que esta tarefa enferma das dificuldades impostas pela diversidade dos sistemas em presença.

Para o efeito, foi elaborado o quadro seguinte:

**Quadro XII.18 – UE – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade**

(em % do PIB)

Países	Contribuições p/SS		Nível de Fiscalidade (Incluindo SS)	
	1998	1999 <sup>(1)</sup>	1998	1999 <sup>(1)</sup>
<b>PORTUGAL</b>	<b>8,2</b>	<b>8,8</b>	<b>30,2</b>	<b>34,5</b>
ALEMANHA	13,7	14,8	36,7	37,7
ÁUSTRIA	13,5	15,1	41,0	44,3
BÉLGICA	14,7	14,4	43,9	45,4
DINAMARCA	1,4	2,1	47,1	50,6
ESPAÑA	12,2	12,3	34,4	35,1
FINLÂNDIA	9,8	11,8	44,9	46,5
FRANÇA	18,9	16,6	43,0	46,0
GRÉCIA	9,0	-	29,7	-
IRLANDA	5,0	4,2	33,6	31,9
ITÁLIA	12,8	12,7	38,9	43,0
LUXEMBURGO	11,8	10,9	43,9	42,1
HOLANDA	16,7	16,0	44,6	40,3
REINO UNIDO	6,2	6,3	36,3	36,6
SUÉCIA	15,1	13,3	55,6	52,1
<b>MÉDIA U. E. <sup>(2)</sup></b>	<b>11,3</b>	<b>11,4</b>	<b>40,3</b>	<b>41,9</b>

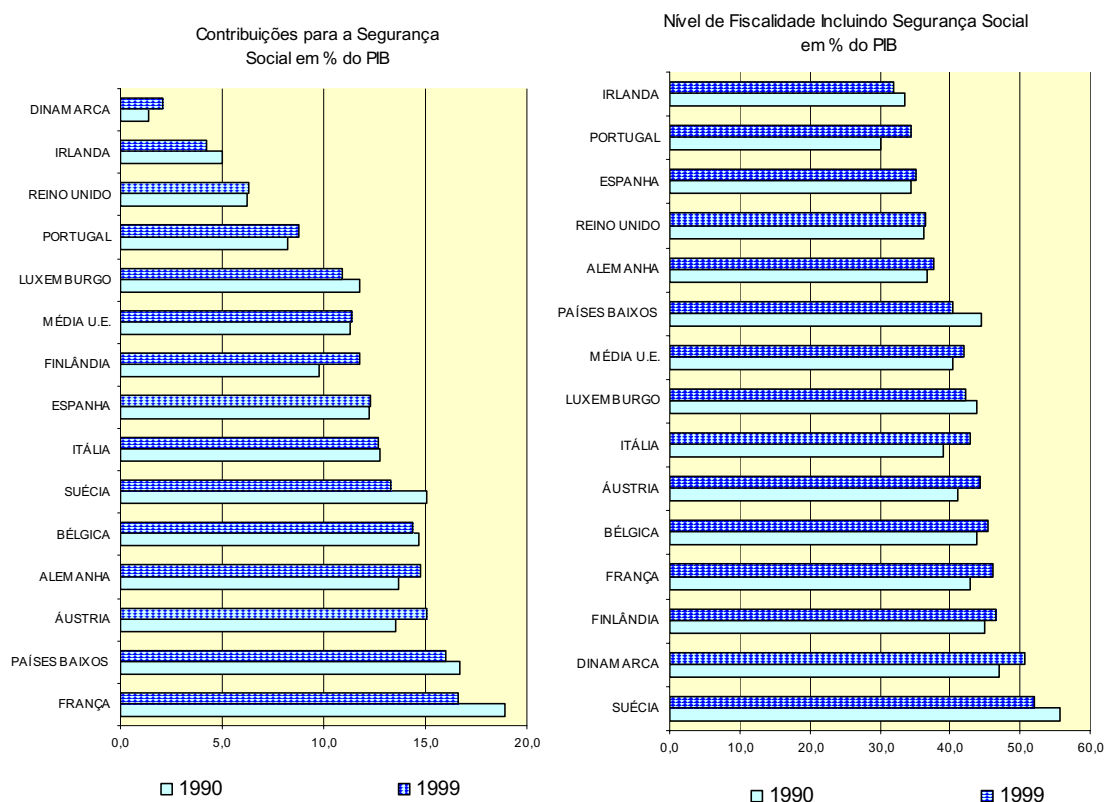
<sup>(1)</sup> Estimativa das receitas fiscais em % do PIB

<sup>(2)</sup> Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1998, Paris, 1999 e OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1999, Paris 2000

De forma a melhor evidenciar as tendências detectadas foram construídos os gráficos seguintes, devendo ressaltar-se a omissão da Grécia pelo facto das estimativas da OCDE, quanto a 1999, não incluírem este país.

**Gráfico XII.7 – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade em Percentagem do PIB**



Verifica-se que:

- ◆ No que se refere às contribuições para a segurança social em percentagem do PIB, o caso português situa-se abaixo da média da UE, com excepção da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, estando a situação nestes países ligada ao tipo de financiamento da segurança social;
- ◆ Comparando com os restantes países essa percentagem é bastante inferior em Portugal, nomeadamente em relação à Bélgica, Alemanha, Áustria, Holanda e França;
- ◆ Quanto ao nível de fiscalidade (incluindo as contribuições para a segurança social) em 1999, apenas a Irlanda se encontra abaixo de Portugal, apesar de neste particular, a situação portuguesa não destoar tanto da generalidade dos países considerados, estando no entanto muito longe dos níveis de fiscalidade apresentados pelos países escandinavos: Suécia, Dinamarca e Finlândia;
- ◆ O nível de fiscalidade registou uma subida na generalidade dos países, incluindo Portugal, no que foi acompanhado pela média da UE, com excepção da Irlanda, Luxemburgo Holanda e Suécia;
- ◆ A proporção de contribuições para a segurança social em percentagem do PIB aumentou ligeiramente em termos de média geral, encontrando-se as tendências repartidas em dois grupos com o mesmo número de países, situando-se Portugal no grupo que registou subida quanto a este indicador.



### 12.3.4.2.3 – Contribuição do OE e aplicação de fundos por regimes

No período de 1997 a 1999, os apoios financeiros do Estado (com exclusão do “IVA-Social”, considerado como receita do Regime Geral), que representa a contribuição da sociedade em geral para o sistema de Segurança Social, passaram de cerca de 370 para 437 milhões de contos, com acréscimos anuais próximos de 33 milhões de contos, apresentando a seguinte distribuição:

**Quadro XII.19 – Distribuição das Transferências do Estado**

(em milhares de contos)

Origem dos Fundos	1997		1998		1999	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
OE	365.000	98,5	389.250	96,5	417.250	95,6
ME - Comp. Educativa	0	0,0	9.063	2,2	11.413	2,6
OE - PIDDAC	4.132	1,1	4.629	1,1	5.135	1,2
MF – Comp. Cont. Trabalho	0	,0,0	0	0,0	2.162	0,5
MEPAT - Subsídios de renda	420	0,1	220	0,1	500	0,1
MTS-DAFSE	952	0,3	360	0,1	190	0,0
<b>TOTAIS</b>	<b>370.504</b>	<b>100,0</b>	<b>403.522</b>	<b>100,0</b>	<b>436.650</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Os valores anteriores, ao longo do mesmo período, tiveram a sua aplicação, desagregada por regimes de segurança social e situações como tal consideradas, de acordo com o exposto nos relatórios anexos às CSS, a saber:

- § RG - Regime Geral;
- § RNCE – Regimes não Contributivos e Equiparados;
- § RESSAA – Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas;
- § AS – Acção Social;
- § RMG – Rendimento Mínimo Garantido;
- § DAFSE – Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu;
- § DIV – Diversos (parte residual).

O quadro que segue procura evidenciar a situação em referência:

**Quadro XII.20 – Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes**

(em milhares de contos)

	Aplicação Origem	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV	Totais
1997	OE	12.621	79.748	149.113	98.218	25.300			365.000
	OE - PIDDAC				4.132				4.132
	MQE/MTS						952		952
	MES							420	420
	<b>Totais</b>	<b>12.621</b>	<b>79.748</b>	<b>149.113</b>	<b>102.350</b>	<b>25.300</b>	<b>952</b>	<b>420</b>	<b>370.504</b>
1998	OE	12.572	93.341	137.051	111.786	34.500			389.250
	ME				9.063				9.063
	OE - PIDDAC				4.629				4.629
	MQE/MTS						360		360
	MES							220	220
<b>Totais</b>	<b>12.572</b>	<b>93.341</b>	<b>137.051</b>	<b>125.478</b>	<b>34.500</b>	<b>360</b>	<b>220</b>	<b>403.522</b>	
1999	OE	12.375	112.680	125.075	129.620	37.500			417.250
	ME				11.413				11.413
	OE - PIDDAC				5.135				5.135
	MF	2.162							2.162
	MEPAT							500	500
	MTS - DAFSE						190		190
<b>Totais</b>	<b>14.537</b>	<b>112.680</b>	<b>125.075</b>	<b>146.168</b>	<b>37.500</b>	<b>190</b>	<b>500</b>	<b>436.650</b>	

Fonte: CSS/97, CSS/98, CSS/99

Com excepção da situação ocorrida em 1999, no que se refere a “Subsídios de desemprego”, relativos à cessação do contrato de trabalho dos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira como resultante da ampliação do respectivo Aeroporto (ponto 12.2.4), a estrutura de aplicação de fundos apresenta uma significativa semelhança ao longo do período em causa, podendo ser caracterizada como segue:

- ◆ As transferências do OE, via MTS, têm um peso dominante e destinam-se a apoiar, por ordem de importância: a acção social, o RESSAA, regimes não contributivos e equiparados, rendimento mínimo garantido e o regime geral, (dada a obrigação legal de o Estado cobrir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários), regime não contributivo incluído no regime geral. Note-se que o acentuado crescimento do apoio à acção social, como consequência do crescimento das respectivas despesas, conduziu a que o mesmo suplantasse o financiamento ao RESSAA, o qual era o mais significativo até 1998;
- ◆ As transferências do Ministério da Educação destinam-se a reembolsos de encargos correspondentes à componente educativa do ensino pré-escolar na rede de IPSS, incluídas na acção social e iniciaram-se em 1998;



- ◆ Os montantes para investimento do PIDDAC destinam-se a projectos no âmbito exclusivo da acção social;
- ◆ As transferências do MEPAT (anterior MES) têm como objectivo a aplicação em subsídios de renda de casa, os quais, embora sendo prestações sociais, têm um enquadramento legal excepcional, o qual implica que a respectiva cobertura financeira seja atribuída ao referido Ministério. Ao contrário de exercícios anteriores, em que as transferências não eram suficientes para as despesas correspondentes, verificou-se, em 1999, um saldo positivo de cerca 199 milhares de contos (excluindo 55 milhares de contos de encargos administrativos imputados);
- ◆ Os montantes transferidos através do orçamento do MTS têm como objectivo o apoio à formação profissional.

As transferências anteriores representaram as seguintes taxas de cobertura das respectivas despesas por parte do Estado:

Regimes	1997	1998	1999
RNCE	100,0 %	100,0 %	100,0 %
RESSAA	89,9 %	82,8 %	75,6 %
Acção Social	84,5 %	88,3 %	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.

**Quanto ao RMG, verificou-se, em 1999, que a transferência do OE para tal fim (37,5 milhões de contos), adicionada ao saldo transitado de 1998 (13,7 milhões de contos), não foi suficiente para a cobertura das respectivas despesas (55,6 milhões de contos), implicando um apoio financeiro do regime geral no valor de 4,4 milhões de contos, os quais devem ser devolvidos pelo OE ao sistema de segurança social. Deve referir-se que foi precisamente este entendimento que conduziu a que este montante fosse relevado na rubrica “Devedores por financiamentos e participações do OE”, (ver ponto 12.9.1).**

#### 12.3.4.2.4 – Transferências externas e aplicação por despesas imputadas aos regimes

No triénio compreendido entre 1997 e 1999, a origem e aplicação de fundos das transferências provenientes do estrangeiro, foram como segue:

**Quadro XII.21 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes**

(em milhares de contos)

		Aplicação				Totais
Origem		RG	AS	DAFSE	DIV	
1997	FSE-DAFSE			75.222		75.222
	UE-IEFP	2.131				2.131
	FEDER-PIDDAC		250			250
	ACNUR				15	15
	<b>Totais</b>	<b>2.131</b>	<b>250</b>	<b>75.222</b>	<b>15</b>	<b>77.618</b>
1998	FSE-DAFSE			143.114		143.114
	FEDER-PIDDAC		4.000			4.000
	UE-IEFP	534				534
	ACNUR				9	9
	<b>Totais</b>	<b>534</b>	<b>4.000</b>	<b>143.114</b>	<b>9</b>	<b>147.657</b>
1999	FSE-DAFSE			122.240		122.240
	FEDER-PIDDAC		3.338			3.338
	UE-IEFP	2.009				2.009
	CECA	192				192
	ACNUR				4	4
	<b>Totais</b>	<b>2.201</b>	<b>3.338</b>	<b>122.240</b>	<b>4</b>	<b>127.783</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98, CSS/99

Em face do quadro anterior, pode sublinhar-se o seguinte:

- ◆ Verifica-se a hegemonia das transferências do FSE destinadas a acções de formação profissional, que continuam a evidenciar uma irregularidade significativa;
- ◆ A componente do PIDDAC financiada pelo FEDER, apesar de ser inferior à de 1998, destaca-se da registada em 1997;
- ◆ Quanto às transferências da União Europeia destinadas a compensar o regime geral, no que aos esquemas de isenção contributiva diz respeito, registou-se uma recuperação em 1999, bastante próxima de 1997;



- ◆ Os reembolsos CECA provenientes da UE, bem como as transferências do ACNUR, têm pouco significado, sendo apenas de referir que os primeiros não figuravam como receita nas CSS de 1998 e 1999.

#### 12.3.4.2.5 – Aplicação de fundos no regime geral

No que respeita ao último triénio, o regime geral pôde contar, não só com os meios financeiros gerados pelo próprio sistema, como também com os valores provenientes do OE, consignados ao regime especial dos ferroviários, bem como com transferências de origem externa por via do IEFP.

Por outro lado, dado que as receitas imputadas ao regime geral são superiores ao conjunto das despesas do próprio regime e valores transferidos para o RESSAA, Acção Social, RMG e formação profissional e diversos (com destaque para o INATEL), constituíram-se saldos nos três exercícios em questão, conforme se evidencia no quadro que segue:

**Quadro XII.22 – Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral**

(em milhares de contos)

Aplicações Origens		RG	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV	Saldo RG	Totais
		1997	RG	1.310.983	16.813	3.659	0	13.507	2.400
OE	12.621								12.621
Externas	2.131								2.131
<b>Totais</b>	<b>1.325.735</b>		<b>16.813</b>	<b>3.659</b>	<b>0</b>	<b>13.507</b>	<b>2.400</b>	<b>131.720</b>	<b>1.493.834</b>
1998	RG	1.410.266	28.467	4.208	0	25.891	3.036	119.786	1.591.654
	OE	12.572							12.572
	Externas	534							534
	<b>Totais</b>	<b>1.423.372</b>	<b>28.467</b>	<b>4.208</b>	<b>0</b>	<b>25.891</b>	<b>3.036</b>	<b>119.786</b>	<b>1.604.760</b>
1999	RG	1.531.624	40.348	5.641	4.455	19.910	2.812	134.520	1.739.310
	OE	14.537							14.537
	Externas	2.201							2.201
	<b>Totais</b>	<b>1.548.362</b>	<b>40.348</b>	<b>5.641</b>	<b>4.455</b>	<b>19.910</b>	<b>2.812</b>	<b>134.520</b>	<b>1.756.048</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98, CSS/99

A exemplo das transferências do Estado, pode dizer-se que o regime geral apresenta um esquema quase uniforme de aplicação e redistribuição das receitas e transferências obtidas ao longo do período em questão.

Acrescente-se que o quadro anterior permite complementar as observações já avançadas, conforme segue:



- ◆ Verifica-se que as receitas do regime geral financiaram, não só as despesas do próprio regime, como o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e outras, incluídas no grupo residual “diversos”, devendo acrescentar-se em 1999, o apoio concedido para colmatar o défice no RMG (ponto 12.9.1);
- ◆ No período em causa, os valores transferidos do regime geral para o RESSAA e Acção Social, registaram uma tendência crescente, denotando um aumento do esforço financeiro por parte do regime geral, favorecendo os regimes em causa;
- ◆ Os apoios do regime geral à Formação Profissional associada ao FSE, bem como ao conjunto “diversos”, tendo crescido de 1997 para 1998, registou uma inversão dessa tendência no período seguinte.

#### **12.3.4.2.6 – Aplicação das transferências provenientes da SCML**

A SCML, através das receitas do seu departamento de jogos, tem uma importância significativa no que se refere ao financiamento da Acção Social, onde, atendendo à respectiva natureza, se deveriam incluir a maior parte das aplicações englobadas no conjunto “Diversos”.

Este “regime” tem uma natureza residual, pois é constituído por receitas e despesas não enquadráveis nos regimes e situações assimiláveis atrás considerados, predominando, no entanto, os fins que podem ser considerados como de acção social, a saber: transferências para IPSS com receitas provenientes do Fundo de Socorro Social (FSS)<sup>1</sup>, subsídios de renda com cobertura parcial das respectivas despesas por parte do MES (tendo como excepção o ano de 1999, no qual a transferência foi excedentária – (ponto 12.3.4.2.3) Programa de Apoio a Idosos (PAII) e Projecto Ser Criança. Inclui, ainda, despesas de natureza diversa da acção social, como sejam transferências para o INATEL e despesas com a formação de pessoal pertencente ao sistema.

Ao longo do período em análise, 1997/99, o quadro seguinte evidencia um esquema distributivo idêntico:

---

<sup>1</sup> A maior parte das receitas do FSS são oriundas da SCML.



**Quadro XII.23 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes**

(em milhares de contos)

		Aplicação	AS	DIV	Totais
Origem					
1997	SCML		13.453	2.101	15.554
	FSS			3.046	3.046
	<b>Totais</b>		<b>13.453</b>	<b>5.147</b>	<b>18.600</b>
1998	SCML		12.653	1.837	14.490
	FSS			3.053	3.053
	<b>Totais</b>		<b>12.653</b>	<b>4.890</b>	<b>17.543</b>
1999	SCML		13.038	2.619	15.657
	FSS			3.187	3.187
	<b>Totais</b>		<b>13.038</b>	<b>5.806</b>	<b>18.844</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98, CSS/99

#### 12.3.4.2.7 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

Como vem sendo referido, adoptou-se a tese de considerar quatro fontes de financiamento, as quais se caracterizam, quando confrontadas com as aplicações a que foram destinadas, da seguinte forma:

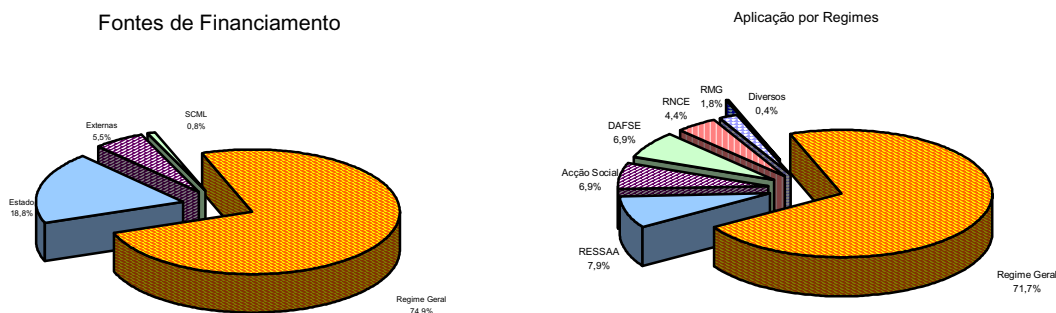
- ◆ O Estado, através do OE, é a única origem que financia todos os regimes sem excepção, cobrindo, no entanto, a totalidade das despesas inerentes aos RNCE e RMG no que se refere a 1997 e 1998, visto que, em 1999, tal deixou de acontecer quanto ao RMG;
- ◆ Os meios à disposição do Regime Geral, isto é, incluindo não só as suas receitas próprias como as oriundas do Estado e do exterior, cobriram a totalidade das suas próprias despesas, bem como parte das despesas do RESSAA, da acção social, DAFSE e do conjunto residual “diversos”, permitindo ainda, a constituição de um saldo. Como tem vindo a ser referido, em 1999, o Regime Geral foi ainda chamado à cobertura do défice do RMG;
- ◆ Do exterior, independentemente do apoio ao regime geral (nomeadamente como compensação à isenção contributiva), destaca-se a contribuição do FSE para o DAFSE, bem como reduzidos contributos do FEDER e ACNUR, respectivamente destinados à acção social e ao conjunto residual “diversos”;
- ◆ A SCML centra os seus apoios na acção social e em fins de idêntica natureza, embora englobados em “diversos”.

Considerando apenas o exercício de 1999, as origens por fontes de financiamento e as aplicações de fundos por regimes, podem ser apresentadas, esquematicamente, de acordo com o seguinte padrão:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	74,9 %
Estado	18,8 %
Externas	5,5 %
SCML	0,8 %

Aplicação por regimes	
Regime Geral	71,7 %
RESSAA	7,9 %
Ação social	6,9 %
DAFSE	6,9 %
RNCE	4,4 %
RMG	1,8 %
Diversos	0,4 %

**Gráfico XII.8 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 1999**



O quadro e gráficos anteriores confirmam que as receitas do regime geral (incluindo o IVA social) conseguem cobrir, não só as despesas do próprio regime, como financiar os défices de outros regimes, os quais, como foi observado, foram o RESSAA, a formação profissional apoiada pelo FSE, a acção social e, pela primeira vez, em 1999, o RMG.

Segue-se em importância o financiamento do Estado especialmente no que refere ao RESSAA, acção social, RNCE e RMG.

#### 12.3.4.2.8 – Financiamento da acção social

A acção social é fundamentalmente financiada pelo OE, tendo, por outro lado, a particularidade de ter um importante contributo das receitas dos jogos que são geridos pela SCML, sendo igualmente beneficiária de transferências do exterior e necessitando do apoio das receitas do regime geral para cobertura dos défices anuais.

No período compreendido entre 1997 e 1999, a estrutura de financiamento da acção social foi a seguinte:



**Quadro XII.24 – Financiamento da Acção Social**

(em milhares de contos)

Fontes de Financiamento	1997		1998		1999	
	V. absolutos	%	V. absolutos	%	V. absolutos	%
<b>(1) OE</b>	<b>102.350</b>	<b>84,6</b>	<b>125.478</b>	<b>86,1</b>	<b>146.168</b>	<b>87,5</b>
Transf. Correntes	98.218		111.786		129.620	
Min. Educação	0		9.063		11.413	
PIDDAC	4.132		4.629		5.135	
<b>(2) SMCL</b>	<b>13.453</b>	<b>11,1</b>	<b>12.653</b>	<b>8,7</b>	<b>13.038</b>	<b>7,8</b>
Apostas Mútuas	13.453		12.653		13.038	
<b>(3) Regime Geral</b>	<b>4.907</b>	<b>4,1</b>	<b>3.669</b>	<b>2,5</b>	<b>4.502</b>	<b>2,7</b>
Cobertura de Défice	4.907		3.669		4.502	
<b>(4) FEDER</b>	<b>250</b>	<b>0,2</b>	<b>4.000</b>	<b>2,7</b>	<b>3.338</b>	<b>2,0</b>
PIDDAC	250		4.000		3.338	
<b>Totais (1+2+3+4)</b>	<b>120.960</b>	<b>100,0</b>	<b>145.800</b>	<b>100,0</b>	<b>167.046</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

O quadro anterior evidencia uma distribuição das fontes de financiamento muito semelhante no que se refere aos exercícios em causa, podendo retirar-se as seguintes observações:

- ◆ O apoio do OE, que representou em 1999 cerca de 87,5% das despesas com acção social, tem tido um crescimento anual superior a 20 milhões de contos, aumentando de cerca de 102,3 milhões de contos, em 1997, para 146,2 milhões de contos em 1999, com crescimentos relativos de 22,6% e 16,5%, respectivamente, de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999;
- ◆ As transferências da SCML têm-se mantido à volta dos 13 milhões de contos ano, registando por outro lado, diminuição da respectiva posição relativa, de 11,1%, em 1997, para 7,8% em 1999;
- ◆ As aplicações de fundos consideradas como investimento repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS (valor considerado como de cobertura de défice por parte do regime geral) e PIDDAC-FEDER, que assumiram, em 1999, respectivamente, os valores de 5,1, 4,5 e 3,3 milhões de contos.

**12.3.4.2.9 – O tratamento dos “saldos” nas CSS sob o ponto de vista dos regimes**

A prática do tratamento dos saldos na perspectiva dos regimes de segurança social, ou seja, no relatório sintético que integra as CSS, acontece desde 1996. Assim, com base nos referidos relatórios quanto ao triénio 1997/99, apresentam-se os seguintes quadros que sintetizam as receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, bem como os saldos iniciais e finais e ainda as transferências do regime geral para os restantes:

**Quadro XII.25 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1997/99**

**Ano de 1997**

(em milhares de contos)

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.493.834	1.425.735	<b>168.099</b>	(36.379)		131.720
Não contributivo		79.748	79.748	<b>0</b>			0
RESSAA		149.113	165.926	<b>(16.813)</b>		16.813	0
Acção social		116.053	120.960	<b>(4.907)</b>		3.659	(1.248)
RMG		25.300	9.755	<b>15.545</b>			15.545
DAFSE		96.156	111.055	<b>(14.899)</b>		13.507	(1.392)
Diversos		5.582	7.516	<b>(1.934)</b>		2.400	466
<b>TOTAIS</b>	<b>100.000</b>	<b>1.965.786</b>	<b>1.920.695</b>	<b>145.091</b>	<b>(36.379)</b>	<b>36.379</b>	<b>145.091</b>

**Ano de 1998**

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.604.760	1.523.372	<b>181.388</b>	(61.602)		119.786
Não contributivo		93.341	93.341	<b>0</b>			0
RESSAA		137.051	165.518	<b>(28.467)</b>		28.467	0
Acção social		142.131	145.800	<b>(3.669)</b>		4.208	539
RMG	18.692	34.500	39.534	<b>13.658</b>		0	13.658
DAFSE	17.879	143.474	148.150	<b>13.203</b>		25.891	39.094
Diversos	1.661	5.119	9.292	<b>(2.512)</b>		3.036	524
<b>TOTAIS</b>	<b>138.232</b>	<b>2.160.376</b>	<b>2.125.007</b>	<b>173.601</b>	<b>(61.602)</b>	<b>61.602</b>	<b>173.601</b>

**Ano de 1999**

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.745.711	1.638.025	<b>207.686</b>	(73.166)		134.520
Não contributivo		112.680	112.680	<b>0</b>			0
RESSAA		125.075	165.423	<b>(40.348)</b>		40.348	0
Acção social		162.544	167.046	<b>(4.502)</b>		5.641	1.139
RMG	13.658	37.500	55.613	<b>(4.455)</b>		4.455	0
DAFSE	39.094	132.767	174.796	<b>(2.935)</b>		19.910	16.975
Diversos	0	6.310	8.427	<b>(2.117)</b>		2.812	695
<b>TOTAIS</b>	<b>152.752</b>	<b>2.322.587</b>	<b>2.322.009</b>	<b>173.601</b>	<b>(73.166)</b>	<b>73.166</b>	<b>153.329</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99



Nos Pareceres anteriores têm vindo a ser apontadas contradições<sup>1</sup>, nomeadamente em relação aos valores dos saldos inscritos nas CSS, as quais se sintetizam em conjunto com a situação encontrada em 1999, como segue:

◆ **Regime geral**

- ◇ Em 1997 e 1998 os saldos iniciais inscritos nas respectivas contas foram de 100.000 milhares de contos, não condizendo com os saldos finais dos exercícios antecedentes que eram, respectivamente, de 60.341 e 131.720 milhares de contos;
- ◇ Em 1999 acontece precisamente o mesmo, pois o saldo final de 1998 era de 119.786 milhares de contos, sendo o saldo inicial de 1999 igualmente de 100.000 milhares de contos;

◆ **Acção social**

- ◇ Em 1998, tendo sido apurado o saldo de 539 milhares de contos, este não aparece inscrito como saldo inicial em 1999;

◆ **Rendimento Mínimo Garantido**

- ◇ Os valores considerados confirmam o que tem vindo a ser referido sobre o RMG, isto é, que, sendo nulo o saldo final de 1999, isto só foi possível através do financiamento do regime geral;

◆ **DAFSE (FSE)**

- ◇ O saldo final de 1999, no valor de 16.975 milhares de contos, reflecte o valor de 8.977 milhares de contos que vem dos períodos antecedentes, bem como, o saldo de uma linha de crédito destinada a fazer face a adiantamentos por conta de valores a receber (de acordo com relatório anexo à CSS/98);

◆ **Diversos**

- ◇ O saldo final de 1998, 524 milhares de contos, não foi inscrito como saldo inicial em 1999.

## 12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As CSS, incluindo o Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos, 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.

Pode afirmar-se que as operações de consolidação em questão se processam em duas fases:

- ◆ Na primeira, as contas parcelares são analisadas, corrigidas e conciliadas, tendo em vista, não só a sua correcção contabilística, como a sua adequação para efeitos de consolidação, tendo como produto final um “agregado” que constitui a base inicial de um documento de trabalho denominado “Diário-Razão-Consolidação”. Os erros e anomalias detectados são, por regra, objecto de informação para as instituições visadas, tendo em vista as necessárias adaptações contabilísticas nas suas próprias contas, a efectuar, em princípio, no exercício subsequente;

---

<sup>1</sup> Vide nomeadamente o Parecer sobre a CSS/98 – Volume II, páginas XII42 a XII45.

- ◆ A partir do “agregado” anterior, são elaborados um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, neste caso, formalmente consubstanciados em verbetes de lançamento.

#### **12.4.1 – Ajustamentos e regularizações extra-contabilísticas**

Tendo como objectivo a reconstituição das operações efectuadas pelo IGFSS na primeira fase de consolidação, foi efectuada uma recolha e pesquisa dos dados e elementos constantes das diversas demonstrações financeiras parcelares, maioritariamente a partir das contas obrigatoriamente depositadas no TC.

Foi assim possível construir o Balanço e DRL comparados do agregado obtido a partir dos referidos elementos (1) e do agregado do IGFSS (2), tendo sido encontradas as seguintes divergências:



**Quadro XII.26 – Balanço - Comparação entre o Agregado das Instituições e o Agregado Construído pelo IGFSS**

(em escudos)

Balanço	Agregado (1)	Agregado (2)	Divergências	
			(+)	(-)
<b>Activo</b>				
<u>Disponibilidades</u>				
1.04 - Dep. a prazo	65.716.664.858,0	64.792.612.231,0	0,0	924.052.627,0
1.08 - Contribuições e adicionais a depositar	382.079.021,8	1.306.131.648,8	924.052.627,0	0,0
Subtotais	-	-	924.052.627,0	924.052.627,0
<u>Créditos a curto prazo</u>				
2.39 - Outros devedores	7.496.274.036,7	7.566.893.551,5	70.619.514,8	0,0
Subtotais	-	-	70.619.514,8	0,0
<b>Total do Activo</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>994.672.140,8</b>	<b>924.052.627,0</b>
<b>Passivo</b>				
<u>Débitos a curto prazo</u>				
2.39 – Outros credores	18.305.529.919,1	18.376.149.433,9	0,0	70.619.514,8
<b>Total do Passivo</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>70.619.514,8</b>
<u>Situação Líquida</u>				
<u>Reservas</u>				
5.01 – Reserva Geral do Sistema	174.195.263.334,7	173.131.604.588,2	1.065.648.296,5	1.989.550,0
5.02 – Reservas Especiais	15.061.490.549,6	15.059.500.999,5	1.989.550,0	0,0
5.09 – Resultados Transitados	19.746.563.451,3	20.812.211.747,8	0,0	1.065.548.296,5
Subtotais	-	-	1.067.637.846,5	1.067.637.846,5
<u>Resultados</u>				
<u>Resultados Líquidos</u>				
8.01 – Resultados Correntes do Exercício	157.004.914.710,3	131.777.576.053,9	25.227.338.656,4	0,0
8.02 – Resultados Extraordinários do Exercício	2.035.649.335,3	2.042.009.260,1	0,0	6.359.924,8
8.04 – Resultados de Exercícios Anteriores	(99.558.468.930,1)	(99.559.871.713,8)	1.402.783,7	0,0
8.03 – Compensação Financeira	(21.812.624.162,0)	(2.087.602.972,5)	0,0	19.725.021.189,5
Aplicação de Resultados		5.497.360.325,8	0,0	5.497.360.325,8
Subtotais	-	-	25.228.741.440,1	25.228.741.440,1
<b>Total da Situação Líquida</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>26.296.379.286,6</b>	<b>26.366.998.801,4</b>

Fonte: IGFSS e Instituições Consolidadas



**Quadro XII.27 – DRL - Comparação entre o Agregado das Instituições e o Agregado Construído pelo IGFSS**

(em escudos)

DRL	Agregado (1)	Agregado (2)	Divergências	
			(+)	(-)
<u>Proveitos</u>				
3.05 – Produtos Agro-pecuários	0,0	(202.570,0)	0,0	202.570,0
8.02 – Ganhos Extraordinários do Exercício	2.801.747.763,5	2.802.039.021,9	291.258,4	0,0
Subtotais	-	-	291.258,4	202.570,0
<u>Custos</u>				
6.02 – Desp. c/ Inf. e Juv – Prest Acção	59.160.890.118,7	59.126.966.916,7	33.923.202,0	0,0
6.05 – Desp c/ Fam.. Com. —Pr. Acção	16.103.597.960,0	16.046.139.441,0	57.458.519,0	0,0
6.19 – Custo das existências vendidas e Consumidas	1.250.347.702,9	1.248.749.636,9	202.570,0	0,0
			1.395.496,0	0,0
6.20 – Fornecimento Serviços de Terceiros	17.182.524.735,8	17.198.954.367,9	0,0	16.429.632,1
6.23 – Outras Despesas e Encargos	2.283.767.922,4	2.326.192.305,4	16.429.632,1	1.395.496,0
			0,0	57.458.519,0
6.25 – Transferência para Outros Sectores	85.685.015.881,0	120.972.468.655,5	0,0	33.923.202,0
			0,0	35.253.529.572,5
6.29 – Provisões do Exercício	29.756.169.246,7		29.756.169.246,7	0,0
8.02 – Perdas Extraordinárias do Exercício	759.738.503,4	760.029.761,8	0,0	291.258,4
Aplicação de resultados		5.497.360.325,8	5.497.360.325,8	0,0
Subtotais	-	-	29.849.149.033,7	35.363.027.680,0
<b>TOTAIS</b>	-	-	<b>35.363.230.250,0</b>	<b>35.363.230.250,0</b>

Fonte: IGFSS e Instituições Consolidadas

As diferenças apuradas nos mapas anteriores podem ser catalogadas em três tipos:

- ◆ Inerentes ao processo específico de consolidação;
- ◆ Decorrentes de erros e anomalias detectadas e corrigidas pelo IGFSS, em sede de consolidação, nas contas recebidas das instituições, correspondendo às divergências encontradas nas verificações efectuadas pelo TC;
- ◆ Outras diferenças que resultam do facto das contas depositadas no TC não serem exactamente iguais às contas utilizadas pelo IGFSS para efeitos de consolidação, incluindo-se neste grupo o caso especial do IIES.

Estas últimas diferenças têm como base as demonstrações financeiras obrigatoriamente depositadas no Tribunal, com excepção das antigas Caixas de Previdência<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Obtidas junto do IGFSS.



O Quadro seguinte explicita as divergências em questão de acordo com estes últimos critérios:

**Quadro XII.28 – Consolidação - Síntese das Divergências Apuradas**

Rubricas	(+)	(-)
<b><u>Do Balanço</u></b>		
A) Inerentes ao sistema		
8.01 – Resultados Correntes do Exercício	5.497.360.325,8	0,0
Aplicação de Resultados	0,0	5.497.360.325,8
<b>Subtotal</b>	<b>5.497360.325,8</b>	<b>5.497360.325,8</b>
B) Erros e anomalias	21.723.071.587,8	21.723.071.587,8
<b>Subtotal</b>	<b>21.723.071.587,8</b>	<b>21.723.071.587,8</b>
C) Outras diferenças	70.619.514,8	70.619.514,8
<b>Subtotal</b>	<b>70.619.514,8</b>	<b>70.619.514,8</b>
<b>Total do Balanço</b>	<b>27.291.051.428,4</b>	<b>27.291.051.427,4</b>
<b><u>Da DRL</u></b>		
A) Inerentes ao sistema		
6.25 – Transferência para outros Sectores		35.253.529.572,5
6.29 – Provisões do Exercício	29.756.169.246,7	
Aplicação de Resultados	5.497.360.325,8	
<b>Subtotal</b>	<b>35.253.529.572,5</b>	<b>35.253.529.572,5</b>
B) Erros e anomalias	109.409.419,1	109.409.419,1
<b>Subtotal</b>	<b>109.409.419,1</b>	<b>109.409.419,1</b>
C) Outras diferenças	291.258,4	291.258,4
<b>Subtotal</b>	<b>291.258,4</b>	<b>291.258,4</b>
<b>Total da DRL</b>	<b>35.363.230.250,0</b>	<b>35.363.230.250,0</b>

Do que foi observado, ressalta em primeiro lugar a ideia de que parte das contas depositadas no TC não reflectem os ajustamentos efectuados em sede de consolidação, que traduzidos em recomendações por parte do IGFSS, só no exercício seguinte, são, em princípio, regularizados nas contas das instituições, podendo acrescentar-se que, em 1999, a maior parte dessas situações diziam respeito ao CRSS do Algarve.

#### 12.4.2 – Ajustamentos e regularizações com base em verbetes de lançamento

O quadro que segue evidencia, em síntese, o “Diário-Razão Consolidação”, o qual, partindo do “agregado final” da fase anterior, e introduzindo os movimentos contabilísticos decorrentes dos verbetes de lançamento, resulta nos valores consolidados:

**Quadro XII.29 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento**

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	DÉBITOS	CRÉDITOS	VALORES CONSOLIDADOS
Activo	826.911,6	-	9.726,8	817.184,8
Passivo	551.555,9	460.145,5	-	91.410,4
Situação Líquida:	275.355,7	3.814.434,6	4.264.853,3	725.774,4
Reservas	216.904,0	19.822,2	487.868,5	684.950,3
Resultados Transitados	20.812,2	20.812,2		0,0
Resultados Líquidos	37.639,5	3.773.800,2	3.776.984,8	40.824,1
<b>TOTAIS</b>	<b>0,0</b>	<b>4.274.580,1</b>	<b>4.274.580,1</b>	<b>0,0</b>

Fonte: CSS/99

Da análise do quadro anterior e dos valores que lhe estão subjacentes, pode inferir-se o seguinte:

- ◆ As regularizações e ajustamentos efectuados nesta fase estão empolados pelos débitos e créditos em “Resultados líquidos”, os quais derivam da especificidade do “software” utilizado, quanto aos movimentos da rubrica “Compensação financeira”;
- ◆ Como decorre da metodologia de consolidação adoptada, o movimento contabilístico relativamente mais significativo nesta fase consiste na transferência do saldo da rubrica do Passivo “IGF – Contribuições e Adicionais”<sup>1</sup>, resultante da agregação de valores das instituições que integram o universo de consolidação, para a rubrica “Reserva Geral do Sistema”, movimento que, em 1999, se cifrou em cerca de 448,6 milhões de contos.

Encarando na totalidade os ajustamentos e regularizações efectuados, mantém-se a crítica, já formulada em Pareceres anteriores, de que continua a observar-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, parte dos quais consubstanciados em documentos de suporte e outra parte não, portanto puramente extra-contabilísticos, devendo, assim, reiterar-se a recomendação 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, pois tal continua a não ser concretizado.

Esta prática permitiria 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. Recorde-se, ainda, que, no Parecer de 1997, tinha sido recomendada a elaboração de um “Manual de Consolidação” que integrasse todos os procedimentos seguidos, procedimento que ainda não foi posto em prática.

<sup>1</sup> Esta rubrica é movimentada nos CRSS, por contrapartida de "Contribuintes" e "Contribuintes e Adicionais a Depositariar", correspondendo o seu saldo à diferença entre as contribuições em dívida e as regularizações a efectuar a favor dos contribuintes.



Estes condicionalismos não permitem que o TC possa formular um juízo sobre as operações de consolidação.

### 12.4.3 – Activo, Passivo e Situação Líquida

O quadro seguinte reflecte, de acordo com os Balanços do triénio 1997-1999, os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e Situação Líquida:

Quadro XII.30 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1997/99

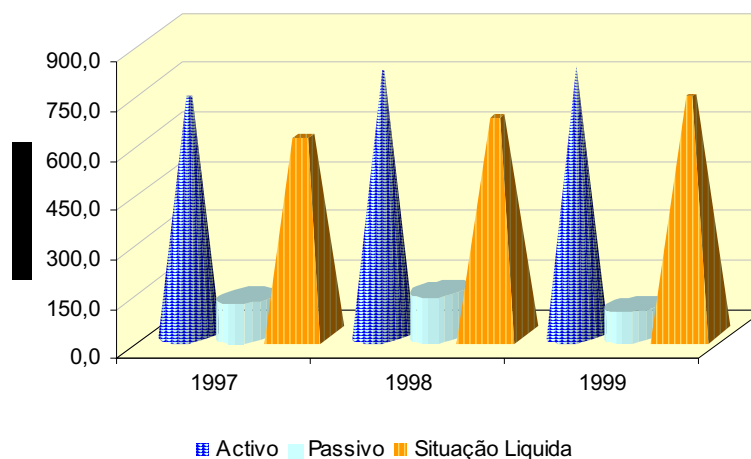
(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	1997/98		1998/99	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Activo	722.171,6	802.045,3	817.184,8	79.873,7	11,1	15.139,5	1,9
Passivo	118.792,6	139.797,4	91.410,4	21.004,8	17,7	(48.387,0)	(34,6)
Situação Líquida	603.379,0	662.247,9	725.774,4	58.868,9	9,8	63.526,5	9,6

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Representando graficamente os valores anteriores:

Gráfico XII.9 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1997/99



O **Activo** (líquido) cresceu, em 1999, cerca de 1,9%, correspondente a uma variação absoluta de 15,1 milhões de contos, valor significativamente inferior ao registado no período precedente, no qual se tinha verificado um aumento de quase 80 milhões de contos, correspondentes a um crescimento, relativamente a 1997, de 11%.

No exercício anterior tinha sido interrompida a tendência de queda no **Passivo**, mas, em 1999, esta foi retomada de forma significativa, registando-se um decréscimo nas responsabilidades financeiras do

sistema, em relação a 1998, de 48,4 milhões de contos, o que corresponde a uma diminuição relativa de 34,6%.

Como contraponto à acentuada diminuição do passivo, a **Situação Líquida** registou um aumento de 63,5 milhões de contos, representando, relativamente a 1998, uma variação positiva de 9,6%, a qual se aproxima do valor verificado no exercício anterior, 9,8%, estando, no entanto, em cada ano, associada a fenómenos diversos. Assim, enquanto em 1999 se conjuga, como foi referido, com um forte decréscimo no Passivo, no exercício transacto figurava, como contrapartida, um incremento acentuado nas rubricas do Activo.

Não pode deixar de referir-se um aspecto que distorce a imagem que o Balanço consolidado deveria reflectir, bem como a respectiva transparência, o qual tem vindo a ser vertido em anteriores Pareceres. Trata-se do empolamento de que se revestem o Activo e Situação Líquida, facto que decorre das regras contabilísticas adoptadas no sistema, reflectindo-se no Activo (contribuições em dívida) e Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema), na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável, incluída no saldo da rubrica “IGF C/Contribuintes e Adicionais”(ponto 12.4.2).

### 12.4.3.1 – Composição do Activo

O desenvolvimento da composição do Activo, com referência ao Balanço de 1999, encontra-se reflectido no quadro seguinte:

**Quadro XII.31 – Principais Rubricas do Activo**

(em milhares de contos)

Rubricas	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%
Disponibilidades	225.434,5			225.434,5	27,6
Créditos a curto prazo	540.569,5			540.569,5	66,2
Existências	170,5			170,5	0,0
Créditos a médio e longo prazo	128,8			128,8	0,0
Imobilizações financeiras	3.578,3	70,4		3.507,9	0,4
Imobilizações corpóreas	67.578,4		26.006,7	41.571,7	5,1
Imobilizações incorpóreas	37,2		36,7	0,5	0,0
Imobilizações em curso	3.593,6			3.593,6	0,4
Custos antecipados	2.207,8			2.207,8	0,3
<b>Totais</b>	<b>843.298,6</b>	<b>70,4</b>	<b>26.043,4</b>	<b>817.184,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/99

O Activo não sofreu, em termos estruturais, grandes alterações de 1998 para 1999, continuando os “Créditos a curto prazo”, cujas rubricas mais significativas dizem respeito aos contribuintes devedores, a constituir o seu elemento mais importante, representando 66,2% do seu total, ou seja cerca de 540,6 milhões de contos, num total que se cifra em 817,2 milhões de contos.



Por seu lado, as “Disponibilidades” e o “Imobilizado Corpóreo” continuam a ser os segundo e terceiro grupos mais relevantes do Activo, com valores de 225,4 e 41,6 milhões de contos (líquido de amortizações), representando, respectivamente, 27,6% e 5,1%, do seu total.

As restantes componentes do Activo, no seu conjunto, atingem cerca de 9,6 milhões de contos e constituem 1,1% do agregado patrimonial em questão.

O quadro seguinte reflecte a evolução dos grupos e classes que interagem na composição do Activo (líquido), ocorrida no triénio 1997/99:

**Quadro XII.32 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1997/99**

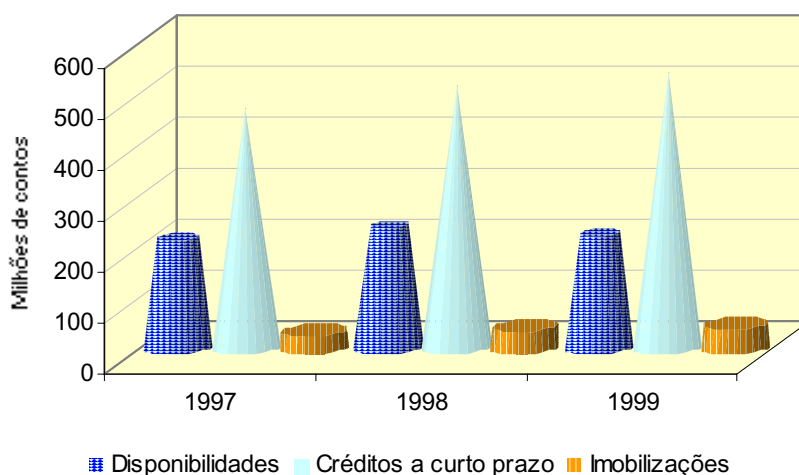
(em milhares de contos)

Rubrica	1997	1998	1999	1997/1998		1998/1999	
				V. absoluta	%	V. absoluta	%
<b>Activo</b>	<b>722.171,6</b>	<b>802.045,3</b>	<b>817.184,8</b>	<b>79.873,7</b>	<b>11,1</b>	<b>15.139,5</b>	<b>1,9</b>
Disponibilidades	216.758,7	242.128,2	225.434,5	25.369,5	11,7	(16.693,7)	(6,9)
Créditos a curto prazo	467.902,7	515.522,7	540.569,5	47.620,0	10,2	25.046,8	4,9
Existências	126,6	134,7	170,5	8,1	6,4	35,8	26,6
Créditos a médio e longo prazos	185,6	134,0	128,8	(51,6)	(27,8)	(5,2)	(3,9)
Imobilizações financeiras	2.645,8	3.441,3	3.507,9	795,5	30,1	66,6	1,9
Imobilizações corpóreas	28.494,4	34.392,7	41.571,7	5.898,3	20,7	7.179,0	20,9
Imobilizações incorpóreas	0,0	0,0	0,5	0,0		0,5	0,0
Imobilizações em curso	4.897,7	5.060,5	3.593,6	162,8	3,3	(1.466,9)	(29,0)
Custos antecipados	1.160,1	1.231,2	2.207,8	71,1	6,1	976,6	79,3

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

O gráfico que segue compara, quanto à sua posição, os créditos a curto prazo, as disponibilidades e o conjunto das rubricas consideradas como imobilizado, nos exercícios em análise:

**Gráfico XII.10 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1997/99**



O crescimento moderado do Activo a que se assistiu em 1999 (1,9% contra 11,1% em 1998), ficou, essencialmente, a dever-se ao decréscimo registado nas “Disponibilidades”, 16,7 milhões de contos e ao crescimento mais lento dos “Créditos a Curto Prazo”, 25 milhões de contos, representando um crescimento relativo abaixo dos 5%, enquanto, em 1998, se tinha verificado um aumento relativo na ordem dos 10% (47,6 milhões de contos).

Relativamente ao imobilizado, a rubrica “Imobilizações Corpóreas”, cresceu sensivelmente ao mesmo ritmo do período transacto, 20,9%, atingindo, no presente exercício, o montante de 41,6 milhões de contos. Nas “Imobilizações Financeiras” houve um claro desaceleramento, evoluindo de um crescimento relativo de cerca de 30% em 1997/98, para cerca de 2% em 1998/99. Relativamente às “Imobilizações em Curso” registou-se uma quebra de quase 1,5 milhões de contos, que correspondeu a um decréscimo relativo de (-)29%.

#### 12.4.3.2 – Composição do Passivo

Da análise dos Balanços de 1997, 1998 e 1999, verifica-se que a evolução dos dois grupos patrimoniais em que se decompõe o Passivo – “Débitos de curto prazo” e “Proveitos antecipados” – foi a que consta do seguinte quadro:

**Quadro XII.33 – Evolução do Passivo por Grupos Patrimoniais – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	1997/98		1998/99	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
<b>Passivo</b>	<b>118.792,6</b>	<b>139.797,3</b>	<b>91.410,4</b>	<b>21.004,7</b>	<b>17,7</b>	<b>(48.386,9)</b>	<b>(34,6)</b>
Débitos de curto prazo	118.759,6	139.605,3	91.251,1	20.845,7	17,6	(48.354,2)	(34,6)
Proveitos antecipados	33,0	192,0	159,3	159,0	481,8	(32,7)	(17,0)

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Em 1999, o conjunto “Débitos de Curto Prazo” foi o grande responsável pelo acentuado decréscimo registado no Passivo, cifrando-se este em cerca de 48,4 milhões de contos, 34,6% inferior ao montante total registado em 1998. De salientar que no exercício anterior a variação nesta rubrica foi precisamente inversa, registando-se um crescimento de 20,8 milhões de contos, representando um aumento de 17,6% relativamente a 1997.

O quadro seguinte apresenta a evolução respeitante às principais rubricas do Passivo, incluindo os “Proveitos antecipados” e a desagregação dos “Débitos de curto prazo”, ocorrida no triénio 1997/99, ordenadas segundo a sua importância quanto a 1999:

**Quadro XII.34 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	1997/1998		1998/1999	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
<b>Totais</b>	<b>118.792,6</b>	<b>139.797,3</b>	<b>91.410,4</b>	<b>21.004,7</b>	<b>17,7</b>	<b>(48.386,9)</b>	<b>(34,6)</b>
Contribuintes-Saldos Credores	16.554,1	17.979,7	16.167,9	1.425,6	8,6	(1.811,8)	(10,1)
Outros credores	7.181,1	6.501,5	13.530,2	(679,6)	(9,5)	7.028,7	108,1
Prestações Sociais a Pagar	17.811,8	16.152,3	12.887,3	(1.659,5)	(9,3)	(3.265,0)	(20,2)
Cred. p/financ. - Org. estrangeiros	20.027,3	39.108,7	10.675,3	19.081,4	95,3	(28.433,4)	(72,7)
Investimentos a pagar	6.060,3	9.191,4	9.164,1	3.131,1	51,7	(27,3)	(0,3)
Trans.-Dot. orç. - Outros sectores	10.972,6	10.980,0	7.308,0	7,4	0,1	(3.672,0)	(33,4)
Cred. p/ financ. e compartic. - Outros	20.382,4	15.019,1	2.956,0	(5.363,3)	(26,3)	(12.063,1)	(80,3)
Trans.-Dot. orç. -Form. Profissional	8.047,7	9.034,6	769,7	986,9	12,3	(8.264,9)	(91,5)
Prov. antecipados-Rec.antecipadas	33,0	192,0	159,3	159,0	481,8	(32,7)	(17,0)
Outros	11.722,3	15.638,0	17.792,6	3.915,7	33,4	2.154,6	13,8

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Com excepção das rubricas “Outros credores” que apresentou um acréscimo de cerca de 7 milhões de contos relativamente a 1998, por efeito da inclusão neste rubrica de saldo de linha de crédito (ponto 12.10.2) e “Outros” (rubrica residual que engloba as outras componentes do Passivo aqui não especificadas), em que se verificou um crescimento de 2,2 milhões de contos, todas as outras



componentes do Passivo registaram, em 1999, um decréscimo mais ou menos acentuado, senão, vejamos:

- ◆ “*Credores p/ financiamentos - Organismos estrangeiros*”, anteriormente a rubrica que detinha o montante mais elevado de todas as que compõem o Passivo, diminuiu em cerca de 28,4 milhões de contos, (-)72,7% que em 1998. Note-se que esta rubrica respeita a transferências de origem externa que, até ao final do exercício, não tinham sido utilizadas;
- ◆ “*Credores p/ financiamento e participações – Outros*”, registou uma diminuição de 12 milhões de contos relativamente ao ano imediatamente anterior, o que significou um decréscimo relativo de cerca de (-)80%. De salientar que esta rubrica diz fundamentalmente respeito a saldos afectos a projectos de solidariedade;
- ◆ “*Transferências - Dotação orçamental - (...) Acções de formação Profissional*”, referente a acções de formação profissional co-financiadas pelo OE, OSS e FSE: o montante aqui inscrito, respeitante a valores processados no exercício e que se encontravam por pagar nesse momento, decresceu, em relação a 1998, cerca de 8,3 milhões de contos, ou seja, uma quebra relativa na ordem dos (-)91,5%;
- ◆ “*Transferências - Dotação orçamental - Outros sectores*” registou um decréscimo de cerca de 3,7 milhões de contos, representando uma diminuição de (-)33,4% relativamente ao registado em 1998;
- ◆ Finalmente, destaque para o decréscimo de 3,3 milhões de contos verificado nas “*Prestações Sociais a Pagar*”, que significou uma quebra de cerca de (-)20% relativamente à responsabilidade registada no ano anterior.

#### **12.4.3.3 – Composição da Situação Líquida**

O quadro seguinte explicita a composição da Situação Líquida, de acordo com as rubricas inscritas no Balanço, em “Reservas” e “Resultados Líquidos”:



**Quadro XII.35 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	1997/98		1998/99	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
<b>Reservas</b>	<b>567.899,7</b>	<b>637.432,7</b>	<b>684.950,2</b>	<b>69.533,0</b>	<b>12,2</b>	<b>47.517,5</b>	<b>7,5</b>
Reserva geral do sistema	512.849,1	581.943,0	628.708,4	69.093,9	13,5	46.765,4	8,0
Reservas especiais	26.337,4	26.776,9	27.529,0	439,5	1,7	752,1	2,8
Res. p/extinção de emprest.-Lei 2092	252,4	252,0	252,0	(0,4)	(0,2)	0,0	0,0
Reservas matemáticas	28.460,8	28.460,8	28.460,8	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Resultados líquidos</b>	<b>35.479,3</b>	<b>24.815,2</b>	<b>40.824,1</b>	<b>(10.664,1)</b>	<b>(30,1)</b>	<b>16.008,9</b>	<b>64,5</b>
Resultados correntes do exercício	110.803,7	122.558,8	138.328,2	11.755,1	10,6	15.769,4	12,9
Resultados extraordinários do exerc.	4.497,4	2.481,0	1.772,2	(2.016,4)	(44,8)	(708,8)	(28,6)
Resultados do exercício anterior	(79.821,8)	(100.224,6)	(99.276,3)	(20.402,8)	25,6	948,3	(0,9)
<b>Totais</b>	<b>603.379,0</b>	<b>662.247,9</b>	<b>725.774,3</b>	<b>58.868,9</b>	<b>9,8</b>	<b>63.526,4</b>	<b>9,6</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

À semelhança do anteriormente verificado, a “Situação Líquida” continua a denotar uma tendência de crescimento, tendo registado um aumento, de 1998 para 1999, na ordem dos 63,5 milhões de contos, aumento este resultante do reforço da “Reserva Geral do Sistema”, (ver ponto 12.4.8.1) em cerca de 46,8 milhões de contos e do aumento dos “Resultados Líquidos” em cerca de 16 milhões de contos.

Saliente-se que este aumento dos “Resultados Líquidos”, 64,5% relativamente a 1998, veio pôr fim a um triénio em que registou sucessivos decréscimos. Desagregando esta rubrica, verifica-se que os “Resultados Correntes do Exercício” cresceram 12,9% em relação a 1998, o que representou uma variação absoluta de 15,8 milhões de contos.

As restantes rubricas registaram pequenas variações, ou mantiveram-se sem alteração, sendo apenas de realçar a nova quebra, 708,8 milhares de contos, ocorrida nos “Resultados extraordinários do exercício”, desta vez, no entanto, menos significativa que a verificada no ano transacto, cifrada em cerca de 2 milhões de contos.

Deve referir-se no entanto, que a evolução dos resultados líquidos tem de ser vista em conjunto com a designada “aplicação de resultados”, a qual decorre essencialmente da movimentação das reservas especiais e que encerra um conceito de “distribuição antecipada de resultados do próprio exercício”, sendo inerente às habituais práticas contabilísticas inerentes ao sistema (ver ponto 12.4.10, específico sobre a DRL).

### 12.4.4 – Disponibilidades

A distribuição e evolução das disponibilidades financeiras nos anos de 1997, 1998 e 1999 é apresentada no quadro seguinte:

**Quadro XII.36 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	1997/98		1998/99	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Caixa	440,1	442,3	157,5	2,2	0,5	(284,8)	(64,4)
Depósitos à ordem	48.300,0	67.734,1	43.392,7	19.434,1	40,2	(24.341,4)	(35,9)
Depósitos a prazo	97.097,9	70.603,3	64.792,6	(26.494,6)	(27,3)	(5.810,7)	(8,2)
Títulos negociáveis	65.156,0	102.543,2	115.785,5	37.387,2	57,4	13.242,3	12,9
Outras aplicações de tesouraria	5.000,0	0,0	0,0	(5.000,0)	100,0	0,0	0,0
Contribuições e adicionais	764,7	805,3	1.306,2	40,6	5,3	500,9	62,2
<b>Totais</b>	<b>216.758,7</b>	<b>242.128,2</b>	<b>225.434,5</b>	<b>25.369,5</b>	<b>11,7</b>	<b>(16.693,7)</b>	<b>(6,9)</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

As disponibilidades totais do sistema registaram uma quebra de aproximadamente 16,7 milhões de contos, correspondendo a uma variação relativa de (-)6,9%. Para tal concorreram, essencialmente, os depósitos à ordem, (-)24,3 milhões de contos, e os depósitos a prazo, (-)5,8 milhões de contos, não tendo sido suficientes para contrariar as situações anteriores a evolução positiva verificada na carteira de títulos negociáveis, a qual, em 1999, aumentou cerca de 13,2 milhões de contos. Deve salientar-se ainda a rubrica “Caixa” que registou a maior diminuição relativa de todas as rubricas ora em análise, (-)64,4 %, embora aplicada a valores absolutos de reduzida expressão no conjunto.



**Quadro XII.37 – Distribuição das Disponibilidades por Instituições**

(em milhares de contos)

<b>Rubricas</b> <b>Instituições</b>	<b>Caixa</b>	<b>Depósitos à</b> <b>Ordem</b>	<b>Depósitos a</b> <b>Prazo</b>	<b>Títulos</b> <b>Negociáveis</b>	<b>Contribuições</b> <b>e Adicionais a</b> <b>Depositar</b>	<b>Totais</b>
CRSS Norte	10.7	1.013.2			924.1	1.948.0
CRSS Centro	9.8	1.902.4			57.1	1.969.3
CRSS LVTejo	5.4	6.233.7			76.9	6.316.0
CRSS Alentejo	15.7	796.1			248.1	1.059.9
CRSS Algarve	1.0	391.2				392.2
IGFSS	0.6	23.054.5	60.918.9	115.711.3		199.685.3
RAA	75.9	1.945.6				2.021.5
RAM	8.4	5.807.2				5.815.6
Outras	30.0	2.248.8	3.873.7	74.2		6.226.7
<b>Totais</b>	<b>157.5</b>	<b>43.392.7</b>	<b>64.792.6</b>	<b>115.785.5</b>	<b>1.306.2</b>	<b>225.434.5</b>

Fonte: IGFSS

Como se evidencia, o IGFSS, dados os seus atributos no que respeita à gestão e abastecimento financeiros do sistema, continua a ser o principal detentor dos activos considerados como disponibilidades financeiras, ou seja, cerca de 88,6%, apesar de esta proporção ser inferior aos dois anos transactos, nos quais se situou entre 90% e 91 %.

Por sua vez, no que respeita às rubricas predominantes, destacam-se, pela ordem apresentada, “Títulos negociáveis”, “Depósitos a Prazo” e “Depósitos à Ordem”, que são precisamente as áreas que explicam a hegemonia do IGFSS neste domínio.

A rubrica “Títulos negociáveis”, com um total de 115,8 milhões de contos, representando cerca de 51,4% das disponibilidades financeiras consideradas como de curto prazo do sistema, distribuía-se no final do ano pelas seguintes aplicações:

(em milhares de contos)

<b>Rubricas</b>	<b>Valores</b>
Obrigações do Tesouro	86.811.3
Certificados de depósito	19.650.0
Outros títulos	9.250.0
Fundimo	74.2
<b>Total</b>	<b>115.785.5</b>

Fonte: Informação do IGFSS

A rubrica “Outros títulos” refere-se a aplicações financeiras de muito curto prazo, isto é, 4 e 5 dias. Quanto ao saldo de “Caixa” destaca-se a Região Autónoma dos Açores, com 75,9 milhares de contos, que representam cerca de 50 % do total do sistema, valor que basicamente se explica pela existência de diversas tesourarias descentralizadas na Região em causa.

Nos Pareceres de 1997 e 1998 o TC tinha levantado o problema da existência de saldos de caixa excessivos, isto é, entre 350.000 e 400.000 mil contos, situação que, apesar das melhorias registadas, se afigura apresentar ainda um valor relativamente desproporcionado. Este facto é confirmado pela informação obtida, encontrando-se o referido saldo distribuído pelos Centros de Prestações Pecuniárias da Região, conforme quadro seguinte:

**Quadro XII.38 – Distribuição do Saldo de “Caixa” pelos Centros de Prestações Pecuniárias dos Açores**

(em contos)

<b>Instituições</b> <b>Descrição</b>	<b>CPP Horta</b>	<b>CPP Angra do Heroísmo</b>	<b>CPP P. Delgada</b>	<b>IGRSS Serviços Centrais</b>	<b>CGFSS</b>	<b>Total</b>
Fundo Maneio Atribuído			34.784,7	100,0	54,8	34.939,5
Excedentes Fundo Maneio		12.759,3	20.688,9			33.448,2
Reposições de Fundo Maneio		(298,1)	(27,9)			(326,0)
Receb. nas Tesourarias Sede	467,7	4.190,4	3.187,7			7.845,8
<b>Total</b>	<b>467,7</b>	<b>16.651,6</b>	<b>58.633,4</b>	<b>100,0</b>	<b>54,8</b>	<b>75.907,5</b>

Fonte: Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da DRSSS

Conforme ressalta do quadro anterior a própria descrição original de uma parte dos saldos, “Excedentes de fundo de maneio” parece apontar pelo menos para a manutenção de um excesso de saldo de caixa num montante de 33,4 milhões de contos, distribuídos pelos Centros de Prestações Pecuniárias de Angra do Heroísmo e Ponta Delgada. Ao abrigo do princípio do contraditório o Exm.º Director Regional da Solidariedade e Segurança Social, através do ofício n.º 1906, de 29 de Maio de 2001, inserido no VOLUME III – Anexos, apresentou justificação desta situação, cujo teor complementa o exposto.

#### 12.4.5 – Créditos a curto prazo

Esta rubrica representa uma proporção substancial do Activo (líquido) do sistema (66,2%), com especial realce para as dívidas de contribuintes (vd. ponto 12.4.2.1), que, no Balanço de 1999, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 442,8 milhões de contos, ou seja, 54,2% do Activo (líquido).

De 1998 para 1999 os créditos a curto prazo apresentaram uma variação positiva de 4,9%, ou seja, cerca de 25 milhões de contos, menos de metade da verificada no período anterior, 10,2%.

O quadro seguinte espelha a evolução da rubrica ora em causa quando em comparação com o Activo bruto:



(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
1999	<u>540.569,5</u> 843.298,6	64,1
1998	<u>515.522,7</u> 824.087,7	62,6
1997	<u>467.907,5</u> 741.058,4	63,1

Conforme evidenciado, os créditos a curto prazo, de 1998 para 1999, quando comparados com o Activo bruto total, registaram uma ligeira recuperação de posição relativa, traduzindo, assim, um crescimento mais acentuado destes, em contraste com o verificado de 1997 para 1998. Dada a pouca expressão das amortizações e provisões, esta proporção não difere de forma sensível se os créditos de curto prazo forem cotejados com o Activo líquido.

O quadro seguinte discrimina os valores relativos aos créditos respeitantes a dívidas de contribuintes e devedores de outra natureza:

#### Quadro XII.39 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e relativos a Outros Devedores

(em milhares de contos)

Dívidas	1997	1998	1999	Varição 1997/98	Varição 1998/99
Contribuintes	389.758,2	425.666,6	442.811,6	9,2	4,0
Devedores	78.149,3	89.856,1	97.757,9	15,0	8,8
<b>Totais</b>	<b>467.907,5</b>	<b>515.522,7</b>	<b>540.569,5</b>	<b>10,2</b>	<b>4,9</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Os valores apurados asseveram o crescimento contínuo das dívidas ao sistema, quer sejam de contribuintes, quer sejam outras, registando-se, em 1999, um acréscimo relativo da dívida de contribuintes de apenas 4%, isto é, inferior ao período transacto (9,2%), enquanto nas outras dívidas foi de 8,8 %, igualmente inferior ao período imediatamente antecedente (15%).

De qualquer modo, como vem sendo norma, estes temas serão desenvolvidos em capítulos autónomos.

#### 12.4.6 – Créditos a médio e longo prazos

Conforme se demonstra no quadro que segue, as rubricas incluídas neste conjunto têm uma expressão reduzida no conjunto do Activo, com tendência para a diminuição do seu peso relativo, tendo o IGFSS como principal titular e englobando as rubricas “Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092” e “Outros empréstimos concedidos”, cuja composição não apresentou qualquer alteração ao longo do exercício.

**Quadro XII.40 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	Varição 1997/98	Varição 1998/99
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092	17,5	8,1	5,1	(53,7)	(37,0)
Outros empréstimos concedidos	168,1	125,9	123,7	(25,1)	(1,7)
<b>Totais</b>	<b>185,6</b>	<b>134,0</b>	<b>128,8</b>	<b>(27,8)</b>	<b>(3,9)</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

A maior parte dos saldos de “Outros empréstimos concedidos” diz respeito a um empréstimo à Fundação Abreu Callado no valor de 80,0 mil contos, concedido no exercício de 1997, o qual coexiste com um subsídio reembolsável atribuído em 1995 (ponto 12.10.1).

**12.4.7 – Imobilizações financeiras**

Desde a implementação do FEFSS esta rubrica passou igualmente a ter uma expressão reduzida nas CSS, dada a transferência para a nova instituição, por parte do IGFSS, da atribuição de gerir as aplicações financeiras de médio e longo prazos do sistema.

Mesmo assim, cumpre apontar a evolução dos valores em questão no triénio 1997-1999, conforme quadro que segue:

**Quadro XII.41 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997	1998	1999	Varição 1997/98	Varição 1998/99
Obrigações e Outros Títulos	2.709,4	3.504,6	3.570,6	29,3	1,9
Outras Imobilizações	7,6	7,7	7,7	1,3	0,0
<b>Totais</b>	<b>2.717,0</b>	<b>3.512,3</b>	<b>3.578,3</b>	<b>29,3</b>	<b>1,9</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

No que respeita à distribuição por instituições, esta não apresenta alterações em relação aos exercícios transactos, pois, no que respeita à rubrica “Obrigações e outros títulos”, a sua quase totalidade era, no final do exercício de 1999, detida pelo IGFSS (2.372,7 milhares de contos) ou gerida por este, embora titulada pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos (1.192,4 milhares de contos).



### 12.4.8 – Outras Imobilizações

O quadro que segue evidencia, consoante o Balanço de 1999, as restantes rubricas do Activo imobilizado, a saber:

**Quadro XII.42 – Outras Imobilizações**

(em milhares de contos)

RUBRICAS	Activo Bruto	%	Amort./Reint.	Activo Líquido
<b>Imobilizações corpóreas</b>	<b>67.578,4</b>	<b>92,0</b>	<b>26.006,7</b>	<b>41.571,7</b>
Terrenos e recursos naturais	852,4	1,2	0,0	852,4
Edifícios e outras construções	28.281,3	38,5	2.360,9	25.920,4
Material de Transporte	2.388,6	3,3	1.697,8	690,8
Equipamento adm. soc. mob. diverso	35.794,8	48,8	21.858,0	13.936,8
Outras imobilizações corpóreas	261,3	0,4	90,0	171,3
<b>Imobilizações incorpóreas</b>	<b>37,2</b>	<b>0,1</b>	<b>36,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Imobilizações em curso</b>	<b>3.593,6</b>	<b>4,9</b>	<b>0,0</b>	<b>3.593,6</b>
Obras em curso	3.382,6	4,6	0,0	3.382,6
Imobilizações, c/adiantamentos	211,0	0,3	0,0	211,0
<b>Custos antecipados</b>	<b>2.207,8</b>	<b>3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2.207,8</b>
Despesas antecipadas	5,3	0,0	0,0	5,3
Custos plurienais	2.202,5	3,0	0,0	2.202,5
<b>TOTAIS</b>	<b>73.417,0</b>	<b>100,0</b>	<b>26.043,4</b>	<b>47.373,6</b>

Fonte: CSS/99

Como vem acontecendo, os equipamentos administrativos, no valor de 35,8 milhões de contos, eram a parcela mais significativa (48,8%) do imobilizado em questão, seguindo-se o conjunto das rubricas representativas do património imobiliário: “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, com o valor bruto de cerca de 29,1 milhões de contos (abstraindo, no entanto, do valor que lhes corresponde na rubrica "Obras em Curso").

Presume-se que o património imobiliário se encontre subavaliado em termos contabilísticos, de modo que para contribuir para uma imagem mais verdadeira e apropriada do Activo do que a fornecida pelo Balanço, deveria, no mínimo, figurar como nota anexa ao mesmo a indicação dos valores B actualizados desse património.

O quadro seguinte apresenta a evolução no triénio 1997/99 das mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações e reintegrações):



**Quadro XII.43 – Evolução no Triénio 1997/99 da Rubrica “Imobilizações”**

(em milhares de contos)

RUBRICAS	1997	1998	1999	1997/98		1998/99	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
<b>Imobilizações corpóreas</b>	<b>28.494,4</b>	<b>34.392,7</b>	<b>41.571,7</b>	<b>5.898,3</b>	<b>20,7</b>	<b>7.179,0</b>	<b>20,9</b>
Terrenos e recursos naturais	846,8	846,8	852,4	0,0	0,0	5,6	0,7
Edifícios e outras construções	20.776,7	23.597,2	25.920,4	2.820,5	13,6	2.323,2	9,8
Material de transporte	425,4	663,3	690,8	237,9	55,9	27,5	4,1
Equipamento adm. soc. mob. div.	6.318,8	9.147,8	13.936,8	2.829,0	44,8	4.789,0	52,4
Outras imobilizações corpóreas	126,7	137,6	171,3	10,9	8,6	33,7	24,5
<b>Imobilizações incorpóreas</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	
<b>Imobilizações em curso</b>	<b>4.897,7</b>	<b>5.060,5</b>	<b>3.593,6</b>	<b>162,8</b>	<b>3,3</b>	<b>(1.466,9)</b>	<b>(29,0)</b>
Obras em curso	4.812,3	4.723,4	3.382,6	(88,9)	(1,8)	(1.340,8)	(28,4)
Imobilizações, c/adiantamentos	85,4	337,1	211,0	251,7	294,7	(126,1)	(37,4)
<b>Custos antecipados</b>	<b>1.160,0</b>	<b>1.231,2</b>	<b>2.207,8</b>	<b>71,2</b>	<b>6,1</b>	<b>976,6</b>	<b>79,3</b>
Despesas antecipadas	2,0	2,8	5,3	0,8	40,0	2,5	89,3
Custos plurienais	1.158,0	1.228,4	2.202,5	70,4	6,1	974,1	79,3
<b>TOTAIS</b>	<b>34.552,1</b>	<b>40.684,4</b>	<b>47.373,6</b>	<b>6.132,3</b>	<b>17,7</b>	<b>6.689,2</b>	<b>16,4</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Registou-se um acréscimo deste conjunto de rubricas na ordem dos 16,4%, valor sensivelmente inferior ao registado no período precedente, 17,7%, sendo que as rubricas que mais contribuíram para este aumento foram “Edifícios e outras construções”, com um aumento de cerca de 2,3 milhões de contos, “Equipamento administrativo”, com cerca de 4,8 milhões de contos, e “Custo plurienais”, com um acréscimo absoluto de 974,1 milhares de contos. Estes aumentos devem ser conjugados com o decréscimo verificado nas rubricas “Obras em curso” e “Imobilizações, c/adiantamentos” que, conjuntamente, significaram uma quebra de aproximadamente 1,5 milhões de contos.

No que respeita à rubrica “Edifícios e outras construções”, que constitui uma das parcelas mais significativas do património imobiliário, merece destaque, aliás na sequência do referido em anteriores Pareceres, o facto de, apesar da alienação de bens imobiliários que tem vindo a ser efectuada ao longo dos anos e cujo produto líquido reverte a favor do FEFSS, se continuar a registar aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 1998 para 1999, esta rubrica registou um incremento de 9,8%, o que significou, em termos absolutos, um acréscimo de 2,3 milhões de contos.

### 12.4.9 – Reservas

O valor contabilístico das Reservas teve, de 1998 para 1999, um incremento de cerca de 47,5 milhões de contos (vide ponto 12.4.3.3), ou seja, mais 7,5%, aumento, no entanto, inferior ao período imediatamente anterior, o qual tinha sido de 69,5 milhões de contos (12,2%).



A evolução em questão continua a ser quase exclusivamente explicada pela rubrica “Reserva Geral do Sistema”, com excepção do ligeiro acréscimo verificado no saldo contabilístico das “Reservas especiais”, dado que as “Reservas para extinção de empréstimos” e “Reservas matemáticas” não sofreram qualquer alteração em 1999.

#### 12.4.9.1 – Reserva geral do sistema

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, esta rubrica pode ser desagregada como segue:

- Somatório dos saldos da rubrica "Reserva Geral do Sistema", apresentados nas contas individuais das ISS, com integração dos resultados transitados, que representa, assim, a agregação dos "capitais" das instituições do sistema;
- Saldo consolidado da rubrica do Passivo "IGF-C/Contribuições e Adicionais", o qual reflecte, de acordo com as regras do PCISS, o valor contabilístico dos saldos da dívida de contribuintes;
- Saldo consolidado da rubrica "Transferências - Dotação orçamental - Sector da Segurança Social para financiamento de despesas de capital - PIDDAC", de modo a fazer repercutir no "capital" o valor dos investimentos efectuados no exercício;
- Saldo consolidado de outras "regularizações de consolidação".

O quadro seguinte procura expressar a evolução, entre 1996 e 1998, das vertentes apontadas:

**Quadro XII.44 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1997/99**

(em milhares de contos)

Designação	1997	1998	1999	Variações 1997/98		Variações 1998/99	
				Absoluta	%	Absoluta	%
RGS - ISS	129.769,7	165.897,5	193.943,8	36.127,8	27,8	28.046,3	16,9
IGF - C/Contribuições e Adicionais	394.780,9	428.650,8	448.586,4	33.869,9	8,6	19.935,6	4,7
PIDDAC	(670,7)	(1.109,7)	(1.352,3)	(439,0)	(65,5)	(242,6)	(21,9)
Outras Regularizações	(11.030,8)	(11.495,6)	(12.469,5)	(464,8)	(4,2)	(973,9)	8,5
<b>Totais</b>	<b>512.849,1</b>	<b>581.943,0</b>	<b>628.708,4</b>	<b>69.093,9</b>	<b>13,5</b>	<b>46.765,4</b>	<b>8,0</b>

Fonte: Relatórios sobre a CSS (1997 e 1998) e informação do IGFSS (1999)

O montante transferido para esta reserva a partir do saldo da rubrica "IGF-C/Contribuições e Adicionais" em sede de movimentos de consolidação, o qual reflecte o peso no “capital” do sistema da situação das dívidas de contribuintes, mantém-se como sua principal componente, sendo contabilisticamente de cerca de 448,6 milhões de contos, devendo, no entanto, recordar-se os condicionalismos que lhe estão subjacentes, dado que o seu valor “real” depende do grau de cobrabilidade da dívida de contribuintes (ver ponto 12.4.2).

A agregação dos saldos apresentados pela RGS nos balanços das instituições que compõem o universo do sistema de Segurança Social, cujo valor contabilístico se tinha mantido negativo desde 1993 a 1996, apresenta-se positivo desde 1997, atingindo em 1999 um valor de quase 194 milhões de contos, o que se explica pelos resultados contabilísticos positivos apresentados de 1997 a 1999, por transferência da rubrica “Resultados transitados” para a rubrica ora em análise.

#### **12.4.9.2 – Reservas especiais**

Apesar de englobadas nesta rubrica, as situações que lhe estão subjacentes são de natureza heterogénea, derivando, as que se podem qualificar como tal, de situações herdadas do antigo sistema, abrangendo, ainda, outras que não se enquadram na referida tipificação, como é o caso da denominada Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, o Fundo de Garantia e Actualização de Pensões e os fluxos financeiros ligados à Caixa de Previdência dos Ferroviários. De modo geral, constituem-se mais como fontes de responsabilidades reais e potenciais para o sistema, conforme desenvolvido em diversos Pareceres (até à CSS/97).

O valor contabilístico das “Reservas especiais”, era, no final de 1999, de cerca de 27,5 milhões de contos, registando ligeiros acréscimos em relação aos exercícios anteriores (vide ponto 12.4.2.3).

#### **12.4.10 – Demonstração de resultados líquidos**

Esta demonstração financeira justapõe-se em grande parte à CEO, pelo que a maioria dos comentários expendidos sobre esta, se aplicam à DRL, remetendo-se em consequência para os pontos 12.3.1, 12.3.2 e 12.3.3.

Assim, no que respeita à estrutura genérica dos proveitos, estes são dominados pelas receitas correntes e financeiras, com destaque para as contribuições, enquanto do lado dos custos, predominam as prestações sociais.

Revestem-se ainda de um peso significativo, do lado dos proveitos, as transferências, nomeadamente com origem no OE.

A DRL diverge essencialmente da CEO na medida em que, para além dos proveitos e custos nela contidos, engloba adicionalmente os designados ganhos e perdas extraordinários e de exercícios anteriores. Neste domínio merecem destaque as transferências para o FEFSS que resultam de excedentes de saldos de execução orçamental de exercícios anteriores.

O quadro seguinte espelha a evolução das rubricas incluídas nas DRL no que respeita aos exercícios de 1997 a 1999:



**Quadro XII.45 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1997		1998		1999		Evolução (%)	
	V.absolutos	%	V.absolutos	%	V.absolutos	%	1997/98	1998/99
<b>Proveitos</b>								
Correntes e financeiros								
Contribuições	1.372.679,9	72,8	1.484.610,9	73,9	1.610.008,5	73,8	8,2	8,4
Adicional ao IVA	72.400,0	3,8	78.000,0	3,9	80.000,0	3,7	7,7	2,6
Receitas financeiras	19.133,2	1,0	16.598,3	0,8	13.130,7	0,6	(13,2)	(20,9)
Prestação de serviços	1.314,0	0,1	1.325,0	0,1	1.404,1	0,1	0,8	6,0
Outros	8.293,5	0,4	8.264,9	0,4	6.765,7	0,3	(0,3)	(18,1)
<b>Sub-totais</b>	<b>1.473.820,6</b>	<b>78,1</b>	<b>1.588.799,1</b>	<b>79,1</b>	<b>1.711.309,0</b>	<b>78,4</b>	<b>7,8</b>	<b>7,7</b>
Transferências								
Do SPE	371.405,2	19,7	402.448,9	20,0	444.776,8	20,4	8,4	10,5
Da SCML (Jogos)	15.554,4	0,8	14.489,8	0,7	15.657,2	0,7	(6,8)	8,1
Do Exterior	259,2	0,0	354,0	0,0	550,0	0,0	36,6	55,4
Outras	0,0	0,0	0,0	0,0	6.539,1	0,3	0,0	100,0
<b>Sub-totais</b>	<b>387.218,8</b>	<b>20,5</b>	<b>417.292,7</b>	<b>20,8</b>	<b>467.523,1</b>	<b>21,4</b>	<b>7,8</b>	<b>12,0</b>
Ganhos extraordinários	4.601,5	0,2	2.526,3	0,1	1.815,8	0,1	(45,1)	(28,1)
<b>Sub-totais</b>	<b>4.601,5</b>	<b>0,2</b>	<b>2.526,3</b>	<b>0,1</b>	<b>1.815,8</b>	<b>0,1</b>	<b>(45,1)</b>	<b>(28,1)</b>
Ganhos de exercícios anteriores	20.339,5	1,1	67,4	0,0	940,7	0,0	(99,7)	1.295,7
<b>Sub-totais</b>	<b>20.339,5</b>	<b>1,1</b>	<b>67,4</b>	<b>0,0</b>	<b>940,7</b>	<b>0,0</b>	<b>(99,7)</b>	<b>1.295,7</b>
<b>Totais</b>	<b>1.885.980,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2.008.685,5</b>	<b>100,0</b>	<b>2.181.588,6</b>	<b>100,0</b>	<b>6,5</b>	<b>8,6</b>
<b>Custos</b>								
Correntes e financeiros								
Prestações sociais	<b>1.554.832,7</b>	<b>82,4</b>	<b>1.689.314,9</b>	<b>84,1</b>	<b>1.843.758,3</b>	<b>84,5</b>	<b>8,6</b>	<b>9,1</b>
Dos regimes	1.457.826,3	77,3	1.576.887,0	78,5	1.713.517,2	78,5	8,2	8,7
De ação social	97.006,4	5,1	112.427,9	5,6	130.241,1	6,0	15,9	15,8
Outros	66.896,5	3,5	74.326,5	3,7	82.323,8	3,8	11,1	10,8
Forn. Serv. Terceiros	13.537,4	0,7	15.171,6	0,8	17.199,0	0,8	12,1	13,4
Desp com Pessoal	44.295,7	2,3	49.499,8	2,5	54.079,9	2,5	11,7	9,3
Desp. Financeiras	28,3	0,0	150,6	0,0	101,5	0,0	432,2	(32,6)
Outras desp. encargos	1.352,4	0,1	1.602,9	0,1	2.326,2	0,1	18,5	45,1
Impostos	2.988,8	0,2	2.428,0	0,1	1.724,9	0,1	(18,8)	(29,0)
Amort reint. Exercício	3.507,3	0,2	4.251,3	0,2	5.643,6	0,3	21,2	32,7
Outros	1.186,6	0,1	1.222,3	0,1	1.248,7	0,1	3,0	2,2
<b>Sub-totais</b>	<b>1.621.729,2</b>	<b>86,0</b>	<b>1.763.641,4</b>	<b>87,8</b>	<b>1.926.082,1</b>	<b>88,3</b>	<b>8,8</b>	<b>9,2</b>
Transferências p/ outros sectores	89.227,4	4,7	119.468,0	5,9	120.972,4	5,5	33,9	1,3
<b>Sub-totais</b>	<b>89.227,4</b>	<b>4,7</b>	<b>119.468,0</b>	<b>5,9</b>	<b>120.972,4</b>	<b>5,5</b>	<b>33,9</b>	<b>1,3</b>
Perdas extraordinárias do exercício	104,1	0,0	45,3	0,0	43,6	0,0	(56,5)	(3,8)
<b>Sub-totais</b>	<b>104,1</b>	<b>0,0</b>	<b>45,3</b>	<b>0,0</b>	<b>43,6</b>	<b>0,0</b>	<b>(56,5)</b>	<b>(3,8)</b>
Perdas de exercícios anteriores								
FEFSS	100.000,0	5,3	100.000,0	5,0	100.000,0	4,6	0,0	0,0
Outras	161,4	0,0	292,0	0,0	217,0	0,0	80,9	(25,7)
<b>Sub-totais</b>	<b>100.161,4</b>	<b>5,3</b>	<b>100.292,0</b>	<b>5,0</b>	<b>100.217,0</b>	<b>4,6</b>	<b>0,1</b>	<b>(0,1)</b>
Resultados								
Aplicados	39.278,8	2,1	423,6	0,0	(6.550,6)	(0,3)	(98,9)	(1.646,4)
Líquidos	35.479,3	1,9	24.815,2	1,2	40.824,1	1,9	(30,1)	64,5
<b>Sub-totais</b>	<b>74.758,1</b>	<b>4,0</b>	<b>25.238,8</b>	<b>1,3</b>	<b>34.273,5</b>	<b>1,6</b>	<b>(66,2)</b>	<b>35,8</b>
<b>Totais</b>	<b>1.885.980,2</b>	<b>100,0</b>	<b>2.008.685,5</b>	<b>100,0</b>	<b>2.181.588,6</b>	<b>100,0</b>	<b>6,5</b>	<b>8,6</b>

Fonte: DRL de 1997 a 1999

Retomando o exposto no ponto 12.4.3.3 deve referir-se, quanto aos resultados líquidos, aliás, conforme decorre do quadro anterior e em função do sistema contabilístico utilizado, que, para uma melhor correcção e transparência das demonstrações financeiras, aos resultados líquidos do exercício deveriam ser adicionados os valores englobados na designada “Aplicação de resultados”, os quais, como foi referido, equivalem aos saldos do próprio exercício, das reservas especiais e de outras rubricas consideradas em termos da movimentação contabilística como tal, que na realidade são resultados do próprio exercício que se mantêm alheios à rubrica “Resultados líquidos do exercício”.

Como se pode verificar, de 1997 para 1998, dado que esta componente se apresentou negativa em (-) 6.550,6 milhares de contos, o crescimento dos resultados no mesmo período seria mais moderado do que a evolução da rubrica “resultados líquidos” propriamente dita indica, caso englobasse a “Aplicação de resultados”, pois o aumento de 64,5% traduzir-se-ia apenas em 35,8%.

### 12.4.11 – Índices financeiros

A análise que segue orientou-se para a vertente de liquidez do sistema, abordada sob dois ângulos:

- ◆ De modo geral, estabelecendo a relação entre o activo disponível e créditos a curto prazo, com o passivo exigível a curto prazo;
- ◆ Em termos mais imediatos, relacionando apenas, o activo disponível, com o passivo exigível a curto prazo.

Considerando como base os valores nominais, expressos nos Balanços de 1997, 1998 e 1999, o cálculo dos índices em questão conduz aos seguintes resultados:

Índices de liquidez	1995	1996	1997	1998	1999
Geral	2,5	6,2	5,8	5,4	8,4
Imediata	0,5	1,9	1,8	1,7	2,5

Os índices parecem indicar que o sistema não tem aparentemente problemas em termos de liquidez desde 1996, apresentando, por outro lado, uma evolução positiva no período 1996/99, a que não deve ser alheio um melhor cumprimento da LBSS no que respeita às transferências do OE, apesar de uma certa descida de 1996 para 1998. Deve notar-se que, em 1995, os índices se apresentavam bastante inferiores, nomeadamente, a liquidez imediata, a qual, sendo bastante inferior à unidade, indicaria uma situação aparentemente crítica em termos de tesouraria de curto prazo.

Mas, conforme decorre das análises anteriores, parte dos valores inscritos nos Balanços como de curto prazo são efectivamente de médio e longo prazos e mesmo incobráveis, pelo que os mesmos merecem um aprofundamento sob o ângulo da respectiva liquidez.

Os créditos a curto prazo são de duas ordens: os que estão associados aos contribuintes, que constituem a sua maior parte, e outros créditos (ver ponto 12.4.5), cujos saldos, sob o ponto de vista da respectiva liquidez, merecem os seguintes comentários:

- ◆ Contribuintes – De acordo com a lógica de financiamento do sistema, o qual tem subjacente um princípio de solidariedade intergeracional, este vai sendo sustentado fundamentalmente,



pelas contribuições mensais que se vão vencendo e que se estimavam, no que se refere ao ano de 2000, em cerca de 130 milhões de contos mensais, tendo mais significado em termos de liquidez de curto prazo do que os saldos inscritos no Balanço;

- ◆ Outros devedores – Neste caso, os saldos de Balanço devem ser ajustados pelo menos no que respeita às rubricas “Devedores por financiamentos e participações – OE”, “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” e “Outros devedores”.

Tendo em atenção estas considerações, bem como as análises anteriores, estimaram-se como valores realizáveis a um mês, 186, 210 e 212 milhões de contos, respectivamente, nos finais de 1997, 1998 e 1999.

Neste pressuposto os índices de liquidez geral e imediata calculados a partir dos Balanços, seriam equivalentes respectivamente, em condições normais de actividade, a 3 a 4 meses e um mês de cobranças.

Deve frisar-se que as considerações anteriores não incluem qualquer juízo de valor sobre a sustentabilidade do sistema a longo prazo.

### **12.5– A Acção Social**

A acção social, de acordo com a LBSS, constitui, em conjunto com os regimes contributivo e não contributivo, parte integrante do sistema de segurança social, visando, em comum com estes, fins de protecção social, mas diferenciando-se destes na medida em que o direito às prestações correlativas não se constitui autonomamente, mas depende, em princípio, de outros factores, como seja a condição de rendimentos<sup>1</sup>.

Por outro lado, ainda segundo a LBSS, a acção social é complementar dos referidos regimes, podendo referir-se, de forma genérica, que a acção social visa apoiar e proteger os extractos sociais mais desprotegidos e, tendencialmente, mais vulneráveis a eventuais dificuldades económicas e carências de ordem social/familiar, constituindo-se como instrumento central na prossecução de qualquer política social.

A acção social é principalmente levada a cabo por organismos ou entidades públicas e particulares não lucrativos, com destaque para as IPSS, por via da celebração de acordos que contemplam a prestação de serviços inerentes, bem como a utilização de equipamentos. As instituições de segurança social, essencialmente através dos Estabelecimentos Integrados de Acção Social, podem desenvolver directamente as mesmas actividades.

O apoio às IPSS consiste, nomeadamente, na concessão de subsídios (ao abrigo de acordos de cooperação, subsídios eventuais, subsídios por via do FSS e os apoios através de Programas como sejam o PILAR e o PAII, bem como as transferências destinadas a investimentos por via do PIDDAC) e na disponibilização de equipamentos em quatro áreas de intervenção, integrando cada uma delas um

---

<sup>1</sup> Através de informações prestadas pelo candidato a beneficiário, que poderão ser comprovadas no terreno pelos técnicos de serviço social e/ou serviços de fiscalização.

conjunto de respostas sociais, designadas por valências<sup>1</sup>, onde igualmente se movem os estabelecimentos integrados e a acção social em geral, a saber:

Áreas	Principais Respostas Sociais
Infância e Juventude	Creches; jardins de infância; actividades de tempos livres; lares e internatos para crianças e jovens; estabelecimentos para jovens deficientes; creches familiares; apoio domiciliário.
Família e Comunidade	Albergues nocturnos; refeitórios; centros comunitários.
Invalidez e Reabilitação	Acções de apoio domiciliário; lares residenciais.
Terceira Idade	Lares; centros de dia; centros de convívio; apoio domiciliário.

Das entidades que prosseguem fins de acção social, há uma clara predominância das IPSS, em termos dos subsídios no âmbito dos acordos de cooperação celebrados, sendo neste domínio assumidas pelo Estado obrigações financeiras e de natureza técnica. O valor desta comparticipação financeira é fixado anualmente por protocolo celebrado com as Uniões representativas das instituições ou por Despacho Ministerial, depois de consultados os seus representantes legais, constituindo-se como contrapartida do serviço que prestam.

### 12.5.1– Sistemas de Controlo na Atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo

A relevância, em termos sociais e financeiros, que esta vertente da segurança social tem vindo a assumir, conduziu a que o TC tivesse levado a cabo uma auditoria subordinada ao tema em título, subdividida em duas fases. Sendo a segunda fase essencialmente direccionada para a actividade de um conjunto de IPSS seleccionadas por amostragem, no presente Parecer afigura-se de interesse explicitar as principais conclusões da primeira fase deste trabalho, cujos objectivos foram procurar emitir uma opinião sobre a fiabilidade dos procedimentos e circuitos adoptados e respectivo sistema de controlo interno no que se refere aos serviços do Estado, nomeadamente, instituições de segurança social envolvidas no processo de atribuição de subsídios a IPSS, titulados por acordos de cooperação, cujas conclusões se sintetizam como segue:

- ◆ Quanto ao sistema em geral
  - ◇ As repercussões da actividade das IPSS sobre as Finanças Públicas não se esgotam com as despesas inscritas nas CSS, pois, na sequência do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado;
  - ◇ O custo para o sistema destes apoios às IPSS, numa perspectiva de médio e longo prazos, em face das circunstâncias existentes e emergentes, nomeadamente derivadas do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e seus desenvolvimentos, estão significativamente potenciados e, em consequência, perspectiva-se a colocação de desafios significativos quanto às Instituições a que compete proceder ao controlo interno do sistema;

---

<sup>1</sup> As respostas sociais inclusas no quadro não traduzem todas as intervenções efectuadas no exercício da acção social, visto que, como sistema aberto e dinâmico, admite a implementação de novas respostas, por forma a adequar-se, em cada momento, aos desafios que são postos na dinâmica dos mais diversos contextos sociais, económicos e culturais.



- ◇ O sistema privilegia, por vezes, as organizações mais bem apetrechadas nos esquemas de obtenção de subsídios, podendo decorrer desse facto uma certa falta de equidade, ao beneficiar as IPSS que não sejam, efectivamente, as mais carenciadas, conduzindo, em termos regionais, à manutenção de contrastes sociais entre o litoral e o interior, agravados pela relativa carência de quadros e pessoal especializado. Sendo assim, a distribuição de subsídios e outros apoios, deveria ser orientada em função de uma carta social fundamentada nas reais necessidades que se fazem sentir a nível local.
- ◆ **Processo orçamental**
  - ◇ Os valores relativos ao *Orçamento Corrente* vão sendo processados desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativas ao *Orçamento Programa*, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano. Este procedimento não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, acarretando consequências negativas para as IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades.
- ◆ **Controlo interno exercido pelos ex-CRSS/SRR**
  - ◇ Relativamente ao trabalho desenvolvido pelos serviços de inspecção interna dos ex-SSR/CRSS, afigura-se não existir uma orientação para a área da fiscalização das IPSS;
  - ◇ No entanto, aos Serviços de Acção Social integrados nos ex-SSR e CRSS, 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.
- ◆ **Controlo interno exercido pelas Inspeções de nível superior**
  - ◇ Quanto ao controlo estratégico, a Lei aponta que este seja efectuado pelo IGFSS e pela IGF; no entanto, do observado pode inferir-se que o primeiro organismo parece ter, por enquanto, apenas um papel significativo a nível de controlo sectorial, nomeadamente quanto ao processo orçamental e à centralização da informação financeira relativa aos apoios concedidos a IPSS;
  - ◇ As inspeções internas de nível superior aos referidos serviços, são efectuadas pela IGMTS de uma forma habitual e sistemática e por parte da IGF, como actividade mais recente.



## 12.5.2 – Evolução global e por áreas sociais

As despesas correntes inscritas nas CSS, com acção social, têm revelado, em comparação com as prestações sociais em geral, um crescimento relativamente elevado (ver ponto 12.3.4.1).

O quadro seguinte confirma essa evolução, no que respeita ao quinquénio 1995/99<sup>1</sup>.

**Quadro XII.46 – Evolução das Despesas Correntes com Prestações de Acção Social no período 1995/99**

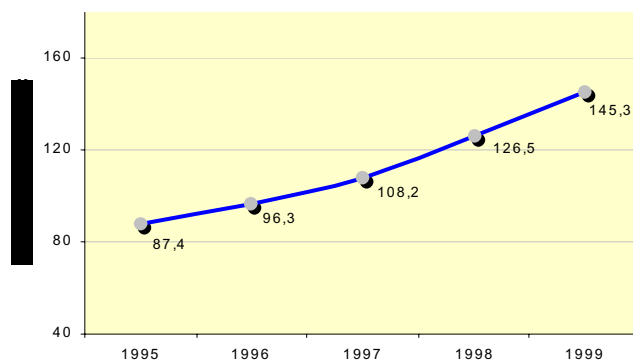
(em milhões de contos)

	1995	1996	1997	1998	1999	% 1995/96	% 1996/97	% 1997/98	% 1998/99
<b>Despesa</b>	87,4	96,3	108,2	126,5	145,3	10,2	12,4	16,9	14,9

Fonte: CSS de 1995 a 1999

O gráfico que segue reflecte os valores inscritos no quadro anterior:

**Gráfico XII.11 – Evolução da Despesa com Prestações de Acção Social de 1995/99**



Sendo o crescimento contínuo ao longo do período considerado, verifica-se que o valor das prestações de acção social, atingiu, em 1999, os 145,3 milhões de contos, significando um crescimento, relativamente a 1998, de 14,9%, um pouco inferior ao período transacto (16,9%).

A desagregação dos valores globais por área social e pelas instituições beneficiárias mais significativas – IPSS e estabelecimentos integrados – e a respectiva evolução no triénio 1997/99 encontra-se espelhada no quadro seguinte:

<sup>1</sup> A despesa de 1995 inclui os valores relativos às Caixas não articuladas.



**Quadro XII.47 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1997/99**

(em milhares de contos)

Áreas e Rubricas	Valores Anuais			Absolutos		Relativos	
	1997	1998	1999	1997/98	1998/99	1997/98	1998/99
<b>Subsídios a IPSS com acordo</b>	<b>77.564,6</b>	<b>90.576,2</b>	<b>104.024,5</b>	<b>13.011,6</b>	<b>13.448,3</b>	<b>16,8</b>	<b>14,8</b>
Infância e Juventude	39.063,2	44.714,3	50.615,6	5.651,1	5.901,3	14,5	13,2
Família e Comunidade	2.954,0	4.227,4	4.358,2	1.273,4	130,8	43,1	3,1
Invalidez e Reabilitação	7.095,3	8.606,9	10.069,1	1.511,6	1.462,2	21,3	17,0
Terceira Idade	28.452,1	33.027,6	38.981,6	4.575,5	5.954,0	16,1	18,0
<b>Func. Estabelecimentos Integrados</b>	<b>13.421,7</b>	<b>14.125,7</b>	<b>15.099,8</b>	<b>704,0</b>	<b>974,1</b>	<b>5,2</b>	<b>6,9</b>
Infância e Juventude	7.900,2	8.270,3	8.305,9	370,1	35,6	4,7	0,4
Família e Comunidade	632,1	650,5	821,3	18,4	170,8	2,9	26,3
Invalidez e Reabilitação	874,0	852,7	1.200,2	(21,3)	347,5	(2,4)	40,8
Terceira Idade	4.015,4	4.352,2	4.772,4	336,8	420,2	8,4	9,7
<b>Subtotal</b>	<b>90.986,3</b>	<b>104.701,9</b>	<b>119.124,3</b>	<b>13.715,6</b>	<b>14.422,4</b>	<b>15,1</b>	<b>13,8</b>
Outras despesas	17.191,5	21.760,7	26.223,3	4.569,2	4.462,6	26,6	20,5
<b>Total</b>	<b>108.177,8</b>	<b>126.462,6</b>	<b>145.347,6</b>	<b>18.284,8</b>	<b>18.885,0</b>	<b>16,9</b>	<b>14,9</b>

Fonte: Mapa -XXXII das CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Observa-se, em conformidade com o quadro anterior:

- ◆ São corroboradas as afirmações anteriormente expostas relativas à hegemonia detida pelas IPSS nesta área, salientando-se que, em 1999, do total das despesas, cerca de 71,6%, foi canalizado para estas instituições, enquanto as despesas afectas aos estabelecimentos integrados representam apenas 10,3% do montante total despendido;
- ◆ A despesa remanescente, agrupada em *Outras despesas*, inclui ainda outras formas de apoio a IPSS, como é o caso dos subsídios eventuais, o que, caso se considerassem conjuntamente com as anteriores, empolvaria ainda mais a posição das IPSS neste domínio;
- ◆ A taxa de crescimento registada no volume das despesas com subsídios a IPSS, em 1999, 14,8%, manifesta, à semelhança do ocorrido no período transacto, uma correlação notória com a evolução verificada no total das despesas correntes com prestações de acção social.

### 12.5.3 – Distribuição Regional (Continente) dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais

Da desagregação, por áreas sociais e CRSS, dos subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação resulta o quadro que segue. De referir que os valores inscritos neste quadro, quando comparados com os do Mapa XXXII das CSS, apresentam algumas divergências que provêm de algumas reclassificações da despesa efectuada pelo IGFSS.

**Quadro XII.48 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e CRSS do Continente em 1999**

(em milhares de contos)

CRSS	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		Total	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Norte	16.371,3	17,3	886,0	0,9	2.394,6	2,5	9.299,6	9,8	28.951,5	30,6
Centro	14.144,4	14,9	775,1	0,8	2.243,4	2,4	11.309,0	11,9	28.471,9	30,1
LVT	12.825,9	13,6	1.374,2	1,5	2.705,4	2,9	8.287,0	8,8	25.192,5	26,6
Alentejo	2.628,6	2,8	94,6	0,1	530,9	0,6	4.509,1	4,8	7.763,2	8,2
Algarve	2.184,7	2,3	211,2	0,2	273,3	0,3	1.598,6	1,7	4.267,8	4,5
<b>Total</b>	<b>48.154,9</b>	<b>50,9</b>	<b>3.341,1</b>	<b>3,5</b>	<b>8.147,6</b>	<b>8,6</b>	<b>35.003,3</b>	<b>37,0</b>	<b>94.646,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CRSS e SSR

A leitura deste quadro permite as seguintes constatações:

- ◆ A despesa com subsídios a IPSS referente a acordos de cooperação, no Continente, ascendeu, em 1999, a 94,6 milhões de contos, o que significou um acréscimo absoluto, relativamente a 1998, de cerca de 12,4 milhões de contos;
- ◆ Da comparação do presente quadro com o dos totais nacionais (104,0 milhões de contos), conclui-se que 91% das despesas realizadas neste domínio foram efectuadas no Continente, tendo sido canalizado para as Regiões Autónomas um montante aproximado de 9,4 milhões de contos;
- ◆ Conjuntamente, os CRSS Norte e Centro auferiram mais de 60% do total dos recursos afectos a esta área, o que representa cerca de 57,5 milhões de contos. O CRSS de LVT apresentou despesas na ordem dos 25,2 milhões de contos, enquanto os do Alentejo e Algarve registaram 7,8 e 4,3 milhões de contos, respectivamente;
- ◆ A “Infância e Juventude” representava 50,9% do total dos gastos (48,2 milhões de contos), sendo claramente hegemónica relativamente às restantes áreas sociais; seguindo-se a “Terceira Idade” com um volume total de despesa na ordem dos 35 milhões de contos, ou seja, 37% do total. As duas restantes áreas sociais, “Invalidez e Reabilitação” e “Família e Comunidade”, representavam, respectivamente, 8,6% e 3,5% da despesa total.

Tendo em atenção o princípio do contraditório, a DGSSS (ex-DGAS), conforme consta do ofício n.º 2056, de 28/5 e textos complementares, insertos no Volume III Anexos, justifica, de uma forma genérica, as observações contidas nos documentos em questão, da seguinte forma:

*“Embora no seu conjunto as asserções e conclusões constantes do relatório em causa não merecem grandes objecções por parte desta Direcção-Geral, nalguns pontos justifica-se informação complementar, uma vez que, a sua enunciação de forma sucinta, não releva os esforços que têm vindo a ser desenvolvidos no sentido do aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados com o controlo dos apoios concedidos às IPSS e à sua correcta utilização pelos beneficiários. Essa informação adicional parece justificar-se, em*



*especial, no que diz respeito ao enquadramento da cooperação e ao respectivo Orçamento-Programa.*

*Por outro lado acrescenta-se alguma informação complementar quanto ao modelo de cooperação e aos princípios em que assenta, consignados, quer no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, quer nos Protocolos de Cooperação celebrados anualmente entre o MTS e as Uniões, nomeadamente o relativo ao ano de 2001.”*

As considerações anteriores, bem como o texto que lhes está anexado, são bastante pertinentes e complementam perfeitamente tudo o que foi dito no que respeita à área de cooperação com as IPSS, no âmbito do sistema de segurança social, devendo, no entanto, acrescentar-se, que em sede de Parecer, o qual abrange um vasto leque de matérias, por vezes não é possível, desenvolver com mais detalhe, determinadas áreas de interesse, que presumivelmente o poderiam merecer.

No entanto, é pertinente tecer os seguintes comentários:

- ◆ Ao referir que se aguarda a clarificação dos conceitos na regulamentação em preparação sobre a LBSSS, parece fora de dúvida que esta afirmação se produz com referência à nova Lei, quando o Parecer sobre a CSS/99, deve ser lido, à luz da Lei então em vigor;
- ◆ O mesmo acontece com a maior parte dos comentários e pontos de vista vertidos nos documentos em questão, os quais não deixam de ter o maior interesse, mas mais numa perspectiva orientada para o futuro;
- ◆ Podendo considerar-se a metodologia orçamental, neste domínio, nomeadamente no que respeita ao Orçamento-Programa, como “sui generis”, coincide com a opinião do TC a ideia de que, em qualquer circunstância, a respectiva preparação “deve ser atempada para ter melhores efeitos”.

## **12.6 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema**

Os OSS e CSS são o reflexo financeiro, não só das políticas de segurança social, mas também das políticas de emprego e formação profissional, as quais, para além de terem reflexos directos nas referidas demonstrações financeiras, se perfilam como factores que implicam, igualmente, custos indirectos para o sistema de segurança social, alguns de complexa avaliação, tendo em conta o sistema de informação existente.

### **12.6.1 – Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego**

O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego<sup>1</sup> são as principais despesas que estão associadas à política de emprego no que se refere às CSS e, em termos de sistema, são considerados como prestações sociais inseridas no regime geral<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O diploma base sobre estes subsídios é o Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, com as alterações subsequentes e conjugado com as Portarias que o regulamentam.

<sup>2</sup> O subsídio de desemprego tem a natureza de seguro social obrigatório, enquanto o subsídio social de desemprego apresenta características específicas que o afastam desse conceito, nomeadamente o depender de condição de recursos e o ter como referência o salário mínimo nacional e não o salário da categoria, como acontece no caso anterior.

Este facto tem a sua génese na criação da taxa social única e conseqüente transferência para a Segurança Social das responsabilidades que incumbiam ao extinto Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego.

No período que decorreu entre 1995 e 1999 os subsídios em questão, cujo conjunto, logo a seguir às pensões, tem a expressão mais significativa em termos de prestações sociais inscritas nos OSS e CSS, evidenciaram a seguinte evolução:

**Quadro XII.49 – Subsídios de Desemprego - 1995/99**

(em milhões de contos)

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de Desemprego	98,1	70,0	94,0	67,7	91,6	68,1	90,1	67,7	99,5	67,8
Subsídio Social de Desemprego	38,7	27,6	42,1	30,3	40,7	30,2	41,1	30,9	43,4	29,6
Outras prestações	3,4	2,4	2,7	2,0	2,3	1,7	1,9	1,4	3,8	2,6
<b>Total</b>	<b>140,2</b>	<b>100,0</b>	<b>138,8</b>	<b>100,0</b>	<b>134,6</b>	<b>100,0</b>	<b>133,1</b>	<b>100,0</b>	<b>146,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS

Deve referir-se que os totais em cada ano, sendo considerados nos Relatórios anexos às CSS como subsídios de desemprego em geral, englobam uma pequena parte, designada por “outras prestações”, que, em 1999, incluiu como factor extraordinário a já referida “compensação por cessação de contratos de trabalho” atribuída aos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira, no montante de 2,2 milhões de contos. O valor remanescente, 1,6 milhões de contos, diz respeito fundamentalmente a “indenizações compensatórias por salários em atraso”.

No que respeita estritamente aos subsídios de desemprego, o quadro anterior suscita os seguintes comentários:

- ◆ 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 conseqüências 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<sup>1</sup>.
- ◆ O subsídio social de desemprego registou, em 1999, o valor de cerca de 43,4 milhões de contos, valor próximo de 1996, oscilando, nos anos restantes do período em questão, à volta dos 40 milhões de contos.

<sup>1</sup> Este Diploma procurou rever e aperfeiçoar o regime de protecção do desemprego, aumentando “a duração da respectiva concessão, designadamente acrescentando ao período inerente à idade do beneficiário, o que decorre da bonificação por extensão da carreira contributiva.”, por outro lado, integrando “a nova medida de subsídio de desemprego parcial ...”, possibilidade que é admitida como inserida “abertamente nas políticas activas”.



O quadro seguinte procura complementar a exposição anterior, explicitando os dados físicos relativos ao número de desempregados registados pelo sistema, com referência a 31 de Dezembro de cada ano:

**Quadro XII.50 – Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1995/99**

(unidades)

	1995		1996		1997		1998		1999 (1)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Subsídio de Desemprego	103.468	56,8	101.129	54,0	92.501	54,4	87.682	52,4	80.538	59,0
Subsídio Social de Desemprego	78.592	43,2	86.075	46,0	77.687	45,6	79.802	47,6	56.003	41,0
<b>Total</b>	<b>182.060</b>	<b>100,0</b>	<b>187.204</b>	<b>100,0</b>	<b>170.188</b>	<b>100,0</b>	<b>167.484</b>	<b>100,0</b>	<b>136.541</b>	<b>100,0</b>

(1) Valores de Agosto relativamente ao SSR de Aveiro e Caixas de Previdência de Jornalistas, bem como valor de Novembro para o SSR de Leiria, não estando disponíveis os elementos de Bragança, Coimbra, Guarda, Portalegre, Setúbal, Viana do Castelo e Vila Real.  
Fonte: IGFSS - Estatísticas da Segurança Social e informação do IIES no que se refere a 1999.

Globalmente, tinha já sido observado no Parecer sobre a CSS/98 que o número de beneficiários em 1995 e 1996 se situava 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 válida, situação que não se compreende dado o lapso de tempo entretanto decorrido.

Com base nos números anteriores e complementarmente a estes, calcularam-se os subsídios médios mensais relativamente às prestações de desemprego ora em causa:

**Quadro XII.51 – Desemprego - Evolução dos Subsídios Médios Mensais – 1995/99**

	1995	1996	1997	1998	1999
Subsídio de Desemprego (milhões de contos)	98,1	94	91,6	91,6	99,5
Número médio de Desempregados	108.208	102.298	96.815	90.042	(1)
<b>Subsídio Médio mensal (em contos)</b>	<b>75,5</b>	<b>76,6</b>	<b>78,9</b>	<b>83,4</b>	<b>(1)</b>
Subsídio Social de Desemprego (milhões de contos)	38,7	42,1	40,7	40,7	43,4
Número médio de Desempregados	73.230	82.334	81.881	78.745	(1)
<b>Subsídio Médio mensal (em contos)</b>	<b>44,1</b>	<b>42,6</b>	<b>41,4</b>	<b>43,5</b>	<b>(1)</b>

(1) Os dados disponíveis não permitem o apuramento destes valores.

Tendo em atenção a limitação decorrente da já referida carência de elementos, no que respeita a 1999, nada se pode acrescentar nesta matéria relativamente ao Parecer antecedente, isto é, que o subsídio médio mensal de desemprego tem denotado tendência de crescimento, enquanto o subsídio social teve, em termos médios mensais, um comportamento mais irregular até 1998. Deve acrescentar-se que o subsídio de desemprego apresenta valores médios bastante superiores ao subsídio social, facto que deriva da base de cálculo que lhes está subjacente.

As situações de desemprego associadas ao subsídio de desemprego propriamente dito têm reflexos indirectos para o sistema, em termos de quebra de receitas que correspondem às contribuições que cessam quando os beneficiários passam à situação de desempregados.

Dado que não se dispõe do valor dos salários médios dos trabalhadores desempregados, a exemplo do Parecer sobre a CSS/98, optou-se por efectuar a estimativa dos reflexos financeiros para o sistema da situação em questão, considerando que o valor deste subsídio é calculado em 65% do salário base e que se pode presumir que, em relação aos trabalhadores em questão, se aplicaria a taxa social única de 34,75%, imediatamente antes de passarem à situação de desemprego.

Com base nestes pressupostos, construiu-se o seguinte quadro:

**Quadro XII.52 – Evolução das Estimativas de perda de Contribuições para o Sistema**

	(em milhões de contos)				
	1995	1996	1997	1998	1999
Subsídio de Desemprego	98,1	94,0	91,6	90,1	99,5
Estimativa dos salários base	150,9	144,6	140,9	138,6	153,1
Estimativa da perda de contribuições	52,4	50,2	49,0	48,2	53,2

Pode inferir-se que a perda mínima de contribuições tendo por origem o fenómeno do desemprego se pode estimar pelo menos em cerca de 50 milhões de contos anuais, pois pode presumir-se a existência de valores superiores, considerando, por exemplo, os desempregados que não beneficiam de subsídio de desemprego.

## 12.6.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

Para além dos apoios prestados pelo sistema aos beneficiários na situação de desemprego, considerados como prestação social no âmbito das obrigações que são imputadas ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem no actual sistema, o OSS e a CSS comportam outras vertentes quanto ao problema do emprego, que se traduzem em receitas, despesas e transferências.

### 12.6.2.1 – Despesas com emprego e formação profissional

Considerando, quanto ao período 1997/99, as despesas que podem ser imputadas às políticas de emprego e formação profissional, elencadas por origens de financiamento e rubricas orçamentais, a situação apresentava-se como segue:



**Quadro XII.53 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional**

(em milhares de contos)

Anos	1997	1998	1999
Financiamento por transferências do OSS:			
Comp. pública nacional das acções de formação profissional	13.507,8	25.891,4	19.910,4
Transferências correntes para emprego e form. profissional	61.578,0	65.359,0	71.634,0
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho	2.482,0	2.689,0	2.944,0
Transferências correntes para o INOFOR	0,0	647,6	827,9
Indemnização compensatória para salários em atraso	2.307,8	1.843,7	1.618,4
Compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (Lay-off)	21,8	22,9	40,9
Subsídio de residência	0,6	0,0	0,0
Garantia salarial	4,9	27,1	1,6
<b>Subtotais</b>	<b>79.902,9</b>	<b>96.480,7</b>	<b>96.977,2</b>
Financiamento por transferências do OE:			
Subsídio de inserção de jovens na vida activa	33,8	8,7	0,1
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	951,8	283,3	120,0
<b>Subtotais</b>	<b>985,6</b>	<b>292,0</b>	<b>120,1</b>
Com financiamentos comunitários – FSE:			
Componente comunitária das acções de formação profissional	96.595,7	121.898,6	152.356,9
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva <sup>(1)</sup>	1.962,1	439,0	1.755,2
<b>Subtotais</b>	<b>98.557,8</b>	<b>122.337,6</b>	<b>154.122,1</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>179.446,3</b>	<b>219.110,3</b>	<b>251.219,4</b>

<sup>(1)</sup> O valor a considerar deveria ser o custo para o sistema decorrente das isenções contributivas. Dado que os custos em questão não são conhecidos de forma directa pelo sistema, optou-se por considerar como despesa a receita proveniente da UE para esses fins.

Fonte: IGFSS

Como se pode verificar, de acordo com os critérios adoptados, o custo das políticas de emprego e formação profissional para o sistema, 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%.

Esta evolução está ligada à contrapartida aos apoios do FSE para fins de formação profissional que se constituem como a principal parcela deste conjunto (61,3% em 1999), seguindo-se o suporte dado pelo OSS (38,5% no mesmo ano).

### 12.6.2.2 – Outros apoios ao emprego

Independentemente das observações anteriores, o sistema admite outras formas de apoio ao emprego, como sejam as reformas antecipadas e as diversas medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego.

Deve frisar-se em primeira análise que o Tribunal não pode deixar de reiterar a recomendação já formulada no ano transacto de que seja melhorado e desenvolvido o sistema de informação disponível



sobre a matéria, por forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

Em seguida, e a exemplo do Parecer sobre a CSS/98, passa-se a comentar o seguinte:

- a) **Políticas activas de emprego**<sup>1</sup> – Em primeiro lugar, deve referir-se que o sistema tem vindo a suportar grande parte do esforço financeiro, como consequência da **isenção**, total ou parcial de contribuições, condicionadas por situações de primeiro emprego e desemprego de longa duração, bem como, em certa medida e em função das circunstâncias concretas, a **redução** permanente de contribuições, nomeadamente, por exemplo, no que respeita a actividades sem fins lucrativos, admissão de trabalhadores deficientes e situações de pré-reforma.

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), a perda de receita estimada pelo IGFSS foi, em 1999, de 11,8 milhões de contos, a qual foi parcialmente compensada por parte do FSE apenas em cerca de 1,8 milhões de contos (quadro acima).

Quanto à *redução de contribuições*, segundo o IGFSS, o número de entidades empregadoras e beneficiários envolvidos, em 1998, era, respectivamente, de 20.102 empresas e 256.095 beneficiários, na sua maior parte dizendo respeito a actividades sem fins lucrativos, nomeadamente IPSS. Quanto a 1999, os dados disponibilizados pelo IIES, não são homogêneos, tendo em atenção que em relação a uma parte significativa dos distritos os elementos não dizem respeito a Dezembro, mas são relativos a Julho (Lisboa), Agosto (Aveiro, Faro e Porto) e Outubro (Açores), indiciando uma redução do número de organizações beneficiadas e do número de beneficiários, tendência que no entanto se afigura carecer de confirmação mais cabal.

Os elementos disponíveis em anos anteriores, quanto à perda de receitas relacionadas com esta política, eram bastante incompletos, pois não englobavam a totalidade dos serviços Sub-regionais, mas atingiam, mesmo assim, os valores de 26,0 milhões de contos e 21,3 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1998. Quanto a 1999 não se dispõe de qualquer estimativa.

b) **Reformas antecipadas**

Segundo o apuramento efectuado pelo IGFSS o número de beneficiários em situação de reforma antecipada tinha atingido, em 1998, as 36.360 indivíduos, envolvendo custos, em parte considerados como “Pensões”, assim como subsídios de desemprego, que se estimavam em cerca de 44,5 milhões de contos e dizendo respeito na sua maior parte a trabalhadores desempregados, que se encontravam perto da idade prevista pelo sistema para a respectiva reforma, isto é, 25.903 indivíduos, ou seja, cerca de 71,2% do total dos reformados em antecipação.

Em 1999, segundo o IIES, o número de beneficiários da medida era de 28.877, dos quais, cerca de 69,4% eram desempregados nas mesmas condições dos indicados anteriormente (20.054), não se dispondo de elementos quanto aos custos envolvidos para o sistema.

---

<sup>1</sup> Insere-se nesta lógica o “subsídio de desemprego parcial”, previsto no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.



## 12.7 – Rendimento Mínimo Garantido

Com os dados disponíveis referentes ao período que vai da fase experimental (iniciada em Junho de 1996) até ao final de 1999, é possível fazer uma análise sumária de algumas das características patenteadas por este instrumento de combate à pobreza e exclusão social, nomeadamente, no que concerne à sua execução orçamental e processual e à caracterização dos agentes beneficiários.

### 12.7.1 – Execução Orçamental

#### 12.7.1.1 – Global

O quadro seguinte expõe o orçamento e a despesa efectuada com o RMG, desde Junho de 1996 até ao final de 1999:

**Quadro XII.54 – Orçamento e Despesa do RMG**

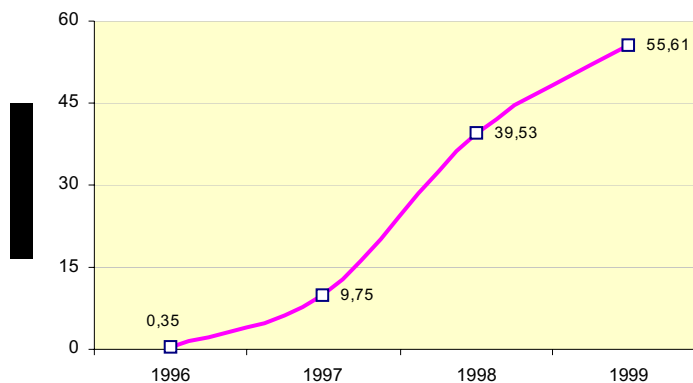
(em contos)

Anos	Orçamento	Orçamento + Saldo do ano anterior	Despesa	Saldo no final do ano
1996	3.500.000	3.500.000	352.818	3.147.182
1997	25.300.000	28.447.182	9.754.817	18.692.365
1998	34.500.000	53.192.365	39.533.984	13.658.381
1999	37.500.000	51.158.381	55.613.424	(4.455.043)
<b>Total</b>			<b>105.255.043</b>	

Fonte: IGFSS

Reflectindo os dados relativos à despesa expostos no quadro anterior, apresenta-se em seguida a expressão gráfica dessa evolução:

**Gráfico XII.12 – Despesa com RMG de 1996/99**



Da análise do quadro e gráfico anteriores pode concluir-se, sumariamente, o seguinte:

- ◆ Desde o início da implementação da medida, incluindo a sua fase experimental, foram gastos 105,3 milhões de contos, 52,8% dos quais, 55,6 milhões de contos, em 1999;
- ◆ Não considerando a fase de transição, de 1996 para 1997, período no qual o acentuado crescimento da despesa, então verificado, se deveu à passagem da fase dos projectos piloto para a generalização da medida a todo o território nacional, a evolução das despesas associadas ao RMG continuou a registar um aumento significativo nos períodos seguintes, atingindo uma variação positiva de 305,3% de 1997 para 1998 e de 40,7% no período seguinte;
- ◆ Em 1999, o saldo transitado do ano anterior, 13,7 milhões de contos, não foi suficiente para colmatar o saldo negativo gerado no ano, 18,1 milhões de contos, tendo-se no final do exercício, pela primeira vez, um saldo deficitário de quase 4,5 milhões de contos, o qual, conforme atrás referido, foi colmatado pelas receitas do regime geral da segurança social (ponto 12.3.4.2.3).



### 12.7.1.2 – Regional

O quadro seguinte desagrega por CRSS e respectivos SSR as despesas efectuadas no âmbito do RMG:

**Quadro XII.55 – Despesa no Triénio 1997/99 por CRSS/SSR**

(em contos)

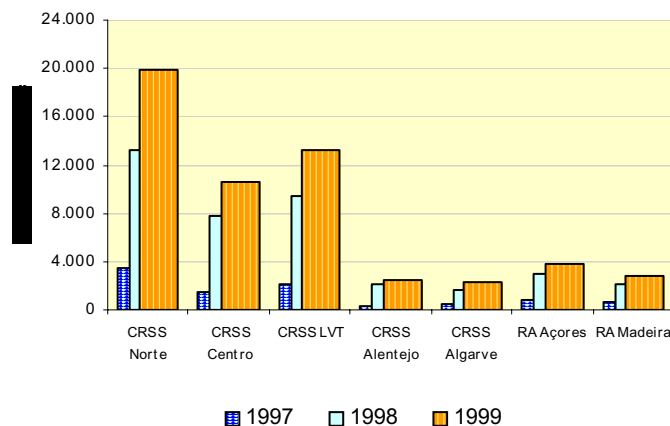
INSTITUIÇÕES	1997	1998	Δ 1997/98	1999	Δ 1988/99
<b>CRSS Norte</b>	<b>3.555.672</b>	<b>13.183.959</b>	<b>271%</b>	<b>19.838.763</b>	<b>50%</b>
SSR de Braga	516.359	1.897.248	267%	2.172.631	15%
SSR de Bragança	258.401	643.395	149%	720.474	12%
SSR do Porto	2.222.485	8.332.570	275%	13.632.119	64%
SSR de Viana do Castelo	221.871	902.851	307%	1.593.966	77%
SSR de Vila Real	336.556	1.407.895	318%	1.719.573	22%
<b>CRSS Centro</b>	<b>1.571.299</b>	<b>7.713.093</b>	<b>391%</b>	<b>10.669.151</b>	<b>38%</b>
SSR de Aveiro	382.783	1.708.986	346%	2.659.882	56%
SSR de Castelo Branco	70.032	314.499	349%	412.205	31%
SSR de Coimbra	401.593	1.342.718	234%	1.773.403	32%
SSR da Guarda	112.103	729.068	550%	922.658	27%
SSR de Leiria	392.838	936.805	138%	1.113.609	19%
SSR de Viseu	211.950	2.681.017	1165%	3.787.394	41%
<b>CRSS LVT</b>	<b>2.126.540</b>	<b>9.393.404</b>	<b>342%</b>	<b>13.269.494</b>	<b>41%</b>
SSR de Lisboa	902.089	5.872.713	551%	8.812.557	50%
SSR de Santarém	653.570	1.544.650	136%	1.738.495	13%
SSR de Setúbal	570.881	1.976.041	246%	2.718.442	38%
<b>CRSS Alentejo</b>	<b>325.490</b>	<b>2.084.373</b>	<b>540%</b>	<b>2.560.982</b>	<b>23%</b>
SSR de Beja	71.301	929.181	1203%	1.084.281	17%
SSR de Évora	88.672	596.953	573%	667.259	12%
SSR de Portalegre	165.517	558.239	237%	809.442	45%
<b>CRSS Algarve</b>	<b>516.983</b>	<b>1.732.948</b>	<b>235%</b>	<b>2.283.871</b>	<b>32%</b>
GTADS <sup>(1)</sup>	187.476	232.987	24%	378.207	62%
<b>Sub-total do Continente</b>	<b>8.283.460</b>	<b>34.340.764</b>	<b>315%</b>	<b>49.000.468</b>	<b>43%</b>
RA dos Açores	883.475	2.966.859	236%	3.726.000	26%
RA da Madeira	587.882	2.226.361	279%	2.886.956	30%
<b>TOTAL</b>	<b>9.754.817</b>	<b>39.533.984</b>	<b>305%</b>	<b>55.613.424</b>	<b>41%</b>

<sup>(1)</sup> Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social

Fonte: IGFSS

O gráfico seguinte mostra a evolução registada no triénio em cada um dos cinco CRSS do país e nas Regiões Autónomas:

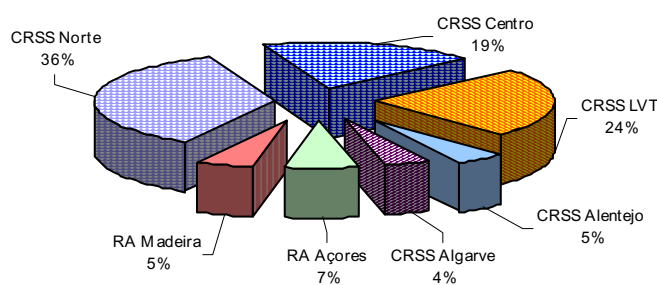
**Gráfico XII.13 – Evolução das Despesas com RMG por CRSS**



Com base na evolução ocorrida de 1998 para 1999, da análise do quadro e gráfico anteriores pode concluir-se o seguinte:

- ◆ O CRSS do Norte é o que apresenta a dinâmica de crescimento mais acentuada, 50%, sendo de destacar, dentro deste, o SSR do Porto, 64%, e, especialmente, o SSR de Viana do Castelo, com a taxa de crescimento mais elevada de todo o território nacional, 77%. A leitura do gráfico abaixo permite visualizar a distribuição das despesas, em 1999, por CRSS, incluindo as regiões autónomas:

**Gráfico XII.14 – Despesas por CRSS e RA**



- ◆ O CRSS que, neste período, apresentou uma taxa de crescimento mais moderada, foi o do Alentejo, 23%, destacando-se, relativamente aos SSR, o de Évora que, a par com o de Bragança, apresentam os mais baixos aumentos relativos de todos os serviços subregionais do país, 12%;
- ◆ Em termos absolutos, é ainda o CRSS do Norte o que maior despesa efectuou com a medida, 19,8 milhões de contos, sendo de realçar, neste contexto, o SSR do Porto, que auferiu cerca de 66,7% desta verba, ou seja, 13,6 milhões de contos;



- ◆ O SSR do Porto foi o que mais gastou de todos os SSR do país, ultrapassando mesmo o despendido no conjunto dos três SSR que compõem o CRSS de LVT e dos seis que integram o CRSS Centro.

### 12.7.1.3 – Pagamentos indevidos

Esta problemática não é específica do RMG, pois alarga-se a outras prestações, tendo vindo a ser nesta perspectiva, um tema focado em todos os Pareceres, com especial relevo para o de 1998. O presente Parecer não foge à regra, sendo este assunto abordado de uma forma geral no ponto 12.9.2.

Apesar de o RMG ser uma nova prestação, não ficou imune ao problema em questão. De qualquer modo, neste capítulo desenvolve-se particularmente o tema sob a óptica do RMG.

Assim, foi solicitada ao IDS informação<sup>1</sup> que traduzisse as ocorrências verificadas em 1999. Como se verificará no quadro seguinte, os dados disponibilizados, por serem, por uma lado, incompletos e, por outro, heterogéneos em termos temporais, não possibilitam uma análise mais aprofundada, nomeadamente, a determinação da proporção de pagamentos indevidos face aos montantes gastos com a medida em 1999 que se poderia constituir como um indicador para uma avaliação da referida capacidade.

---

<sup>1</sup> A referida informação foi obtida pelo IDS junto dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social (CDSSS) e Regiões Autónomas por serem estas as entidades com competência nesta matéria. Note-se que a não inclusão dos dados referentes às RA se deve ao facto de não ser possível aferir os montantes relativos às prestações do RMG já que, os valores disponibilizados, respeitam ao total dos processamentos indevidos de todas as prestações da Segurança Social.

**Quadro XII.56 – Prestações do RMG Indevidamente Pagos pelos SSR e Respectiva Recuperação**

(em contos)

	SSR	Pagamentos Indevidos	Valor Recuperado	% de Recuperação
<b>Referente apenas a 1999</b>	Bragança	85.312	32.981	38,7
	Vila Real	14.839	1.828	12,3
	Braga	62.910	–	*
	Viana do Castelo	123.630	1.214	1,0
	Leiria	113.879	47.940	42,1
	Aveiro	115.070	42.936	37,3
	Castelo Branco	5.378	2.699	50,2
	Viseu	7.820	7.523	96,2
	Guarda	59.366	13.061	22,0
	Portalegre	23.083	17.513	75,9
	Évora	74.879	0	0,0
	Beja	55.281	30.931	56,0
	Faro	71.208	0	0,0
	<b>Total</b>	<b>812.655</b>	<b>198.626</b>	<b>24,4</b>
<b>Acumulado até 1999</b>	Porto	871.803	566.868	65,0
	Lisboa	31.940	3.659	11,5
	Santarém	294.439	68.317	23,2
	Setúbal	236.532	65.735	27,8
	<b>Total</b>	<b>1.434.714</b>	<b>704.579</b>	<b>49,1</b>
<b>Acumulado até Junho de 2000</b>	Coimbra	186.271	48.120	25,8
	<b>Total</b>	<b>186.271</b>	<b>48.120</b>	<b>25,8</b>

\* Não foi possível apurar os valores recuperados uma vez que a aplicação existente na altura (1999) não previa a programação para o controlo de débitos. De acordo com o CDSSS de Braga o serviço controlava a situação através da introdução dos débitos na Base de Dados Regional, não sendo possível saber o valor recuperado do RMG, dado que a aplicação informática existente não permitia o lançamento dos créditos por prestação.

Fonte: IDS - Gabinete de Sistemas de Informação

Como se constata, pelas razões atrás apontadas, os dados vertidos no quadro anterior não permitem a formalização de observações quanto aos procedimentos adoptados pelos ex-SSR para a resolução deste problema e respectiva avaliação, reiterando-se, assim, a recomendação n.º 13 constante do Relatório de Auditoria n.º 2/2000 – 2.ª Secção (Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido)<sup>1</sup>, nos seguintes termos: “*Devem os serviços desenvolver esforços no sentido de, a todo o momento, dispor de informação sobre pagamentos incorrectos e criar os mecanismos necessários à sua recuperação.*”

No entanto, ainda assim, feita uma leitura parcelar desses dados é possível aventar as seguintes observações:

<sup>1</sup> Publicado no website do TC em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)



- ◆ Existem pagamentos indevidos<sup>1</sup> e a taxa de recuperação é baixa, carecendo a informação de melhorias que tornem possível uma análise crítica do sistema também em relação a este aspecto;
- ◆ Relacionando os valores inscritos no quadro anterior *referentes apenas a 1999* com os totais despendidos com a medida, nesse ano, em cada um dos CRSS que apresentam esses tipo de dados, observa-se o seguinte:
  - ◇ De um total de 15,3 milhões de contos gastos com o RMG nos CRSS considerados, registaram-se 5,3% de pagamentos indevidos, 812,7 milhares de contos, tendo-se recuperado 198,6 milhares de contos, ou seja, 24,4% do total das prestações indevidamente pagas;
  - ◇ Neste universo, a percentagem de pagamentos indevidos situa-se entre 0,9% e 7,8%, com excepção dos CRSS de Leiria, Évora e Bragança que apresentam, respectivamente, 10,2%, 11,2% e 11,8%;
- ◆ Os procedimentos adoptados pelos diferentes ex-SSR e Regiões Autónomas para a detecção e recuperação destes pagamentos não estão homogeneizados, afigurando-se não existir uma política concertada neste domínio de que é paradigma o caso do CDSSS de Braga, sabendo-se, por outro lado, que inexistente o cruzamento de informação do RMG com a restante informação disponível na Segurança Social;
- ◆ No caso das Regiões Autónomas não foi possível aferir os montantes indevidamente pagos e respectiva recuperação visto serem considerados conjuntamente com o mesmo tipo de pagamentos efectuados em todas as prestações de Segurança Social, incluindo pensões. Esta situação denota e reforça a ideia de ausência de harmonização procedimental;
- ◆ Os ex-SSR de Évora e Faro, apesar de terem detectado, em 1999, respectivamente, 74,9 e 71,2 milhares de contos de pagamentos indevidos, apresentam, no mesmo período, uma taxa de recuperação nula.

Como se conclui da exposição anterior, urge que se produza informação fidedigna e homogénea que permita, num futuro próximo, a feitura de uma avaliação sustentada desta política social, no sentido de, permanentemente, a corrigir e melhorar, optimizando a sua aplicação e salvaguardando a racionalidade do esforço financeiro efectuado pelo Estado e, em última análise, pelos cidadãos contribuintes.

### 12.7.2 – Evolução e análise dos dados físicos relativos à Medida

A análise que se segue, feita com base nos dados físicos disponibilizados relativos ao RMG, assenta, fundamentalmente, em dois pilares: os *níveis de execução processual e as cessações ocorridas*; e a *caracterização das famílias e indivíduos beneficiários*, tendo subjacentes o universo de beneficiários, famílias e indivíduos, e a respectiva distribuição regional.

---

<sup>1</sup> Independentemente das prestações indevidas inerentes ao próprio sistema (ver ponto 12.9.2), o n.º 2 do art.º 14 da Lei n.º 19-A/96, de 26 de Junho considera como prestações indevidamente pagas as “*cujas concessão tenha por base declarações falsas ou tenha resultado de omissão de declarações legalmente exigidas*”



### 12.7.2.1 – Distribuição regional do número de beneficiários

O quadro e gráfico seguintes apresentam o número de famílias e indivíduos, que são ou foram beneficiários da medida até 31/12/99, por região, e a respectiva média e a sua representatividade face à população residente em cada uma delas:

**Quadro XII.57 – RMG - Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/99**

Região	Famílias	Indivíduos	Média de Indivíduos por família
Norte	55.499	163.310	2,9
Centro	28.854	83.022	2,9
LVT	32.201	92.863	2,9
Alentejo	6.805	20.870	3,1
Algarve	6.023	18.930	3,1
Açores	8.598	30.837	3,6
Madeira	7.220	22.071	3,1
<b>Total</b>	<b>145.200</b>	<b>431.903</b>	<b>3,0</b>

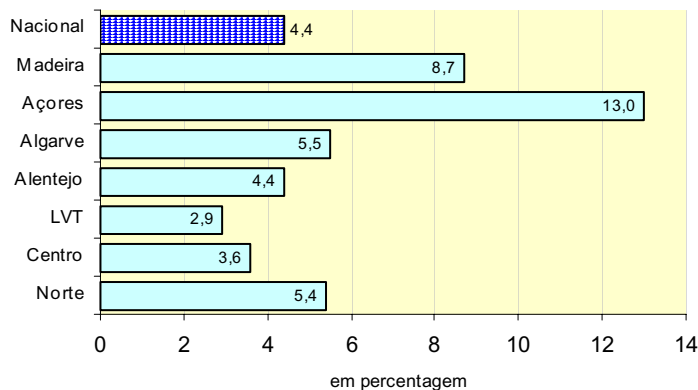
Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

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. Relativamente a esta questão, a RA dos Açores apresenta o valor mais desfasado da média nacional, atingindo as 3,6 pessoas por agregado, enquanto nas restantes regiões essa média varia entre 2,9 e 3,1 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. No gráfico seguinte apresenta-se a percentagem de beneficiários da medida face à população residente em cada uma das regiões, comparando-as com a verificada no país:



**Gráfico XII.15 – RMG - Percentagem da População Residente Beneficiária do RMG por Região**



Fonte: IDS - Gabinete de Sistemas de Informação

Relativamente à percentagem de beneficiários da medida no todo nacional face à população residente, 4,4%, a RA dos Açores é a região com um desfasamento mais acentuado, sendo que, dos 237.200 residentes, em 1999, 13% eram beneficiários do RMG, ou seja, 30.837 indivíduos. A RA da Madeira, embora de forma mais ligeira, também se afasta da proporção nacional, apresentando uma percentagem de quase o dobro da verificada no país, 8,7%, levando a concluir que é nos territórios insulares onde se concentram, em termos relativos, os maiores nichos de pobreza. A região Norte, atendendo à sua elevada densidade populacional (quase 1/3 da população nacional), apresenta, também, níveis de pobreza significativos, 5,4% dos residentes.

### 12.7.2.2 – Níveis de Execução processual

#### 12.7.2.2.1 – Processos Entrados e Analisados

O quadro abaixo reflecte o ponto da situação no final de 1999 relativa ao número de processos, por CRSS e Regiões Autónomas, que deram entrada nos serviços e os que, entretanto, foram analisados:

**Quadro XII.58 – RMG - Processos Entrados e Analisados**

Região	Processos Entrados	Processos Analisados	%
Norte	128.535	114.187	88,8
Centro	69.266	59.622	86,1
LVT	78.146	70.425	90,1
Alentejo	14.697	13.096	89,1
Algarve	11.711	10.212	87,2
Açores	17.716	15.849	89,5
Madeira	18.243	16.938	92,8
<b>Total</b>	<b>338.314</b>	<b>300.329</b>	<b>88,8</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Constata-se que, do total de processos entrados, 338.314, quase 89% foi analisado, não se notando, da leitura individual de cada CRSS e RA, grandes discrepâncias em relação a esta taxa de execução. De referir que foi na região Norte onde se registou um maior número de entradas de processos, cerca de 38% do total, situando-se o Algarve no extremo oposto, com apenas 3,5%.

Relativamente aos níveis de deferimento/indeferimento, a situação é a que segue:

**Quadro XII.59 – RMG - Processos Deferidos/Indeferidos**

Região	Processos Analisados	Deferidos	%	Indeferidos	%
Norte	114.187	67.530	59,1	46.657	40,9
Centro	59.622	39.326	66,0	20.296	34,0
LVT	70.425	44.414	63,1	26.011	36,9
Alentejo	13.096	9.051	69,1	4.045	30,9
Algarve	10.212	7.116	69,7	3.096	30,3
Açores	15.849	11.404	72,0	4.445	28,0
Madeira	16.938	8.900	52,5	8.038	47,5
<b>Total</b>	<b>300.329</b>	<b>187.741</b>	<b>62,5</b>	<b>112.588</b>	<b>37,5</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Dos total dos processos analisados, 187.741 obtiveram despacho favorável, o que corresponde a uma taxa de deferimento na ordem dos 62,5%. No que concerne às diferentes regiões, destaque para o desfasamento, relativamente ao todo nacional, de 10 pontos percentuais, acima no caso dos Açores e abaixo no da Madeira, verificados nas RA.



### 12.7.2.2.2 – Cessação dos processos e respectivos motivos

Veja-se agora o que se verificou relativamente à cessação das prestações e quais os principais motivos que concorreram para que tal sucedesse. O quadro abaixo reflecte os acordos cessados e os que permanecem em vigor, até 31/12/1999:

**Quadro XII.60 – RMG - Processos Cessados e Não Cessados**

<b>Região</b>	<b>Deferidos</b>	<b>Não Cessados</b>	<b>%</b>	<b>Cessados</b>	<b>%</b>
Norte	67.530	55.499	82,2	12.031	17,8
Centro	39.326	28.854	73,4	10.472	26,6
LVT	44.414	32.201	72,5	12.213	27,5
Alentejo	9.051	6.805	75,2	2.246	24,8
Algarve	7.116	6.023	84,6	1.093	15,4
Açores	11.404	8.598	75,4	2.806	24,6
Madeira	8.900	7.220	81,1	1.680	18,9
<b>Total</b>	<b>187.741</b>	<b>145.200</b>	<b>77,3</b>	<b>42.541</b>	<b>22,7</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Até ao final de 1999 foram cessados 42.541 processos, correspondendo a 22,7% do total dos deferimentos. A região onde se verificaram mais cessações foi a de Lisboa e Vale do Tejo, 12.213, correspondendo a uma taxa de cessação de 27,5%. Situação oposta verificou-se na região do Algarve com apenas 15,4% de cessações.

Excluindo desta análise os processos cessados no período experimental<sup>1</sup>, os motivos das cessações das prestações encontram-se espelhados no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Segundo informação do IDS, a recolha e tratamento dos elementos relativos aos motivos da cessação das prestações só se iniciou após a generalização.

**Quadro XII.61 – RMG - Motivos de Cessação**

Regiões	Alteração de rendimentos			Deixou de ter residência legal em Portugal	Não cumprimento das obrigações assumidas no acordo	Não foi celebrado acordo de inserção por motivos imputáveis ao interessado	Outros	Total
	1	2	3					
Norte	7.312	190	85	238	455	523	1.544	<b>10.347</b>
Centro	4.594	198	680	309	1.150	693	993	<b>8.617</b>
LVT	5.625	238	168	66	1.422	746	1.672	<b>9.937</b>
Alentejo	1.037	62	82	83	248	186	245	<b>1.943</b>
Algarve	425	21	9	18	57	132	118	<b>780</b>
Açores	979	78	36	176	380	93	618	<b>2.360</b>
Madeira	717	65	151	98	85	91	42	<b>1.249</b>
<b>Total</b>	<b>20.689</b>	<b>852</b>	<b>1.211</b>	<b>988</b>	<b>3.797</b>	<b>2.464</b>	<b>5.232</b>	<b>35.233</b>

1 – Deixou de se verificar a situação de grave carência económica

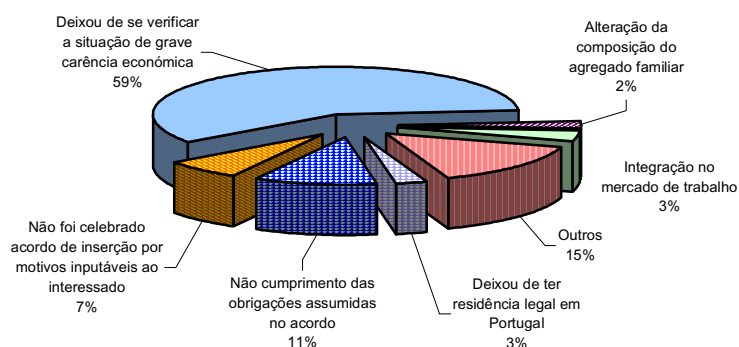
2 – Alteração da composição do agregado familiar

3 – Integração no mercado de trabalho

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

O gráfico abaixo mostra a distribuição, por motivo, da cessação das prestações:

**Gráfico XII.16 – RMG - Motivos da Cessação da Prestação**



Analisando o quadro e gráfico anteriores conclui-se o seguinte:

- ◆ A alteração de rendimentos é a causa de 64% do total das cessações ocorridas até ao final de 1999, sendo que, destes, 59% ocorreram na sequência de uma melhoria dos rendimentos do agregado familiar, deixando, assim, de consubstanciar uma *situação de grave carência económica*, condição necessária para aceder à medida; 2% deveu-se à *alteração da composição do agregado familiar* e, por último, 3% é respeitante à autonomização por via da *integração no mercado de trabalho*;

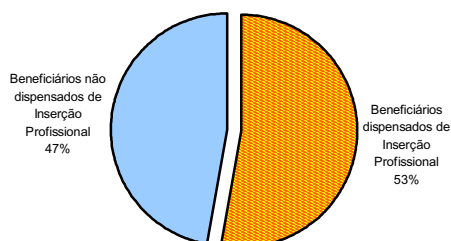


- ◆ O *incumprimento das obrigações* assumidas no acordo de inserção é o segundo motivo de cessação mais relevante (excluindo o motivo residual “*Outros*”), representando 11% do total;
- ◆ 7% das cessações foram motivadas pela *não celebração do acordo de inserção*;
- ◆ A análise por regiões revela algumas disparidades relativamente à análise global do país; vejamos as mais significativas:
  - ◇ O cancelamento por *alteração de rendimentos* representa na Madeira cerca de 75% do total das cessações ocorridas, sendo, relativamente a este aspecto, acompanhada de perto pela região Norte, com 73,3% de cancelamentos por esta razão; na RA dos Açores essa percentagem desce para os 46%, correspondendo à mais baixa de todo o território nacional;
  - ◇ A *não celebração de acordo de inserção*, que no país representa apenas 7% do total das cessações, sobe para cerca de 17% no Algarve.

#### 12.7.2.2.3 – Acordos de inserção – caracterização

Em termos de inserção profissional o gráfico abaixo apresenta, relativamente aos beneficiários que recebiam a prestação em Setembro de 1999<sup>1</sup>, os dispensados e não dispensados deste procedimento:

Gráfico XII.17 – RMG - Inserção Profissional



Verifica-se que dos 415.627 beneficiários que, à data, recebiam a prestação, 219.580, ou seja, 53%, foram dispensados de inserção profissional.

Relativamente aos beneficiários *que não foram dispensados de inserção* o quadro abaixo indica as áreas para que foram encaminhados:

<sup>1</sup> Todos os restantes dados aqui analisados e trabalhados respeitam ao ponto da situação em 31 de Dezembro de 1999, com excepção destes que se reportam a 30 de Setembro de 1999, não se compreendendo a razão para que tal aconteça. No relatório de “Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários” elaborado pela Unidade de Planeamento Estratégico do IDS, entretanto recebido pelo TC, são fornecidos os dados referentes a Dezembro de 1999 mas apenas por áreas de inserção, faltando a distribuição por regiões.

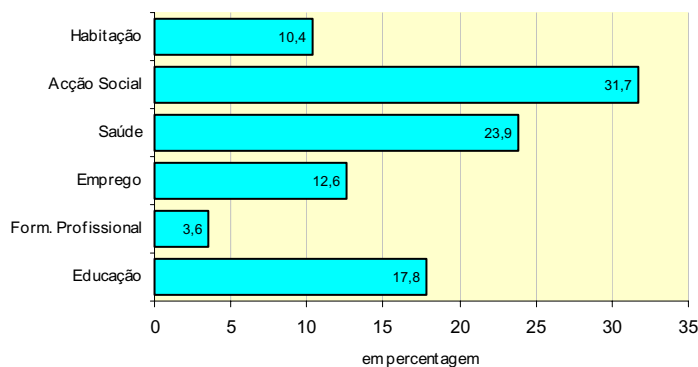
**Quadro XII.62 – RMG - Áreas de Inserção**

Região \ Áreas	Educação	Formação Profissional	Emprego	Saúde	Acção Social	Habituação	Total
Norte	5.770	1.271	5.128	7.021	9.213	4.641	33.044
Centro	5.609	1.050	5.033	9.158	16.791	4.714	42.355
LVT	3.524	1.018	4.025	3.831	7.971	2.513	22.882
Alentejo	1.956	391	1.724	2.484	2.326	873	9.754
Algarve	1.001	157	520	784	613	398	3.473
Açores	7.204	1.017	1.995	9.920	7.066	1.777	28.979
Madeira	2.095	500	818	3.183	4.201	874	11.671
<b>Total</b>	<b>27.159</b>	<b>5.404</b>	<b>19.243</b>	<b>36.381</b>	<b>48.181</b>	<b>15.790</b>	<b>152.158</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Graficamente, apresenta-se a representatividade de cada uma das áreas de inserção:

**Gráfico XII.18 – RMG - Áreas de Inserção**



Da leitura do gráfico e quadros anteriores nota-se que a área de inserção que regista maior número de beneficiários inscritos é a da Acção Social, com 31,7% do total, seguido-se as áreas da saúde e educação, com 23,9% e 17,8%, respectivamente. A área que regista menor afluência é a da formação profissional, com apenas 3,6% das inscrições.



### 12.7.2.3 – Outras características da população beneficiária

#### 12.7.2.3.1 – Distribuição etária

O quadro seguinte divide por escalões etários o universo dos *beneficiários titulares*<sup>1</sup> da medida:

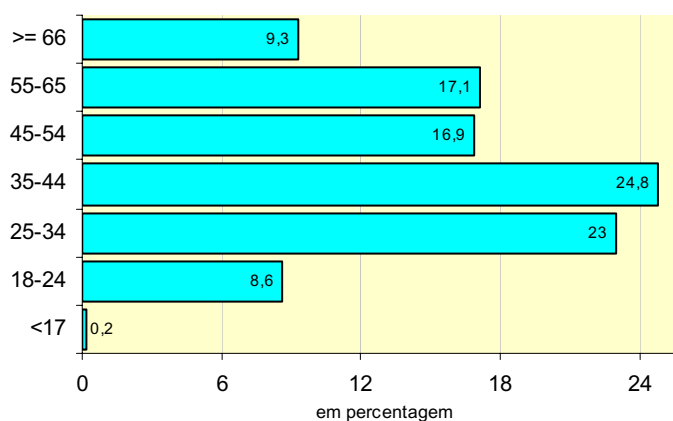
**Quadro XII.63 – RMG - Titulares por Escalão Etário**

Região \ Escalão Etário	<17	18-24	25-34	35-44	45-54	55-65	>= 66	Total
Norte	76	3.984	12.408	13.801	9.034	8.270	3.777	51.350
Centro	59	2.234	5.848	6.746	5.048	6.049	2.870	28.854
LVT	102	3.019	7.457	7.310	5.094	5.446	3.773	32.201
Alentejo	19	992	1.746	1.438	899	981	730	6.805
Algarve	16	486	1.385	1.416	977	915	828	6.023
Açores	8	889	2.148	2.304	1.337	1.078	834	8.598
Madeira	43	466	1.271	1.677	1.296	1.195	279	6.227
<b>Total</b>	<b>323</b>	<b>12.070</b>	<b>32.263</b>	<b>34.692</b>	<b>23.685</b>	<b>23.934</b>	<b>13.091</b>	<b>140.058</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

O gráfico abaixo complementa a informação vertida no quadro anterior, reflectindo, em termos relativos, a expressão percentual de cada uma das faixas etárias consideradas:

**Gráfico XII.19 – RMG - Titulares por Escalão Etário**



<sup>1</sup> Segundo o relatório de “Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários” elaborado pela Unidade de Planeamento Estratégico do IDS os dados relativos à caracterização etária “não contemplam todos os beneficiários titulares por algumas anomalias no tratamento da informação, em fase de resolução”

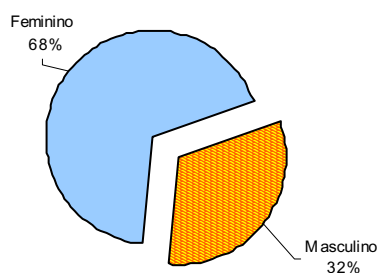


Conclui-se, assim, que:

- ◆ A faixa etária mais representativa é a dos 35-44 anos com cerca de 25% do universo, seguindo-se a que compreende beneficiários com idades entre os 25 e os 34 anos, 23%;
- ◆ Os beneficiários com idades até aos 24 anos representam apenas 8,8% do universo, enquanto os com mais de 65 atingem 9,3%;
- ◆ 34% dos beneficiários têm entre 45 e 65 anos;
- ◆ Cerca de 90% dos beneficiários encontram-se em idade activa, sendo que, destes, 56,4% têm idades compreendidas entre os 18 e os 44 anos.

A expressão gráfica da distribuição do universo dos beneficiários por sexo é a seguinte:

**Gráfico XII.20 – RMG - Titulares por Sexo**



Constata-se que os beneficiários do sexo feminino são largamente maioritários, representando cerca de 68% da população beneficiária. Esta característica é mais acentuada na RA da Madeira onde essa maioria atinge quase os 88%; a RA dos Açores é a região do país onde esta circunstância está mais esbatida, correspondendo o seu universo a 52% de mulheres e 48% de homens.

#### **12.7.2.3.2 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento**

Relativamente aos rendimentos das famílias beneficiárias, apresenta-se de seguida um quadro onde se expõe o número de famílias que possui, de alguma forma, uma fonte de rendimento e as que apenas contam com a prestação do RMG para assegurarem a sua sobrevivência:



**Quadro XII.64 – Famílias Beneficiárias do RMG**

Região	Com Rendimento	%	Sem Rendimento	%	Total
Norte	40.664	73	14.835	27	55.499
Centro	22.593	78	6.261	22	28.854
LVT	20.979	65	11.222	35	32.201
Alentejo	4.606	68	2.199	32	6.805
Algarve	4.623	77	1.400	23	6.023
Açores	7.099	83	1.499	17	8.598
Madeira <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100.564</b>	<b>73</b>	<b>37.416</b>	<b>27</b>	<b>137.980</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

(1) - Os dados da RA da Madeira não estão disponíveis

Apura-se, assim, que, 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. Nesta matéria a RA dos Açores é a que apresenta uma tendência mais desviante em relação ao registo nacional, sendo de salientar que nesta região 83% das famílias beneficiárias apresentam rendimentos.

Considerando as famílias sem rendimento e agrupando-as por tipo de agregado, construiu-se o quadro e gráfico seguintes:

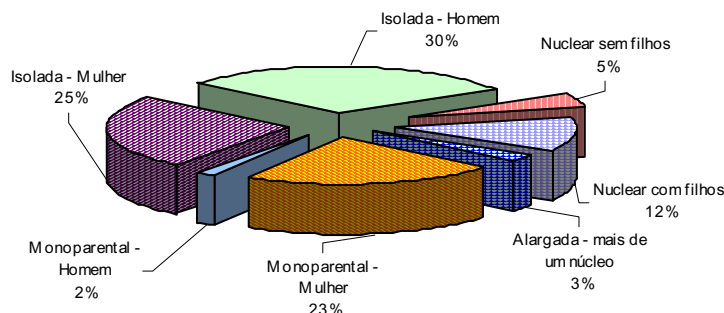
**Quadro XII.65 – RMG - Famílias sem Rendimento**

Tipo Região	Família Nuclear <i>S/ Filhos</i>	Família Nuclear <i>C/ Filhos</i>	Família Alargada <i>Mais de um Núcleo</i>	Família Monoparental <i>Mulher</i>	Família Monoparental <i>Homem</i>	Isolada <i>Mulher</i>	Isolada <i>Homem</i>	Total por Região
	Norte	726	1.726	378	3.063	270	3.742	4.930
Centro	310	598	192	1.217	105	1.886	1.953	6.261
LVT	468	1.180	276	2.978	286	2.689	3.345	11.222
Alentejo	150	496	75	464	36	355	623	2.199
Algarve	64	185	24	436	57	233	401	1.400
Açores	62	221	5	361	14	530	306	1.499
<b>Total</b>	<b>1.780</b>	<b>4.406</b>	<b>950</b>	<b>8.519</b>	<b>768</b>	<b>9.435</b>	<b>11.558</b>	<b>37.416</b>

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Graficamente, apresenta-se a constituição deste universo:

**Gráfico XII.21 – RMG - Famílias sem Rendimento por Tipo de Agregado**



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.

## 12.8 – Dívida relativa a contribuições

### 12.8.1 – Considerações preliminares

A dívida de contribuintes é um dos pontos críticos do sistema de Segurança Social, cuja análise constitui necessariamente um tema obrigatório para a sua avaliação, justificando plenamente o tratamento que lhe tem sido conferido em sucessivos Pareceres, como também o facto de ter vindo a ser objecto de auditorias específicas por parte do TC e dos órgãos internos de inspecção, com realce, em termos do presente Parecer para o Relatório n.º 46/2000 – 2.ª S – Auditoria aos sistemas de cobrança e controlo das contribuições da Segurança Social “follow-up”.

Merecem ainda relevo quanto ao tratamento do tema, no tocante ao exercício de 1999, os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos no seio do IGFSS, através do denominado “Observatório de Empresas”, com destaque para os seguintes:

- ◆ Relatório 1/00 – Dívidas à Segurança Social superiores a 5.000 contos (31/12/1999 – Empresas sem acordo com a Segurança Social;
- ◆ Relatório 3/00 – Dívidas à Segurança social com acordo – Situação a 31/12/1999.

A dívida de contribuintes como fenómeno que vem evidenciando características de persistência e de complexo controlo, é talvez, um dos sintomas mais evidentes da crescente desadequação do aparelho operacional e administrativo do sistema em relação à dinâmica da sociedade onde se insere. O reconhecimento deste facto constitui seguramente uma das motivações mais importantes das alterações legislativas que se vêm verificando desde 1998, os quais assumem pretensões de se constituir como uma ampla reforma do sistema de segurança social, a qual, neste aspecto, tem como vertentes mais significativas as seguintes:

- ◆ A concentração no IGFSS de todo o sistema de cobrança e controlo de contribuições, incluindo a cobrança coerciva;



- ◆ Atribuição ao IIES da responsabilidade de procurar assegurar a adequação do sistema de informação às necessidades de gestão e operação do sistema, bem como, criar e estruturar as necessárias bases de dados de âmbito nacional.

Pode referir-se que o exercício de 1999 se inseriu numa fase que pode ser considerada de transição, não permitindo, portanto, emitir juízos de valor, mesmo que condicionais, sobre a justeza das reformas empreendidas. Apenas se podem confirmar, como se verá, alguns dos aspectos que se vêm reputando de negativos, mas que se aplicam ainda, praticamente por inteiro, a um sistema que se espera ver efectivamente reformado a curto prazo.

Consideram-se, neste âmbito, como pontos principais os seguintes:

- ◆ A diversidade dos elementos recolhidos em função da fonte onde se obtêm, a qual indicia dúvidas justificadas quanto à fiabilidade dos dados produzidos, facto pouco abonatório quanto aos sistemas de recolha e tratamento da informação;
- ◆ Apesar do exposto, não merece dúvida que os dados e elementos obtidos continuam a evidenciar tendência de acréscimo quanto ao número de devedores e dos respectivos valores em dívida.

Como elemento básico e ponto de partida da análise que segue, mesmo reconhecendo as suas limitações<sup>1</sup>, assumem-se como **valores da dívida em questão os relevados nas demonstrações financeiras consolidadas**, embora no desenvolvimento subsequente sobre determinadas matérias, mesmo correndo o risco de eventuais contradições, se virem a considerar as informações obtidas por via de questionários específicos dirigidos aos CRSS, bem como os dados contidos nos citados relatórios dimanados do “Observatório de Empresas”.

Deve referir-se que não se entra em consideração com um dos aspectos que poderia eventualmente influenciar o valor dos créditos sobre contribuintes constantes do Balanço e que diz respeito a um dos mais importantes estrangulamentos do sistema, ou seja, o facto de, na generalidade dos Serviços, o registo de remunerações, não ser, desde há longa data, efectuado atempadamente, constituindo-se até a sua resolução como um dos objectivos estratégicos a atingir, mais constantemente reiterados, mas que aparentemente, tem apresentado grandes dificuldades na sua concretização. De qualquer modo, este efeito, que se vem mantendo constante, em princípio, dilui-se, ao entrar-se em linha de conta com séries de dados relativos a diversos exercícios.

Devem ainda destacar-se, dois aspectos de relevo:

---

<sup>1</sup> Parafrazeando a opinião expressa no Relatório n.º 3/00, do Observatório de Empresas, sobre os saldos globais de dívida inscritos nas CSS: “... situam-se aquém do real por duas ordens de razões. Não revelam os juros de mora vencidos, ao quais, para dívidas com alguma antiguidade, têm uma dimensão muito significativa; e também ocultam uma realidade dificilmente quantificável que, não entregando folhas de remuneração, mantêm, subavaliados ou até inexistentes os seus saldos devedores.”

Por outro lado, continuando a transcrever o citado Relatório, deve notar-se que os saldos contabilísticos em questão estarão em princípio sobreavaliados pelos seguintes motivos: “A liquidez dos créditos da Segurança Social em geral é baixa e mostra-se agravada pela dimensão e persistência de saldos devedores de contribuintes inactivos ou falidos, realmente inexistentes e, em qualquer caso, já totalmente incobráveis. Esta situação resulta essencialmente da lentidão ou incapacidade de resposta do aparelho administrativo para assegurar a recuperação dos créditos em momento e instância adequados mas, também pela não assunção da perda efectiva desses créditos através da manutenção de opções contabilísticas que empolam artificialmente o volume global da dívida, retirando-lhe simultaneamente, transparência.”

- ◆ A alegada dívida do Estado ao sistema por força do incumprimento da LBSS, cuja estimativa tem merecido diversas leituras, mas em relação à qual nada foi feito de concreto;
- ◆ O facto de não se efectuar qualquer estimativa em relação à dívida por omissão e/ou subavaliação.

### 12.8.2 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1994/1999)

No que respeita aos movimentos contabilísticos relativos a contribuintes, onde predominam os contribuintes sem acordo, os mais significativos, do lado do débito, são os valores relativos a contribuições declaradas, enquanto do lado do crédito pontificam as contribuições efectivamente cobradas.

Por outro lado, as contribuições são relevadas pelo valor da sua constituição, independentemente da sua antiguidade, representando as dívidas objecto de acordo uma excepção, pois neste caso é considerado não só o capital em dívida, como também os juros vencidos relativos a contribuições em mora, no momento da respectiva celebração.

Mas existem ainda outras movimentações efectuadas nas rubricas em questão, como sejam as relativas ao ressarcimento das dívidas por vias diversas do respectivo pagamento, transferências entre contas, nomeadamente relacionadas com a subscrição e anulação de acordos, como sejam o perdão de juros, mas também anulação de dívidas devido a falências de contribuintes e medidas administrativas de saneamento, tendo como objectivo a “limpeza” de saldos considerados como irrelevantes.

Passando aos valores efectivamente evidenciados pelas demonstrações financeiras e tomando como base os valores inscritos no Balanço de 1999, os saldos relativos às contas de contribuintes eram, respectivamente no Activo e Passivo, nos valores de 442,8 e 16,2 milhões de contos. No que respeita à dívida de contribuintes registada no Activo, representa 81,9% dos créditos de curto prazo (540,6 milhões de contos) e 52,5% do total do Activo bruto (843,3 milhões de contos).

O quadro seguinte espelha a evolução das principais rubricas relativas à dívida de contribuições ao longo do período 1995/99:



**Quadro XII.66 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições**

(em milhares de contos)

	<b>Rubricas</b>	<b>1995<sup>(1)</sup></b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Δ 98/99</b>
1	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	2.548,0	2.258,9	2.461,4	1.859,7	3.117,4	67,6 %
2	Contribuintes - Outros	315.284,4	357.767,4	251.327,7	302.924,5	354.277,6	16,9 %
3	Contribuintes c/ acordo	41.186,2	34.596,1	135.491,3	120.454,1	84.992,9	(29,4 %)
4	Contribuintes c/ Letras e outros títulos	919,1	699,8	477,8	428,4	423,7	(1,1 %)
	<b>SUB-TOTAIS (1+2+3+4)</b>	<b>359.937,7</b>	<b>395.322,2</b>	<b>389.758,2</b>	<b>425.666,7</b>	<b>442.811,6</b>	<b>4,0 %</b>
5	Contribuintes Credores	21.461,5	20.616,9	16.554,1	17.979,7	16.167,9	(10,1 %)
	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	30,2	28,1	27,4	92,0	100,3	9,0 %
	Contribuintes - Outros	21.431,3	20.588,8	16.526,7	17.887,7	16.067,6	(19,2 %)
	<b>TOTAIS (1+2+3+4-5)</b>	<b>338.476,2</b>	<b>374.705,3</b>	<b>373.204,1</b>	<b>407.687,0</b>	<b>426.643,7</b>	<b>4,6 %</b>
	<b>Variações</b>	<b>(10,29)%</b>	<b>10,70%</b>	<b>(0,40)%</b>	<b>9,24%</b>	<b>4,64 %</b>	

Fonte: Contas da Segurança Social e informação do IGFSS

<sup>(1)</sup> Com inclusão das Caixas de Previdência não Articuladas

Os valores do quadro anterior podem permitir tecer as seguintes considerações:

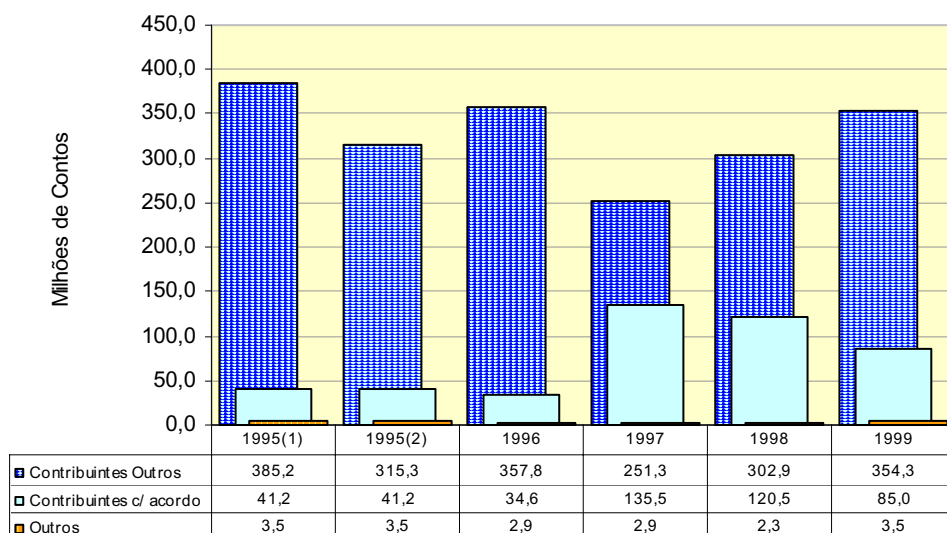
- ◆ Quanto à evolução da dívida ao longo do período, pode verificar-se que os créditos sobre contribuintes variaram entre os 359,9 e os 442,8 milhões de contos, sempre em crescimento desde 1995 a 1999;
- ◆ A rubrica “Contribuintes – Outros” é a mais significativa no conjunto, representando 354,3 milhões de contos em 1999 (80% do total), com o máximo em 1996 (357,8 milhões de contos) e um mínimo em 1997 (251,3 milhões de contos), não afectando proporcionalmente os totais da dívida, dado o efeito do Plano Mateus (Decreto-Lei n.º 124/96) no montante das dívidas com acordo, com um acréscimo acima dos 100 milhões de contos de 1996 para 1997;
- ◆ Desde então, a dívida com acordo subscrito tem decrescido, representando em 1999, cerca de 85 milhões de contos, devendo notar-se que este facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, como também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, que explica, em parte, o acréscimo do saldo no que se refere a “Contribuintes-Outros”;
- ◆ A dívida de contribuintes inseridos no sector público administrativo foi a que mais cresceu de 1998 para 1999 (67,6%), contrariando tendências anteriores para a sua redução, muito acima do acréscimo bruto do total da dívida (4%) e do aumento relativo de “Contribuintes-Outros” (16,9%);
- ◆ Os saldos credores de contribuintes, onde o sector público praticamente não tem expressão, oscilaram entre os 21,5 milhões de contos em 1995 e os 16,2 milhões de contos precisamente em 1999, apresentando uma tendência que se pode considerar como estacionária, embora com ligeiro decréscimo; facto que pode indiciar uma certa melhoria no controlo das situações que

Ihe estão subjacentes, nomeadamente, quanto à identificação dos titulares das contribuições entradas no sistema.

Os gráfico e quadro que seguem, complementam o quadro anterior e assentam, entre outros, nos seguintes pressupostos básicos:

- ◇ Diz respeito exclusivamente à dívida contabilizada no Activo;
- ◇ Quanto a 1995, considera dois valores, por esta ordem: omitindo a cessão de créditos à DGT (1) e considerando essa medida (2);
- ◇ Como acontece no quadro, o ano de 1995 inclui os valores relativos às Caixas não articuladas, facto não muito relevante tendo em atenção os reduzidos valores envolvidos.

**Gráfico XII.22 – Evolução da Dívida**



Também em complemento das observações anteriores, podem confirmar-se o peso e relacionamento dos valores inscritos nas rubricas “Contribuintes – Outros” e “Contribuintes com acordo”, bem como, o efeito da referida cessão de créditos no que se refere ao exercício de 1995.

### 12.8.3 – "Contribuintes – Outros" e "Contribuintes – SPA"

Na exposição que segue procura destringir-se, em função dos elementos disponíveis e ao longo do período considerado, as cobranças relativas a contribuições declaradas no próprio ano e os recebimentos relativos a contribuições de anos anteriores, assim como a origem temporal dos saldos remanescentes no final de cada ano.



### 12.8.3.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

O valor das contribuições declaradas em cada ano, quando em comparação com as contribuições cobradas no mesmo ano, constitui significativo indicador sobre a evolução da dívida relativa a contribuições e, de modo mais abrangente, sobre o desempenho do sistema, no que diz respeito à respectiva cobrança. Toma-se como base a agregação dos valores constantes dos mapas IX, XII, e XIII, conforme relatórios analíticos das diversas CSS, dizendo respeito às rubricas “Contribuintes-outros” (incluindo a subrubrica “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”) e “Contribuintes sector público administrativo”, excluindo-se nesta fase da exposição os “Contribuintes com acordo”.

O quadro seguinte, abrangendo o quinquénio desde 1995 a 1999, evidencia a evolução destas situações:

**Quadro XII.67 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1995/99**

(em milhões de contos)

Contribuições	Anos								
	1995	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99
Declaradas	1.197,4	1.284,5	7,3%	1.392,9	8,4%	1.541,0	10,6%	1.645,1	6,8%
Cobradas	1.112,3	1.210,5	8,8%	1.326,9	9,6%	1.452,3	9,5%	1.572,6	8,3%
Por cobrar	85,1	74,0	(13,0%)	66,0	(10,8%)	88,7	34,4%	72,5	(18,3%)
<b>Rácio de cobrança</b>	<b>92,9%</b>	<b>94,2%</b>		<b>95,3%</b>		<b>94,2%</b>		<b>95,6%</b>	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

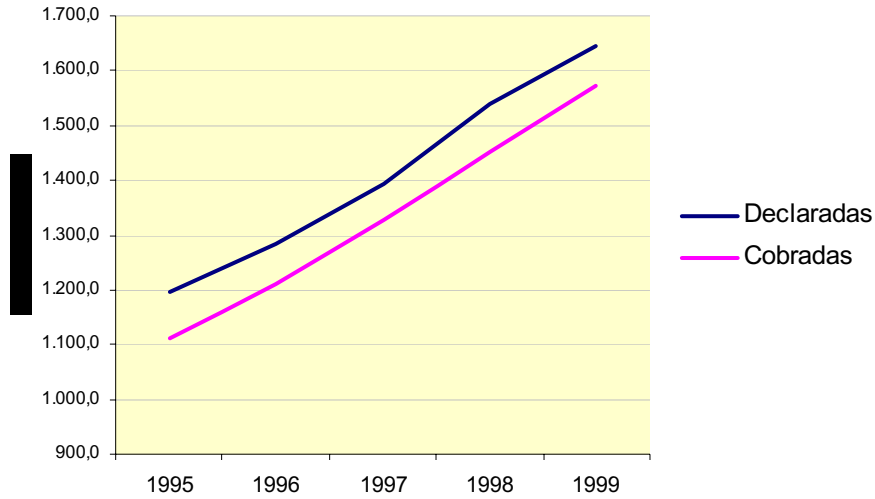
Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ As *contribuições declaradas* passaram de 1,2 milhões de contos, em 1995, para 1,6 milhões de contos, em 1999, representando acréscimos anuais relativos entre 6,8% (1998/99) e 10,6% (1997/98), períodos em relação aos quais os aumentos absolutos foram respectivamente de cerca de 104,1 e 148,1 milhões de contos;
- ◆ As *contribuições cobradas*, correspondentes a contribuições declaradas no mesmo ano, observaram igualmente um crescimento continuado, denotando, por outro lado, uma evolução mais regular, a qual se situou, no período considerado, entre os 8,3% e os 9,6%, sendo precisamente a taxa de evolução mais reduzida a que se verificou de 1998 para 1999, com acréscimos anuais por regra acima dos 100 milhões de contos, superando mesmo os 120 milhões de contos nos dois últimos períodos considerados (1997/98 e 1998/99);
- ◆ Os “*rácios de cobrança*” anuais têm vindo a crescer, pois passaram de 92,9 % em 1995 para 95,6 % em 1999, apesar de um ligeiro decréscimo registado em 1998.

A imagem gráfica das contribuições declaradas e cobradas, evidencia, de outra forma, a situação em questão:



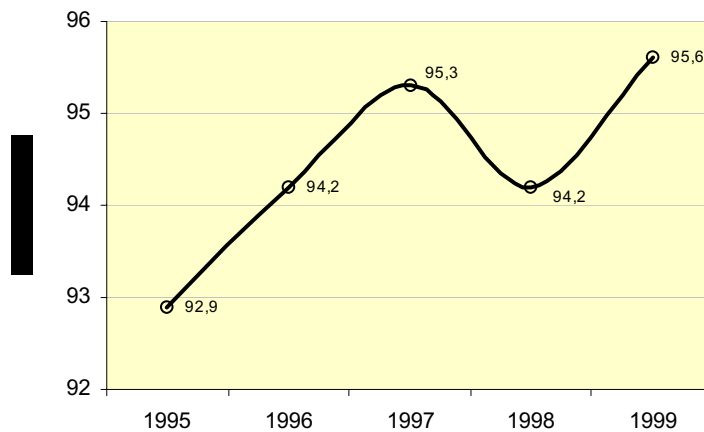
**Gráfico XII.23 – Contribuições Anuais**



Verifica-se que a tendência convergente das curvas relativas às contribuições declaradas e cobradas é contrariada de 1997 para 1998, como reflexo do decréscimo no rácio de cobranças ora em causa, mas retomando a tendência anterior de 1998 para 1999.

A expressão gráfica dos rácios de cobrança vem complementar, sob outro ponto de vista, a opinião evidenciada:

**Gráfico XII.24 – Rácios de Cobrança**





### 12.8.3.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Relativamente às contribuições cobradas e declaradas, para além do caso mais geral, que se enquadra na situação anteriormente descrita, apresentam-se na prática outras possibilidades:

- ◆ Cobranças efectuadas no ano correspondentes a contribuições declaradas em anos anteriores;
- ◆ Contribuições declaradas em anos anteriores e no próprio ano que permanecem por cobrar no final de cada exercício e cujos saldos passam, portanto, para o exercício seguinte.

Quanto a estas situações, a respectiva evolução no período compreendido entre 1995 e 1999, continuando a considerar-se apenas as rubricas atrás referidas, com exclusão da dívida acordada, têm a sua expressão no seguinte quadro:

**Quadro XII.68 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores**

(em milhões de contos)

Contribuições	Anos								
	1995	1996	95/96	1997	96/97	1998	97/98	1999	98/99
Cobradas de anos anteriores	113,0	25,0	(77,9 %)	43,7	74,8%	26,9	(38,4%)	37,5	39,41%
<b>Dívida final do ano</b>	<b>317,7</b>	<b>360,1</b>		<b>253,8</b>		<b>304,8</b>		<b>341,3</b>	
Por cobrar do próprio ano	85,1	74,0		66,0		88,7		72,5	
Por cobrar de anos anteriores	232,6	286,1	23,0 %	187,8	(34,4 %)	216,1	15,1 %	268,8	24,4 %
<b>Rácio de cobrança</b>		<b>10,7%</b>		<b>15,3%</b>		<b>14,3%</b>		<b>17,4%</b>	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

Dos elementos contidos no quadro anterior, pode inferir-se o seguinte:

- ◆ *As cobranças de anos anteriores* em cada ano variaram entre os 25,0 milhões de contos (1996) e os 37,5 milhões de contos (precisamente em 1999), com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, respectivamente como reflexo da cessão de créditos ao Ministério das Finanças e do chamado “Plano Mateus”;
- ◆ Deduzindo-se à dívida por cobrar no final de cada ano os valores por cobrar que correspondem a declarações do próprio ano, o remanescente é a *dívida relativa a declarações de anos anteriores*, a qual denotou tendência para crescimento, com excepção de 1997, igualmente por efeito do “Plano Mateus”, destacando-se o aumento registado de 1998 para 1999 (24,4%), ou seja, em termos absolutos, de cerca de 52,7 milhões de contos (ver rescisões de acordos);
- ◆ Verifica-se que o rácio de cobrança relativamente aos valores que ficam por cobrar de anos anteriores, registou um apreciável acréscimo de 1996 para 1999 (10,7% para 17,4%), pese embora um ligeiro abrandamento de 1997 para 1998, denotando neste domínio uma relativa melhoria do desempenho do sistema.

### 12.8.4 – "Contribuintes com acordo"

Ao longo do período 1995/1999, os valores relativos aos montantes em débito titulados por acordos, tendo em atenção o suporte legislativo que lhes foi servindo de base, apresentava-se como segue:

**Quadro XII.69 – Evolução da Rubrica “Contribuintes com acordo” – 1995/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	1995 <sup>(1)</sup>	1996	1997	1998	1999	Δ 98/99
DL n.º 20-D/86	2.685,0	2.040,1	584,5	170,5	132,1	(22,5 %)
DL n.º 52/88	15.124,3	11.360,8	8.482,5	4.560,0	3.179,1	(30,3 %)
DL n.º 179/90	135,1	38,8	31,1	20,0	20,0	0,0 %
DL n.º 411/91	20.733,4	18.613,2	17.967,6	16.815,3	16.456,3	(2,1 %)
DL n.º 225/94	2.508,4	2.245,8	1.713,3	1.177,8	1.694,0	43,8 %
DL n.º 124/96		297,4	106.712,3	97.710,5	63.511,4	(35,0 %)
<b>TOTAIS</b>	<b>41.186,2</b>	<b>34.596,1</b>	<b>135.491,3</b>	<b>120.454,1</b>	<b>84.992,9</b>	<b>(29,4 %)</b>
<b>Variações (em relação ao ano anterior)</b>	<b>17,8 %</b>	<b>(16,0%)</b>	<b>291,6%</b>	<b>(11,1%)</b>	<b>(29,4%)</b>	

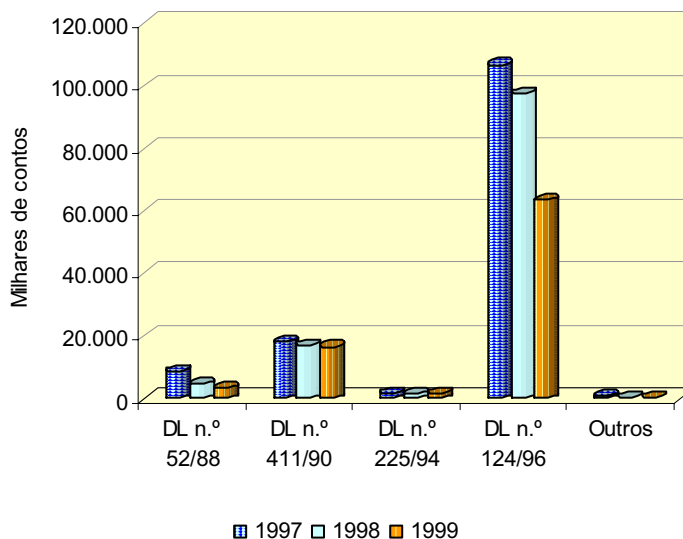
<sup>(1)</sup> Com inclusão das Caixas de Previdência não articuladas

Fonte: Contas da Segurança Social



Exprimindo graficamente a evolução do ciclo mais recente, ou sejam os últimos três anos:

**Gráfico XII.25 – Distribuição dos Saldos Relativos a Acordos de Regularização no Triénio 1997/99**



Como corolário do quadro e gráfico anteriores pode observar-se que:

- ◆ Como já tinha sido avançado em 12.8.1, os saldos devedores de contribuintes associados a acordos têm vindo a decrescer, registando-se, de 1998 para 1999, uma queda de quase um terço, ou seja, (-) 29,4 %;
- ◆ Esta tendência aplica-se, na generalidade, a todos os casos, assumindo-se, no entanto, como de maior expressão em termos absolutos o decréscimo verificado nos valores que derivam do DL n.º 124/96, os quais foram de 9,0 e 34,2 milhões de contos, respectivamente de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999;
- ◆ Apesar de ter sido nos últimos anos o instrumento principal nesta matéria, o DL n.º 124/96 foi criado com limitações na sua aplicação temporal, o que implicou o recurso a medidas legislativas anteriores que continuaram em vigor e não enfermavam desta restrição, facto que explica a manutenção de uma certa expressão até ao presente de diplomas tais como DL n.º 52/88 e o DL n.º 411/91.

Continuando a tomar como base os dados inseridos nas CSS e mapas anexos, procurou verificar-se qual a evolução dos níveis de recebimento por cada acordo reportados ao mesmo período, neste caso consolidados, pois incluem capital e juros, tendo-se obtido o seguinte quadro:

**Quadro XII.70 – Amortização de Dívida Consolidada por Diploma de Acordo**

(em milhares de contos)

Diploma	Anos		95/96	1997	96/97	1998	97/98	1999	98/99	Totais
	1995	1996								
DL n.º 20D/86	447,2	608,5	36,1%	1.384,2	127,5%	81,4	(94,1%)	29,9	(63,3%)	2.551,2
DL n.º 52/88	3.216,4	2.271,4	(29,4%)	1.744,4	(23,2%)	3.326,0	90,7%	1.068,5	(67,9%)	11.626,7
DL n.º 179/90	66,1	65,7	(0,6%)	7,7	(88,3%)	3,3	(57,1%)	0,0	(100,0%)	142,8
DL n.º 411/91	1.305,6	1.320,4	1,1%	1.812,1	37,2%	4.133,6	128,1%	1.137,1	(72,5%)	9.708,8
DL n.º 225/94	1.746,3	3.485,8	99,6%	220,0	(93,7%)	128,2	(41,7%)	186,3	45,3%	5.766,6
DL n.º 124/96		23,2	100,0%	7.319,3	31.448,7%	12.170,7	66,3%	9.998,3	(17,8%)	29.511,5
<b>Totais</b>	<b>6.781,6</b>	<b>7.775,0</b>		<b>12.487,7</b>		<b>19.843,2</b>		<b>12.420,1</b>		<b>59.307,6</b>

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

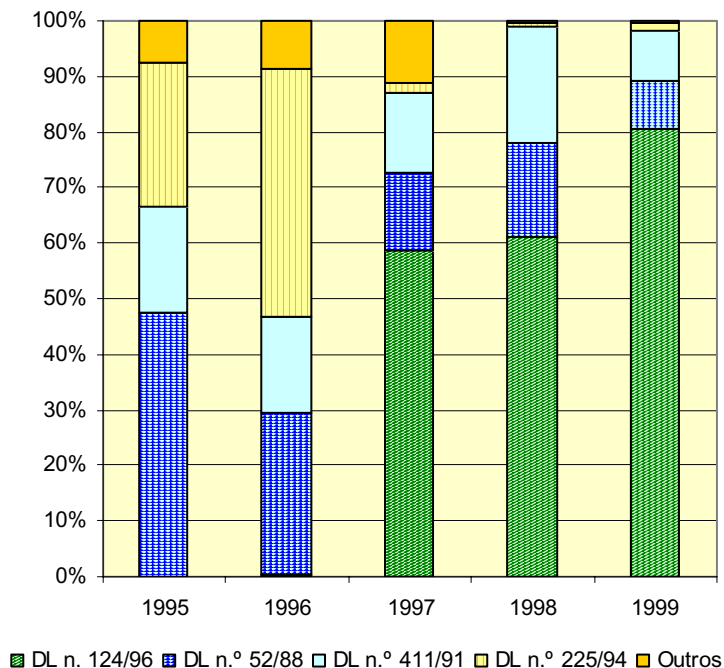
Dos elementos constantes do quadro anterior pode retirar-se a seguinte leitura:

- ◆ O DL n.º 124/96, apresenta-se como o instrumento mais importante neste domínio, sendo as respectivas cobranças em 1997, 1998 e 1999, respectivamente 7,3, 12,2 e 10 milhões de contos, os quais constituem os montantes anuais recebidos mais elevados ao longo do período considerado;
- ◆ O recebimento total no período foi de pouco mais de 59 milhões de contos, com o mínimo em 1995 (6,8 milhões de contos) e o máximo em 1998 (19,8 milhões de contos), situando-se 1997 e 1999 a um nível semelhante, isto é, acima dos 12,4 milhões de contos;
- ◆ De 1998 para 1999 nota-se um decréscimo generalizado dos recebimentos em todos os acordos, com excepção do DL n.º 225/94, não representando, contudo, qualquer expressão no conjunto.



O gráfico que segue procura complementar o quadro anterior, apresentando a expressão relativa dos recebimentos em questão:

**Gráfico XII.26 – Evolução da Amortizada da Dívida Consolidada por Diploma de Acordo**



Em função do gráfico apresentado pode confirmar-se o peso do “Plano Mateus” nos três últimos anos, bem como a manutenção de uma certa expressão quanto aos DL n.ºs 52/88 e 411/91.

Conforme atrás referido o decréscimo dos saldos das dívidas com acordo que se verifica desde 1997, resulta, não só de cobranças efectivas, como da rescisão de acordos motivada pelo seu não cumprimento, implicando a transferência dos saldos em questão para a rubrica “Contribuintes-Outros”. É este fenómeno que se quantifica, com referência ao mesmo período, no quadro seguinte:

**Quadro XII.71 – Rescisão da Dívida Consolidada por Diploma de Acordo**

(em milhares de contos)

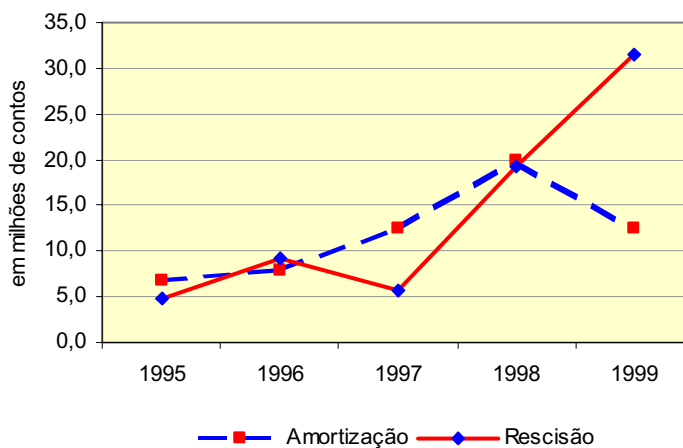
Diploma	Anos				
	1995	1996	1997	1998	1999
DL n.º 20D/86	568,9	62,8	69,3	28,8	8,2
DL n.º 52/88	1.995,9	1.773,6	1.246,0	680,2	239,2
DL n.º 179/90	3,1	1,1	0,0	0,3	0,0
DL n.º 411/91	2.247,3	7.158,5	2.245,9	1.218,8	1.912,3
DL n.º 225/94	26,6	131,8	35,4	84,4	292,1
DL n.º 124/96	-	0,0	2.008,5	17.176,2	29.054,3
<b>Totais</b>	<b>4.841,8</b>	<b>9.127,8</b>	<b>5.605,1</b>	<b>19.188,7</b>	<b>31.506,1</b>

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

Verifica-se que paralelamente ao advento e desenvolvimento das operações associadas ao “Plano Mateus”, as transferências por rescisão de acordos acompanharam essa evolução, tendo em atenção o crescimento registado em 1998 e 1999.

Tem interesse comparar os créditos tendo por origem a amortização de dívida e por rescisão, conforme gráfico que segue:

**Gráfico XII.27 – Evolução da Dívida de Contribuintes por Amortização e por Rescisão**



Se ao longo do período 1995 a 1998 se verificou um certo paralelismo entre as duas ordens de factos, a evolução de 1998 para 1999 desmente essa observação pois, os créditos por rescisão de acordo atingiram em 1999 um valor de 31,5 milhões de contos, cerca de duas vezes e meia superior aos valores cobrados (12,4 milhões de contos).

Uma outra vertente normalmente constante dos mapas anexos às CSS evidencia os débitos de juros desagregados por diploma de acordo. O quadro seguinte demonstra a reduzida importância que esta variável apresenta no contexto dos valores globais associados à dívida:



**Quadro XII.72 – Evolução dos Débitos de Juros de Acordos por Diploma de Acordo**

(em milhares de contos)

Diploma	Anos									
	1995	1996	95/96	1997	96/97	1998	97/98	1999	98/99	Totais
DL n.º 20D/86	297,5	36,1	(87,9%)	21,7	(39,9%)	5,0	(77,0%)	0,5	(90,0%)	360,8
DL n.º 52/88	133,1	55,0	(58,7%)	20,3	(63,1%)	32,2	58,6%	36,4	13,0%	277,0
<b>Totais</b>	<b>430,6</b>	<b>91,1</b>		<b>42,0</b>		<b>37,2</b>		<b>36,9</b>		<b>637,8</b>

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

### 12.8.5 – Os contribuintes, os beneficiários e a dívida

Nos pontos antecedentes o tema da dívida de contribuintes foi avaliado sob o ângulo da respectiva inserção e tradução nas CSS, nomeadamente no que respeita aos Balanços do sector.

Mas qualquer análise sobre a situação da dívida e de modo geral sobre o sistema que lhe serve de enquadramento, nomeadamente sobre a sua sustentabilidade financeira, não pode deixar de focar uma outra realidade que lhes está subjacente, ou seja, o universo de contribuintes do sistema, constituído por empresas e outras organizações e pela força de trabalho que lhe está associada.

Como foi referido no ponto 12.1, o sistema de segurança social que corresponde às CSS não abrange todos os subsistemas de segurança social, dizendo apenas respeito a uma parte, embora maioritária, da população activa do País, a qual pode ser quantificada por via do número de beneficiários activos inscritos no regime geral, a maior parte dos quais são trabalhadores por conta de outrem, mas que inclui outros grupos, como, por exemplo, os trabalhadores independentes.

Apesar da importância de que se reveste o apuramento destes dados, acontece que estes têm vindo a constituir, entre outros, um dos pontos fracos do sistema de informação do sector, dado o atraso com que normalmente são disponibilizados. No que se refere a 1999, esta situação foi agravada pela transferência de atribuições estatísticas quanto aos dados físicos ou não financeiros, do IGFSS para o IIES, que aconteceu precisamente a meio do ano.

De acordo com informação deste último organismo, no que se refere a 1999, continuou a ser seguida a metodologia que vinha do passado, a qual passou, como em anos anteriores, pela obtenção dos dados de base por via de informação prestada pelos CRSS/SSR. Reconhecendo a inoperacionalidade do método em questão, o IIES tem em preparação uma nova abordagem da situação, que passa por novos processos de recolha da informação, tendo por objectivo alterar esta importante lacuna no sistema de informação do sector, que no entanto, dado o atraso que se regista, parece denotar grandes dificuldades de implementação.

Sobre esta matéria e ao abrigo do princípio do contraditório, foi remetido pelo IIES o ofício n.º 1395, de 22 de Maio, conforme consta no Volume III-Anexos, que complementou o parágrafo anterior, como segue:

*“O IIES teve as condições legais para operar em Março de 1999, e a informação em questão, na sua globalidade anda na ordem dos 500 Gbytes e está dispersa por 22 sub-sistemas não documentados. O trabalho é pois inevitavelmente moroso, e a sua*



*purificação demorará, inevitavelmente, mais alguns anos. O novo sistema de informação, em desenvolvimento, não evita que este trabalho seja efectuado sobre os sistemas actuais.”*

Em concreto e à data da elaboração deste Parecer o referido Instituto não dispunha dos elementos, referentes a 1999, respeitantes ao número de contribuintes e beneficiários dos distritos do Porto, Aveiro, Coimbra, Castelo Branco, Santarém, Portalegre e Faro, e ainda Leiria, Viseu e Setúbal, estes apenas quanto a contribuintes.

De qualquer modo, efectuou-se uma estimativa tendo por base os dados regionais disponibilizados pelo IIES e considerando, quanto aos distritos em falta, os valores relativos a 1998, tendo-se construído o seguinte quadro, que representa a evolução, no último triénio, dos contribuintes com entrada de folhas de remunerações em cada ano e dos beneficiários activos no final do ano:

**Quadro XII.73 – Evolução dos Contribuintes com Entrada de Folhas de Remunerações e dos Beneficiários – 1997/99**

(em unidades)

	1997	1998	1999	Variação 1997/98		Variação 1998/99	
				v. absoluto	%	v. absoluto	%
Contribuintes	530.616	575.252	558.122	44.636	8,4	(17.130)	(2,9)
Beneficiários	4.148.144	4.269.522	4.190.980	64.685	1,5	(78.542)	(1,9)

Fonte: IGFSS em 1997 e 1998 e IIES em 1999

Os números encontrados parecem indiciar uma diminuição dos universos em questão, tendência que só poderá ser confirmada quando forem disponibilizados todos os elementos em falta.

O mesmo se aplica, por maioria de razão, à desagregação dos universos, nomeadamente o dos beneficiários, por trabalhadores por conta de outrem (incluindo serviço doméstico), trabalhadores independentes e desempregados, os quais, em termos de potencial de receita, estão inseridos em lógicas diferentes quando encarados sob o ângulo do financiamento dos respectivos subsistemas.

A evolução do número de contribuintes devedores nos últimos cinco anos, de acordo com informação do IGFSS, foi a seguinte:

**Quadro XII.74 – Evolução do Número de Devedores**

Anos	N.º Devedores
1995	193.195
1996	198.608
1997	200.413
1998	203.419
1999	223.442

Fonte: IGFSS



Deve referir-se que não seria comparável o número disponibilizado pelo IESS quanto a 1999, dado ser incompleto, pelas razões atrás apontadas, pelo que se adoptou o número de contribuintes devedores que decorre dos relatórios do Observatório de Empresas do IGFSS, que apesar de merecer reservas quanto a critérios de homogeneidade quando em comparação com os quantitativos de anos anteriores, parece denotar um significativo acréscimo.

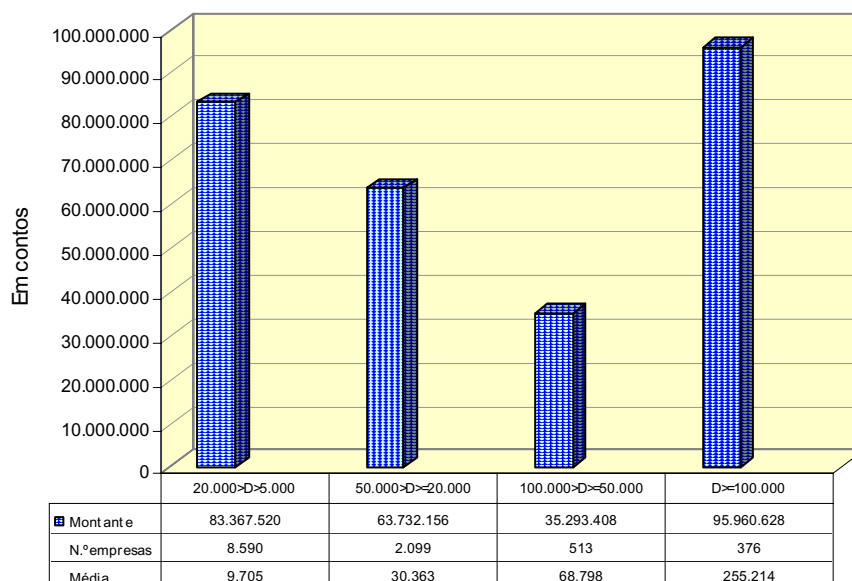
Este aumento é, até certo ponto, corroborado pelo agregado da informação obtida pelo TC junto de todos os CRSS/SSR, o qual aponta para um total de contribuintes devedores de 219.305.

### 12.8.6 – Repartição da dívida por escalões de valores em débito

Considerando os contribuintes que correspondem à rubrica “Contribuintes-Outros”, isto é, sem qualquer forma de acordo quanto a pagamento de contribuições e com dívidas superiores a 5.000 contos (segundo o Relatório 1/00 do Observatório de Empresas do IGFSS), os mesmos eram, no final de 1999, 11.578, isto é, cerca de 5,2% do total de 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) reportada à mesma data.

No gráfico seguinte divide em quatro subconjuntos os devedores ora em causa:

Gráfico XII.28 – Repartição da Dívida por Escalões de Valores em Débito



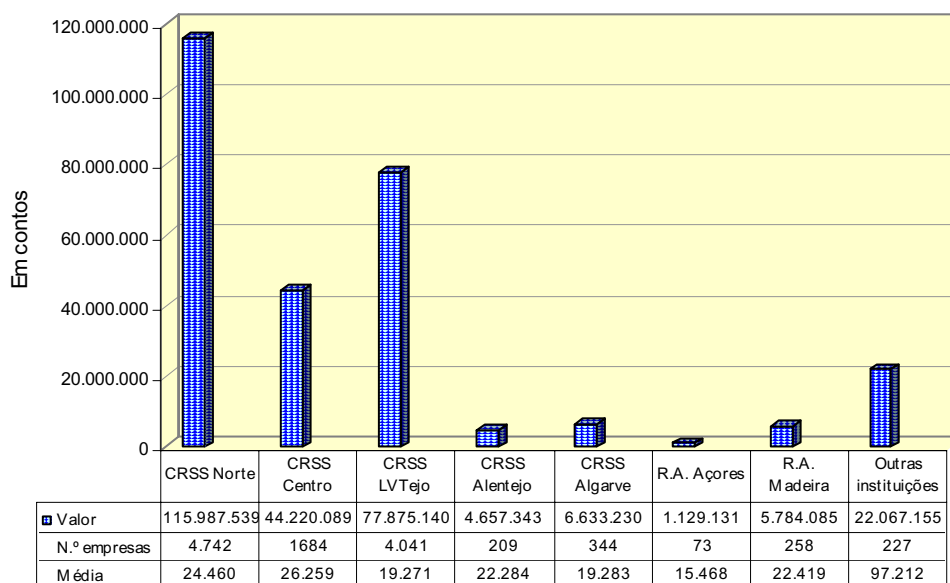
Do gráfico anterior tiram-se as seguintes evidências:

- ◆ Os 376 devedores com dívidas acima dos 100.000 contos assumem 3,25% do total dos devedores e 34,5% do valor da dívida sem acordo. Comparando, agora, em termos de dívida global, atingem 0,17% do universo de contribuintes devedores sendo responsáveis por 22,5% do débito à segurança social;

- ◆ Os devedores com valores em dívida iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos são responsáveis, em termos de percentagem, por 12,7% do valor da dívida e 4,4% do número de devedores sem acordo;
- ◆ Relativamente às dívidas iguais ou superiores a 20.000 contos e inferiores a 50.000 correspondem, em termos de valor e número de devedores, respectivamente a 22,9% e 18,1%;
- ◆ As dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos representavam cerca de 30% da dívida sem acordo e 74,2% das empresas envolvidas. Quando comparamos este escalão com o débito global à segurança social verificamos que assume cerca de 19,5%;
- ◆ Verifica-se, ainda, que os valores da dívida média dos escalões anteriores seguem precisamente o ordenamento exposto, pois, enquanto o escalão superior tinha como dívida média 255.214 contos, no inferior esta ficava-se pelos 9.705 contos.

Considerando agora a distribuição regional da dívida em questão, construiu-se o seguinte gráfico:

**Gráfico XII.29 – Distribuição Regional das Dívidas Iguais ou Superiores a 5 000 contos**



O gráfico anterior permite a seguinte leitura:

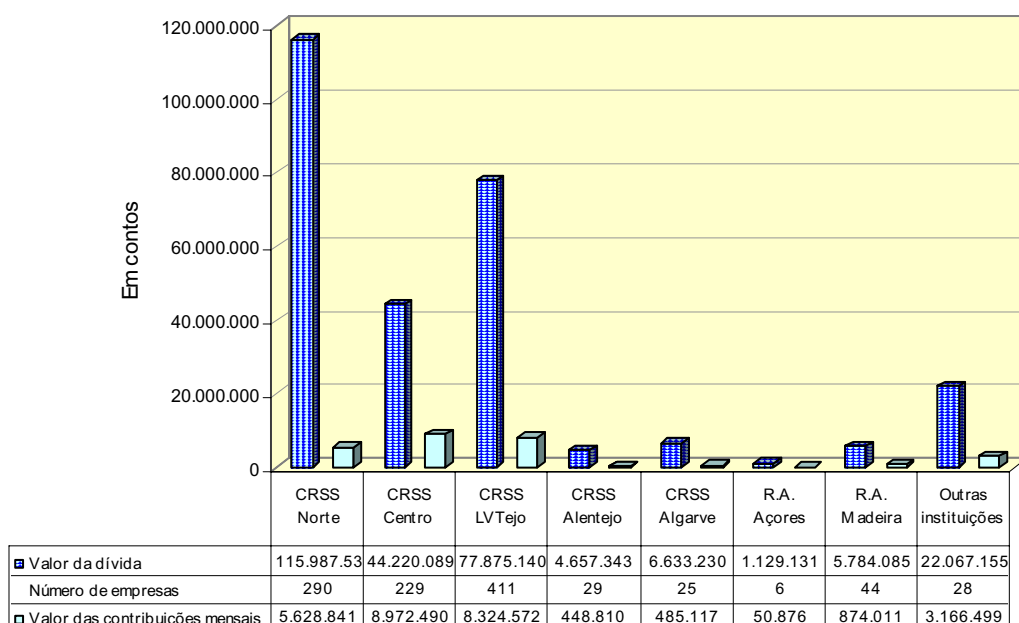
- ◆ Ao CRSS do Norte estão afectos 4.742 devedores, ou seja, cerca de 41% do universo (11.578), sendo responsável por cerca de 116 milhões de contos e 41,7% do total da dívida;
- ◆ Logo de seguida vem o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo com 4.041 devedores, 34,9% do universo, o que traduz, aproximadamente, 77,9 milhões de contos;
- ◆ No que respeita ao valor médio por contribuinte, constata-se que o grupo “outras instituições”, nomeadamente a Caixa dos Jornalistas, regista o valor mais elevado, isto é, 97.212 contos,



facto que se deve ao grande volume de dívida face ao reduzido número de devedores, seguindo-se o CRSS do Centro com 26.259 contos por devedor, valor próximo dos restantes, situando-se o mínimo na RA dos Açores com 15.468 contos.

Em relação ao mesmo universo existem alguns contribuintes que, sendo devedores por contribuições em atraso, estavam, nesta matéria, no final de 1999, a cumprir as suas obrigações perante a Segurança Social. São estas situações, distribuídas regionalmente, que se procuram evidenciar no gráfico que segue:

**Gráfico XII.30 – Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respeetivo Valor**

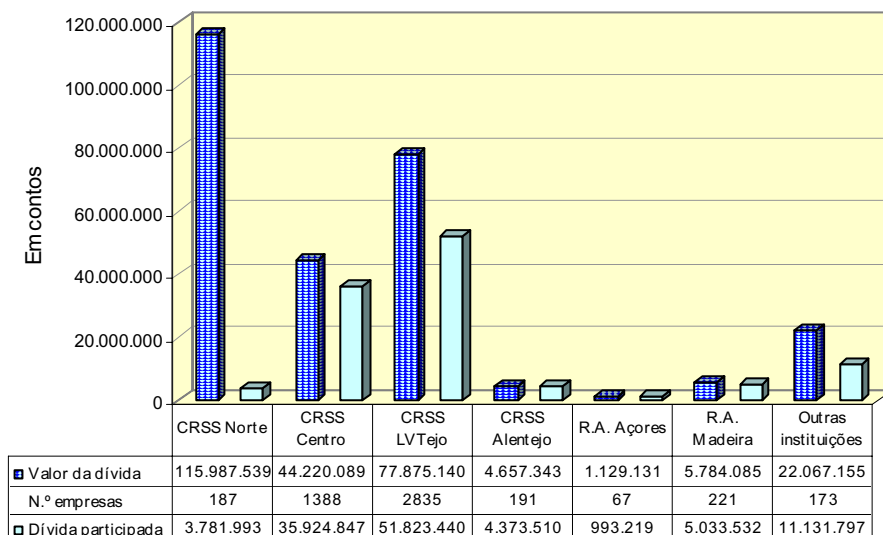


Deste modo observa-se que:

- ◆ Existe um número reduzido de devedores a pagar pontualmente as contribuições correntes, ou sejam, 1.062 correspondendo a 9,2% do universo em análise e a 10% dos valores em dívida, sendo as respectivas contribuições mensais de 27,9 milhões de contos;
- ◆ Neste domínio destaca-se a R.A da Madeira, pois detém a maior percentagem de devedores a liquidar pontualmente contribuições correntes, ou seja, 17% cabendo-lhes um débito de cerca de 15% da dívida em questão.

Uma outra realidade a focar é o grau de participação à Justiça Fiscal, que se procurou espelhar, tomando igualmente em consideração a distribuição regional, graficamente como segue:

**Gráfico XII.31 – Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Participadas e Respectivo Valor**



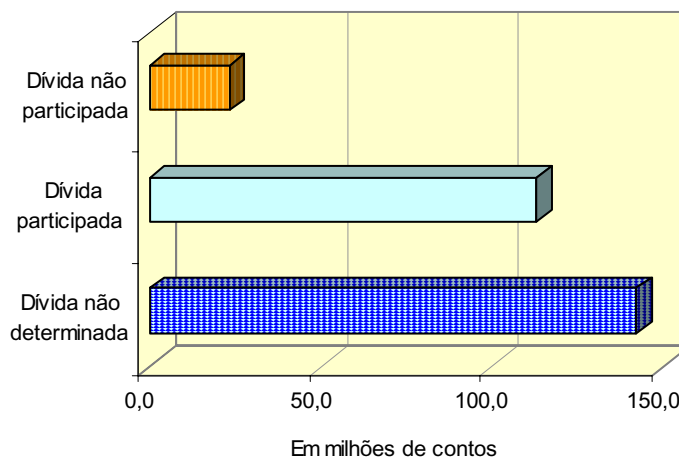
Do gráfico construído pode inferir-se o seguinte:

- ◆ A dívida participada aos serviços de Justiça Fiscal era no final de 1999 cerca de 113 milhões de contos, representando, em termos relativos, 83,3% do total da dívida sem acordo, devendo ressaltar-se, no entanto, o facto de não estarem disponíveis os dados relativos aos SSR de Braga, Porto, Castelo Branco, Setúbal e Faro;
- ◆ Esta situação explica o facto do CRSS do Norte, com apenas 3,2% da dívida participada, se destacar dos outros Centros Regionais;
- ◆ Em situação inversa encontram-se o CRSS do Alentejo, a R.A Madeira e o CRSS do Centro, com percentagens próximas dos 100% da dívida participada para execução fiscal.

Os elementos não disponíveis em termos de distribuição regional podem estimar-se na sua totalidade a partir do montante total da dívida do universo em questão, designando-se, no gráfico que segue (que procura evidenciar esta circunstância de forma mais evidente) por “dívida não determinada”:



**Gráfico XII.32 – Montantes da Dívida Participada, Dívida não Participada e Dívida não Determinada**



Pode, assim, referir-se que:

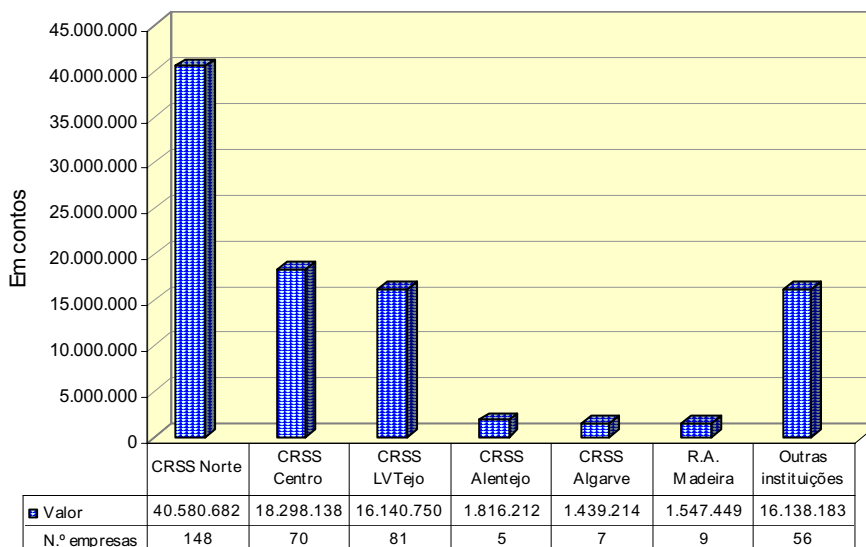
- ◆ O montante de “dívida não determinada”, ascende a 142,1 milhões de contos, os quais correspondem aos 5 distritos atrás referidos, ou sejam, Braga, Porto, Castelo Branco, Setúbal e Faro, em relação aos quais se desconhece a proporção do valor da dívida participada;
- ◆ Tendo em atenção esta circunstância, apenas se pode referir, em princípio por defeito, que se encontram participados aos Serviços de Justiça Fiscal 113 milhões de contos, enquanto o montante por participar ascende a cerca de 23,2 milhões de contos.

**a) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 100 000 contos**

Conforme atrás foi referido, este subconjunto de devedores, em número de 376, tinha, no final de 1999, uma dívida de cerca de 96 milhões de contos, representando apenas 3,2% dos devedores e cerca de 34,5% do valor da dívida sem acordo.

É esta realidade que o gráfico seguinte procura evidenciar em termos regionais:

**Gráfico XII.33 – Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 100 000 Contos**



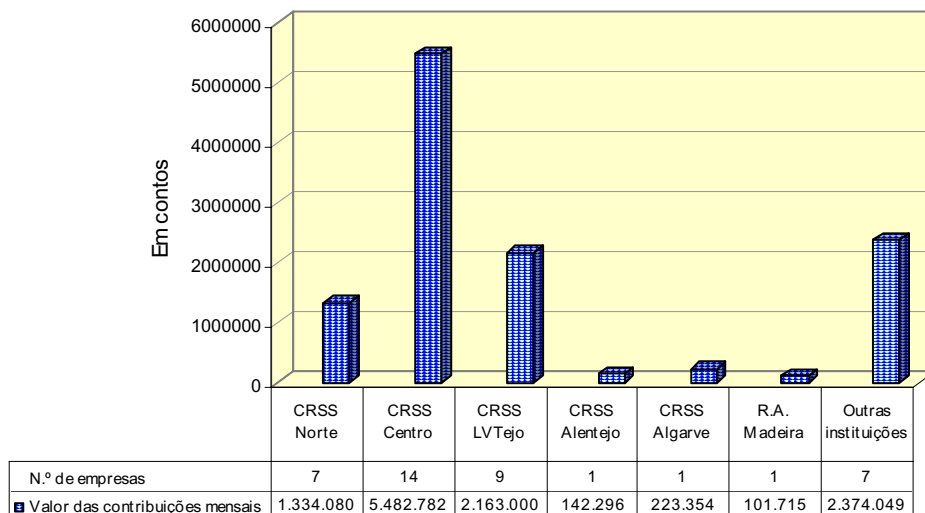
Pode observar-se que, em termos de concentração regional da dívida, se confirma a hegemonia do CRSS do Norte, ao qual estão afectas 148 empresas/contribuintes, responsáveis por 40,6 milhões de contos, seguindo-se o CRSS do Centro, com 18,3 milhões de contos e 70 devedores. Por sua vez, a RA dos Açores não se encontra representada neste subconjunto.

Por outro lado, e reportando aos valores apresentados para o mesmo escalão em 1998, pode afirmar-se, em termos de evolução de 1998 para 1999, que o número de devedores cresceu 15,1%, ou seja, mais que proporcionalmente ao montante em dívida, 5,8%, isto é, cerca de 5,3 milhões de contos, facto que pode ser justificado como consequência da rescisão de acordos.

Um aspecto bastante significativo é o apuramento do número de devedores que continuavam a pagar mensalmente as suas contribuições, bem como o respectivo valor, conforme se apresenta no gráfico que segue, também aqui se associando à distribuição regional:



**Gráfico XII.34 – Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respectivos Montantes**



Da conjugação dos gráficos anteriores pode evidenciar-se o seguinte:

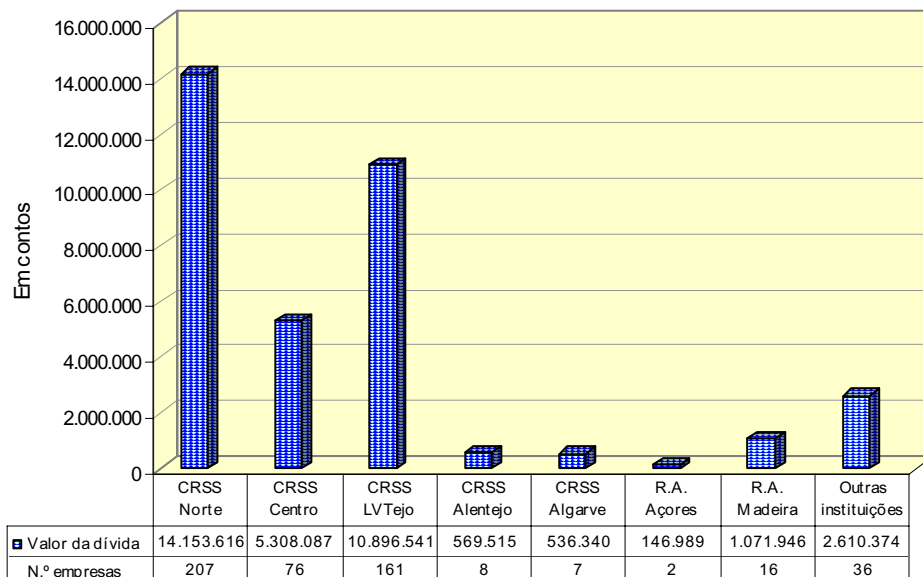
- ◆ Num total de 376 empresas, apenas 40, ou seja, cerca de 10,6%, se encontravam, em 1999, a pagar mensalmente contribuições, estando as restantes em situação de incumprimento;
- ◆ O CRSS do Centro apresenta o maior número de devedores nestas circunstâncias, isto é, 14, ou seja, cerca de 35%, que representavam quase de 5,5 milhões de contos de contribuições mensais ou seja, 46,4% do valor total das contribuições do grupo em questão.

**b) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos**

Os devedores com valores em dívida iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos, como atrás se referiu, foram responsáveis, no ano de 1999, por 12,7% do valor da dívida e 4,4% do número de devedores sem acordo. Tendo presente esta realidade construiu-se o gráfico que segue, com a respectiva distribuição regional:



**Gráfico XII.35 – Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 50 000 e Inferiores a 100 000 Contos**



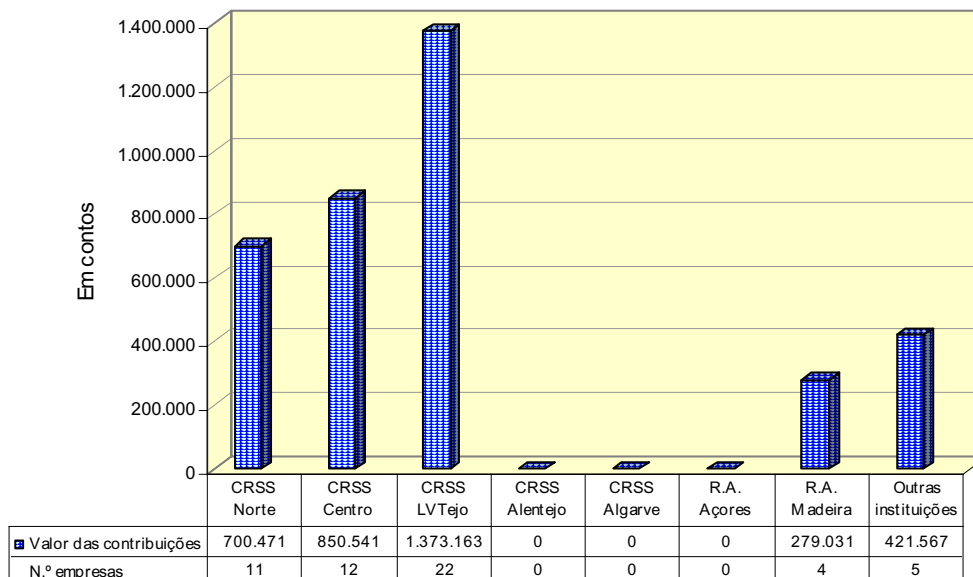
Da análise do gráfico anterior, retira-se essencialmente que:

- ◆ Também neste subconjunto o CRSS Norte é responsável pela maior fatia da dívida, encontrando-se afectos 207 devedores, ou seja, cerca de 40,4% deste subconjunto, sendo responsáveis por 14,2 milhões de contos, isto é, 40,1% do total da dívida;
- ◆ Ao CRSS Lisboa e Vale do Tejo podem ser imputados 31,4% dos devedores, com uma dívida correspondente de 10,9 milhões de contos, ou seja, 30,9% do total das dívidas.

Procedeu-se igualmente à análise regional do número de devedores que continuavam a pagar mensalmente as suas contribuições, bem como do respectivo valor, como se pode verificar no gráfico seguinte:



**Gráfico XII.36 – Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respectivos Montantes**



Quanto ao gráfico anterior pode comentar-se o seguinte

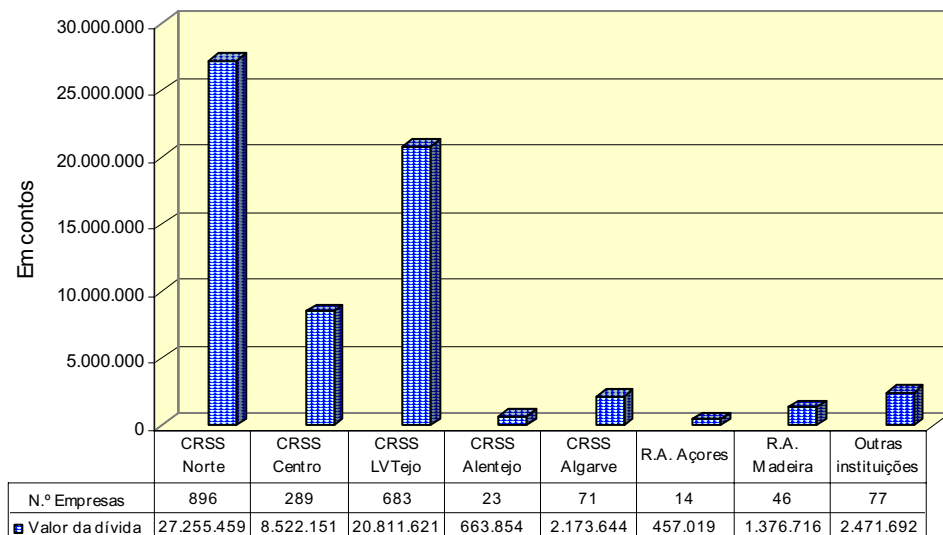
- ◆ Num total de 513 devedores encontram-se a pagar mensalmente contribuições 54, ou seja, 10,5%;
- ◆ É na R.A. Madeira que se concentra o maior número de devedores nestas condições, representando uma proporção de 25%;
- ◆ Destacam-se pela negativa os CRSS do Alentejo, Algarve e RA dos Açores, onde não existem devedores a liquidar pontualmente as suas contribuições mensais.

**b1) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 20.000 contos e inferiores a 50.000 contos**

Este subconjunto, com um total de 2.099 devedores no ano de 1999, correspondia a uma dívida no montante de 63,7 milhões de contos, a qual representa 14,8%, em relação ao universo de 429,6 milhões de contos de dívida existente. À semelhança do verificado nos subconjuntos anteriores, também neste caso se registou, de 1998 para 1999, um acréscimo significativo, quer do número de devedores (13%), quer dos montantes em dívida, isto é, mais 12% em termos relativos e 6,8 milhões de contos em termos absolutos, facto que, conforme atrás referido, pode ser imputável à rescisão de acordos.

O gráfico seguinte procura evidenciar, em termos regionais, a situação em 1999:

**Gráfico XII.37 – Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 20 000 e Inferiores a 50 000 Contos**



Da análise do gráfico anterior pode realçar-se:

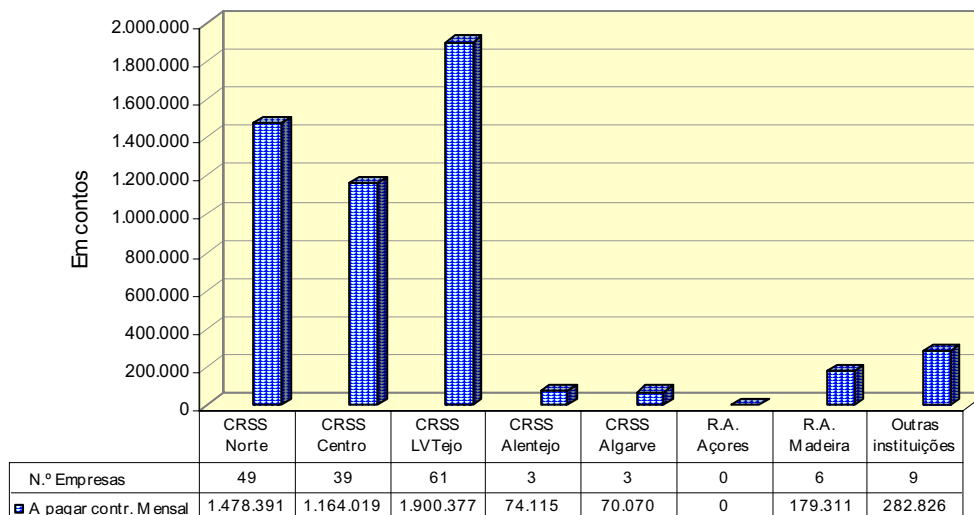
- ◆ Que o CRSS Norte foi o mais representativo, quer em número de devedores, 896, quer em montante, 27,3 milhões de contos, o que equivale a cerca de 42,7% nas duas variáveis;
- ◆ O CRSS Lisboa e Vale do Tejo detinha 20,8 milhões de contos associado a 683 devedores, isto é, 35,5% deste subconjunto.

Adicionalmente, abordou-se este subconjunto numa perspectiva regional, destacando o número de empresas a cumprir a obrigação de pagamento das suas contribuições mensais.



Em relação ao subconjunto em questão, a situação, em 1999, era a seguinte:

**Gráfico XII.38 – Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respectivos Montantes**



O gráfico anterior permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ Num total de 2.009 devedores, apenas 170 cumpriam com a sua obrigação de pagamento das contribuições mensais o que correspondia a 8,1%, aos quais está associado um débito de 63,7 milhões de contos;
- ◆ É no CRSS de Lisboa e Vale do Tejo onde se centralizou o maior número de devedores cumpridores no que se refere ao pagamento das contribuições mensais, ou seja, 61 devedores correspondendo a 8,9%, mas que, em termos de valor, atingiram 9,1% da dívida associada;
- ◆ Na RA dos Açores, o número de devedores a liquidar pontualmente as suas contribuições mensais era nulo.

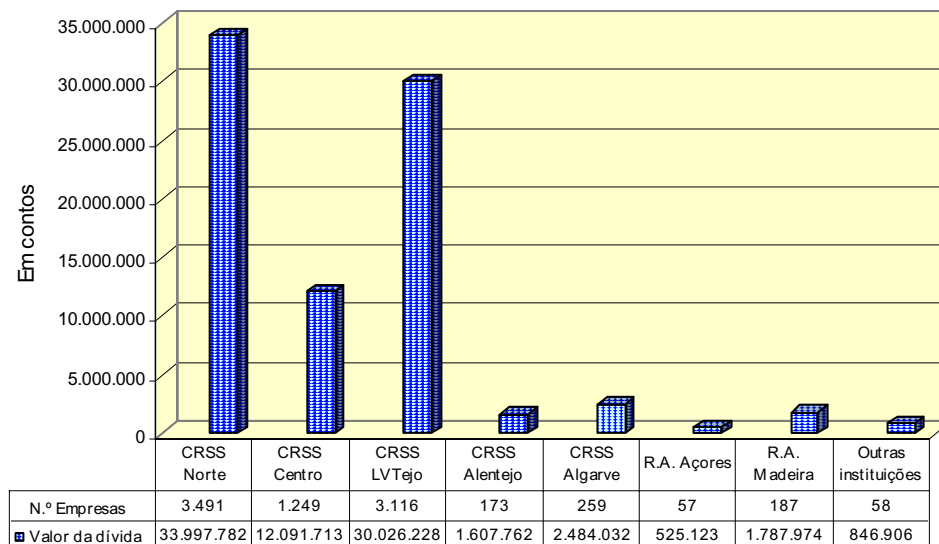
A exemplo desta última situação e subjacentemente aos dados expressos, pode referir-se que, em relação aos SSR de Bragança, Guarda, Évora e Portalegre, também não existiam devedores com pagamentos mensais pontuais.

**b2) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos**

Em 1998 encontravam-se neste extracto 7.435 devedores, que, correspondendo apenas a 3,7% do universo do total dos devedores, representavam 17,7% do total da dívida, com um crescimento no período 1998/99 para 8.590 devedores, isto é, 3,8% das entidades contribuintes com dívidas à segurança social, correspondendo a cerca de 19,4% do montante em dívida.

Tendo presente a realidade anterior, segue gráfico que traduz a respectiva desagregação regional:

**Gráfico XII.39 – Distribuição Regional do Número de Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 5 000 e Inferiores a 20 000 Contos**



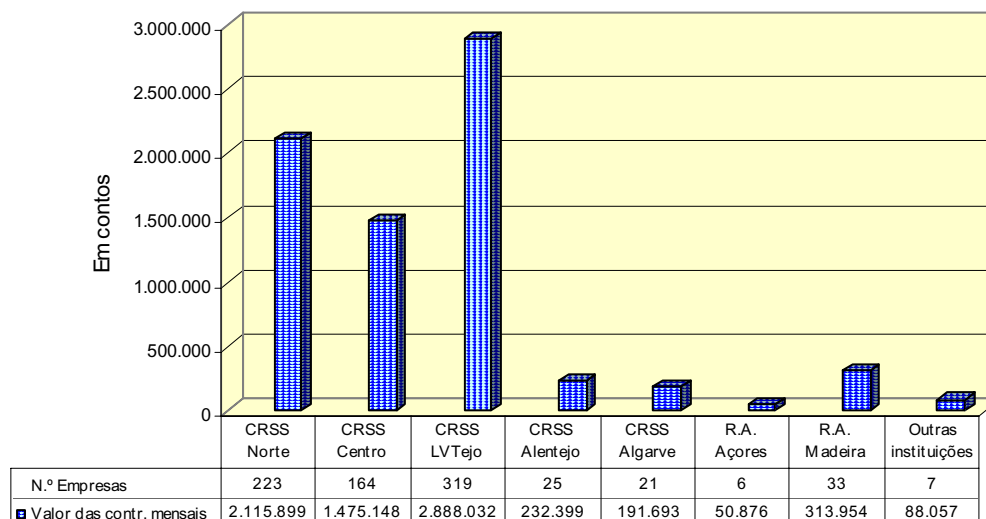
À semelhança dos casos anteriores, pode observar-se o seguinte:

- ◆ Quanto ao número de devedores e valores de dívida, o CRSS do Norte concentrava 3.491 devedores, ou seja 40,6% do subconjunto em causa, estando-lhe associada uma dívida de cerca de 34 milhões de contos, correspondendo a 40,9% dos valores totais da dívida envolvida;
- ◆ O conjunto de devedores do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo era de 3.116, com uma dívida superior a 30 milhões de contos, apresentando padrões semelhantes aos subconjuntos anteriormente analisados.

Os dados apresentados, em conjugação com outros elementos disponibilizados pelo Observatório de Empresas, relativamente a 1999, encontram-se vertidos no gráfico que segue:



**Gráfico XII.40 – Distribuição Regional do Número de Empresas a Pagar Contribuições Mensais e Respectivos Montantes**



Da análise dos elementos em causa pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Os devedores a pagar contribuições mensalmente eram apenas 798, ou seja, 9,3% do total deste subconjunto, estando-lhes associado um valor anual de contribuições de 7,4 milhões de contos, que corresponde a cerca de 8,8% dos valores em dívida (83,4 milhões de contos);
- ◆ Também neste caso, a tendência de evolução do número de empresas a pagar mensalmente as suas contribuições apresenta características semelhantes aos grupos anteriores quando se efectua a comparação em termos absolutos, destacando-se o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, com 2,9 milhões de contos de contribuições entradas para o sistema;
- ◆ No entanto, em termos relativos, é o CRSS do Alentejo que apresenta as maiores proporções de cobrança em número de devedores e proporção do valor em dívida, com 14,4% em qualquer dos casos.

## 12.8.7 – Sector Público Administrativo

### 12.8.7.1 – "Contribuintes – Sector Público Administrativo"

O montante relevado na rubrica “Contribuintes – Sector Público Administrativo” era, no Activo, em 1998, de cerca de 1,9 milhões de contos, mas, no Balanço de 1999, a rubrica em questão cresceu cerca de 67,6%, evidenciando um valor contabilístico de 3,1 milhões de contos, que representa o montante mais elevado desde 1995 (2,5 milhões de contos). Esta evolução contraria as tendências anteriores que apontavam para uma redução dos montantes envolvidos.

É importante frisar que, na prática, os saldos em questão incluem não só entidades do SPA propriamente dito, como empresas públicas, organizações sindicais e empresas privadas associadas a processos de privatização, facto controverso, mas que revela, por outro lado, limitações do PCISS em termos de classificação contabilística, isto sem referir incorrecções contabilísticas ao classificar, por exemplo, contribuintes do SPA em “Contribuintes – outros” e vice-versa.

Constatou-se, ainda, existirem valores significativos que foram transferidos para a rubrica contribuintes com acordo (4,6 milhões de contos, em 1999), que são tratados especificamente no ponto seguinte.

Foram inquiridos os SSR no sentido de informar sobre as dívidas acima de 1000 contos, tendo-se constatado que parte dos casos apurados, pode presumir-se que se encontram regularizados ou em vias de tal, mantendo-se o registo contabilístico nesta rubrica por razões imputáveis a lapsos administrativos.

A título exemplificativo apontam-se, com base apenas nas informações de alguns SSR, algumas situações, por não se ter obtido, em tempo útil, elementos suficientemente completos no que se refere a Viana do Castelo, Porto, Coimbra e Lisboa, facto que prejudica uma perspectiva mais abrangente da situação:

**Quadro XII.75 – Contribuintes SPA com Dívidas Acima de 1.000 Contos – 1998/99**

(em contos)

Contribuintes	CRSS/SSR	Montante		Observações
		1998	1999	
Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal	Setúbal	151.494,8	151.494,8	Desde Dezembro de 1981.
Caminhos de Ferro Portugueses, EP	Évora	-	9.685,5	Mantém-se a dívida certificada pela certidão executiva n.º 99 de 5/4/00, no valor de 591.971\$00 de contribuições e 802.262\$00 de juros, calculados até à presente data e relativos ao período de 1/93 a 12/93. Tendo o contribuinte protestado contra o pagamento de juros, o caso encontra-se pendente de informação do gabinete jurídico.
Junta de Freguesia de S. João de Negrilhos	Beja	-	9.851,8	Segundo informação do ex-SSR de Beja, trata-se de dívida por não entrega de contribuições devidas entre Janeiro de 1984 a Janeiro de 1991. Mais informa que esta dívida se encontra participada à Repartição de Finanças do Concelho de Aljustrel.
Junta de Freguesia de Porto Covo	Setúbal	2.446,1	2.440,4	Desde Novembro de 1994.
Correios de Portugal	Leiria	1.025,0	2.370,1	Estes saldos dizem respeito a pedidos de redução de taxa, referentes a processos de primeiro emprego, pendentes de despacho superior.
DREN – Vila Real	Vila Real	1.425,1	1.425,1	O ex-SSR de Vila Real informa que a DREN refere ter pago a dívida mas não apresentou provas, pelo que o valor se mantém em dívida.
Direcção Regional de Educação de Lisboa	Setúbal	803,7	1.107,1	Desde Maio de 1987.

De qualquer modo, os casos expostos são suficientes para aferir que a característica dominante das situações seleccionadas é a relativa antiguidade dos saldos, indiciando o prolongamento de situações que se vão mantendo por razões essencialmente ligadas à ineficiência e inércia do sistema, nomeadamente em termos de circuitos de informação.



### 12.8.7.2 – Contribuintes – SPA com acordo

Não merece dúvida que a existência de organismos ou entidades públicas e assimiladas com dívidas persistentes à Segurança Social causa alguma perplexidade, afigurando-se ainda mais anómala a subscrição de acordos na mesma área.

De acordo com informação do IGFSS, em 1999 não teriam transitado quaisquer contribuintes do SPA inseridos na rubrica “Contribuintes – SPA” para a rubrica “Contribuintes com acordo”.

No Parecer sobre a CSS/98 foi apresentada uma listagem de instituições que, segundo a mesma fonte, em 1998, teriam subscrito acordos tendo por objectivo a regularização de dívidas à Segurança Social ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. É esta listagem que se amplia de modo a conter os acordos subscritos ao abrigo da restante legislação sobre a matéria e sem limitações temporais, como segue:

**Quadro XII.76 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas**

(em contos)

Entidades	Base normativa	Ano	SSR	Valor
Rádio Televisão Portuguesa	DL n.º 411/91	1993	Vários	2.079.077
Ex-Sorefame	DL n.º 60/84	1987	Vários	1.423.172
Hospital de Coimbra	DL n.º 52/88	1992	Coimbra	434.000
Hospital Conde Bertiandos	(1)	1991	Viana do Castelo	195.596
Câmara Municipal de Ourique	DL n.º 124/96	1997	Beja	56.729
Hospital de Santa Maria	DL n.º 52/88	1991	Lisboa	49.497
Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares	DL n.º 52/88	1992	Coimbra	45.811
Hospital Santa Luzia	(1)	-	Viana do Castelo	39.119
Administração Regional de Saúde de Lisboa	DL n.º 52/88	1991	Vários	35.661
Hospital Distrital de Viana do Castelo	(1)	1991	Viana do Castelo	21.462
Câmara Municipal da Calheta	DL n.º 411/91		R. A Madeira	18.692
Câmara Municipal do Porto Santo	DL n.º 411/91	1995	R. A Madeira	16.926
Hospital Pulido Valente	DL n.º 52/88	1991	Lisboa	16.220
Câmara Municipal de Sines	DL n.º 411/91	1998	Setúbal	13.868
Junta de Freguesia de Sines	DL n.º 124/96	1998	Setúbal	7.586
Administração Regional de Saúde	(1)	1991	Viana do Castelo	7.101
Hospital de Ponte de Lima	(1)	-	Viana do Castelo	4.471
Câmara Municipal de Portel	Desp. 199-I/SESS	1991	Évora	4.416
Junta de Freguesia de Febres	DL n.º 124/96	1997	Coimbra	1284
Junta de Freguesia de Benquerenças	DL n.º 124/96	1997	Castelo Branco	1.025
Junta de Freguesia de Vale de Santarém	DL n.º 124/96	1997	Santarém	1.764
Junta de Freguesia de Trêmes	DL n.º 124/96	1997	Santarém	815
Junta de Freguesia de Canelas	DL n.º 124/96	1997	Vila Real	722
Junta de Freguesia de Sarnadas de Ródão	DL n.º 124/96	1997	Castelo Branco	574
Maternidade Alfredo da Costa	Desp. SESS/91	1991	Lisboa	516
Outras	DL n.º 52/88	1991 e 1996	Vários	230.071
<b>TOTAL</b>				<b>4.639.457</b>

(1) Acordos celebrados ao abrigo de Desp. do SESS, de 18 /1/91, específico para Hospitais, ARS e Organismos do SPA tutelados pelo MS.  
Fonte: IGFSS



Do quadro anterior infere-se que para além das autarquias e do sector hospitalar, apontados em anteriores Pareceres como os sectores que detêm maior responsabilidade nestas situações, facto que se confirma em termos de número de devedores, deve observar-se que do total de cerca de 4,6 milhões de contos, cerca de 3,5 milhões são imputáveis a casos fora dessas áreas, com destaque para a RTP, tendo-se apurado, por outro lado, um valor de 230,1 milhares de contos, essencialmente imputável a organizações sindicais.

### **12.8.8 – Efeito das medidas de combate à dívida**

Tendo como objectivo tentar avaliar as principais medidas e instrumentos adoptados no sentido de procurar travar o crescimento das contribuições em dívida e recuperar os saldos devedores em questão, consideraram-se, na análise que segue, os seguintes pontos:

- ◆ Acordos de regularização;
- ◆ Cessão e alienação de créditos;
- ◆ Dação em cumprimento;
- ◆ Cobrança coerciva.

#### **12.8.8.1 – Acordos de regularização**

No ponto 12.8.4 foram avançados, de modo geral, alguns aspectos no que se refere às consequências financeiras da existência deste tipo de acordos. Neste capítulo desenvolvem-se em pormenor as situações e problemas decorrentes do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10/8, não sem antes complementar e relacionar a exposição anterior com a situação dos dados físicos sobre o número de devedores com acordo (incluindo a respectiva distribuição regional), a cumprir e a não cumprir, no ano de 1999.

Este é um dos temas onde mais se reflecte as incongruências dos dados obtidos, em função das respectivas fontes. Não se vislumbrando, presentemente, uma forma de ultrapassar este inconveniente, não resta outra alternativa senão aproveitar as ilações que se podem retirar dos elementos disponíveis, sem perder de vista as limitações que os mesmos encerram.

O quadro seguinte apresenta, quanto a 1999, o número de devedores com acordo, a cumprir e a não cumprir, com exclusão daqueles contribuintes que tendo subscrito um acordo, seja ele qual for, já foram excluídos pelo sistema com base no não cumprimento, por via da respectiva rescisão.



**Quadro XII.77 – N.º Devedores com Acordo no Continente - 1999**

CRSS	Total	A cumprir	A não cumprir
Norte	<b>5.748</b>	4.650	1.098
Centro	<b>2.065</b>	1.186	879
LVTejo	<b>3.672</b>	3.048	624
Alentejo <sup>(1)</sup>	<b>87</b>	48	39
Algarve	<b>660</b>	N/D	N/D
RA Madeira	<b>112</b>	72	40
RA Açores	<b>175</b>	91	84
<b>Total</b>	<b>12.519</b>	<b>9.095</b>	<b>2.764</b>

<sup>(1)</sup> Não foram disponibilizados os elementos referentes ao SSR de Évora, dado o sector de contabilidade não dispor desses dados.

Fonte: CRSS/SSR

Do quadro anterior retiram-se as seguintes ilações:

- ◆ Em termos de distribuição regional verifica-se que o CRSS do Norte representava 45,9% dos acordos em vigor, seguindo-se Lisboa e Vale do Tejo com 29,3% e o CRSS do Centro com 16,5%;
- ◆ Com exclusão do CRSS do Algarve, a proporção dos contribuintes devedores que não cumprem os acordos é de cerca de 23,3%;
- ◆ Sendo, conforme decorre do ponto 12.8.2, o total da dívida com acordo no final do ano de 1999, de cerca de 84.993 milhares de contos, o saldo médio correspondente a cada contribuinte devedor seria de cerca de 6,8 milhares de contos.

#### **12.8.8.1.1 – Acordos ao abrigo do DL n.º 124/96, de 10 de Agosto (Plano Mateus)**

Conforme referido, dado este ser o mais importante diploma no que se refere à regularização extraordinária da dívida de contribuintes desde 1997, optou-se por aprofundar alguns aspectos relacionados com a implementação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, iniciando a análise com o respectivo ponto da situação no final do exercício ora em questão.

Para uma melhor leitura dos valores que se apresenta, interessa referir que o mencionado diploma encerra diversas modalidades de ressarcimento da dívida, as quais se podem esquematizar, tendo em atenção o respectivo articulado e diplomas afins, da seguinte forma:

- ◆ Art.º 4º - Regularização da dívida a pronto pagamento (até 3 meses após o deferimento do requerimento) e a prestações;
- ◆ Art.º 8º e DL n.º 411/91 - Prevê medidas excepcionais quando tal se torne indispensável à recuperação da entidade devedora, enquadradas por contratos de consolidação financeira e de reestruturação empresarial, ou processos judiciais de recuperação de empresas;

- ◆ Art.º 9º - Admite a conversão de créditos em capital (aplicável exclusivamente a sociedades anónimas);
- ◆ Art.º 10º - Regula a alienação de créditos;
- ◆ DL n.º 125/96 – Trata da dação em pagamento;
- ◆ DL n.º 127/96 – Cria o SGEEB (Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários) no âmbito do quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil (QARESD).

### 12.8.8.1.1.1 – Acordos autorizados, em vigor, terminados e rescindidos

Considerando as situações elencadas, o ponto da situação que segue consagra uma distribuição dos acordos autorizados, terminados e rescindidos:

**Quadro XII.78 – DL n.º 124/96 - Ponto da situação em 31/12/99**

(em milhares de contos)

	Autorizados					Terminados					Rescindidos				
	Dívida acordada					Dívida acordada					Dívida acordada				
	N.º	Capital	Juros Venc.	Total	%	N.º	Capital	Juros Venc.	Total	%	N.º	Capital	Juros Venc.	Total	%
Art.4º	9.323	79.868	18.131	97.999	82,6	2.430	5.699	728	6.427	62,1	750	16.374	4.497	20.871	87,0
P. Pag.	839	2.089	0	2.089	1,8	766	1.813	0	1.813	17,5	73	276	0	276	1,2
P. Prest.	8.484	77.780	18.131	95.911	80,8	1.664	3.886	728	4.614	44,6	677	16.098	4.497	20.595	85,8
Art.8º e DL411/91	274	16.159	646	16.805	14,2	6	216	3	219	2,1	52	2.851	256	3.107	13,0
Art.º 9º	1	716	373	1.089	0,9	1	716	373	1.089	10,5					
Art.º 10º	16	685	0,6	686	0,6	14	653	0,6	654	6,3					
DL 125/96	20	1.958	65	2.023	1,7	17	1.851	65	1.916	18,6					
DL 127/96	1	46	0	46	0,0	1	46	0	46	0,4					
<b>Total</b>	<b>9.635</b>	<b>99.432</b>	<b>19.216</b>	<b>118.648</b>	<b>100,0</b>	<b>2.469</b>	<b>9.181</b>	<b>1.170</b>	<b>10.351</b>	<b>100,0</b>	<b>802</b>	<b>19.225</b>	<b>4.753</b>	<b>23.978</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/00

Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ A maior parte dos acordos autorizados foram-no ao abrigo do art.º 4º, na modalidade de pagamentos prestacionais e no valor de cerca de 95,9 milhões de contos, representando 80,8% dos montantes totais (capital e juros) envolvidos (118,6 milhões de contos) e uma dívida média por contribuinte na ordem dos 11.305 contos;
- ◆ Seguem-se os acordos previstos no art.º 8.º e DL n.º 411/91, com 16,8 milhões de contos, e correspondendo a 14% do total;



- ◆ Quanto aos acordos terminados, dizem respeito a 2.469 devedores, com uma dívida total de cerca de 10,4 milhões de contos, sendo apenas 25,6% dos devedores com acordos autorizados, com um valor médio por devedor de apenas 4.192 contos;
- ◆ As situações de pronto pagamento tiveram uma apreciável proporção de êxito, visto que dos 839 acordos autorizados, 766 foram concluídos o que corresponde, em termos percentuais, a 91,3% e a uma dívida de 1,8 milhões de contos (valor médio de 2.367 contos), indicando, portanto, que se está em presença de pequenos devedores;
- ◆ À semelhança do referido anteriormente, também os acordos terminados ao abrigo do art.º 4.º com opção prestacional, tiveram por substracto pequenos devedores (dívida média de 2.773 contos);
- ◆ Foram rescindidos 8,3% dos acordos autorizados, mas em contrapartida, o montante envolvido, de quase 24 milhões de contos, representa 20,2% do débito total, o que significa, em princípio, que foram relativamente grandes devedores os que entraram em situação de incumprimento na fase inicial de vigência dos acordos (dívida média por contribuinte de cerca de 29.898 contos);

Complementando a informação anterior, resta analisar como se distribuem, de harmonia com as eventualidades disponibilizadas pelo DL n.º 124/96, os acordos de regularização ainda em vigor no final de 1999:

**Quadro XII.79 – Acordos em vigor - DL n.º 124/96**

(em milhares de contos)

	<b>Em vigor</b>					
	<b>Dívida acordada</b>					
	<b>N.º</b>	<b>%</b>	<b>Capital</b>	<b>Juros</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Art.4º	6.143	96,6	57.795	12.906	70.701	83,9
P. Pag.	0	0,0	0	0	0	0,0
P. Prest.	6.143	96,6	57.795	12.906	70.701	83,9
Art.8º e DL411/91	216	3,4	13.092	387	13.479	16,0
Art.º 9º						0,0
Art.º 10º	2		32	0	32	0,0
DL 125/96	3		107		108	0,1
DL 127/96						0,0
<b>Total</b>	<b>6.364</b>	<b>100,0</b>	<b>71.026</b>	<b>13.293</b>	<b>84.320</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas - Relatório n.º 3/00

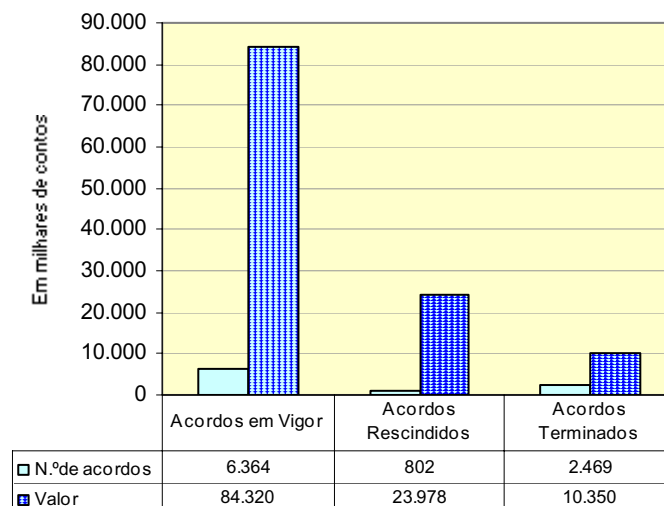
Verifica-se o seguinte:

- ◆ Mantém alguma expressão os acordos previstos nos art.ºs 4.º e 8.º;
- ◆ No primeiro caso estão envolvidas 6.143 entidades que correspondiam a um total de capital e juros de cerca de 70,7 milhões de contos, com uma dívida média de cerca de 11.509 contos, um pouco acima da média dos acordos autorizados;

- ◆ O segundo dizia respeito apenas a 216 aderentes com uma dívida de cerca de 13,5 milhões de contos, com uma dívida média de 62.403 contos, facto que pode ser justificado pela natureza dos casos subjacentes;
- ◆ Finalmente, comparando os acordos em vigor com os autorizados, os primeiros representavam 66% em número e cerca de 71% da dívida autorizada, espelhando o peso das opções prestacionais, situados nos escalões superiores, em termos de dívida média.

A imagem gráfica que segue evidencia, de outra forma, a comparação, tanto em número de devedores como em montantes, os acordos em vigor, os concluídos e os rescindidos:

**Gráfico XII.41 – Número e Montantes dos Acordos Terminados, Rescindidos e em Vigor**



#### 12.8.8.1.1.2 – Distribuição regional

O quadro seguinte procura espelhar a mesma realidade, mas assentando na desagregação por regiões:



**Quadro XII.80 – Ponto da Situação dos Acordos em 31/12/99 - Distribuição Regional**

(em milhares de contos)

Entidades	Acordos Autorizados			Acordos em vigor			Acordos Concluídos			Acordos Rescindidos		
	N.º	Total <sup>(1)</sup>	%	N.º	Total <sup>(1)</sup>	%	N.º	Total <sup>(1)</sup>	%	N.º	Total <sup>(1)</sup>	%
Norte	3.308	41.697	35,1	2.329	29.309	34,8	602	3.783	36,5	377	8.605	35,9
Centro	2.085	24.172	20,4	1.169	17.666	21,0	740	2.311	22,3	176	4.195	17,5
LVTejo	3.450	46.271	39,0	2.447	32.196	38,2	813	3.889	37,6	190	10.186	42,5
Alentejo	377	1.937	1,6	128	1.339	1,6	225	150	1,4	24	450	1,9
Algarve	385	4.022	3,4	272	3.354	4,0	88	217	2,1	25	451	1,9
Cx Jornalistas	11	313	0,3	7	232	0,3	1	0,7	0,0	3	81	0,3
R.A Açores	14	167	0,1	9	164	0,2	0	0	0,0	5	1,5	0,0
R.A Madeira	5	67	0,1	3	59	0,1	0	0	0,0	2	8	0,0
<b>Total</b>	<b>9.635</b>	<b>118.646</b>	<b>100,0</b>	<b>6.364</b>	<b>84.319</b>	<b>100,0</b>	<b>2.469</b>	<b>10.351</b>	<b>100,0</b>	<b>802</b>	<b>23.978</b>	<b>100,0</b>

<sup>(1)</sup> Inclui capital e juros

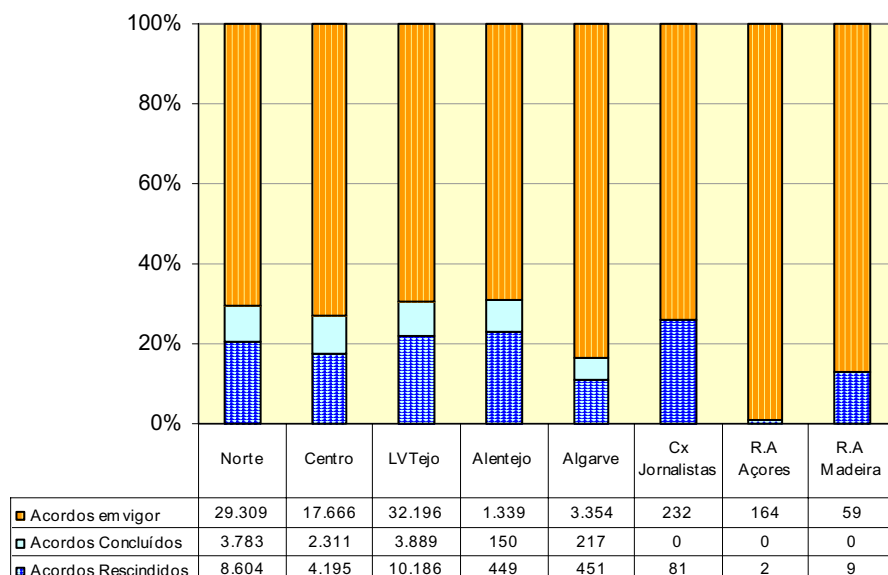
Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas - Relatório n.º 3/00

Da observação do quadro pode concluir-se o seguinte:

- ◆ A maior parte dos acordos autorizados (94,5% dos respectivos montantes), concentram-se por ordem de importância, na região de Lisboa e Vale do Tejo, Norte e Centro;
- ◆ Os acordos em vigor, concluídos e rescindidos, seguem a mesma regra, com exceção das rescisões em que o Norte ocupa o primeiro lugar no que respeita ao número de contribuintes;
- ◆ Verifica-se que os saldos de dívida média das três principais regiões estão próximos no que respeita aos acordos autorizados e acordos em vigor, variando entre um mínimo de 11.593 contos (acordos autorizados na região Centro) e o máximo de 15.112 contos (acordos em vigor na mesma região);
- ◆ Considerando ainda as mesmas regiões e na mesma linha do anteriormente evidenciado, constata-se que a dívida média dos acordos concluídos oscilou entre 3.123 contos para a região Centro e 6.284 contos para a região Norte, enquanto nos acordos rescindidos os padrões do Norte e do Centro estão muito próximos (respectivamente 22.825 contos e 23.835 contos), enquanto a região de Lisboa e Vale do Tejo apresenta um valor médio de dívida bastante elevado, ou seja 53.611 contos.

O gráfico seguinte, igualmente de base regional, complementa as informações anteriores no que respeita à mesma distribuição:

**Gráfico XII.42 – Distribuição Regional dos Acordos Concluídos, Rescindidos e em Vigor**



Em milhares de contos

### 12.8.8.1.1.3 – Receitas arrecadadas no período 1997/99

No que respeita à dívida acordada, no valor total de 118,6 milhões de contos, tem interesse conhecer o montante das receitas percebidas, por via das prestações vencidas, como também, considerando a actividade das empresas e outras entidades envolvidas, as receitas de contribuições associadas às mesmas. Os quadro e gráfico seguintes apresentam a evolução da situação em questão:

**Quadro XII.81 – Montante de Prestações Vencidas e contribuições associadas à Dívida com Acordo**

(em milhares de contos)

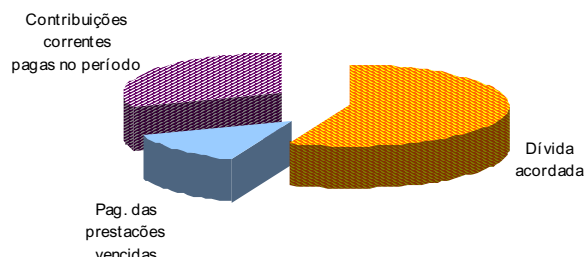
Anos	Prestações vencidas		Contribuições	
	Valor	% <sup>(1)</sup>	Valor	% <sup>(1)</sup>
1997	5.729	4,8	13.174	11,1
1998	11.058	9,3	26.371	22,2
1999	11.160	9,4	25.342	21,4
<b>Totais</b>	<b>27.947</b>	<b>23,5</b>	<b>64.887</b>	<b>54,7</b>

(1) Calculada sobre o total da dívida acordada até 31/12/99 no valor de 118.647 milhares de contos.

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/00



Gráfico XII.43 – Montantes de Prestações e Contribuições Pagas – Ponto da Situação



Os elementos evidenciados permitem comentar que:

- ◆ Foram recebidos, efectivamente, até 1999, cerca de 28 milhões de contos de prestações vencidas, representando 23,5% do total da dívida acordada, bem como perto de 65 milhões de contos de contribuições correntes;
- ◆ Com excepção de 1997, que apresentou valores de cerca de metade das receitas de 1998 e 1999, nestes últimos anos as prestações recebidas rondaram os 11 milhões de contos, enquanto as contribuições associadas às mesmas entidades oscilaram entre os 25,3 e os 26,4 milhões de contos.

Abordando a mesma realidade sob o ponto de vista da distribuição regional, elaborou-se o seguinte quadro, que relaciona a referida distribuição com o número de acordos e a dívida que lhes está subjacente:

Quadro XII.82 – Prestações e Contribuições pagas no âmbito dos acordos autorizados até 31/12/99 (1997 a 1999)

(em milhares de contos)

Entidades	N.º Acordos	Dívida acordada	Prestações		Contribuições	
			Valor	%	Valor	%
Norte	3.308	41.697	9.350	22,4	24.914	59,8
Centro	2.085	24.172	5.774	23,9	8.970	37,1
LVTejo	3.450	46.271	11.077	23,9	26.748	57,8
Alentejo	377	1.938	649	33,5	1.196	61,8
Algarve	385	4.022	1.002	24,9	2.55	63,5
Cx Jornalistas	11	313	31	9,9	165	52,7
R.A Açores	14	166	48	29,5	197	118,7
R.A Madeira	5	68	16	25,0	143	210,3
<b>Total</b>	<b>9.635</b>	<b>118.647</b>	<b>27.947</b>	<b>23,6</b>	<b>64.887</b>	<b>54,7</b>

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/00



Observando o quadro anterior, pode referir-se o seguinte:

- ◆ Como é natural no que se refere às receitas em questão, confirma-se a concentração nos três principais centros, sendo, em qualquer dos casos, a proporção das prestações cobradas (capital e juros) em relação à dívida acordada próxima da média geral (23,6%);
- ◆ Quanto às contribuições recebidas, observa-se um padrão semelhante, devendo referir-se, no entanto, uma proporção de cobrança em relação à dívida acordada relativamente abaixo da média no que se refere ao CRSS do Centro (37,1%); embora com reduzida expressão nos números globais, destacam-se neste aspecto, mas em sentido inverso, a RA dos Açores (118,7%), e a RA da Madeira (210,3%);
- ◆ O valor médio geral por acordo recebido por via de prestações rondou os 2.901 contos, valor próximo do verificado nas três principais regiões: CRSS do Norte, 2.827 contos, CRSS do Centro, 2.769 contos e CRSS de LVTejo, 3210 contos;
- ◆ Quanto às contribuições, o comportamento nas três regiões já não foi tão homogêneo, pois, sendo a média geral de 6.765 contos, a região Norte (7.531 contos) e a região LVTejo (7.753 contos), situaram-se acima daquela, enquanto a região do Centro se ficou pelos 4.302 contos.

#### 12.8.8.1.2 – Cessão e alienação de créditos

O Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, passou a regular, no seu artigo 10º, de um modo geral e também quanto à segurança social, as alienações de créditos, revogando o Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Fevereiro, o qual enquadrava a matéria relativa à cessão de créditos.

Retomando os dados constantes dos quadros inseridos no ponto 12.8.8.1.1.1, os acordos que admitem esta figura, deferidos, terminados e em vigor, no período 1997/99, apresentam-se como segue:

**Quadro XII.83 – Art. 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto**

(em milhares de contos)

Acordos	N.º	Montantes
Deferidos	16	686
Terminados	14	654
Em vigor	2	32

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/00

O número de acordos, bem como os valores em questão, evidenciam a reduzida expressão deste instrumento como meio para o ressarcimento de dívidas de contribuintes.

#### 12.8.8.1.3 – Dação em cumprimento

Esta figura está regulada pelo Decreto-Lei.º 125/96, de 10 de Agosto, e, para uma avaliação do respectivo peso, retiraram-se igualmente, dos quadros contidos no ponto 12.8.8.1.1.1 dados concretos sobre o tema, como segue:



**Quadro XII.84 – Decreto-Lei n.º 125/96 de 10 de Agosto**

(em milhares de contos)

<b>Acordos</b>	<b>N.º</b>	<b>Montantes</b>
Deferidos	20	2.023
Terminados	17	1.916
Em vigor	3	108

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/00

Por outro lado, foram solicitadas ao IGFSS informações mais detalhadas sobre as dações em cumprimento existentes em 1999, as quais apontam para 4 empresas que utilizaram este instrumento, correspondendo a uma dívida total de cerca de 340,9 milhares de contos, dos quais 270,7 milhares de contos dizem respeito ao SSR do Porto, distribuindo-se o valor restante por diversos SSR.

As considerações tecidas sobre a cessão e alienação de créditos podem aplicar-se igualmente neste caso. Por outro lado, este desajustamento é um exemplo bem claro do que tem vindo a ser observado quanto às deficiências do sistema de informação do sector.

#### **12.8.8.2 – Cobrança coerciva**

A cobrança coerciva concretiza-se em dois instrumentos de recuperação de contribuições em dívida: as retenções e as execuções fiscais.

##### **12.8.8.2.1– Retenções**

Nos termos do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, que actualizou o art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, aos contribuintes que não façam prova de que a sua situação contributiva perante a segurança social está regularizada, são retidos 25% sobre os valores a receber, a título de subsídios e aquisição de bens e serviços.

No triénio 1997/99, os valores recebidos ao abrigo da referida legislação foram os seguintes:

**Quadro XII.85 – Retenções ao Abrigo do DL n.º 103/80, de 9/5**

(em contos)

CRSS/SSR	Valores arrecadados nos termos do art.º 17º do DL n.º 103/80, de 9/5 (actualizado pelo art.11º do DL n.º 411/91, de 17/10)			Variação	
	1997	1998	1999	1997/98	1998/99
<b>Norte</b>	<b>229.168,4</b>	<b>210.351,0</b>	<b>140.612,0</b>	<b>(8,2)</b>	<b>(33,2)</b>
Braga	20.221,7	19.155,0	11.256,0		
Bragança	2.913,4	689,0	956,0		
Porto	185.186,3	151.206,0	83.091,0		
V. Castelo	19.903,0	37.283,0	31.913,0		
Vila Real	944,0	2.018,0	13.396,0		
<b>Centro</b>	<b>95.426,6</b>	<b>114.863,0</b>	<b>120.971,0</b>	<b>20,4</b>	<b>5,3</b>
Aveiro	36.802,0	27.375,0	38.210,0		
C. Branco	2.914,6	9.770,0	124,0		
Coimbra	27.834,3	23.714,0	45.265,0		
Guarda		4.022,0	0,0		
Leiria	27.875,7	30.464,0	19.687,0		
Viseu		19.518,0	17.685,0		
<b>LVTejo</b>	<b>242.617,9</b>	<b>210.783,0</b>	<b>315.530,0</b>	<b>(13,1)</b>	<b>49,7</b>
Lisboa	216.758,9	181.016,0	299.870,0		
Santarém	2.716,0	1.984,0	11.742,0		
Setúbal	23.143,0	27.783,0	3.918,0		
<b>Alentejo</b>	<b>18.512,1</b>	<b>21.621,0</b>	<b>18.487,0</b>	<b>16,8</b>	<b>(14,5)</b>
Beja	806,0	12.184,0	9.038,0		
Évora	8.281,4	6.392,0	5.885,0		
Portalegre	9.424,7	3.045,0	3.564,0		
<b>Algarve</b>	<b>234.509,7</b>	<b>31.813,0</b>	<b>33.836,0</b>	<b>(86,4)</b>	<b>6,4</b>
Faro	234.509,7	31.813,0	33.836,0		
<b>RA Madeira</b>	<b>66.361,1</b>	<b>77.374,0</b>	<b>13.927,0</b>	<b>16,6</b>	<b>(82,0)</b>
<b>RA Açores</b>	<b>17.297,8</b>	<b>19.080,0</b>	<b>5.279,0</b>	<b>10,3</b>	<b>(72,3)</b>
<b>Totais</b>	<b>903.893,6</b>	<b>685.885,0</b>	<b>648.642,0</b>	<b>(24,1)</b>	<b>(5,4)</b>

Fonte: IGFSS

No Parecer sobre a CSS/98 tinha sido apontada a existência de uma acentuada perda de importância deste instrumento, a qual se confirma de 1997 para 1998, mas que, em 1999, apresenta alguns sinais de estabilização.

Em 1999, do ponto de vista da distribuição regional, observa-se o seguinte:

- ◆ Destaca-se a posição do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, que registou um crescimento acentuado devido à concentração de retenções por parte do SSR de Lisboa de (46,2%);



- ◆ É de notar, ainda, um certo crescimento no CRSS do Centro, o qual tem por base o aumento de retenções nos SSR de Aveiro e Coimbra, apesar do decréscimo nos restantes SSR;
- ◆ Quanto às restantes situações, acompanham a tendência geral de descida, com exceção de pequenos aumentos verificados nos SSR de Portalegre e Faro.

#### **12.8.8.2.2– Execuções fiscais**

No período 1997/99, a cobrança coerciva através de execuções fiscais, distribuída regionalmente, apresenta-se como segue:

**Quadro XII.86 – Evolução dos Montantes Cobrados Através de Execuções Fiscais – 1997/99**

(em milhares de contos)

CRSS/SSR	1997				1998				1999			
	Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
<b>Norte</b>	<b>8.977</b>	<b>48</b>	<b>1.601</b>	<b>142</b>	<b>23.511</b>	<b>54</b>	<b>1.496</b>	<b>70</b>	<b>16.946</b>	<b>38</b>	<b>2.646</b>	<b>141</b>
Braga	3.057		537	130	11.874	*	404	55	6.883	*	363	66
Bragança	173		3	0	629	7	21	2	165	*	51	14
Porto <sup>(1)</sup>	5.463		875		9.730	*	1.002	*	9.426	*	1.992	
V. Castelo	17	2	20	6	1.052	14	43	8	324	38	113	30
Vila Real	267	46	166	6	226	33	26	5	148	*	127	31
<b>Centro</b>	<b>5.987</b>	<b>269</b>	<b>9.988</b>	<b>190</b>	<b>7.544</b>	<b>486</b>	<b>820</b>	<b>156</b>	<b>7.181</b>	<b>1.700</b>	<b>2.174</b>	<b>533</b>
Aveiro	1.669	261	6.111	137	451	92	312	66	1.292	808	905	293
C. Branco	1.919		3.565		1.146	155	96	7	1.087	213	285	25
Coimbra	510		123		1.050	*	214	45	1.460	*	239	35
Guarda	201		8		468	135	17	7	256	42	63	18
Leiria	1.688	8	181	53	3.599	18	169	30	2.453	539	477	122
Viseu					830	86	12	1	633	98	205	40
<b>LVTejo</b>	<b>3.308</b>	<b>737</b>	<b>2.392</b>	<b>862</b>	<b>16.643</b>	<b>5.277</b>	<b>3.121</b>	<b>360</b>	<b>22.591</b>	<b>4.942</b>	<b>2.280</b>	<b>464</b>
Lisboa	2.037	451	1.474	585	10.862	3.516	1.405	294	17.154	3.455	747	186
Santarém	684	89	147		2.716	609	326	*	2.703	485	777	253
Setúbal	587	197	771	277	3.065	1.152	1.390	66	2.734	1.002	756	25
<b>Alentejo</b>	<b>1.270</b>	<b>8</b>	<b>785</b>	<b>0</b>	<b>1.342</b>	<b>154</b>	<b>516</b>	<b>12</b>	<b>1.367</b>	<b>88</b>	<b>331</b>	<b>44</b>
Beja	100		13		273	87	26	5	226	44	59	19
Évora	628	8	639		381	0	162	0	302	0	41	0
Portalegre	542		133		688	67	328	7	839	44	231	25
<b>Algarve</b>	<b>935</b>	<b>0</b>	<b>935</b>	<b>0</b>	<b>2.489</b>		<b>211</b>		<b>1.380</b>		<b>283</b>	
Faro	935	0	935		2.489	*	211	*	1.380	*	283	*
<b>RA Madeira</b>	<b>143</b>	<b>25</b>	<b>42</b>		<b>1.327</b>	<b>512</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1.305</b>	<b>334</b>	<b>125</b>	<b>25</b>
<b>RA Açores</b>	<b>106</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>532</b>	<b>54</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>422</b>	<b>86</b>	<b>101</b>	<b>26</b>
<b>Totais</b>	<b>20.726</b>	<b>1.089</b>	<b>15.761</b>	<b>1.198</b>	<b>53.388</b>	<b>6.537</b>	<b>6.189</b>	<b>600</b>	<b>51.192</b>	<b>7.188</b>	<b>7.940</b>	<b>1.233</b>
<b>Total dos montantes participados e dos cobrados</b>		<b>21.815</b>		<b>16.959</b>		<b>59.925</b>		<b>6.789</b>		<b>58.380</b>		<b>9.173</b>
<b>Taxa de cobrança</b>				<b>77,7</b>				<b>11,3</b>				<b>15,7</b>

(1) Referem não ser possível fazer a discriminação entre capital e juros

\* Não dispõem de informação

Fonte: IGFSS

No Parecer sobre a CSS/98 tinha sido observada uma quebra acentuada dos montantes participados no que se refere a 1997, que se afigurava imputável aos efeitos sobre a disponibilidade dos serviços, na medida em que, estariam orientados, prioritariamente, para as tarefas inerentes à implementação do

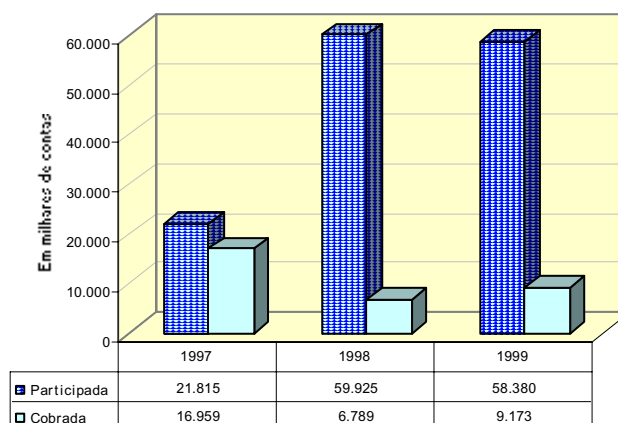


Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. Os montantes participados em 1998 e 1999, de valor bastante superior a 1997, parecem confirmar essa tese.

Outro aspecto a acentuar, bem evidente em 1998 e 1999 (em 1997, pelas razões atrás apontadas, os valores participados tinham sido anormalmente baixos), é o desfasamento entre os montantes participados e cobrados, o qual indicia, aliás, indo ao encontro de algumas opiniões sobre a matéria, algumas dificuldades no que respeita às relações institucionais entre a segurança social e a administração fiscal<sup>1</sup>.

A expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio em questão é a seguinte:

**Gráfico XII.44 – Montantes Participados e Cobrados em Termos de Execuções Fiscais - 1997/99**



O quadro e gráfico anteriores permitem observar, adicionalmente, o seguinte:

- ◆ Em termos regionais, merecem destaque, quanto a 1998 e 1999, os valores participados pelos SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizaram no seu conjunto, em 1999, 33,5 milhões de contos, representando 65,4% do total participado (em 1998 esse valor tinha sido 32,5 milhões de contos, ou seja 54,2 % do total participado);
- ◆ Num contexto que apresenta reduzidas taxas de cobrança, traduzidas em montantes cobrados relativamente baixos, de 1998 para 1999 registou-se uma evolução positiva dos valores cobrados.

<sup>1</sup> Estando ciente desta dificuldade, o legislador actuou no sentido de a ultrapassar ao conferir autorização ao Governo para criar, no âmbito do sistema de solidariedade e segurança social, secções de processos competentes para a execução de dívidas à segurança social (art.º 38º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril). Nesse sentido foi publicado o Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro.

### **12.8.9 – Regularizações nas contas de contribuintes**

As rubricas de contribuintes podem ser regularizadas por aplicação das medidas designadas por “Saneamento Financeiro das Contas”, assim como em consequência de falência de empresas.

#### **12.8.9.1 – Regularização de dívida por via administrativa**

O IGFSS tem vindo a emitir Circulares Normativas<sup>1</sup> tendo por objectivo o denominado “Saneamento Financeiro das Contas de “Contribuintes”. São disso exemplo, a Circular n.º 14/98, de 10 de Dezembro, a Circular n.º 5/98, de 11 de Fevereiro e a Circular Normativa n.º 3 /00, de 24 de Fevereiro.

Esta última actualiza os limites temporais e de valor previstos nas anteriores, a saber:

- ◆ Anulação de saldos devedores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1998, para dívida igual ou inferior a 100 mil escudos;
- ◆ O mesmo procedimento relativamente a contribuintes cujas contas tenham movimento, mas apresentem saldos inferiores a 5 mil escudos, em prazo superior a 180 dias;
- ◆ Anulação de saldos credores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1998, para valores inferiores a 100 mil escudos.

Para uma avaliação dos efeitos desta medida no que se refere ao exercício em apreço, apuraram-se, junto dos CRSS/SSR, os seguintes valores:

---

<sup>1</sup> As circulares em questão têm como razão fundamental os possíveis custos administrativos ocasionados pela manutenção de saldos de contribuintes de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, em desproporção com os eventuais proveitos futuros que a sua permanência possa implicar para o sistema.



**Quadro XII.87 – Regularização de Dívidas por via Administrativa**

(em contos)

	CRSS/SSR	Saldos		
		Devedores	Credores	Total
Norte	Braga <sup>(1)</sup>	0,0	0,0	0,0
	Vila Real <sup>(2)</sup>	3.794,4	2.729,4	1.065,0
	V. do Castelo <sup>(3)</sup>	6.116,8	5.995,9	120,9
	Porto <sup>(1)</sup>	0,0	0,0	0,0
	Bragança			2.170,0
	<b>Sub-total</b>	<b>9.911,2</b>	<b>8.725,3</b>	<b>3.355,9</b>
Centro	Aveiro			3.663,0
	C. Branco	0,0	0,0	0,0
	Coimbra <sup>(4)</sup>	4.444,0	1.293,0	3.151,0
	Guarda			7.498,0
	Leiria	0,0	0,0	0,0
	Viseu	0,0	0,0	0,0
	<b>Sub-total</b>	<b>4.444,0</b>	<b>1.293,0</b>	<b>14.312,0</b>
LV/Tejo	Lisboa <sup>(1)</sup>	0,0	0,0	0,0
	Santarém <sup>(1)</sup>	0,0	0,0	0,0
	Setúbal	51.845,6	51.307,2	538,4
	<b>Sub-total</b>	<b>51.845,6</b>	<b>51.307,2</b>	<b>538,4</b>
Alentejo	Beja <sup>(5)</sup>	5.422,8	10.093,8	(4.671,0)
	Évora <sup>(4)</sup>	3.955,6	2.614,9	1.340,7
	Portalegre	1.624,8	1.310,3	314,5
	<b>Sub-total</b>	<b>11.003,2</b>	<b>14.019,0</b>	<b>(3.015,8)</b>
Algarve	Faro	14.206,3	12.171,7	2.034,6
	<b>Sub-total</b>	<b>14.206,3</b>	<b>12.171,7</b>	<b>2.034,6</b>
	<b>RA Madeira<sup>(6)</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>RA Açores<sup>(2)</sup></b>			<b>197.065,5</b>	
<b>Total</b>	<b>91.410,3</b>	<b>87.516,2</b>	<b>214.290,6</b>	

(1) Por dificuldades de programação não foi possível efectuar o saneamento financeiro

(2) Circular n.º 5/98 de 11/2, do IGFSS

(3) Circulares Normativas n.º 3/00, de 24/2, n.º 14/98, de 10/12 e n.º 5/98, de 11/2

(4) Circular Normativa n.º 3/00 do IGFSS de 24/2

(5) Circular Normativa n.º 14/98, de 10 /12, do IGFSS

(6) Devido ao recebimento tardio da Circular Normativa n.º 3/00, não foi efectuado qualquer saneamento financeiro

Fonte: CRSS/SSR



No Parecer sobre a CSS/98, apesar dos dados disponíveis serem relativamente menos abrangentes, tinha sido apurado um valor superior, ou seja 384 mil contos. Por outro lado, tinha sido destacada a posição do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, que invocava não ser possível implementar a regularização de saldos prevista nas circulares em questão, facto que se repete em 1999 (com excepção do SSR de Setúbal), alegando, como razão impeditiva, a existência de dificuldades de programação.

A mesma razão é apontada pelos SSR de Braga e Porto. Não efectuaram qualquer medida de saneamento, mas sem apresentarem qualquer justificação, os SSR de Castelo Branco, Leiria e Viseu. Por sua vez, a RA da Madeira aponta como razão impeditiva o recebimento tardio da Circular Normativa n.º 3/00.

Destaca-se ainda o valor relativo à RA dos Açores (197,1 milhares de contos), que representa cerca de 92% do total apurado (214,3 milhares de contos).

Como apreciação geral, circunscrita ao grau de implementação da medida em questão, deve referir-se que neste domínio o aparelho administrativo existente em grande parte dos serviços, com destaque para aqueles que apresentam maiores saldos em contas de “contribuintes”, como sejam Lisboa, Porto e Braga, não parece estar preparado para uma resposta adequada.

#### **12.8.9.2 – Os processos de falência**

Os saldos das contas de contribuintes podem ser regularizados em consequência dos processos de falência relativos às empresas, igualmente de acordo com normas dimanadas do IGFSS (Circular Normativa n.º 14/90, de 16 de Abril).

Assim, quando as falências são requeridas, os saldos das empresas em questão devem ser transferidos para a rubrica “Contribuintes com cobrança duvidosa”, podendo ser possível a recuperação de uma parte da dívida subjacente, caso a massa falida para isso seja suficiente, e implicando mais tarde, quando a falência é efectivamente decretada, a anulação do remanescente não recuperado.

A este respeito inquiriram-se os CRSS, o que permitiu obter os dados expressos no quadro que segue:



**Quadro XII.88 – Efeitos financeiros dos Processos de Falência**

(em milhares de contos)

	CRSS/SSR	Falências				Dívida anulada	
		N.º	Contribuições	Juros	Total	N.º	Valor
Norte	Braga	57	3.346,6	2.931,7	6.278,3	31	1.445,8
	Vila Real*	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	V. do Castelo	76			2.167,0	5	36,2
	Porto <sup>(1)</sup>	153	4.294,9	3.992,5	8.287,4	0	0,0
	Bragança	2			1,3	0	0,0
	<b>Sub-total</b>	<b>288</b>	<b>7.641,5</b>	<b>6.924,2</b>	<b>16.734,0</b>	<b>36</b>	<b>1.482,0</b>
Centro	Aveiro	66			702,4		696,3
	C. Branco	10			187,0	10	187,0
	Coimbra	22			170,0	N/D	N/D
	Guarda	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
	Leiria	45	2.105,3	2.411,6	4.516,9		67,5
	Viseu	18			131,4	19	267,2
	<b>Sub-total</b>	<b>161</b>	<b>2.105,3</b>	<b>2.411,6</b>	<b>5.707,7</b>	<b>29</b>	<b>1.218,0</b>
LV/Tejo	Lisboa	184			6.205,9		6.205,9
	Santarém	39	928,7	754,4	1.683,1	36	2.155,1
	Setúbal	27	636,0	756,5	1.392,5		1.392,5
	<b>Sub-total</b>	<b>250</b>	<b>1.564,7</b>	<b>1.510,9</b>	<b>9.281,5</b>	<b>36</b>	<b>9.753,5</b>
Alentejo	Beja	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
	Évora <sup>(2)</sup>	N/D	N/D	N/D	N/D	5	176,3
	Portalegre	20			119,6	2	22,6
	<b>Sub-total</b>	<b>20</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>119,6</b>	<b>7</b>	<b>198,9</b>
Algarve	Faro	4	41,8	25,4	67,2	N/D	N/D
	<b>Sub-total</b>	<b>4</b>	<b>41,8</b>	<b>25,4</b>	<b>67,2</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>
	<b>RA Madeira</b>	<b>56</b>	<b>691,0</b>	<b>506,3</b>	<b>1.197,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
	<b>RA Açores</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
	<b>Total</b>	<b>779</b>	<b>12.044,3</b>	<b>11.378,4</b>	<b>33.107,3</b>	<b>108</b>	<b>12.652,4</b>

(1) Não existe contabilização da anulação da dívida decorrente das falências decretas durante o ano.

(2) A contabilidade não pode dar resposta porque não elabora processos de falência.

Fonte: CRSS/SSR

Apesar dos dados obtidos serem relativamente incompletos, permitem inferir que o total da dívida anulada devido a falências, em 1999, foi de pelo menos 12,7 milhões de contos, enquanto os valores em suspenso por efeito de requerimento de falência, era, no mínimo, de cerca de 33,1 milhões de contos.

## 12.9.– Outras dívidas à Segurança Social

As dívidas à segurança social não se resumem aos contribuintes devedores, existindo outros créditos sobre terceiros, considerados como de curto prazo, que apresentam, no seu conjunto, valores significativos, dado que em 1999 atingiram 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%.

De acordo com os Balanços do sector, a desagregação destas dívidas pelas suas principais componentes foi, nos últimos três anos, a seguinte:

**Quadro XII.89 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1997/99**

(em milhares de contos)

Rubricas	Anos			Variação	
	1997	1998	1999	97/98	98/99
Deved. p/ cedência de créditos de contribuintes	20,2	0,0	0,0	(100,0)	-
Deved. p/ rendimentos e amortizações	257,4	280,1	283,8	8,8	1,0
Deved. p/ financiamentos e participações do OE	39.184,8	47.808,0	52.203,5	22,0	9,0
Deved. p/ financ. e participações a Org. estrangeiros	2.127,7	183,2	144,1	(91,4)	(44,1)
Deved. p/ financ. e participações - Outros	2.047,0	2.073,8	2.030,0	1,3	(2,0)
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	6.532,2	7.790,7	9.211,5	19,3	18,0
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar	18.025,4	20.695,7	23.253,0	14,8	12,4
Deved. p/ reembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.	2.385,0	3.465,1	4.072,2	45,3	17,5
<b>Sub-total</b>	<b>70.579,7</b>	<b>82.296,6</b>	<b>91.198,1</b>	<b>16,6</b>	<b>10,8</b>
Outros devedores	7.569,5	7.559,5	6.559,8	(0,1)	(13,2)
<b>Total</b>	<b>78.149,2</b>	<b>89.856,1</b>	<b>97.757,9</b>	<b>15,0</b>	<b>8,8</b>

Fonte: CSS/97, CSS/98 e CSS/99

Verifica-se, ao longo do período considerado, uma relativa homogeneidade na composição deste conjunto de rubricas, destacando-se as rubricas “Devedores p/ financiamentos e participações do OE” e “Devedores p/ prestações a repor ou a reembolsar”, representando respectivamente 53,4% e 23,8% em 1999.

### 12.9.1.– Devedores por financiamento e participações do OE

O saldo desta conta refere-se a encargos cuja responsabilidade financeira está afecta ao OE, os quais, à data do encerramento, ainda não haviam sido liquidados, atingindo, no final de 1999, o valor de 52,2 milhões de contos, registando-se um acréscimo relativo na ordem dos 9% (22% de 1997 para 1998), o qual significou, em termos absolutos, um acréscimo de cerca de 4,4 milhões de contos.



A desagregação dos valores anteriores, no período em questão, apresenta-se como segue:

**Quadro XII.90 – Desagregação da Rubrica “Devedores por Financiamento e Participações do OE” - 1997/99**

(em milhões de contos)

Distribuição	1997	1998	1999
Receita do “adicional ao IVA”	13,3	20,4	19,9
Acção médico-social – CP dos Telefones	17,8	17,8	17,8
Encargos com beneficiários das ex-Colónias	6,1	6,0	4,6
Transferências do M.T.S. – PIDDAC	2,0	2,6	2,6
Transferências do M.T.S. – RMG	0,0	0,0	4,4
Ministério das Finanças – Cessação de contratos de trabalho	0,0	0,0	2,2
Ministério da Educação – Educ. Pré-escolar – Comp. educativa	0,0	1,1	0,7
<b>Totais</b>	<b>39,2</b>	<b>47,9</b>	<b>52,2</b>

Fonte: Relatórios analíticos – CSS/97 a CSS/99

Verifica-se que as subrubricas que vêm de anos anteriores, ou mantiveram o seu valor, ou registaram um decréscimo, sendo o aumento do saldo desta rubrica, em 1999, imputável a dois casos que têm vindo a ser amplamente focados neste Parecer:

- ◆ O défice que decorre do excesso de despesa verificada no RMG em relação aos valores orçamentados e transferidos do OE para tal fim, o qual conduziu à respectiva cobertura por parte de fundos com origem no regime geral (ver ponto 12.3.4.2.3). O registo deste valor nesta subrubrica consagra contabilisticamente a obrigação do Estado de reembolsar o sistema neste montante, facto que vem ao encontro do ponto de vista deste Tribunal já expresso em 12.3.4.2.3;
- ◆ Conforme exposto em 12.2.4, esta rubrica reflecte, na contabilidade patrimonial, em “Ministério das Finanças – cessação de contratos de trabalho”, a contrapartida da despesa ocasionada pela cessação do contrato de trabalho dos trabalhadores do Hotel-Atlantis na Madeira, dado que, afinal, o valor em causa ainda não foi transferido do OE, como aparentemente se poderia supor na análise da execução orçamental.

A subrubrica que diz respeito a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, que desde há longos anos se vem situando nos 17,8 milhões de contos, suscita a permanência dos comentários que têm vindo a ser emitidos em Pareceres anteriores sobre a matéria, nomeadamente o Parecer sobre a CSS/98<sup>1</sup>, em relação a uma situação persistente que aparenta

<sup>1</sup> Transcreve-se o que foi então referido:

“Sobre esta matéria foi inquirido o IGFSS, não tendo sido adiantada qualquer pista sobre a evolução do assunto. Foi igualmente inquirida a instituição envolvida, ou seja, a Caixa de Previdência dos TLP, que informou que a situação é anterior a 31 de Dezembro de 1994, data a partir da qual, conforme acordo estabelecido entre a empresa TLP e a então Secretaria de Estado da Segurança Social, aquela empresa passou a assumir, na totalidade, as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa em questão.

A direcção da Caixa dos TLP refere, por outro lado, que se trata de um assunto de natureza institucional, que ultrapassa as suas competências, adiantando, no entanto, a título opinativo, que, presumivelmente, a solução deveria ser encontrada

grandes dificuldades de solução e que, do ponto de vista contabilístico, deveria ser traduzida como um valor de médio e longo prazos.

Trata-se de um valor significativo que se vem mantendo nas CSS, decorrente de longa pendência de decisão superior, constituindo uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, em relação à qual o TC tem de reiterar a recomendação para a sua resolução a curto prazo.

### 12.9.2 – Prestações indevidas e notas de reposição

Esta 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%, aproximadamente ao nível do que se tem vindo a registar ao longo dos anos, denotando a persistência das situações que lhes estão subjacentes, ligadas a problemas em relação aos quais a organização administrativa do sistema não tem sido, aparentemente, bem sucedida, cujo diagnóstico foi especialmente explicitado no Parecer sobre a CSS/98 e tem dado aso a sucessivas recomendações do TC.

O problema em questão diz respeito a dívidas de beneficiários relativas a prestações indevidamente processadas e pagas ou a prestações que, no todo ou em parte, devem ser reembolsadas à segurança social. Quando são detectadas pelo sistema, é desencadeado um processo administrativo que conduz à emissão das chamadas “notas de reposição” aos beneficiários, em conjugação com o débito da rubrica em questão, a qual vai sendo creditada pelo valor dos pagamentos totais ou parciais do valor dessas “notas”, ou regularizado por contrapartida de prestações a pagar. Em última instância pode dar lugar a cobrança coerciva através de execução fiscal.

No presente Parecer a pesquisa foi orientada no sentido de questionar os CRSS/SSR do Continente sobre a evolução da situação no decurso do exercício ora em causa, bem como actualizar e aprofundar a natureza das prestações que estão na origem do fenómeno.

---

na óptica do “*Despacho Interno conjunto de 1 de Março de 1981, dos então Secretários de Estado da Segurança Social e da Saúde que, no seu n.º 2 determina:*

*“As referidas despesas constituem encargos dos Serviços Médico-Sociais (Orçamento Geral do Estado), pelo que estes serviços liquidarão ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social o respectivo montante, nos termos do protocolo a assinar pelas duas partes.”.*



Os elementos obtidos permitiram construir o seguinte quadro:

**Quadro XII.91 – RMG - Prestações Indevidamente Processadas e Pagas**

(em contos)

CRSS	Emissão de Notas de Reposição em 1999						
	Prestações Familiares	Subsídio Doença	Subsídio Desemprego	S. Social Desemprego	RMG	Outros Prestações	Total
Norte	408.833,9	1.220.486,7	1.278.726,7	253.763,8	77.749,0	22.922,7	3.262.482,8
Centro	181.061,0	3.492.348,0	691.227,0	181.320,0	89.684,0	9.456,0	4.645.096,0
LVTejo	109.872,0	1.534.571,0	1.629.866,0	797.681,0	482.095,0	226.387,0	4.780.472,0
Alentejo	9.131,0	18.915,1	51,1	16.196,4	0,0	43.669,2	87.962,8
Algarve	50.787,1	106.662,7	174.858,6	309.604,7	71.208,4	0,0	713.121,5
<b>Totais</b>	<b>759.685,0</b>	<b>6.372.983,5</b>	<b>3.774.729,4</b>	<b>1.558.565,9</b>	<b>720.736,4</b>	<b>302.434,9</b>	<b>13.489.135,1</b>

Fonte: CRSS/SSR

No Parecer sobre a CSS/98 tinha sido observado que as prestações em questão diziam, na sua maior parte, respeito a subsídio de desemprego, abrangendo, em menor proporção, subsídio de doença e outras prestações.

O quadro anterior permite constatar o seguinte:

- ◆ Os subsídios de doença passaram a ser a principal causa de emissão de notas de reposição, em detrimento dos subsídios de desemprego, pois atingiram cerca de 6,4 milhões de contos, representando 47,2% dos montantes totais envolvidos (13,5 milhões de contos);
- ◆ No que respeita aos subsídios de doença merece destaque o CRSS do Centro, com cerca de 3,5 milhões de contos, ou seja, 54,8% do total deste subsídio e 25,9% do total das notas de reposição do Continente;
- ◆ Devido ao facto apontado, o CRSS do Centro apresenta um valor total superior ao CRSS do Norte e bastante próximo do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Em termos de prestações, os subsídios de desemprego são a segunda causa mais importante, tendo surgido como elemento novo as notas de reposição relativas ao RMG, que atingiram 0,7 milhões de contos, dos quais 0,5 milhões de contos dizem respeito ao CRSS de L.V. Tejo. Deve notar-se, ainda, que estes valores se encontram subavaliados pois, em alguns casos, só em 2000 foram introduzidos no sistema.

Como apreciação geral que parece decorrer das informações recolhidas, continuam a registar-se estrangulamentos no tratamento desta questão, de modo que as opiniões expressas pelo TC no Parecer antecedente se afiguram manter a sua validade, pelo que se reiteram as seguintes recomendações:

- ◆ Sejam aperfeiçoados os sistemas administrativos em geral e informáticos em particular, de modo a permitir uma maior eficácia do sistema, em termos de fluxos de informação;

- ◆ Seja adoptada uma normalização dos processos de inscrição contabilística, de forma a permitir análises comparativas mais detalhadas relativamente às prestações envolvidas.

## 12.10 – Outros Devedores e Credores

Esta rubrica, de natureza residual, que tem vindo a ser analisada ao longo de vários Pareceres, tem expressão, em termos de Balanço, tanto do lado do Activo como do Passivo, encerrando, por outro lado, com destaque para os valores inseridos no primeiro, um conjunto de situações recorrentes que têm vindo a ser sucessivamente apontadas pelo TC e cuja evolução e resolução, que tarda, carece, de modo geral, de decisões político-institucionais.

### 12.10.1 – Outros Devedores

Os montantes relativos a esta rubrica, desagregados por instituição e respectiva evolução no quinquénio 1995/99, encontram-se expostos no quadro e gráfico seguintes:

**Quadro XII.92 – Evolução da Rubrica “Outros Devedores” - 1995/99**

(em milhares de contos)

Instituições	1995 <sup>(1)</sup>	1996 <sup>(1)</sup>	1997 <sup>(2)</sup>	1998 <sup>(2)</sup>	1999 <sup>(2)</sup>	(%)			
						95/96	96/97	97/98	98/99
IGFSS	6.196,4	6.003,8	4.355,4	4.762,1	3.676,0	(3,1)	(27,5)	9,3	(22,8)
CRSS	1.942,5	2.106,0	2.140,8	2.489,5	2.622,2	8,4	1,7	16,3	5,3
Caixas	609,2	1.024,5	920,5	189,6	188,1	68,2	(10,2)	(79,4)	(0,8)
R. Autónomas	142,6	147,0	152,8	118,3	73,3	3,1	3,9	(22,6)	(38,0)
IIES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>8.890,7</b>	<b>9.281,3</b>	<b>7.569,5</b>	<b>7.559,5</b>	<b>6.559,8</b>	4,4	(18,4)	(0,1)	(13,2)

(1) Incluindo caixas não articuladas.

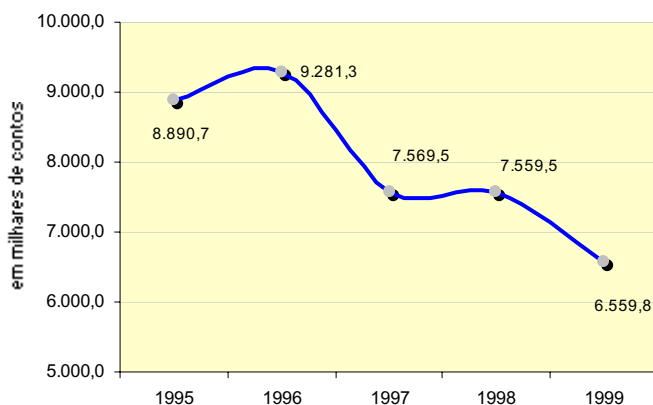
(2) Excluindo caixas não articuladas.

Fonte: IGFSS



A expressão gráfica da evolução desta rubrica ao longo do quinquénio em análise é a que segue:

**Gráfico XII.45 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1995/99**



A leitura do quadro e gráfico anteriores sugere os seguintes comentários:

- ◆ Os valores inscritos nesta rubrica denotam tendência de decréscimo no decorrer dos últimos 5 anos, sendo este particularmente acentuado nos períodos de 1996/97 e 1998/99, onde se registaram, respectivamente, quebras de (-)18,4% e (-)13,2%;
- ◆ Quanto às instituições titulares da dívida, deve realçar-se o peso relativo do conjunto constituído pelo IGFSS e CRSS, correspondente, em 1999, a cerca de 96% do total da rubrica;
- ◆ Devem ainda sublinhar-se as tendências opostas de evolução dos créditos em questão nestas instituições, pois, enquanto a dívida titulada pelo IGFSS revela, com excepção do período 1997/98, uma tendência decrescente, a referente aos CRSS, pelo contrário, tem registado um crescimento continuado, atingindo, em 1999, o valor mais elevado dos cinco anos aqui analisados, 2,6 milhões de contos;
- ◆ Os saldos detidos pelas restantes instituições denotam tendência decrescente.

Em Pareceres anteriores, no que se refere a cada um dos grupos de instituições apresentadas, tendo como ponto de partida os saldos mais significativos e que se vêm mantendo, com ou sem variação, ao longo de diversos exercícios, esta matéria tem vindo a ser desenvolvida no sentido de explicitar e clarificar os factos subjacentes. Neste Parecer optou-se por uma abordagem mais sintética dos casos em questão, remetendo os detalhes para os Pareceres desde 1995 a 1998, tendo-se seleccionado os principais devedores, em subordinação a critérios de antiguidade, valor (acima de 80.000 contos) e singularidade das situações, como segue:



**Quadro XII.93 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor**

(em contos)

Designação	Instituição titular	Valor em 1999	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	IGFSS	1.145.742	Sem alteração desde há vários anos
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	784.071	Tem vindo a aumentar todos os anos desde 1991
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CRSS	370.877	Valor em crescendo desde há vários anos, mas com redução em 1999
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	IGFSS	365.885	Sem alteração desde há vários anos
Administração Regional de Saúde	SSR Viseu	329.855	Praticamente sem alteração desde há vários anos
Subvenções DN n.º35/84, de 19/1	SSR Bragança	289.701	Sem alteração desde há vários anos
Instituto da Juventude	IGFSS	178.059	Sem alteração desde há vários anos
Sociedade Mecânica Setubalense	SSR Setúbal	118.360	Sem alteração desde 1996
Aquisição de Imóveis	SSR Coimbra	105.957	Sem alteração desde há vários anos
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	SSR Lisboa	100.000	Sem alteração desde há vários anos
Indemnização dos Estado às Misericórdias	IGFSS	81.413	Sem alteração desde há vários anos
Fundação Abreu Calado <sup>(1)</sup>	IGFSS	80.000	Sem alteração desde há vários anos
<b>Total</b>		<b>3.949.920</b>	

(1)Esta situação acumula com um saldo do mesmo valor relevado na rubrica “Créditos a médio e longo prazo”, ao qual se devem acrescentar os juros processados que vão sendo inscritos na rubrica “Devedores por rendimentos e amortizações”.

O conjunto de devedores que se destacaram no quadro anterior representa uma proporção significativa do total da rubrica, ou seja, 60,2%, não esgotando, no entanto, o leque de situações semelhantes, pois outras existem, embora com saldos inferiores a 80.000 contos.

Do ponto de vista do enquadramento contabilístico está-se em presença de valores considerados como de curto prazo que o não são, pois mantêm-se nas contas, praticamente sem alteração, desde há vários anos.

Outro aspecto que vem subsistindo ao longo dos anos e que resulta com mais propriedade da natureza residual da rubrica é a existência de uma subrubrica “Outros” que, em 1999, atingiu o montante de 274,2 milhares de contos, estando 92,4% dispersos pelos CRSS (253,4 milhares de contos).

### 12.10.2 – Outros Credores

A evolução desta rubrica, registada no quinquénio 1995/99, e respectiva desagregação por instituições titulares, encontra-se vertida no quadro seguinte:



**Quadro XII.94 – Evolução da Rubrica “Outros Credores” - 1995/99**

(em milhares de contos)

Instituições	1995	1996	1997	1998	1999	(%)			
						95/96	96/97	97/98	98/99
IGFSS	1.454,7	1.481,4	1.395,7	2.166,4	2.644,4	1,8	(5,8)	55,2	22,1
IGFSS – Linha de crédito	0,0	0,0	0,0	0,0	7.998,4	0,0	0,0	0,0	100,0
CRSS	1.235,8	1.645,1	3.571,9	2.599,5	1.364,0	33,1	117,1	(27,2)	(47,5)
Caixas	1.398,9	1.686,0	2.188,3	1.707,8	1.495,8	20,5	29,8	(22,0)	(12,4)
R. Autónomas	1.011,0	1.124,1	25,2	27,8	21,6	11,2	(97,8)	10,3	(22,3)
IIES	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>5.100,4</b>	<b>5.936,6</b>	<b>7.181,1</b>	<b>6.501,5</b>	<b>13.530,2</b>	<b>16,4</b>	<b>21,0</b>	<b>(9,5)</b>	<b>108,1</b>

(1) Incluindo caixas não articuladas

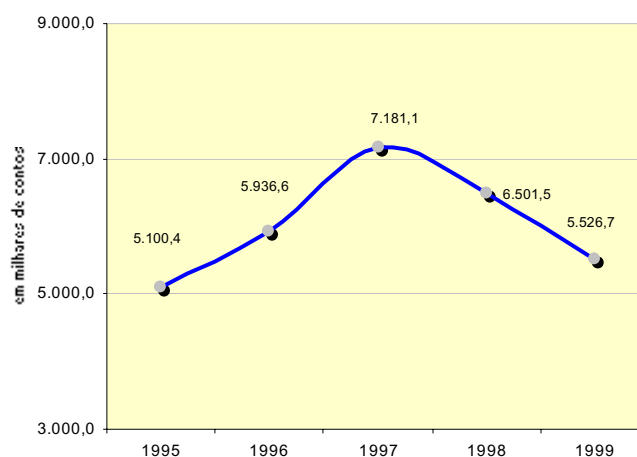
(2) Excluindo caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

Deve observar-se, em primeiro lugar, que, para uma leitura mais correcta da série anterior, o montante relativo ao IGFSS foi desagregado, tendo em atenção a inscrição nesta rubrica, em 1999, do valor do saldo não utilizado da linha de crédito contraída para fins de formação profissional com o apoio do FSE (ponto 12.2.4 e ponto 12. 3.4.2.9), dado tratar-se de uma movimentação de carácter extraordinário e de elevado montante.

Assim, a tradução gráfica do quadro anterior foi expurgada do referido saldo, por forma a evidenciar com mais propriedade a evolução normal da rubrica em questão no período considerado, como segue:

**Gráfico XII.46 – Outros Credores – Evolução Rubrica no Período 1995/99**



Da leitura efectuada, exceptuando o caso da linha de crédito, pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Enquanto o período 1995/97 evidenciou tendência de crescimento, o período subsequente registou uma inversão de tendência;
- ◆ O IGFSS, em 1999, detém a maior parcela destes débitos, registando mesmo um crescimento dos saldos em questão, ao contrário do conjunto das restantes instituições.

Os critérios seguidos no que se refere a “Outros devedores”, nomeadamente quanto à apresentação das situações mais relevantes, também aqui se aplicaram, pelo que se remete igualmente para os Pareceres de 1995 a 1998.

De qualquer modo, com saldo credor 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.

## **12.11 – Património financeiro e imobiliário da Segurança Social**

O património financeiro e imobiliário subjacente às CSS, ou seja, fazendo parte integrante dos activos do denominado sistema de Segurança Social, é, desde a criação do FEFSS, actualmente gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), e constitui apenas uma pequena parcela do património que na realidade está afecto ao sector, circunstância que conduziu a que, em sede de Parecer, se procurasse efectuar uma análise integrada das duas realidades em presença.

Esta opção é reforçada pela circunstância de este organismo se constituir como beneficiário de transferências financeiras anuais por parte do sistema, quer de saldos financeiros considerados como excedentários, quer resultantes do produto líquido da alienação de imóveis.

### **12.11.1 – Património financeiro**

O valor dos investimentos financeiros detidos pelo sector da Segurança Social, foi identificado, à semelhança da leitura que se tem vindo a fazer nos últimos Pareceres, com o “Capital Próprio” do FEFSS<sup>1</sup>, o qual registou a seguinte evolução no período 1996/99:

---

<sup>1</sup> Considerando o valor expresso na rubrica “Imobilizações financeiras”, conforme balanços das CSS, teria de acrescentar-se um valor da ordem dos 3,5 milhões de contos (líquido de provisões), que se tem mantido inalterado ao longo dos últimos anos, facto que não afectaria o sentido da análise.



**Quadro XII.95 – Evolução dos Capitais Próprios do FEFSS - 1996/99**

(em milhões de contos)

Anos	Capital Próprio	Anual	%
1996	94,5	8,0	9,2
1997	207.4	112.9	119,5
1998	334.3	126.9	61,1
1999	465.6	131.3	39,2

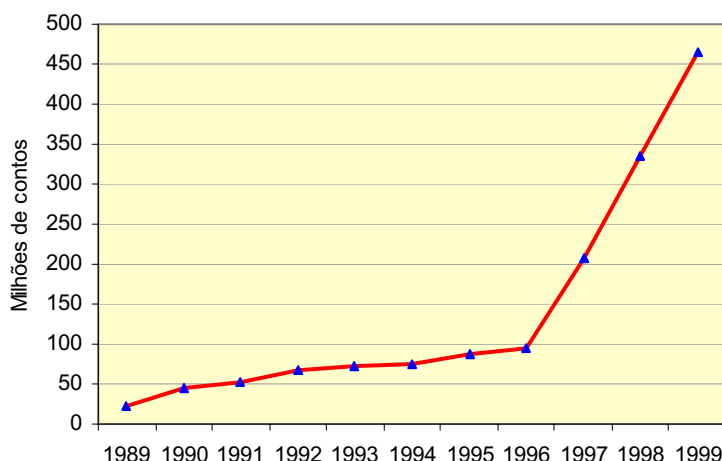
Fonte: Relatórios de Actividade do FEFSS

Foi incluído o exercício de 1996, por forma a evidenciar o efeito da alteração da política de reforço do capital do FEFSS a partir de 1997, através da transferência extraordinária dos saldos orçamentais excedentários registados no sistema em 1997, 1998 e 1999, em qualquer dos anos acima dos 100 milhões de contos, continuando a incluir, por outro lado, uma parcela mais reduzida, de natureza recorrente, relativa ao produto líquido da alienação de imóveis do sistema (entre dois e quatro milhões de contos anuais).

Os capitais próprios reflectem, ainda, a actividade do próprio fundo através dos respectivos resultados líquidos que, em 1997, 1998 e 1999 foram, respectivamente, de 8,8 milhões de contos, 11,3 milhões de contos e 16,1 milhões de contos.

Para evidenciar mais claramente esta situação considerou-se a evolução do capital próprio do FEFSS ao longo de um período mais alargado, isto é, desde a sua fundação, em 1989, traduzida no gráfico que segue:

**Gráfico XII.47 – FEFSS – Capital Próprio**



Assim, de 1989 a 1996, verificou-se uma evolução moderada no capital próprio da instituição, que não ultrapassou, até então, os 100 milhões de contos, quase quintuplicando até ao final de 1999.

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.

Relativamente à **aplicação de fundos** respeitante aos *valores mobiliários*, líquida de provisões e excluindo-se os custos de estrutura, disponibilidades e aplicações de curto prazo, verificou-se a seguinte evolução ao longo do período 1997/99:

**Quadro XII.96 – FEFSS - Aplicação de Fundos**

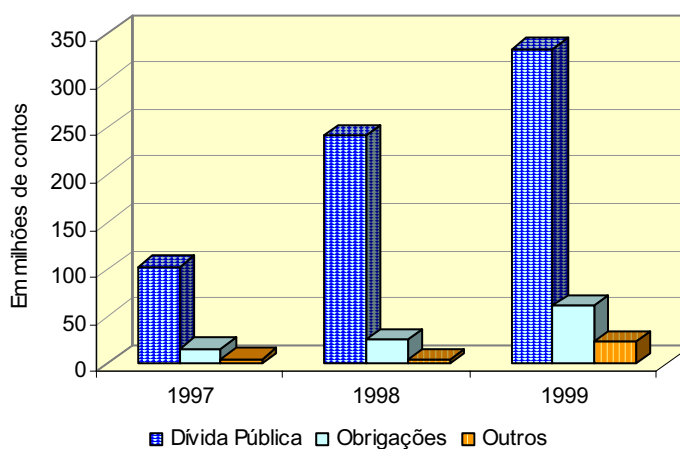
(em milhares de contos)

Títulos	1997	%	1998	%	1999	%	1998/99	
							absoluta	%
Dívida Pública	103.435,6	82,4	241.632,9	88,8	334.133,7	79,6	92.500,8	38,3
Obrigações	16.565,0	13,2	25.409,6	9,3	61.226,2	14,6	35.816,6	141,0
Fundos de investimento	4.568,6	3,6	4.560,3	1,7	17.498,4	4,2	12.938,1	283,7
Acções	817,0	0,7	528,4	0,2	5.977,7	1,4	5.449,3	1.031,3
Títulos de participação	93,0	0,1	93,0	0,0	93,0	0,0	0,0	0,0
Outros títulos	0,0	0,0	0,0	0,0	700,6	0,2	700,6	100,0
<b>Totais</b>	<b>125.479,2</b>	<b>100,0</b>	<b>272.224,2</b>	<b>100,0</b>	<b>419.629,6</b>	<b>100,0</b>	<b>147.405,4</b>	<b>54,1</b>

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS/IGFCSS

Em complemento do quadro anterior expressaram-se graficamente as principais aplicações de fundos, com referência ao mesmo período:

**Gráfico XII.48 – FEFSS - Aplicação de Fundos no Período de 1997/99**





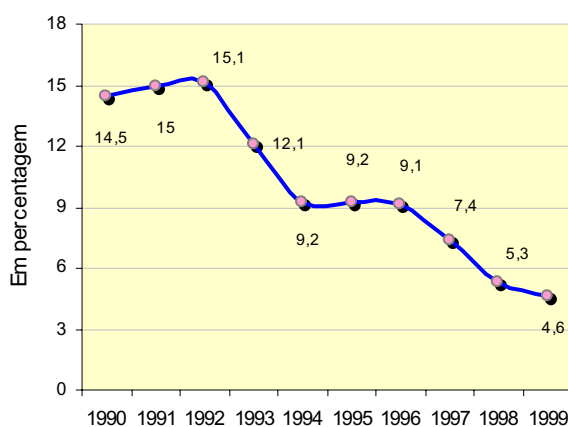
A leitura dos quadro e gráfico anteriores sugerem os seguintes comentários:

- ◆ O montante total da aplicação de fundos (com as excepções acima descritas) ascendeu, em 1999, a 419,6 milhões de contos, cerca de 147,4 milhões de contos acima das aplicações da mesma natureza efectuadas no ano transacto, o que representa, em termos relativos, um crescimento de 54,1%, reflectindo o acréscimo paralelo verificado no capital próprio do Fundo, não só em 1999 como nos dois exercícios imediatamente anteriores;
- ◆ Apesar da acentuada dinâmica de crescimento patenteada, a estrutura dos investimentos tem, ao longo dos anos, sofrido poucas alterações. Assim, em 1999, a carteira era, predominantemente, constituída por *títulos da dívida pública*, 79,6%, seguindo-se as *obrigações* com 14,6% do total, o que se enquadra no previsto nos estatutos deste organismo, que impõem um mínimo de 50% de aplicações em títulos da dívida pública;
- ◆ As *acções* e os *fundos de investimento*, conjuntamente, representavam 5,6% da carteira de títulos, sendo de sublinhar as elevadas taxas de crescimento registadas nestas duas áreas no período 1998/99, com especial destaque para o segmento accionista. De salientar que este crescimento foi, em grande parte, potenciado pela valorização, ocorrida, em 1999, do PSI20 (medida do mercado bolsista português) em cerca de 20%, que se repercutiu, não só na correlativa valorização da carteira de *acções* (exclusivamente do mercado nacional), como dos próprios *fundos de investimento*. Note-se que o fundo está cominado a um máximo de investimento de 10% em acções.

Em relação ao *património e investimentos imobiliários* respeitantes a 1999, o FEFSS mantém as aplicações de 1/3 do Hospital de Cascais e no denominado “Edifício Castilho”, em Lisboa, inscritos no Balanço pelo valor de cerca 2,2 milhões de contos (líquido de amortizações).

Como reflexo da evolução do mercado, tendo como referência as taxas de juro praticadas, a *rentabilidade dos activos financeiros* da instituição tem sofrido, ao longo dos últimos 10 anos, uma relativa quebra, conforme se demonstra através da imagem gráfica da evolução da taxa de rentabilidade anualizada, com referência ao mesmo período:

Gráfico XII.49 – FEFSS - Evolução da Taxa de Rentabilidade dos Activos Financeiros - 1990/99



Fonte: Relatório de actividades do FEFSS

## 12.11.2 – Património imobiliário

Prosseguindo a metodologia de anteriores Pareceres considera-se como património imobiliário o agregado dos saldos das rubricas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, inscritas nos Balanços das CSS, verificando-se que, em 1999, o respectivo valor (líquido de amortizações) era de cerca de 26,8 milhões de contos, tendo-se verificado, no que concerne ao presente exercício, as seguintes movimentações contabilísticas, considerando neste caso os montantes brutos (sem amortizações):

**Quadro XII.97 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário**

(em milhares de contos)

Movimentos	Anos		
	1997	1998	1999
<b>Saldos Iniciais</b>	<b>21.902,3</b>	<b>23.150,9</b>	<b>26.362,3</b>
Aquisições	497,1	2.041,3	860,5
Alienações	(242,7)	(94,3)	(102,5)
Doações	0,0	0,0	0,0
Abates	(0,4)	(12,3)	0,0
Regularizações	994,7	1.276,7	2.013,4
<b>Saldos finais</b>	<b>23.151,0</b>	<b>26.362,3</b>	<b>29.133,7</b>

Fonte: CSS de 1997 a 1999

Apesar das alienações efectuadas, continua a verificar-se um crescimento dos valores contabilísticos dos imóveis.

No que respeita às alienações, compulsando a CEO verifica-se que o valor contabilístico dos bens envolvidos, 68,2 milhares de contos, é apenas uma pequena parte da correlativa receita de capital inscrita na CSS/99, pois adiciona ao valor anterior ganhos da ordem dos 1.707,2 milhares de contos, sendo, portanto, o total de receita de capital inscrita, 1.775,4 milhares de contos, valores que se consideraram como apurados a favor do FEFSS.

Verifica-se no entanto, uma diferença entre o valor contabilístico dos bens alienados (68,2 milhares de contos), conforme decorre da CEO, e o valor abatido ao immobilizado (102,5 milhares de contos) em termos de contabilidade digráfica, conforme quadro anterior. Esta divergência traduz-se em cerca de 34,3 milhares de contos, que correspondem à anulação (em 1999) de uma aquisição efectuada na RA dos Açores em 1998.

Na área de alienação de immobilizado, a exemplo do exercício transacto, foram ainda apurados a favor do FEFSS cerca de 112,8 milhares de contos, correspondentes à operação de venda concretizada com a CGTP/IN, que, na sua globalidade, já tinha sido considerada anteriormente em receitas de capital, correspondendo neste caso à amortização, relativa a 1999, da dívida em aberto relevada na rubrica “Outros devedores”.



### 12.11.2.1 – Distribuição geográfica da alienação de imóveis

O mapa que segue resume a distribuição distrital do valor das alienações efectuadas pelo IGFSS no período de 1997/99.

**Quadro XII.98 – Evolução da Alienação de Imóveis por Distrito – 1997/99**

(em milhares de contos)

Distritos	1997		1998		1999	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Lisboa	3.194,6	79,1	1.986,3	80,5	1.258,9	73,6
Leiria	17,4	0,4	21,6	0,9	128,7	7,5
Setúbal	141,7	3,5	153,6	6,2	105,8	6,2
Porto	193,7	4,8	136,3	5,5	82,4	4,8
Aveiro	25,1	0,6	20,1	0,8	20,0	1,2
C. Branco	98,8	2,4	27,9	1,1	12,0	0,7
Portalegre	55,7	1,4	10,5	0,4	8,6	0,5
Viseu	103,8	2,6	6,3	0,3	3,7	0,2
Bragança	97,9	2,4	16,5	0,7	1,5	0,1
Outros	111,6	2,8	89,6	3,6	87,9	5,1
<b>Totais<sup>(1)</sup></b>	<b>4.040,3<sup>(2)</sup></b>	<b>100,0</b>	<b>2.468,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.709,5</b>	<b>100,0</b>

(1) Não incluiu contratos promessa.

(2) Este valor só diz respeito ao património alienado pelo IGFSS.

Fonte: IGFSS

Continua a verificar-se que os imóveis situados no distrito de Lisboa, têm vindo a constituir a base fundamental das respectivas alienações, representando, no período considerado, uma proporção entre 73,6% (1999) e 80,5% (1998).

Por norma seguem-se Setúbal e Porto, e, em cada ano, emerge um outro distrito com uma concentração extraordinária de vendas, como foi o caso de Leiria, em 1999. Por outro lado, parece inquestionável que se confirma a tendência decrescente destas receitas, já apontada em anteriores Pareceres, mesmo de Lisboa.

### 12.11.2.2 – Evolução dos valores contabilístico e de mercado

Considerando um período mais alargado, relacionou-se o valor das alienações que corresponde ao crédito na rubrica “Edifícios e Outras Construções” com o valor das alienações registado em receitas de capital nas CSS<sup>1</sup> (que tem vindo a reverter para o património financeiro da segurança social, pois correspondem às transferências do IGFSS para o FEFSS), conforme quadro seguinte:

<sup>1</sup> Incluindo operações totalmente concluídas e uma pequena proporção de valores arrecadados na sequência de contratos promessa.



**Quadro XII.99 – Evolução dos Valores Contabilístico e de Mercado do Património Imobiliário – 1994/99**

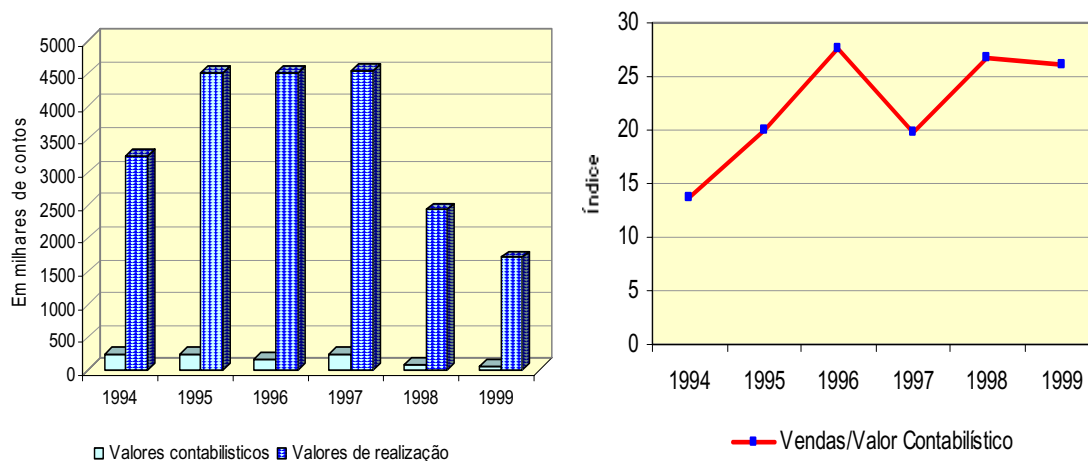
(em milhares de contos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Valores Líquidos Contabilísticos	255,2	237,3	169,5	242,7	94,3	68,2
Mais-Valias	3.263,4	4.516,2	4.506,2	4.539,7	2.434,3	1.707,2
Valores de Realização	3.518,6	4.753,5	4.675,7	4.782,4	2.528,6	1.775,4
Índice:						
Vendas/Valor Líquido Contabilístico	13,8	20,0	27,6	19,7	26,8	26,0

Fonte: CSS de 1994 a 1999

Os valores expressos foram evidenciados graficamente:

**Gráfico XII.50 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado dos Activos Financeiros**



Da observação do quadro e gráficos anteriores pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Confirma-se a tendência decrescente do produto da alienação de imóveis a partir de 1997, após um período de estabilização;
- ◆ Os índices calculados constituem um indicador evidente do grau de subavaliação dos valores de balanço dos imóveis detidos pelo sistema de segurança social, quanto em cotejo com os valores de realização, os quais se pressupõem estar próximos dos valores de mercado;
- ◆ O índice em questão apresentava uma tendência de crescimento, de 1994 para 1996, contrariada em 1997 (pois incluía alienações efectuadas pelo CRSS do Centro e pela Caixa dos Telefones com coeficientes mais reduzidos, o que afectou a média global no sentido da baixa), situando-se aparentemente, no que respeita às operações realizadas pelo IGFSS, em período de tendência descendente, embora ligeira;



- ◆ Afigura-se como principal ilação a retirar, de que esta fonte de abastecimento financeiro da vertente de capitalização do sistema parece em fase progressiva de perda de importância no que respeita a esse fim.

### 12.11.2.3 – Princípios contabilísticos adoptados

Na sequência do que tem sido amplamente referido em anteriores Pareceres, os princípios contabilísticos inerentes ao POC e ao POCP integram o património financeiro e imobiliário na rubrica “Investimentos financeiros”, incluindo no imobilizado corpóreo apenas os imóveis de utilização própria, enquanto o PCISS mantém a dicotomia entre as rubricas “Imobilizações corpóreas” (na parte respeitante à totalidade dos bens imóveis) e “Imobilizações financeiras”.

Nas demonstrações financeiras da Segurança Social, esse facto tem como consequência que delas não conste a distinção entre a proporção de imóveis que constituem investimento financeiro e os que estão afectos ao funcionamento administrativo do sistema. Assim, enquanto não for implementada a versão do POCP para a segurança social, esta crítica mantém-se válida.

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, conforme tem vindo a ser demonstrado, foram-se afastando dessa realidade.





*Principais*

*Abreviaturas*

*Utilizadas*





## PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

AC	Administração Central
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGA	Administração Geral do Açúcar e do Alcool
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMLPL	Área Metropolitana de Lisboa e Porto
AMP	Área Metropolitana do Porto
ANAM	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira
APA	Associação Parque Atlântico
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APL	Administração do Porto de Lisboa
ARS	Administração Regional de Saúde
AS	Acção Social
AUD	Dólar Australiano
AUSTRA	Associação de Utilizadores do Sistema de Tratamento de Águas Residuais
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BBI	Banco Borges & Irmão
BCB	Banco Comercial Português
BCP	Banco Central do Brasil
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefícios Fiscais
BFB	Banco Fonseca & Burnay
BFE	Banco de Fomento e Exterior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPA	Banco Português do Atlântico
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor
BRISA	Auto Estradas de Portugal
BTA	Banco Totta & Açores
BT's	Bilhetes do Tesouro
CAE	Crédito Agrícola de Emergência
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CCRA	Comissão de Coordenação Regional do Alentejo
CCRA	Comissão de Coordenação da Região do Algarve
CDSSS	Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDIC	Certificados especiais de dívida de curto prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEFPI	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
CEO	Conta de Execução Orçamental
CFI	Crédito Fiscal ao Investimento
CG	Comissão de Gestão
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado

CGTP/IN	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional
CHF	Francos Suíços
CHS	Centro de Histocompatibilidade do Sul
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CM	Câmara Municipal
CNEMA	Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas
CNP	Companhia Nacional de Petroquímica
CNP	Centro Nacional de Pensões
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPME	Caixa de Previdência do Ministério da Educação
CPP	Crédito Predial Português
CR	Centros Regionais
CRCB	Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional da Segurança Social
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CTT	Correios de Portugal
CVM	Central de Valores Mobiliários
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DAL	Direcção das Alfândegas de Lisboa
DAS	Declaração de Fiabilidade das Contas
DAS	Departamento de Acção Social
DEM	Marcos Alemães
DF	Direcção de Finanças
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGAS	Direcção-Geral de Acção Social
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGP	Direcção-Geral do Património
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social
DGSSS	Direcção-Geral de solidariedade e Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
DGV	Direcção-Geral de Viação
DIC	Declaração de Introdução no Consumo
DL	Decreto-Lei
DP	Declaração Periódica
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRA	Direcções Regionais do Ambiente
DRA	Direcção Regional de Agricultura
DRAGOPOR	Dragagens de Portugal



DREN	Direcção Regional de Educação do Norte
DRL	Demonstração de Resultados Líquidos
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCGF	Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos
DSCIVA	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre Valor Acrescentado
DSF	Direcção de Serviços Financeiros
DSIRC	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
DSIRS	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
DSISTP	Direcção de Serviços do Imposto do Selo e Transmissões do Património
DSPE	Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística
DUC	Documento Único de Cobrança
DVL	Declaração de Veículo Ligeiro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECP	Euro Commercial Paper
ECU	European Currency Unit
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EDP	Electricidade de Portugal
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estado-Membro
EP	Empresa Pública
EPAC	Empresa para Agroalimentação e Cereais
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
EPSI	Empresa de Polímeros de Sines
ESAB	Escola Superior Agrária de Beja
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
EUR	Euro
EXP	Número Total de Explorações
FC	Factores de Conversão
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCSC	Fundo de Compensação do Seguro de Colheitas
FDSCE	Fundo de Desenvolvimento Social do Conselho da Europa
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA -Garantia	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção “Garantia”
FEOGA -Orientação	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção “Orientação”
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFC	Fundo de Fomento Cultural
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FIEP	Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas
FPR	Fundos Poupança Reforma
FRCE	Fonds de Rétablissement du Conseil de l'Europe
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRESS	Fundação Ricardo Espírito Santo Silva
FRF	Francos Franceses
FRIE	Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
FRV	Fundo de Renda Vitalícia
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FUNDAP	Fundo de Actualização de Pensões



GAI	Gabinete de Auditoria Interna
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GAPA	Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto
GBP	Libras Estrelinas
GCI	Gabinete Coordenador dos Investimentos
GDP	Gás de Portugal
GEG	Guia para pagamento de Emolumentos Gerais
GEP	Guia de Emolumentos Pessoais
GIL	Gare Intermodal de Lisboa
GOP	Grandes Opções do Plano
GPPAA	Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar
GRD	Dracmas Gregos
GSBCE	Gabinete de Saneamento Básico da Costa do Estoril
GTADS	Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social
GVI	Guia de entrega do produto da Venda de Impressos
HCB	Hidreléctrica de Cahora Bassa, S.A.R.L
IA	Imposto Automóvel
IAJ	Incentivo ao Arrendamento por Jovens
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
IC	Instituição de Crédito
ICam	Imposto de Camionagem
ICAM	Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia
ICCTI	Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICi	Imposto de Circulação
ICP	Instituto de Cooperação Portuguesa
ICS	Instituto da Comunicação Social
ICS/UL	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho
IDIL	Instituto Nacional para o Desenvolvimento Local de Moçambique
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IFT	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IGMTS	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
IIES	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
IL	Impresso de Liquidação
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
INAG	Instituto da Água
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
INE	Instituto Nacional de Estatística
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INH	Instituto Nacional de Habitação
INOFOR	Instituto de Inovação para a Formação
IOC	Intervenções na Orla Costeira
IOI	Intervenção Operacional Integrar



IORU	Intervenção Operacional Renovação Urbana
IPAE	Instituto Português das Artes e do Espetáculo
IPB	Instituto Politécnico de Beja
IPC	Instituto Politécnico de Coimbra
IPDT	Instituto Português da Droga e da Toxicodependência
IPE	Investimentos e Participações do Estado
IPN	Instituto Portuário do Norte
IPOFG	Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil
IPP	Instituto Politécnico de Portalegre
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IPT	Instituto Politécnico de Tomar
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
ISS	Instituições de Segurança Social
IST	Imposto sobre o Tabaco
IT	Inspecção Tributária
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAE	Junta Autónoma de Estradas
JOC	Jornal Oficial das Comunidades
JPY	Ienes Japoneses
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LBSSS	Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social
LEOE	Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado
LIEC	Liquidação de Impostos Especiais de Consumo
LIPOR	Serviço Intermunicipal de Tratamento de Lixo da Região do Porto
LIQ	Liquidação Automática
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LUSA	Agência de Notícias de Portugal
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MADRP	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAS	Ministério da Saúde
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Ciência e da Tecnologia
MCX	Movimento de Caixa
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Economia
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MES	Ministério do Equipamento Social
MESS	Ministério do Emprego e da Solidariedade Social
MET	Meticais
MF	Ministério das Finanças
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOE	Movimento de Operações Escriturais
MP	Metropolitano do Porto
MQE	Ministério da Qualificação e Emprego

MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
NAOSCE	Núcleo de Acompanhamento das Obras de Saneamento da Costa do Estoril
NIB	Número de Identificação Bancária
NLG	Florim Holandês
OCDE	Organização do Comércio e Desenvolvimento Económico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCM	Organizações Comuns de Mercado
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Operações de Tesouraria
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
OT's	Obrigações do Tesouro
PAC	Política Agrícola Comum
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PALOP	Países de Língua Oficial Portuguesa
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PARCITEM	Parque de Ciência e Tecnologia da Maia
PARTEST	Participações do Estado
PCCRL	Projecto de Controlo de Cheias da Região de Lisboa
PCISS	Plano de Contabilidade das Instituições da Segurança Social
PCMP	Plano de Curto e Médio Prazo
PDBA	Projecto Despoluição da Bacia do Alviela
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PER	Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto
PER	Programa Especial de Realojamento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PILAR	Programa de Idosos em Lar
PME	Pequenas e Médias Empresas
PMP	Plano de Médio Prazo
PNPA	Plano Nacional de Política Ambiental
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCISS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições de Solidariedade e Segurança social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POOC	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PPR	Planos Poupança Reforma
PROMAB	Programa de Apoio à Instalação de Mercados Abastecedores
PRONORTE	Programa da Região Norte
PSSCE	Projecto Sistema de Saneamento da Costa do Estoril
PT	Portugal Telecom
PTE	Escudos Portugueses
QARESD	Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QCA II	Quadro Comunitário de Apoio II
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio III
RA	Relatório de Actividades
RA's	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado



RAM	Região Autónoma da Madeira
RASL	Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDP	Rádiodifusão Portuguesa
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RETEX	Programa de Apoio a Regiões Dependentes da Indústria Têxtil
RETEX	Iniciativa Comunitária RETEX (regiões têxteis)
RF	Repartição de Finanças
RG	Regime Geral
RGS	Reserva Geral do Sistema
RIME	Regime de Incentivos às Micro-empresas
RJIFA	Regime Jurídico das Infracções Fiscais Aduaneiras
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNCE	Regimes não Contributos ou Equiparados
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
RUD	Guia de Entrega de Documentos
SAAF	Serviço com Autonomia Administrativa e Financeira
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SATA	Serviço Açoreano de Transportes Aéreos
SAU	Superfície Agrícola Utilizada
SCA	Sistema de Contabilidade Aduaneira
SCAF	Serviços com Autonomia Financeira
SCE	Sistema de Controlo da Receita do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema de Contabilização das Receitas
SCT	Sistema de Compensação do Tesouro
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEIS	Secretaria de Estado da Inserção Social
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SESS	Secretariado da segurança Social
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Sistema de Fiscalidade Automóvel
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SGEEB	Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários
SGM	Sociedade de Garantia Mútua
SGR	Sistema de Gestão das Receitas
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIC	Sistema de controlo dos Impostos especiais sobre o Consumo
SIDReg	Sistema de Informação de Base Regional
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SIPAC	Sistema Integrado de Protecção Contra as Aleatoriedades Climáticas
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SLC	Sistema Local de Cobrança
SLL	Sistema Local de Liquidação
SNAB	Sociedade Nacional dos Armadores de Bacalhau
SNRIPD	Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SP	Sujeito Passivo
SPA	Sector Público Administrativo
SPGM	Sociedade de Investimentos
SPGT	Sistema de Pagamentos de Grandes Transações
SS	Segurança Social
SSAF	Serviços sem Autonomia Financeira

SSCE	Sistema de Saneamento da Costa do Estoril
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros
SSR	Serviço Sub-Regional
STA	Serviço Telealarme
STADA	Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de importação
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TF	Tesourarias de Finanças
TLP	Telefones de Lisboa e Porto
TPA	Terminal de Pagamentos Automáticos
TRM	Transferência de Rendimento através do Mercado
TRO	Transferência de Rendimento através do Orçamento
TRT	Transferência de Rendimento dos Produtos Agrícolas
UA	Universidade de Aveiro
UBP	União de Bancos Portugueses
UE	União Europeia
UNL	Universidade Nova de Lisboa
URBAN	Programa de Iniciativa Comunitária relativo à Revitalização e Requalificação das Áreas Urbanas
USD	Dólares Americanos
UTA	Unidade de Trabalho Agrícola
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VAB <sub>cf</sub>	Valor Acrescentado Bruto a Custo de Factores
VAB <sub>pm</sub>	Valor Acrescentado Bruto a Preços de Mercado
VAB <sub>pp</sub>	Valor Acrescentado Bruto a Preços Paritários
VAL <sub>cf</sub>	Valor Acrescentado Líquido a Custo de Factores
VAL <sub>pp</sub>	Valor Acrescentado Líquido a Preços Paritários
VPF	Valorização de Praias Fluviais
ZAR	Rands sul-africanos



## Tribunal de Contas

---

**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)