



# Tribunal de Contas

## **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000**

Volume I  
Conclusões e Recomendações



**CAPA:** *"Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V.*



**Tribunal de Contas**

---

*PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO*  
*Ano Económico de 2000*  
*Âmbito, Conclusões e Recomendações*  
*VOLUME I*





# Tribunal de Contas

---

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

## Área I

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

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

**Auditor Coordenador:** *Leonor Côrte-Real Amaral*

**Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

**Execução técnica:** *Alexandre Barbosa, Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalinho, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

**Apoio informático:** *Célia Horta e Sandra Veloso*

Colaborou ainda na coordenação de partes do Capítulo VI: *Luís Queimado*

## Área II

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

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

**Auditor Coordenador:** *Maria Augusta Alvito*

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

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

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

### **Área III**

**Domínio:** *PIDDAC e Fluxos Financeiros da União Europeia*

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

**Auditor Coordenador:** *Abílio Augusto Pereira de Matos*

**Auditores Chefes:** *João Caracol Miguel e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

**Execução técnica:** *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, António Pombeiro, Carla Bastos Roldão, Humberto José Gomes, Jorge Trindade, Júlio Dias Matos, Júlio Ferreira Gomes, Teresa Estrela R. Lopes e Teresa Garrido.*

**Apoio Informático:** *Kátia Lorena M. Nobre*

Colaborou ainda na coordenação de partes dos capítulos IV e XI: *Rui Águas Trindade*

### **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 e Maria de Nazaré Leça Ramada, contando ainda com a participação de Ana Godinho Tavares, Gaspar Cardoso da Costa, Isilda Albuquerque Costa, Jorge Godinho Viegas, Júlia Reis Curado, Maria Angelina Mateus, Maria Teresa Santos, Marina Pinto da Fonseca e Vítor dos Reis Domingos.*

**Apoio informático geral:** *Ana França, João Paulo Amado e Paula Reis*

**Concepção da capa:** *João Paulo Amado*

**Reprografia:** *Afonso Rebelo*



*ÍNDICE*







## **ÍNDICE**

<b>CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES .....</b>	<b>11</b>
<b>VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>12</b>
<b>ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>14</b>
<b>I – PROCESSO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>15</b>
<b>II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA .....</b>	<b>16</b>
<b>III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA .....</b>	<b>23</b>
<b>IV – INVESTIMENTOS DO PLANO .....</b>	<b>30</b>
<b>V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU         INDIRECTAMENTE PELO ESTADO.....</b>	<b>34</b>
<b>VI – DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>49</b>
<b>VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO.....</b>	<b>59</b>
<b>VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA .....</b>	<b>62</b>
<b>IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....</b>	<b>65</b>
<b>X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) .....</b>	<b>67</b>
<b>XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE) .....</b>	<b>69</b>
<b>XII – SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>83</b>
<b>SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>	<b>104</b>





## CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos do artigo 214.º da Constituição, compete ao Tribunal de Contas, nomeadamente:

- ◆ Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social;
- ◆ Dar parecer sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira<sup>1</sup>.

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do artigo 162.º da Constituição, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 2000, remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 28 de Dezembro de 2001, procurando-se fazê-lo dentro do calendário habitual.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de relevar, quanto ao acesso às bases de dados sobre a execução orçamental de 2000 que, embora a Direcção Geral do Orçamento (DGO) venha desde há 5 anos a remeter ao Tribunal informação mensal sobre a despesa, a mesma continuou, no ano em apreço, a não se revelar fiável. Face a esta situação, torna-se necessário que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer sejam revistos, por forma a garantir a sua fiabilidade.

Situação semelhante, mas ainda de maior gravidade quanto à consistência e credibilidade da informação, se verifica relativamente à execução orçamental da receita, apesar da acentuada melhoria no que respeita à remessa da informação ao Tribunal. Para o ano de 2000, a informação relativa à execução da receita foi remetida não apenas pela DGO, mas também pelas Direcções-Gerais do Tesouro, dos Impostos e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, embora sem carácter sistemático.

O Tribunal de Contas continua a considerar necessário o envio mensal de informação credível, por parte de todas as entidades intervenientes no processo de contabilização da receita.

Fazem parte do presente Parecer, para além deste Volume, o Volume II – Relatório e o Volume III – Anexos, constando deste, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

O presente Volume constitui uma síntese do Parecer, tendo-se procurado, contudo, que apenas incluísse as conclusões e recomendações consideradas mais relevantes.

---

<sup>1</sup> Estes pareceres são preparados pelas respectivas Secções Regionais e aprovados por um colectivo constituído para o efeito, composto pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes de ambas as Secções Regionais, nos termos do artigo 42º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

## VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

De acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado referente a 2000, a execução orçamental, face à previsão inicial e final, foi a que consta do quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Receita	OE Inicial	OE Final	Execução	Despesa	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	5 646,2	5 655,2	5 401,4	Despesas correntes	5 611,1	5 679,6	5 576,3
Receitas de capital	2 762,0	2 774,1	2 707,5	Despesas de capital	2 881,8	2 880,0	2 669,3
Recursos próprios comunitários	46,5	46,5	40,9				
Reposições não abatidas nos pagamentos	38,2	83,8	95,8				
Contas de ordem	217,5	228,0	127,9	Contas de ordem	217,5	228,0	127,9
<b>Total</b>	<b>8 710,4</b>	<b>8 787,6</b>	<b>8 373,5</b>	<b>Total</b>	<b>8 710,4</b>	<b>8 787,6</b>	<b>8 373,5</b>

Fonte: Conta Geral do Estado de 2000

Da análise dos valores constantes deste quadro ressalta, antes de mais, que, em termos globais, se verifica maior aproximação entre a execução orçamental e o orçamento inicial do que das previsões constantes do orçamento final, resultantes das alterações introduzidas ao longo do ano.

No entanto, mesmo tomando como referência o orçamento final, registam-se elevados graus de execução, quer do orçamento das receitas quer das despesas, superiores a 90%, tendo atingido, nas despesas correntes, 98,2%, e, nas receitas de capital, 97,6%.

No que respeita às receitas provenientes de "Reposições não abatidas nos pagamentos", observa-se que, tendo passado de 38,2 milhões de contos para 83,8 milhões de contos, nos orçamentos inicial e final, respectivamente, a receita obtida excedeu ainda significativamente aquelas previsões, tendo ascendido a 95,8 milhões de contos.

Relativamente à tendência descrita, exceptuam-se, contudo, as receitas próprias dos Fundos e Serviços Autónomos, e respectiva utilização, inscritas, em ambos os casos, em Contas de Ordem, com um grau de execução que não ultrapassou 56,1%.

No quadro seguinte dá-se conta do resultado final da execução orçamental de 2000, de acordo com os valores apresentados na Conta Geral do Estado, bem como a variação registada em relação ao ano anterior:



## Tribunal de Contas

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1999	2000	Valor	%
Total da receita cobrada	8 083,9	8 373,5	+ 289,6	+ 3,6
Empréstimos utilizados	2 359,3	2 062,8	- 296,5	- 12,6
<b>Total da receita efectiva</b>	<b>5 724,6</b>	<b>6 310,7</b>	<b>+ 586,1</b>	<b>+ 10,2</b>
Total da despesa efectuada	8 083,9	8 373,5	+ 289,6	+ 3,6
Amortizações da dívida pública	1 946,9	1 560,1	- 386,8	- 19,9
<b>Total da despesa efectiva</b>	<b>6 137,0</b>	<b>6 813,4</b>	<b>+ 676,4</b>	<b>+ 11,0</b>
<b>Défi ce CGE</b>	<b>412,4</b>	<b>502,7</b>	<b>+ 90,3</b>	<b>+ 21,9</b>

Fonte: Conta Geral do Estado de 1999 e 2000

Como se pode observar, o défi ce orçamental registado na Conta Geral do Estado no ano em apreço foi de 502,7 milhões de contos, tendo-se revelado inferior ao valor previsto no Orçamento do Estado (554,9 milhões de contos) em 52,2 milhões de contos.

Em relação ao ano anterior, em que o défi ce atingiu 412,4 milhões de contos, registou-se um aumento de 90,3 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 21,9%.

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

No que respeita à execução global do PIDDAC, que implicou uma despesa total de 761,4 milhões de contos, representando apenas 68% do total orçamentado, constatou-se que:

- ◆ A falta de correspondência entre o mapa XI do OE e o mapa n.º 5 da Conta (Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos) inviabiliza uma análise comparativa;
- ◆ Os valores constantes da Conta não reflectem uma execução real, existindo 26,5 milhões de contos transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 2000.

Quanto à Conta da Segurança Social de 2000, e no que se refere à variação entre 1999 e 2000, a respectiva execução orçamental concretizou-se nos seguintes valores:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1999	2000	Valor	%
Saldo do ano anterior <sup>(1)</sup>	100,0	108,0	8,0	-
Total da receita	2 322,6	2 519,9	197,3	8,5
Total da despesa processada	2 322,0	2 480,8	158,8	6,8
Saldo das receitas e despesas	0,6	39,1	38,5	-
<b>Saldo Total</b>	<b>100,6</b>	<b>147,1</b>	<b>46,5</b>	<b>4,6</b>

(1) Valor convencionado

Fonte: Conta Geral do Estado de 1999 e de 2000

Conforme se pode observar no Capítulo XII, o Tribunal considera não poder formular um juízo sobre o processo de consolidação da Conta da Segurança Social, continuando, por outro lado, a verificar-se significativas lacunas no que respeita ao sistema de informação subjacente, nomeadamente quanto ao universo de contribuintes e beneficiários, assim como relativamente aos elementos básicos que possam permitir avaliar os resultados das políticas activas de emprego. Salienta-se ainda a manutenção de diversos saldos contabilísticos representativos de dívidas de terceiros, relevados no Balanço como créditos de curto prazo, alguns, no todo ou em parte, de duvidosa recuperação, sem qualquer provisionamento, e que, no mínimo, deveriam ser considerados como de médio e longo prazos, afectando a fidedignidade e transparência que as demonstrações financeiras deveriam apresentar.

## ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

A síntese apresentada segue uma numeração idêntica à dos capítulos do Volume II - Relatório, ao qual se reportam as referências feitas no presente Volume, analisando-se separadamente os subsectores Estado e Segurança Social.



## SUBSECTOR ESTADO

### I – PROCESSO ORÇAMENTAL

#### A) Âmbito da verificação

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), bem como de determinadas disposições do diploma que contém as normas de execução orçamental para 2000.

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

#### B) Conclusões e Recomendações

1. Nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, as relações referentes às alterações orçamentais são remetidas ao Tribunal até ao último dia do mês seguinte ao final do trimestre a que respeitam, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Esta dilação de tempo concedida pela lei conduz a que os serviços de apoio do Tribunal não disponham, de forma atempada, de elementos que possibilitem a harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta, **sendo desejável**, como vem sendo referido nos sucessivos Pareceres, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no primeiro semestre do ano seguinte (cfr. ponto 1.3).
2. De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2000 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:
  - ◇ Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada em 77,2 milhões de contos (+0,9%), devido na sua totalidade à abertura de créditos especiais pelo Governo, visto que, ao contrário do normalmente verificado em anos anteriores, o Orçamento, em 2000, não foi objecto de revisão pela Assembleia da República, por o Governo não ter apresentado proposta nesse sentido.
  - ◇ Alterações que não modificaram o montante global da despesa, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério e capítulo (decorrentes das transferências previstas no art.º 7.º da Lei do Orçamento e da distribuição da dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE): ao abrigo daquela disposição foram efectuadas essencialmente alterações entre capítulos do mesmo Ministério; a dotação provisional, cujo valor ascendeu a 192,7 milhões de contos (menos 33,7 milhões de contos do que no ano anterior), foi quase integralmente utilizada no reforço de outras dotações (97,4%), sendo de destacar o reforço de dotações relativas a despesas com pessoal (cerca de 144,2 milhões de contos, representando aproximadamente 76,8% da dotação provisional utilizada).
  - ◇ Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério: de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, note-se,

para uma mesma rubrica orçamental apenas evidenciam o valor líquido das alterações ocorridas em cada trimestre (reforços menos anulações), o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam, em valor absoluto, a 714,4 milhões de contos.

- ◇ Alterações de natureza funcional: em resultado das alterações orçamentais que aumentaram o total da despesa, das alterações ao abrigo do referido art.º 7.º e das alterações com contrapartida na dotação provisional, foram reforçadas essencialmente dotações com as classificações funcionais: "Educação" (+107,9 milhões de contos), "Defesa Nacional" (+65,0 milhões de contos) e "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 36,0 milhões de contos).
- ◇ Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais ocorridas, o orçamento para despesas correntes foi reforçado em 68,5 milhões de contos (+1,2%), enquanto que em relação às despesas de capital se verificou um decréscimo de 1,8 milhões de contos (-0,1%). Ao nível das despesas correntes são de salientar os reforços nas dotações relativas a *despesas com pessoal* (+159,1 milhões de contos), a *aquisição de bens e serviços correntes* (+42,0 milhões de contos) e a *transferências correntes para fundos e serviços autónomos* (+22,2 milhões de contos). Relativamente às despesas de capital o maior acréscimo registou-se nas dotações relacionadas com *aquisição de bens de capital* (+10,8 milhões de contos) e *transferências de capital para fundos e serviços autónomos* (+7,9 milhões de contos).

Saliente-se que o reforço das dotações relativas a *despesas com pessoal* foi efectuado em 90,6% por contrapartida da dotação provisional, revelando uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas (cfr. ponto 1.3).

3. Ao abrigo do art.º 7.º, n.º 12, da Lei do Orçamento, foi efectuada uma alteração orçamental, que transferiu 2.682.511 contos da função 3.05 – "Outras Funções Económicas" para a função 3.02 – "Indústria e Energia" e que não se encontra evidenciada no Quadro 1.4.2.1.B – Alterações Orçamentais em 2000 – Classificação Funcional", constante do Volume I da Conta.

## II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

### A) Âmbito da verificação

O Parecer sobre a execução orçamental da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2000 encontra-se suportado pela análise crítica do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e pela realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar o controlo exercido sobre a informação registada e transmitida para a Conta Geral do Estado, no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado e das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, tendo em vista assegurar a respectiva correcção, fiabilidade e consistência.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado assenta numa estrutura que compreende 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.





## Tribunal de Contas

---

- ◇ 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, de circulação e de camionagem.
- ◇ A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, manteve na Conta de 2000 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, com periodicidade mensal.

Os dados constantes destas tabelas foram registados pelos serviços da Direcção-Geral do Orçamento em aplicação informática concebida para o efeito, constituindo uma base de dados cuja informação foi remetida ao Tribunal de Contas, através de suporte informático.

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, entre os quais:

- ◇ Tabelas de execução orçamental das direcções de finanças, extraídas do Sistema de Contabilização de Receitas da Direcção-Geral dos Impostos, após a informação relativa à contabilidade mensal das tesourarias de finanças ter sido registada nessa aplicação informática.
- ◇ Tabelas da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA relativas a autoliquidação e a liquidações de IVA cobradas por documentos únicos.
- ◇ Tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da Direcção-Geral dos Impostos relativas à movimentação das receitas de impostos sobre o rendimento, de imposto do selo (pela primeira vez) e de impostos de circulação e camionagem.
- ◇ Tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, obtida por agregação das tabelas dos serviços periféricos e da tabela de deduções da cobrança de imposto automóvel para as regiões autónomas e de reembolsos de imposto sobre os produtos petrolíferos.
- ◇ Tabela da Direcção-Geral do Tesouro destinada ao registo da cobrança e restituição das receitas orçamentais não afectas a serviços administradores específicos e movimentadas através de contas bancárias do Tesouro ou por operações escriturais, incluindo as determinadas pela Direcção-Geral do Orçamento para encerramento da Conta Geral do Estado.
- ◇ Tabelas da Direcção-Geral do Tesouro relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

Para complementar e aprofundar as análises de âmbito genérico foram realizadas auditorias a serviços da Direcção-Geral dos Impostos, nomeadamente:

- ◇ O Departamento de Cobrança, no âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

- ◇ Os Serviços de Finanças, no âmbito das Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento.

## B) Conclusões e recomendações

1. O processo de contabilização das receitas, no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2000, leva o Tribunal de Contas **a manter 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 de 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.

Esta situação contraria o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 2.4).

2. Apesar da premente necessidade do modelo de contabilização das receitas orçamentais evoluir para um sistema integrado que produza informação fiável e consistente, conforme tem sido insistentemente recomendado pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, verifica-se que, no essencial, se mantiveram estruturas, circuitos e procedimentos utilizados nos anos anteriores.

Também esta situação merece, mais uma vez, **apreciação desfavorável** do Tribunal de Contas uma vez que põe em causa a fiabilidade dos resultados inscritos na Conta Geral do Estado, devido às deficiências que continuam a ser detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo (cfr. ponto 2.1).

3. O Tribunal não ignora, nem minimiza, o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelas entidades intervenientes no modelo de contabilização e se tem traduzido num conjunto de alterações aos respectivos sistemas e procedimentos de registo e controlo das operações realizadas, mas não pode deixar de assinalar que as alterações consideradas como positivas e conformes a recomendações por si efectuadas, não têm sido e continuam a não ser suficientes para o modelo de contabilização cumprir a sua finalidade, assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação relativa à execução do Orçamento do Estado (cfr. ponto 2.3).
4. Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo **a recomendar** que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

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

Também a desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis, tem contribuído para impedir a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na



## Tribunal de Contas

---

realização das operações aos serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações; em vez dessa transmissão, o que se tem verificado é o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação.

O Tribunal de Contas **entende** que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações, 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 (cfr ponto 2.3).

5. Os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem não conseguiram assegurar a correcta e integral contabilização das receitas administradas, o que levou a Direcção-Geral do Orçamento a propor que os valores a inscrever na Conta Geral do Estado fossem os registados na contabilidade do Tesouro. Esta proposta foi sancionada por despachos do Secretário de Estado do Orçamento (cfr. ponto 2.4).
6. As divergências detectadas entre os valores registados por aqueles serviços e os que constam da Conta Geral do Estado constituem um dos motivos da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida naquela Conta; as receitas por cobrar no final de 2000 são inferiores em 4658 milhões de contos, enquanto as receitas cobradas líquidas (após todas as deduções terem sido efectuadas incluindo reembolsos e restituições pagos) excedem em 6152 milhões de contos os valores contabilizados pelos respectivos serviços administradores (cfr. ponto 2.4).
7. O facto de ambos os sistemas de contabilização conterem valores errados, que não foram atempadamente rectificadas porque o modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado continuou a ser utilizado sem deter as condições necessárias para produzir resultados finais fiáveis, constitui outro motivo para a posição do Tribunal de Contas (cfr. ponto 2.4).
8. Os valores relativos ao pagamento de reembolsos de impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, constantes da Conta Geral do Estado, são inferiores em 2,31 milhões de contos aos registados pelos respectivos serviços administradores.

Estes desvios compensaram parcialmente os de sentido oposto verificados em 1999 (por incorrecção dos valores registados na contabilidade do Tesouro como relativos a reembolsos pagos) e abrangeram, nomeadamente, a regularização do valor dos reembolsos de IVA que, no ano anterior, tinham sido sobreavaliados em 1,640 milhões de contos.

Os desvios verificados nos reembolsos pagos são também um indicador claro da falta de fiabilidade do modelo de contabilização, pois a informação relativa ao pagamento de reembolsos é fornecida aos serviços administradores pela própria Direcção-Geral do Tesouro (cfr. ponto 2.4).

9. Ao ser sujeita a sucessivas actualizações, parte das quais afectando a situação ou a conciliação de operações realizadas em períodos com contabilização já encerrada, a informação constante das diferentes bases de dados torna-se inconsistente com os valores registados nas tabelas dos serviços administradores relativas aos mesmos períodos, facto que, 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 Conta Geral do Estado (apesar deste só se verificar

quase um ano depois daquele a que respeita) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 2.4).

10. A cobrança inscrita nas tabelas do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento, como obtida pelas tesourarias de finanças, é inferior em 19,8 milhões de contos à cobrança de impostos sobre o rendimento registada nas tabelas das direcções de finanças (que foi a considerada na Conta Geral do Estado).

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 (cfr. ponto 2.4).

11. Em cumprimento de despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foram contabilizadas em 1999 receitas cobradas na primeira semana de 2000, com prazo de pagamento voluntário findo em 31 de Dezembro de 1999, sem qualquer referência à natureza excepcional dessa transferência, facto que, só por si, compromete gravemente a fiabilidade da informação inscrita na Conta Geral do Estado dos referidos anos e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

Sem prejuízo da necessária fundamentação legal, esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo **teria**, no entender do Tribunal, de ser registada e explicitada como operação de encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, por contrapartida da saída de valor idêntico, da conta de operações de regularização da escrita orçamental, a regularizar em 2000 com a arrecadação do produto dessa cobrança.

Reflectindo a falta de transparência e rigor inerente ao procedimento adoptado, o valor imputado à parte desta cobrança relativa aos serviços administradores de IR, foi de 3,2 milhões de contos, segundo comunicação enviada à Direcção-Geral do Orçamento pela Direcção-Geral dos Impostos, quase o dobro do valor previamente indicado por esta Direcção-Geral ao Tribunal (cfr. ponto 2.4).

12. No Parecer sobre a CGE de 1999, o Tribunal considerou ilegal a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado, utilizadas por serviços administradores de receitas para depositar reembolsos retidos aos beneficiários para pagamento das dívidas fiscais, tendo recomendado o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços dependentes da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que fosse necessário substituir as contas a encerrar.

Verifica-se que, decorridos dez meses sobre a notificação da decisão do Tribunal de Contas, e apesar desta situação merecer análise, conclusões e recomendações semelhantes às do Tribunal por parte da Administração Geral Tributária, as quais foram perfeitamente aceites pelas restantes entidades cuja intervenção é necessária para a resolução do caso, ainda não foi possível concretizar o encerramento das contas abertas por serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos sem suporte legal, nem implementar a solução alternativa que foi recomendada (cfr. ponto 2.4).

13. Verificou-se a reabertura da Conta Geral do Estado, na sequência de despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais produzidos em 12 de Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à Receita de 2000 reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final desse ano, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001.



## Tribunal de Contas

---

Se a operação, em termos substantivos, foi conforme à recomendação do Tribunal, no sentido da contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, já a fundamentação apresentada não pode ser considerada válida, uma vez que os argumentos invocados, ou seja, tratar-se de reembolsos concedidos em Dezembro de 2000 e o respectivo pagamento ter ocorrido no designado período complementar para execução orçamental desse ano, teriam de ser extensivos a todas as operações que se encontrassem nas mesmas condições, para não se verificar, como aconteceu, clara infracção ao princípio da consistência.

O Tribunal de Contas **considera** que o carácter excepcional desta operação agrava a falta de fundamentação válida para a mesma, não se vislumbrando outro motivo para a sua realização que não uma evidente necessidade de transferir 25 milhões de contos de Receita (líquida) de IVA, do ano de 2000 para o ano de 2001.

A não ser assim, o facto de uma divergência de 25 milhões de contos, entre os suportes de informação para contabilização de reembolsos de IVA pagos por transferência bancária em 3 de Janeiro de 2001, só ter sido comunicada em 11 de Dezembro desse ano (quase um ano depois da verificação do facto) tem de ser considerado mais do que suficiente para colocar seriamente em causa a fiabilidade desse processo de contabilização e a qualidade do controlo exercido sobre o mesmo (cfr. ponto 2.4).

14. Devido a deficiências estruturais subjacentes ao processo de contabilização, as receitas obtidas são previamente sujeitas a deduções e designadas por líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual não admite qualquer excepção a essa regra (cfr. ponto 2.4).
15. O processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada, designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos e restituições (cfr. ponto 2.4).
16. De acordo com informação proveniente do sistema central do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento, em 7 de Agosto de 2001 encontravam-se pendentes nos serviços locais da DGCI, 435.424 certidões de dívida emitidas até final de 2000, a que correspondia uma quantia exequenda de cerca de 590 milhões de contos (cfr. ponto 2.6).
17. O controlo exercido sobre as execuções fiscais de impostos sobre o rendimento com certidões de dívida emitidas até ao final de 2000 foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada, devido às deficiências detectadas nos procedimentos, à desactualização dos sistemas de registo, à manutenção prolongada das dívidas e à possibilidade de ocorrência de erros ou fraudes sem detecção que, no seu conjunto, excedem o que seria admissível para o respectivo sistema de contabilização poder ser considerado fiável e consistente.

Em mais de 95% dos serviços de finanças, apenas se encontrava instalada, no final de 2000, a aplicação informática de âmbito local, designada por Programa de Execuções Fiscais, que foi concebida para registar informação sobre processos de justiça tributária (execução fiscal, reclamação, impugnação, oposição e contra-ordenação) e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão; as deficiências e a desactualização reveladas por esta aplicação justificaram que a informação dela resultante tivesse sido avaliada como não sendo fiável (cfr. ponto 2.6).

Apenas em 16 serviços de finanças tinha também sido instalada a aplicação informática de âmbito central, designada por Sistema de Execuções Fiscais, que foi concebida para registar informação sobre processos de execução fiscal e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão (funções em que deveria substituir o Programa de Execuções Fiscais).

O Sistema de Execuções Fiscais não pôde ser objecto de uma avaliação conclusiva porque, apesar de apresentar potencialidades que permitem contabilização e controlo efectivos, a respectiva implementação ainda não abrangia um número de serviços que pudesse considerar-se relevante nem a totalidade dos processos existentes em cada serviço (devido à existência de problemas na transmissão dos dados do Programa de Execuções Fiscais).

Apesar de utilizados como elementos de contabilização e controlo, a nível local, regional e central, os mapas elaborados mensalmente pelos serviços de finanças para registar a situação global das execuções fiscais de contribuições e impostos, de dívidas diversas e de penhoras e vendas realizadas, discriminadas por quantidade e valor de processos acrescidos, abatidos e em saldo, não são produzidos nem sustentados por um sistema de contabilização fiável mas resultam apenas da contabilização autónoma de documentos cobrados ou anulados, associada à transição dos saldos do período anterior cuja correcção não é possível comprovar.

O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento, nomeadamente em fase de execução fiscal, efectuado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento apresentou desvios significativos face à informação constante dos sistemas locais que foram objecto da auditoria, os quais ficaram a dever-se essencialmente a desfasamento no registo dos dados (cfr. ponto 2.6).

18. O Tribunal de Contas **recomenda** que o sistema de contabilização e controlo das execuções fiscais passe a conter o registo da informação sobre todas as receitas liquidadas para as quais, por falta de pagamento no respectivo prazo de cobrança voluntária, tenha sido extraída certidão de dívida, incluindo informação sobre as operações necessárias ao controlo efectivo das dívidas (todas as que afectem a situação da dívida até à extinção da mesma) e a transferência de dívidas para áreas fiscais ou serviços distintos daqueles a que foram previamente afectas, permitindo identificar, a cada momento, a entidade responsável pela respectiva execução.

**Considera ainda** o Tribunal que este sistema deverá ser parte integrante do modelo de contabilização da Receita do Orçamento do Estado, no âmbito do qual deverá ser registada a informação sobre liquidações com certidão de dívida emitida, bem como as subsequentes cobranças e anulações (totais ou parciais), permitindo definir, a cada momento, o valor em dívida por liquidação (certidão) e para o conjunto das liquidações (certidões); os dados relativos a cada operação deverão ser registados pelo serviço responsável pela sua realização, para ser possível obter um extracto da movimentação relativa a cada dívida e não apenas a situação da mesma no momento da pesquisa.

Na opinião do Tribunal, **continua a ser necessário** proceder ao desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade prosseguida na área das execuções fiscais, para garantir um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e emitiram as correspondentes certidões de dívida (assegurando que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas), bem como um sistema de informação global, a disponibilizar na rede informática da Direcção-Geral dos Impostos, que apresente dados actualizados sobre a situação dos devedores e a possibilidade de cobrança das dívidas, pela existência de património





## Tribunal de Contas

---

para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos (cfr. ponto 2.6).

### III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

#### A) Âmbito da Verificação

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

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

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE), passados que estavam, em 2000, dez anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro) e a uma breve análise das despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social".

#### B) Conclusões e Recomendações

##### 1. Considerações gerais sobre a "despesa paga"

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

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

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

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

De acordo com informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o défice do exercício de 2000 do Serviço Nacional de Saúde ascendeu a 224,0 milhões de contos, a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores, totalizando o défice acumulado, em 31/12/2000, o montante de 396,8 milhões de contos, o que representa um agravamento de 174,7 milhões de contos (+78,6%) em relação ao verificado no ano anterior.

Também por insuficiente dotação orçamental, em 2000, foi liquidado aos CTT apenas 31,3% (1,0 milhões de contos) do total dos encargos do porte pago facturado ao Estado nesse ano (3,2 milhões de contos), tendo no último quadriénio a percentagem desses encargos liquidados por despesa orçamental variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). Reportado a 31/12/2000, o total acumulado desses encargos não pagos ascendeu a 5,6 milhões de contos, o que representa um agravamento de 2,2 milhões de contos (+66,4%) em relação ao verificado no ano anterior.

Continuam, assim, a verificar-se 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 em dívida por operações de tesouraria significa a sua completa desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

As duas situações (encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado), que envolvem montantes elevados, põem em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise económica das despesas do Estado (cfr. ponto 3.1 a)).

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

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

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia não integrados no RAFE (regime de administração financeira do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), ou apenas integrados quanto às despesas de funcionamento, em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos). Notando que as reposições não abatidas nos pagamentos ascenderam a 95,8 milhões de contos, em 2000, a Conta continua a não discriminar o montante correspondente à reposição dos saldos das verbas não utilizadas, que constituem a referida sobrevalorização da despesa.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **reitera a recomendação** sobre o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos de execução orçamental quanto à requisição, pelos serviços dotados de autonomia, das importâncias estritamente indispensáveis às suas actividades (cfr. ponto 3.1 b)).

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

Nos Programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujas dotações estão inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a





cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico – tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (cfr. n.º 13 do art.º 7.º da Lei do Orçamento para 2000). Em 2000, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/00, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 12,8 milhões de contos.

Além das verbas repostas do Cap.º 50 para a abertura de créditos especiais, foram também repostas verbas para o reforço das dotações relacionadas com a execução da "lei de programação militar" (32,3 milhões de contos) e para o reforço de outras dotações (0,5 milhões de contos).

Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/99 para a abertura de créditos especiais em 2000, aumentando a receita orçamental deste ano, ascendeu a 45,6 milhões de contos.

No quinquénio 1996-2000, as reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 47,6% e 77,1% do total das reposições não abatidas, permitindo concluir que, em média, mais de metade das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (registadas na CGE como "despesa paga"), tinham já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal já **recomendou** em anteriores Pareceres (cfr. ponto 3.1 c)).

#### *1.4. Sobrevalorização da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria*

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

A transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/2000", ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo de despesa em 2,5 milhões de contos (cfr. ponto 3.1 d)).

#### *2. Concretização do regime de administração financeira do Estado*

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de administração financeira do Estado), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", definindo o regime geral – a autonomia administrativa, e o regime excepcional – a autonomia administrativa e financeira. Em 2000, passados que estavam dez anos

sobre a aprovação dessa lei, verificava-se a seguinte situação quanto aos dois regimes, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta:

*2.1. Integração no novo regime de administração financeira do Estado (RAFE) dos serviços sem autonomia financeira*

Em 2000, tinham sido integrados no RAFE, processando as suas despesas de funcionamento através do SIC-Sistema de Informação Contabilística, 158 organismos e serviços da administração integrada do Estado, o que representava apenas 8,1% dos 1.959 organismos e serviços sem autonomia financeira. Com graus variáveis de integração dos organismos e serviços de cada Ministério, destaca-se a integração total, nos Ministérios das Finanças e da Saúde, e a integração de apenas um serviço, no Ministério da Educação que engloba 1.509 serviços.

Para o processamento das despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", destinado aos serviços já integrados quanto às suas despesas de funcionamento, foi criado, em 1999, um subsistema (SIC/PIDDAC) que, em 2000, abrangia 37 (19,9%) dos 186 serviços e organismos sem autonomia financeira processadores de verbas inscritas nesse capítulo, salientando-se que não estava integrado qualquer serviço de nove dos dezassete ministérios.

Não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC) nos serviços e organismos de todos os Ministérios aos quais seja aplicável, pelo que, oito anos após a sua regulamentação, o atraso se deve essencialmente à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime.

Tal como já se referiu em anteriores Pareceres, o fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas, relativas à transferência de verbas em excesso para serviços com autonomia, que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.2 a)).

*2.2. Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira*

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da Administração Central (excluindo aqueles que tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional), o n.º 1 do art.º 6º da Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia.

Com derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de "*outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias*". A LBCP não enumera qualquer outra razão que, a existir, deveria ser sempre expressamente referida no decreto-lei que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criam ou reformulam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do art.º 6.º e, caso os não cumprisse, qual a razão



ponderosa para a atribuição desse regime, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo quando não gerissem fundos comunitários.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do reconhecimento nos termos do n.º 4 do art.º 6.º, determina o art.º 7.º da LBCP a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do art.º 6.º

Relativamente a 2000, excluindo dos 438 serviços e fundos autónomos que constam da CGE, os 325 (74,2%) que detêm autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional ou estão relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia, verificou-se em relação aos restantes organismos que 76 (67,9%) não cumpriam a regra dos 2/3 de receitas próprias para financiamento das despesas, estabelecida na LBCP. Destes organismos, 37 (33,0%) apresentavam receitas próprias inferiores a 10% das suas despesas.

Embora a análise se restrinja a 2000 e possa haver alguma variação nas receitas próprias e nas despesas em anos consecutivos, esses factos evidenciam o incumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública (cfr. ponto 3.2 b)).

### 2.3. Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, aprovado sete anos após a LBCP e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e a analítica, "(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)", podendo existir "formas simplificadas dessa aplicação" e "planos sectoriais que se mostrem indispensáveis".

De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2000 fecharam contas em POCP apenas 12 serviços e fundos autónomos. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa, apenas está previsto para 2002-2003 a entrada em funcionamento, a título experimental, de uma aplicação informática que articulará o SIC com o POCP.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (aplicável a partir de 2002) fazer depender da adopção do POCP, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos valores relativos aos "compromissos assumidos", facilmente se conclui pela necessidade da sua rápida implementação, visto que quaisquer atrasos, que já se verificam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas (cfr. ponto 3.2 c)).

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

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem", aplicável à realização das despesas dos fundos e serviços autónomos financiadas por receitas próprias, continua a não abranger a totalidade dos fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias do conjunto dos

fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento – mais uma vez se **recomenda** que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável, agora em articulação com o disposto no art.º 2.º (unidade de tesouraria do Estado) do regime de tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho (cfr. ponto 3.2 d)).

### 3. *Evolução da despesa*

Com as reservas antes apontadas, a despesa do subsector Estado, registada na Conta, totalizou 8.373,5 milhões de contos, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, 8.443,1 milhões de contos, deduzido de 69,6 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (67,6 milhões de contos) e em 2001, retroagidas ao ano 2000 (2,0 milhões de contos).

1. O total da despesa orçamental representou em relação ao ano anterior um acréscimo de 289,6 milhões de contos (+ 3,6%), que resultou essencialmente do aumento das despesas correntes em 518,8 milhões de contos e do decréscimo das despesas relativas a "passivos financeiros", em 386,8 milhões de contos.
2. A despesa efectiva (que não inclui os encargos com a amortização da dívida), em 2000, ascendeu a 6.813,4 milhões de contos, o que representou um acréscimo de 11,0% (+ 676,4 milhões de contos), resultando parte desse acréscimo da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro (135,0 milhões de contos em 2000).
3. Registaram maiores crescimentos absolutos:
  - ♦ as "despesas com pessoal" dos organismos e serviços integrados do Estado, em 162,5 milhões de contos (+ 8,8%), correspondendo essas despesas a 29,4% das despesas efectivas de 2000;
  - ♦ as "transferências correntes para fundos e serviços autónomos", em 119,5 milhões de contos (+ 9,7%), e as "transferências de capital para fundos e serviços autónomos", em 160,8 milhões de contos (+ 28,3%), representando essas transferências 30,5% das despesas efectivas nesse ano;
  - ♦ os "encargos correntes da dívida", em 115,7 milhões de contos (+ 19,6%), em resultado da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro, antes referida;
  - ♦ as "transferências correntes para a Segurança Social", em 72,4 milhões de contos (+ 17,1%);
  - ♦ as "transferências correntes para a administração local", em 25,7 milhões de contos (+ 11,9%), e as "transferências de capital para a administração local", em 8,0 milhões de contos (+ 5,9%);



## Tribunal de Contas

---

- ◆ a "aquisição de bens e serviços correntes" pelos organismos e serviços da administração integrada do Estado, em 16,1 milhões de contos (+ 7,1%);
- ◆ as "transferências de capital para as Regiões Autónomas", em 5,7 milhões (+ 9,5%).

(cfr. ponto 3.2.2)

#### 4. Resultados da conferência dos "mapas de despesa" remetidos pelos serviços processadores

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

Assim, dos 1.269 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 486 (38,3%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (74,2% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (70,0%) e da Educação (45,7%).

Dessas divergências merecem destaque as seguintes situações:

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

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

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

Por outro lado, dado que essas divergências se repetem, ano após ano, sem qualquer indicação de a situação estar a melhorar, **recomenda-se** à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.3.3).

---

<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.

#### 5. *Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social"*

Embora não constitua um mapa obrigatório da Conta, o Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE tem vindo a apresentar a "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", elaborada pela DGO, efectuando a sua análise sintética.

Do total de despesas aí evidenciadas (9.573,9 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 42,7% pelo Estado (4.092,3 milhões de contos), 34,7% pelos serviços e fundos autónomos (3.325,9 milhões de contos), totalizando a Administração Central 77,5% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 22,5% (2.155,7 milhões de contos).

Constituem os aspectos mais relevantes desse processo de consolidação:

- ◇ a não apresentação de todas as "contas de gerência";
- ◇ a inexistência de cruzamento dos valores referentes a "transferências", nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, pelo que não são detectados os erros de classificação e de valores;
- ◇ a apresentação da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implica a sua reclassificação, por vezes pouco consistente.

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 das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, **recomenda-se** que sejam desenvolvidas técnicas mais apuradas para a elaboração e análise da referida "Conta Consolidada". É de realçar que o sancionamento pela não apresentação de "contas de gerência" à DGO, necessárias para a elaboração da Conta Geral do Estado, que constituía uma recomendação do anterior Parecer, está previsto no art.º 74.º da nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 91/2000, de 20 de Agosto) (cfr. ponto 3.4).

## IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

### A) **Âmbito de Verificação**

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

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

O presente capítulo integra ainda as principais conclusões e recomendações extraídas do relatório da auditoria de gestão ao Programa PRAXIS XXI. A referida auditoria visou a análise da execução e gestão do referido Programa, cuja responsabilidade é da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção





dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa, entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

### B) Conclusões e Recomendações

#### 1. Análise global

1. O Direito Comunitário originário e derivado contribui para o enquadramento de toda a actividade de planeamento dos Estados membros da União, quer do ponto de vista das orientações estabelecidas quanto às políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, quer do ponto de vista da delimitação de objectivos da acção dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros, quer ainda do ponto de vista da definição das obrigações dos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira (cfr. ponto 4.2.1.1).
2. Desde a adesão de Portugal à CEE, têm sido desenvolvidos programas de convergência, destacando-se, nesta sede, o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002, cujas orientações, quer no sentido da consolidação das finanças públicas quer no sentido da aposta no investimento público, são susceptíveis de ter repercussões no PIDDAC (cfr. ponto 4.2.1.1).
3. Da análise do quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) resulta a obrigatoriedade de elaboração, pelo Governo, de planos anuais e de planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).
4. O PIDDAC não evidencia nem a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas nem a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, por isso, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento nem estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento (cfr. ponto 4.2.1.2)<sup>1</sup>.
5. Observa-se a ausência de instrumentos que estimem e reflectam o esforço financeiro global de investimento público expresso nas GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade da crescente pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento (cfr. ponto 4.2.1.2). Assim, **recomenda-se** que se criem e regulamentem tais instrumentos, nomeadamente, através de elementos informativos ao Mapa XV do PIDDAC, de modo a reflectir a totalidade do investimento.
6. 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 (cfr. ponto 4.2.1.2), **recomendando-se** que passe a incluir esta informação.
7. Da análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – “Despesas - Investimentos do Plano / pagamentos efectivos”, anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art. 12.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91 (LEOE), de 20 de Fevereiro, aplicável por força dos art.ºs 26.º a 29.º do mesmo diploma, por não conter,

---

<sup>1</sup> Saliente-se, no entanto, que a Lei n.º 91/2001 (LEOE), de 20 de Agosto, já contempla no art. 29º, Mapas Orçamentais – o Mapa XV; este mapa “...inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano (GOP) e com o Quadro Comunitário de Apoio (QCA)...”.

designadamente, informação sobre as fontes de financiamento, execução orçamental por projecto e sobre a execução orçamental dos programas por regiões (cfr. ponto 4.2.2.1). Assim, **recomenda-se** que na elaboração da Conta Geral do Estado sejam respeitados os princípios constantes da LEOE<sup>1</sup>, supra referidos, relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

8. A taxa de execução financeira global verificada, de 68%, menos 357,6 milhões de contos do que o planeado e orçamentado, revela que os objectivos previstos nas GOP e no OE para o PIDDAC 2000 não se mostraram consistentes nem adequados quer ao contexto quer à previsível realidade sócio económica do período de vigência para que foram traçados, pelo que se **recomenda** maior rigor e adequação previsional naqueles instrumentos de política macro económica e financeira do país (cfr. ponto 4.2.2.1).
9. Verifica-se que, relativamente a 1999, as “Transferências correntes” cresceram 13,9 milhões de contos, enquanto que, quer as “Aquisições de bens de capital” quer as “Transferências de capital” tiveram, respectivamente, uma redução de 36,9 e de 15,3 milhões de contos pelo que se **recomenda** sejam envidados esforços no sentido da inversão da situação (cfr. pontos 4.2.3.2 e 4.2.3.3).
10. A CGE apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa (não integrados no SIC) 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 tão só reflecte despesas “autorizadas” pela DGO e abatidas das reposições contabilizadas pela mesma Direcção-Geral (cfr. ponto 4.2.3.2). **Recomenda-se**, por isso, que a CGE passe a reflectir, com rigor, e em todos os casos, os pagamentos efectivos.
11. Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada” referidos na CGE, no montante de 466,5 milhões de contos, e os valores obtidos do DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 439,9 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 26,6 milhões de contos, ou seja, 5,7% do total “autorizado” e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).

## 2. Programa PIDDAC “PRAXIS XXI”

1. No que diz respeito ao planeamento e à programação do Programa (cfr. pontos 4.3.2, 4.3.5 e 4.3.8):
  - ♦ O PRAXIS XXI, enquanto Programa PIDDAC, não apresenta um quadro de concepção de objectivos autónomo do Sub-programa C&T do Programa Operacional Bases do Conhecimento e da Inovação do II QCA, não existindo, neste sentido, qualquer suporte de objectivos em planos de médio prazo tradutores da respectiva programação temporal, física e financeira;
  - ♦ O Programa PIDDAC PRAXIS XXI tinha objectivos de índole eminentemente financeira, formalizados no mapa XI do OE, consubstanciados na articulação do financiamento do Quadro Comunitário de Apoio com o financiamento nacional, no contexto do princípio da adicionalidade das contribuições comunitárias;

---

<sup>1</sup> A nova Lei do Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, contempla no Título IV – Contas – art. 71º – Mapas contabilísticos gerais – e estabelece no n.º 7 que “... a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais...”.





- ◆ Pela análise do planeamento e da programação inicial evidencia-se que a quantificação dos indicadores físicos não foi efectuada de modo rigoroso, não tendo sido efectuados ajustamentos relevantes em termos de reprogramações;
- ◆ O planeamento e a programação temporal e física foram efectuados para o período do QCA II – 1994/99 – não tendo existido quaisquer documentos de planeamento e programação anuais do PRAXIS, enquanto Programa PIDDAC, nem qualquer plano estratégico de médio prazo que traduzisse os objectivos dos Programas do Governo e das GOP, onde fossem calendarizados e temporizados os objectivos e as metas a atingir.

Neste contexto, **recomenda-se** que os objectivos estratégicos e as metas traçadas nas GOP sejam traduzidos pela FCT, enquanto entidade executora dos Programas PIDDAC “POCTI e POSI”, em PMP, levando-se assim em conta os aspectos de uma salutar prática de gestão, como são o rigor, a transparência e a preocupação em se apresentarem e justificarem os desvios em relação aos objectivos traçados.

2. Relativamente à gestão (cfr. pontos 4.3.2 e 4.3.3.4):

- ◆ A FCT não procedeu à elaboração dos PA e RA – documentos essenciais ao planeamento, programação, controlo e avaliação de resultados, não dando cumprimento ao disposto no art.º 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

Assim, **recomenda-se** à FCT que proceda à elaboração dos Planos e Relatórios de Actividades, peças fundamentais à gestão.

3. Quanto à execução física (cfr. pontos 4.3.5 e 4.3.8):

- ◆ Nas metas previstas pelo Sub-programa PRAXIS XXI, salienta-se a falta de ligação entre a informação sobre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado para os indicadores físicos dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento das acções e projectos do Programa, não possibilitando o apuramento do grau de consecução das metas fixadas antes da conclusão dos projectos.

Considerando a reserva de eficiência, prevista nos art.ºs 7.º, n.º 5, e 44.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, **recomenda-se** um especial cuidado na definição dos indicadores de acompanhamento que irão reflectir a eficácia, a gestão e a execução financeira do POCTI e do POSI.

4. Relativamente ao acompanhamento e controlo (cfr. pontos 4.3.6 e 4.3.8):

- ◆ O acompanhamento e o controlo de 1.º nível das Medidas do Sub-programa PRAXIS XXI, efectuados pela FCT e Gestor/GGP junto dos promotores/beneficiários finais, não foram regulares e sistemáticos, incidindo, principalmente, no circuito despesa/pagamento. Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução por peritos contratados para o efeito;
- ◆ Relativamente ao acompanhamento e controlo técnico dos projectos pela AdI, verificou-se a implementação de um sistema de monitorização eficaz, com vista a atingir os objectivos normativamente previstos, contribuir para o reajustamento dos projectos e para a utilidade dos resultados e garantir a sua sustentabilidade comercial.

Face a estas conclusões, **recomenda-se** a implementação de um sistema integrado de planeamento, programação, acompanhamento, execução e controlo, construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão e derivem indicadores de eficiência compatíveis com a avaliação dos objectivos formulados.

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

### **A) Âmbito da Verificação**

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

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis evidenciados na Conta, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado e, no âmbito da análise dos sistemas de apoios, inclui as sínteses dos relatórios das auditorias realizadas nos domínios a seguir referidos, e que tiveram por objectivo geral analisar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios, bem como o sistema de controlo instituído.

1. Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) às actividades artísticas de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música

Ao Instituto Português das Artes do Espectáculo está atribuída a concessão de apoios (subsídios a fundo perdido) às "*actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental*", nas áreas do teatro, da dança e da música. Em 2000, distinguem-se as modalidades de apoio: *a*) a companhias e estruturas convencionadas, sem concurso; *b*) a companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal; *c*) a projectos pontuais apoiados por concurso, e *d*) a outros projectos, sem concurso.

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos pelo IPAE nessas três áreas e nas diversas modalidades de apoio.

2. Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ)

Ao Instituto Português da Juventude está atribuído, nomeadamente: "*Dinamizar e apoiar, financeira e tecnicamente, as associações juvenis e estudantis*" e "*Promover, criar e desenvolver programas para jovens, designadamente nas áreas de ocupação de tempos livres, do voluntariado, da cooperação, do associativismo, da formação, da mobilidade e do intercâmbio*".

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos no âmbito de alguns dos programas para jovens, criados no quadro do Decreto-Lei n.º 198/96, de 17 de Outubro, bem como os atribuídos às associações de estudantes do ensino superior e os concedidos no quadro do Programa Comunitário Juventude.



### 3. Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa

Pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa foram concedidos subsídios a numerosas associações (colectividades locais, clubes desportivos, associações humanitárias e outras) bem como à associação constituída pelos seus funcionários. Esses subsídios foram integralmente financiados por conta de receitas consignadas ao Governo Civil.

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos às associações dos diversos tipos.

### 4. Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa "Promoção Apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH).

Foi atribuída ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) a gestão administrativa e financeira dos apoios do Estado no âmbito dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, que visam, em articulação com as câmaras municipais, apoiar a realização de obras que permitam a recuperação de imóveis em estado de degradação. Do valor das comparticipações a fundo perdido, em regra, cabe ao IGAPHE financiar 60% e à respectiva câmara municipal 40%.

Para verificação do processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros, pelo IGAPHE, no âmbito dos três programas, foram seleccionados 18 processos: 8 do RECRIA, 8 do REHABITA e 2 do RECRIPH.

Relativamente aos benefícios fiscais, foram objecto de análise:

- ◇ os valores das previsões, das estimativas e da despesa fiscal efectiva apresentados nos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 2000, 2001 e 2002, procedendo-se à sua confrontação 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, tendo em vista particularmente, a identificação das razões justificativas dos desvios e da evolução registada;
- ◇ o cumprimento do disposto no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal;
- ◇ os benefícios fiscais relativos às contas poupança-habitação – art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) – no âmbito de uma auditoria ao sistema de controlo destes benefícios;
- ◇ o grau de acatamento das recomendações do Tribunal, expressas no Parecer sobre a CGE de 1999, relativamente aos benefícios fiscais contratuais (art.º 49.º-A do EBF, actual art.º 39.º) e dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (art.º 21.º do EBF).

## B) Conclusões e Recomendações

### 1 – Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) às actividades artísticas de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música

#### 1.1. Execução financeira

A CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados" pelo IPAE, relativos a rubricas orçamentais identificáveis como apoios, o montante de 2,5 milhões de contos, tendo esses pagamentos sido efectuados indistintamente, na maior parte dos casos, por conta das dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC).

Esse montante encontra-se subavaliado, visto que foram efectuados através do Fundo de Fomento Cultural (FFC): *a)* adiantamentos em 1999, por conta dos subsídios ainda a aprovar pelo IPAE para o ano 2000, procedimento considerado ilegal, por inexistência de legislação autorizadora; *b)* pagamentos, em 2000, de subsídios aprovados pelo IPAE.

Em resultado da deficiente orçamentação e dos pagamentos realizados através do FFC, os apoios do IPAE, em 2000, não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Com o objectivo de garantir o rigor do Orçamento do Estado e a transparência das contas públicas, **recomenda-se** que:

- ♦ os apoios atribuídos pelo IPAE sejam correctamente orçamentados e pagos por conta das dotações do Instituto;
- ♦ os apoios respeitantes a um dado ano sejam efectivamente pagos por conta das dotações desse mesmo ano.

(cfr. ponto 5.2.2).

#### 1.2. Concessão de apoios por concurso para apoio da actividade anual de companhias e estruturas, festivais de música e ciclos de concertos, e a projectos pontuais

1. Os subsídios concedidos pelo IPAE sem concurso representaram 39,1%, 36,5% e 66,0% do total atribuído, respectivamente, ao sector do teatro, da dança e da música. Como princípio geral, **recomenda-se** a concessão de todos os apoios por concurso público, excepto no caso em que esse procedimento seja manifestamente inadequado, **devendo** essas excepções estar bem identificadas nos Regulamentos (cfr. ponto 5.2.3).
2. Os subsídios atribuídos pelo IPAE às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" têm gerado controvérsia em anos sucessivos. Essa situação resulta, em parte, do grande número de candidaturas não apoiadas e, nas apoiadas, dos diferentes montantes atribuídos, dada a grande dependência desses subsídios para a realização das actividades e dos projectos pontuais a que se propuseram os candidatos.

Essa controvérsia resulta também da instabilidade provocada pelas frequentes alterações nas orientações e decisões da tutela do IPAE, traduzidas em sucessivas e significativas



alterações aos Regulamentos nos últimos anos, bem como de insuficiências nos procedimentos e na fundamentação das decisões.

**Recomenda-se** que, com base na experiência entretanto adquirida e na análise comparativa da legislação de natureza idêntica de outros países, sejam elaborados regulamentos estáveis e que assegurem, por um lado a transparência na atribuição dos apoios aos criadores e produtores de espectáculos e, por outro, a responsabilização dos beneficiários pelo cumprimento das obrigações constantes desses regulamentos e dos protocolos deles decorrentes.

**Recomenda-se** também que a decisão dos júris de atribuição dos apoios seja melhor fundamentada, quanto ao cumprimento ou incumprimento dos diversos critérios de selecção, por forma a permitir a transparência de todo o processo. Note-se que, nos diferentes concursos, relativamente às candidaturas aprovadas, os júris não explicitaram o cálculo do montante atribuído, face ao programa/projecto e orçamento apresentado na candidatura e ao montante total disponível para esses subsídios, o que também traduz insuficiente fundamentação das decisões (cfr. ponto 5.2.3).

### *1.3. Pagamento e controlo dos apoios à actividade anual, a festivais de música e ciclos de concertos e a projectos pontuais*

A conclusão genérica da verificação é a de insuficiências graves de controlo ou mesmo da sua inexistência, como se passa a desenvolver.

1. Quanto à comprovação da aplicação dos apoios recebidos, determinavam os regulamentos a apresentação pelos beneficiários de relatórios de actividades e de relatórios de contas. Relativamente aos subsídios de 2000, em Setembro de 2001, nos 38 processos dos diferentes tipos de apoios analisados estavam em falta 34,2% dos relatórios de actividades e 47,4% dos relatórios de contas. Também não tinham sido apresentados por beneficiários os recibos correspondentes a 56,3% das verbas recebidas, referentes a subsídios pagos pelo IPAE.

Verificou-se também que das listagens do IPAE constavam como entrados relatórios inexistentes. Tal facto evidencia insuficiência grave de controlo, visto que esses relatórios, antes da atribuição dos apoios para o ano seguinte, devem ser devidamente analisados pelos serviços do IPAE, o que implica a necessidade da sua entrega atempada.

Nos processos seleccionados, referentes aos sectores do teatro, da dança e da música, relativos aos diferentes tipos de apoios, não havia qualquer evidência de que à data da auditoria (Setembro de 2001) os relatórios existentes tivessem sido analisados e, segundo as informações recolhidas, mais grave e inaceitável, não estava prevista a sua análise até à realização dos concursos de atribuição dos subsídios para 2002, o que corrobora a ausência de controlo e de zelo pela boa aplicação dos dinheiros públicos.

2. Quanto ao cumprimento de prazos, os Regulamentos admitem que esses relatórios sejam apresentados fora de prazo, isto é, apenas na altura da renovação dos protocolos (para as companhias convencionadas) ou da realização dos concursos, o que reduz significativamente o prazo disponível para a sua análise e eventuais pedidos de esclarecimento ou de comprovativos de despesa que se mostrem necessários.

3. Os relatórios de actividades apresentados pelos beneficiários têm diferentes conteúdos informativos, dada a inexistência de um quadro referencial estabelecido pelo IPAE, o qual **se torna necessário** para permitir a comparação com os correspondentes planos de actividades (apresentados para a concessão do apoio) e para comparação das actividades realizadas pelos distintos beneficiários.
4. Relativamente aos relatórios trimestrais sobre o público que assistiu aos espectáculos, previstos nos apoios anuais ao teatro, foram apresentados apenas por 3 dos 12 beneficiários analisados. Os beneficiários de apoios anuais/bianuais na área da dança, estavam também obrigados a apresentar, nos relatórios anuais de actividades, a "relação circunstanciada dos públicos que fruíram dos espectáculos, de acordo com as folhas de bilheteira". No entanto, verificou-se que apenas uma das quatro companhias que apresentaram relatórios de actividades o fez. Salienta-se que os públicos dos espectáculos apoiados nos diferentes domínios, bem como a sua caracterização, constitui um factor a ponderar pelos júris na atribuição dos apoios.
5. Quanto aos relatórios de contas, apenas excepcionalmente foram suportados por elementos da contabilidade patrimonial dos beneficiários organizada de acordo com o POC. Visto que a actividade artística profissional é também uma actividade económica, **justifica-se** a implementação dessa contabilidade e a apresentação de demonstrações financeiras e de extractos contabilísticos que suportem esses relatórios.

Assim, para que a apresentação dos relatórios de actividades e de contas não constitua uma mera formalidade e represente uma cultura de rigor na aplicação de dinheiros públicos, **recomenda-se** a obrigatoriedade da sua remessa atempada, suportados pelos necessários comprovativos, bem como que a sua análise passe a constituir uma prioridade do IPAE e que, em caso de incumprimento pelos beneficiários, sejam extraídas as devidas consequências.

6. Os Regulamentos em vigor em 2000 não especificavam outras modalidades para o exercício desse acompanhamento permanente, além do controlo documental. Nesse ano e à data da auditoria, para os sectores do teatro, da dança e da música, não estava definida e implementada uma metodologia de acompanhamento no local das actividades realizadas pelas companhias e estruturas apoiadas, nomeadamente através da visualização dos espectáculos, com carácter de acompanhamento sistemático, cuja necessidade a legislação veio reconhecer.

Dado que o IPAE não dispõe de serviços regionalizados, e devendo constituir uma prioridade a verificação da correcta aplicação dos subsídios concedidos pelo Instituto, sem prejuízo de que a atribuição de missões a um organismo público deve ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, **recomenda-se** que essa tarefa seja também incumbida às Delegações Regionais do Ministério da Cultura e às autarquias locais (cfr. ponto 5.2.4 a)).

#### *1.4. Pagamento e controlo dos apoios a "Outros projectos" e apoios complementares*

1. Foram concedidos também subsídios para "outros projectos" e apoios complementares, para distintas finalidades, destacando-se os projectos de investimento para aquisição de equipamentos de luz e som, e as participações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.





Para a comprovação da aplicação desses subsídios ao investimento, deveriam os beneficiários remeter ao IPAE, até Julho de 2001, os documentos justificativos das despesas efectuadas e, se esses documentos não fossem enviados até final de 2001, o beneficiário restituiria o apoio recebido. Analisados seis desses processos, em Setembro de 2001, ultrapassado o primeiro prazo, não tinham sido apresentados esses documentos nem justificação para o investimento não ter sido realizado nesse prazo.

Relativamente a outros projectos, designadamente deslocações para participação em festivais, não foram solicitados pelo IPAE justificativos da aplicação do subsídio, o que significa inexistência de controlo (cfr. ponto 5.2.4 b)).

### 2 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ)

#### 2.1. Execução orçamental

A CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados" pelo IPJ, relativos a rubricas orçamentais identificáveis como apoios (isto é, "transferências correntes e de capital" para "instituições particulares" e "particulares") o montante de 4,8 milhões de contos, a que acrescem mais 0,2 milhões de contos referentes a outras classificações económicas, totalizando a despesa directamente afecta aos programas para jovens 5,0 milhões de contos. No total, considerando as despesas abrangidas por esses programas e, também, as despesas de funcionamento e de investimento do próprio IPJ, a despesa com a política de juventude levada a cabo através do Instituto ascendeu a 9,6 milhões de contos, para financiar actividades em muitos casos de utilidade duvidosa, e à margem de qualquer controlo, conforme fica amplamente demonstrado nalguns dos pontos seguintes (cfr. ponto 5.3.2).

#### 2.2. Apoios a associações de estudantes do ensino superior (AE's)

Às AE's do ensino superior foram atribuídos subsídios ordinários no valor de 597.353 contos e subsídios extraordinários no valor de 60.000 contos (do qual 13.472 contos para o funcionamento das suas organizações federativas), totalizando 657.353 contos.

A legislação faz depender a atribuição do subsídio anual ordinário da prestação de contas pelos órgãos directivos das AE's ao IPJ, implicando o incumprimento dessa obrigação "a não atribuição do subsídio anual ordinário, de subsídios extraordinários e a ineligibilidade dos órgãos directivos por ele responsáveis, no prazo de um ano contado a partir do termo do mandato em que se regista tal incumprimento".

O IPJ não obtém evidência de que as contas que lhe são apresentadas pela Direcção de cada AE foram devidamente aprovadas, nos termos dos respectivos estatutos, pelos órgãos competentes, visto que não exige a apresentação das respectivas actas. Quanto à correcção das contas que lhe são remetidas, o IPJ não realiza qualquer verificação que permita obter essa garantia.

Assim, apesar da legislação atribuir ao IPJ uma função de controlo das contas das AE's e da aplicação dos subsídios anuais ordinários, nas actividades para as quais foram atribuídos, esse controlo é inexistente, limitando-se o Instituto a solicitar uma maior desagregação das contas, quando sejam apresentadas de forma pouco discriminada.

Além da implementação de contabilidade organizada e da confirmação de que as contas apresentadas foram regularmente aprovadas pelos órgãos da respectiva AE, **recomenda-se**

que essas contas sejam auditadas com regularidade. Quanto ao último aspecto, visto que o IPJ refere que não possui competências legais que lhe permitam auditar as contas das associações de estudantes, e uma vez que a concessão de apoios públicos pressupõe a existência de meios efectivos de controlo da sua aplicação, **considera-se necessário** o esclarecimento da questão por via legislativa (cfr. ponto 5.3.3 a)).

### 2.3. *Subsídios extraordinários às AE's*

Estes subsídios são pagos em duas prestações, a primeira (de 50%) com a aprovação da candidatura e a segunda após a apresentação, pela AE, do relatório de execução e dos comprovativos de despesas, a apresentar até 30 dias após a realização do projecto apoiado. Dado que o IPJ apenas obtém a confirmação da correcta aplicação da importância adiantada se for solicitada a segunda prestação e apresentados esses comprovativos, **deve** ser fixada uma data limite para a conclusão dos projectos apoiados (cfr. ponto 5.3.3 b)).

### 2.4. *Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ)*

No âmbito do PAAJ foram concedidos pelo IPJ subsídios a associações juvenis no montante de 1,2 milhões de contos.

1. Dado o atraso no processo de aprovação das candidaturas das associações juvenis de âmbito nacional aos apoios para 2000, foi pago pelo IPJ, por conta do apoio financeiro ainda a aprovar, um adiantamento no valor de 20% do apoio concedido no ano transacto (com excepção das verbas referentes às áreas de Infra-estruturas e de Equipamento), às associações com a sua situação completamente regularizada perante o IPJ, ou seja, que já tivessem entregue o relatório final de actividades e contas respeitante aos apoios recebidos no ano anterior.

Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais face ao regulamento do programa que não prevê pagamentos enquanto não for aprovada a candidatura (cfr. ponto 5.3.4 a)).

2. A comprovação pela associação juvenil de ter realizado as despesas no montante mínimo estabelecido por protocolo, justificativas do apoio pago, é exigível apenas em 25 de Fevereiro do ano seguinte, com a apresentação do relatório final e de contas e dos comprovativos de despesa que ainda não tenham sido apresentados. **Recomenda-se** que seja efectuado maior controlo dos adiantamentos para Infra-estruturas (pagas após a aprovação da candidatura mas antes da realização das correspondentes despesas), visto que relativamente a um adiantamento pago em 1999 (para despesas a efectuar nesse ano e que não foram realizadas), se bem que o IPJ tivesse procedido ao acerto do apoio a pagar em 2000 (ano em que também não foram realizadas as correspondentes despesas), a situação já estava esquecida em 2001, como o comprova não ter havido correcções no apoio concedido para este ano e a reposição da verba não justificada ter sido efectuada apenas em 2002, após o envio do relato de auditoria.
3. Não é exigida a indicação nos relatórios de execução financeira dos apoios recebidos de outras entidades, embora exista na ficha de candidatura um campo para esse efeito, mas sem identificação da(s) respectiva(s) entidade(s). Esse facto impede a verificação da inexistência de duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade.





4. O controlo pelo IPJ da utilização das verbas concedidas é efectuado, essencialmente, através desses relatórios financeiros e dos correspondentes documentos justificativos de despesa. De notar que não é exigido à associação um mapa discriminativo das despesas realizadas, por área/projecto, que se **considera necessário**, para permitir uma melhor conferência dos documentos e a avaliação da natureza das despesas.
5. Constitui um requisito para a concessão do apoio a título de co-financiamento, na área de Recursos Humanos, que o jovem esteja vinculado à respectiva associação por qualquer regime de contrato, devendo a associação, no acto de candidatura, apresentar a documentação comprovativa. Diversos contratos não constavam dos processos analisados nem constava qualquer indicação de terem sido apresentados no acto de candidatura, o que significa deficiência de controlo do cumprimento desse requisito.

O IPJ não exerce qualquer controlo sobre a correcção dos valores indicados pelas associações para recebimento do apoio, na modalidade do co-financiamento respeitante a contratos individuais de trabalho, visto que não exige a apresentação de folhas de remuneração entregues na Segurança Social nem os recibos de vencimento. Assim, **recomenda-se** que o IPJ passe a exigir essa documentação, conferindo os valores solicitados pelas associações.

6. Na área de "Actividades" das associações juvenis são apoiadas iniciativas como concursos de ideias, workshops, exposições, colóquios, organização ou participação em feiras, iniciativas desportivas, viagens temáticas, entre outras.

Os apoios do Estado para a realização de viagens, designadamente à feira de Hannover e região circundante, ao Brasil ou ao Fantásporto, por muito bem fundamentadas que estejam quanto ao seu interesse cultural para os participantes, não deixam de constituir participações do Estado para a realização de viagens turísticas, em que dificilmente se vislumbra a utilidade social.

**Recomenda-se** que seja efectuada a avaliação criteriosa dos apoios concedidos a este tipo de actividades, isto é, a alocação de recursos públicos com esta finalidade face às alternativas para a sua aplicação na realização de objectivos socialmente relevantes e prioritários, bem como a definição de regras precisas sobre as "viagens temáticas" apoiáveis e não apoiáveis.

**Recomenda-se** também que, caso sejam apoiadas, sejam apresentados pela respectiva associação os comprovativos da divulgação efectuada, bem como da inscrição e os critérios de selecção dos participantes, por forma a garantir a transparência de todo o processo.

7. Foram aceites pelo IPJ como comprovativos de despesa:
  - declarações das próprias associações de imputação às actividades apoiadas de "despesas de estrutura", sem a entrega de qualquer documentação comprovativa ou justificação do critério de imputação. Essas despesas não respeitavam a custos específicos com a realização das actividades, mas a custos gerais de funcionamento das associações, que são objecto de apoio nas áreas de Recursos Humanos e de Funcionamento, não devendo ser consideradas no conjunto das despesas relativas a outras áreas;

- declarações das próprias associações relativas a bens e serviços prestados por outras entidades a título gratuito, que obviamente não constituíram despesas da associação.

Visto que os apoios do IPJ se destinam ao co-financiamento das despesas efectivamente realizadas por cada associação, nas áreas e actividades previstas no protocolo (com excepção do caso particular dos créditos horários), a existência de despesas injustificadas (as imputadas sem documentos comprovativos e as referentes a apoios em espécie) implica o pagamento de apoios em excesso, os quais **devem** ser reembolsados ao Instituto (cfr. ponto 5.3.4 b)).

### 2.5. Programa Iniciativa

Em 2000, os apoios concedidos pelo IPJ ascenderam a 262,9 milhares de contos.

Salienta-se que o acompanhamento pelo IPJ das entidades apoiadas no âmbito deste programa, através de protocolos, não tem existido, o que não é aceitável, visto tratar-se de entidades que são regularmente apoiadas (cfr. ponto 5.3.5).

### 2.6. Programa Férias em Movimento

Às entidades que realizam campos de férias foi pago o montante de 278,5 milhares de contos, verba que inclui a taxa de participação, paga pelos participantes. **Considera-se indispensável** o acompanhamento e avaliação da realização desses campos, visto que das acções de controlo realizadas pelas Delegações Regionais do IPJ em alguns campos de férias, resultou a obrigação de reposição de verbas pelos respectivos promotores, ou mesmo a anulação do apoio concedido (cfr. ponto 5.3.6).

### 2.7. Programa Comunitário Juventude

A gestão do programa comunitário "Juventude", exclusivamente financiado pelo orçamento comunitário foi atribuído à Agência Nacional do Programa "Juventude", tendo por director o presidente da comissão executiva do IPJ e cabendo ao Instituto arrecadar as receitas consignadas à Agência e processar as correspondentes despesas. No âmbito deste programa, os apoios pagos em 2000 totalizaram 176,1 milhares de contos.

Da análise efectuada à concessão e pagamento destes apoios concluiu-se que estavam a ser cumpridas as disposições comunitárias regulamentadoras do Programa Juventude.

Essas disposições obrigam os beneficiários a apresentar apenas alguns tipos de documentos justificativos de despesa (designadamente das viagens realizadas no âmbito das acções) devendo, no entanto, conservar toda a documentação da despesa com a execução do projecto. Embora esteja prevista a realização de auditorias a essas despesas, pela Agência Nacional, pela Comissão Europeia, ou pelo Tribunal de Contas Europeu, verificaram-se deficiências a este nível, visto não terem sido iniciadas auditorias pela Agência Nacional, em colaboração com o IPJ.

**Considera-se necessário** também um controlo mais adequado dos prazos para a apresentação dos relatórios de execução dos projectos, visto que se observaram casos de incumprimento, o que implica atrasos no pagamento dos apoios aos beneficiários. Esses atrasos comprometem



o grau de execução financeira do Programa e o financiamento pela União Europeia (cfr. ponto 5.3.7).

### *2.8. Apoio à Jovem Criação*

Este programa refere-se aos financiamentos concedidos ao Clube Português de Artes e Ideias para organização de um concurso de trabalhos por diversos artistas em várias áreas temáticas e para a realização de exposições de obras seleccionadas em representação de cada país da CPLP, tendo sido pago 63,5 milhares de contos.

A entidade beneficiária é uma associação juvenil que também recebeu apoio financeiro do PAAJ para as actividades previstas no programa Apoio à Jovem Criação, situação que configura a duplicação de apoios com a mesma finalidade e evidencia deficiência de controlo dos apoios que são concedidos através de diferentes programas à mesma entidade (cfr. ponto 5.3.8).

### *3 – Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa*

#### *3.1. Enquadramento dos apoios concedidos em 2000*

Embora constitua uma prática generalizada a atribuição pelos Governos Cívicos de subsídios a entidades particulares, constatável através das respectivas listagens publicadas no Diário da República, nos termos da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a legislação em vigor em 2000 (Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro) não atribuía competência aos Governadores Cívicos para conceder tais subsídios. Relativamente aos atribuídos pelo Governo Civil de Lisboa, foram concedidos a numerosas associações (colectividades locais, clubes desportivos, associações humanitárias e outras) bem como à associação constituída pelos seus funcionários.

Apenas no ano seguinte o Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto, veio aditar ao Decreto-Lei n.º 252/92 o art.º 4.º-A que, pela alínea e) do n.º 1, atribui competência ao Governador Civil para "*Atribuir financiamentos a associações no âmbito do distrito*". Assim, os subsídios atribuídos em 2000 pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa não tinham base legal (cfr. ponto 5.4.1).

#### *3.2. Execução orçamental*

A CGE/2000 evidencia como "pagamentos efectuados" por conta das dotações com compensação em receita consignada do Governo Civil do Distrito de Lisboa (GCDL) o montante de 445.425 contos, montante inferior em 44.436 contos aos pagamentos efectivamente realizados, que ascenderam a 489.861 contos.

A diferença deve-se ao facto de o GCDL ter efectuado pagamentos através de verbas adicionais da sua tesouraria, excedendo as verbas recebidas do Orçamento do Estado por conta das referidas dotações, sem ter observado as regras orçamentais do duplo cabimento a que o organismo se encontra sujeito. Como consequência, essa despesa adicional paga não foi contabilizada na Conta Geral do Estado, estando assim subavaliada. O procedimento seguido foi ilegal, por contrariar o disposto no art.º 3.º (princípio da unidade e universalidade) da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, então em vigor) (cfr. ponto 5.4.2).

### 3.3. Apoios concedidos à generalidade das associações

1. Na maior parte dos casos analisados (55%), no pedido de apoio dirigido ao Governador Civil embora seja indicada a finalidade do apoio, isto é, o tipo de despesas a que se destina o co-financiamento, não foi indicado o montante total dessas despesas nem o montante do apoio solicitado. De notar que, dada a inexistência de normas regulamentadoras, não estão definidas os elementos a apresentar no pedido de apoio. Por regra, a solicitação de apoios ao Estado **deve** estar fundamentada e suportada em orçamentos ou facturas pró-forma de fornecedores, em particular no caso do co-financiamento de investimentos.

Não existem regras objectivas para a determinação do montante e da percentagem de apoio atribuído, que variaram significativamente nos casos analisados. Assim, embora os valores relativos aos apoios analisados evidenciem alguns limites, em função da natureza da entidade beneficiária e da finalidade do apoio, dada a inexistência de regras estabelecidas, nada se pôde concluir.

2. Não é exigido aos beneficiários qualquer comprovativo da aplicação do apoio recebido, pelo que o controlo dessa aplicação se limitou a alguns casos, relativamente aos quais o Governo Civil tomou eventual conhecimento da realização das iniciativas ou dos investimentos apoiados. Assim, o controlo efectuado é praticamente inexistente.

Como, em regra, deve ser comprovada pelos beneficiários a aplicação dos subsídios recebidos do Estado, nas finalidades a que se destinaram, **devem** também ser instituídos procedimentos de acompanhamento e controlo, no local, da realização dos investimentos objecto de apoio.

3. Em suma, relativamente aos apoios em apreço, **considera-se necessária** a definição, por acto legislativo, de um quadro regulamentar que estabeleça, nomeadamente, os seus objectivos, as condições de acesso, a natureza das despesas apoiáveis e não apoiáveis, as prioridades, os critérios de apreciação dos pedidos e as regras de cálculo do apoio, as obrigações dos beneficiários, bem como a metodologia para o seu controlo e acompanhamento (cfr. ponto 5.4.4.1).

### 3.4. Financiamento atribuído à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa

Seguindo uma prática anterior, para 2000 foi atribuído pelo Governo Civil de Lisboa um financiamento à associação constituída pelos seus funcionários, no montante de 43.600 contos.

Esses subsídios destinaram-se e foram aplicados essencialmente num "cabaz de Natal" (para cada associado e para cada funcionário da Comissão de Assistência e Habitação Social dependente do Governo Civil) e no "subsídio/complemento de refeição" (para cada associado, como compensação pelo encerramento do refeitório), representando as duas rubricas 85,3% dessas verbas.

As verbas assim atribuídas constituem, objectivamente, adicionais às remunerações e ao subsídio de refeição legalmente estabelecidos, podendo ser consideradas pagamentos indevidos e recair nos responsáveis a responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 5.4.4.2).



### *3.5. Financiamento atribuído ao Conselho Português para os Refugiados e à Obra Católica Portuguesa das Migrações*

Entre o Governo Civil de Lisboa, o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e, respectivamente, o Conselho Português para os Refugiados (CPR) e a Obra Católica Portuguesa das Migrações (OCPM), foram celebrados protocolos de cooperação, em 2/03/99, homologados por despacho da mesma data do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, para, respectivamente, o apoio jurídico a prestar aos requerentes de asilo e refugiados em Portugal, e o apoio social a imigrantes e associações de imigrantes em Portugal.

Em 2000 não foram celebrados novos protocolos ou adendas para a renovação dos anteriores. Dado que a vigência dos protocolos celebrados tinha terminado, a atribuição dos apoios para 2000 deveria estar sustentada na renovação dos protocolos.

Não constava dos processos analisados a avaliação do cumprimento dos protocolos celebrados com as duas entidades, que competia ao Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e ao Governo Civil de Lisboa, nem evidência da aprovação dos relatórios de execução apresentados por aquelas entidades (cfr. ponto 5.4.4.3).

### *4 – Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa "Promoção Apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH)*

#### *4.1. Execução financeira*

1. A dotação inicial e final do Programa ascendeu a 5.964.000 contos. No entanto, no final da execução orçamental estava congelada a verba de 4.067.255 contos, o que corresponde a 68,2% da dotação inscrita no Orçamento do Estado.

Como tem vindo a ser referido pelo Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a CGE, os congelamentos/descongelamentos, visto que decorrem à margem das alterações orçamentais, não estão previstos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, designadamente no seu art.º 18.º (execução do orçamento da despesa) 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).

Na prática, para o programa em apreço, a dotação orçamental foi substituída pela "dotação corrigida" (dotação orçamental menos congelamentos), que não figura na Conta Geral do Estado, afectando o seu significado e rigor, nomeadamente quando se pretende avaliar o grau de execução orçamental.

2. Relativamente à execução orçamental, foi requisitado pelo IGAPHE por conta do programa o montante de 1.896.745 contos, contabilizado na CGE como "pagamentos efectuados". Desse montante, parte não foi utilizada pelo Instituto (571.468 contos), tendo sido reposta no ano seguinte como receita orçamental, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos (reposição de saldos).

A verba não utilizada, que representou 30,1% do montante requisitado e transferido para o IGAPHE por conta do programa "Promoção Apoiada", implicou uma sobrevalorização das despesas desse programa e do total das despesas evidenciadas na CGE/2000, em

571.468 contos, e um acréscimo da receita orçamental do ano seguinte. O elevado montante de verbas requisitadas e não utilizadas evidencia o incumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2000), que obriga à requisição apenas das verbas estritamente indispensáveis.

A requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para contas bancárias fora do Tesouro, tem também consequências negativas para a Tesouraria do Estado, implicando um montante adicional de endividamento para o financiamento dessas transferências. Assim, tal como tem sido uma constante nos sucessivos Pareceres sobre a CGE, mais uma vez **se exige** o estrito cumprimento dessa norma de execução orçamental (cfr. ponto 5.5.2.1).

#### *4.2. Atribuição dos apoios pelo IGAPHE*

As tarefas de natureza técnica relativas às obras a realizar e a análise dos respectivos orçamentos competem à respectiva câmara municipal, competindo ao IGAPHE verificar se os processos estão devidamente instruídos e confirmar a correcção dos cálculos apresentados pela câmara que, por fogo, discriminam: os valores das obras referentes às partes comuns (no exterior e no interior); as obras individuais em cada fogo/fracção; a percentagem e o valor da comparticipação total e a que corresponde ao município.

Dado que se trata de processos demorados, entre a apresentação do pedido, a decisão pela câmara municipal e a subsequente aprovação pelo IGAPHE da respectiva comparticipação, as divergências encontradas no cálculo da comparticipação efectuado pelo Instituto em relação aos cálculos apresentados pelas câmaras têm por base alterações de natureza legislativa entretanto ocorridas, relativamente aos factores envolvidos nesse cálculo (cfr. ponto 5.5.3.1).

#### *4.3. Pagamento das comparticipações pelo IGAPHE*

Tal como no processo de aprovação das obras a realizar e dos respectivos orçamentos, compete à respectiva câmara municipal a fiscalização das obras e das despesas efectivamente realizadas, limitando-se o IGAPHE ao correspondente pagamento da sua parte da comparticipação.

Para o cálculo das comparticipações a pagar pelo IGAPHE, tal como pelas câmaras municipais, são elaborados mapas por processo (prédio), dos quais consta toda a informação necessária ao seu apuramento.

Relativamente a um dos processos analisados no âmbito do RECRIPH, entre a data da aprovação da comparticipação e o seu pagamento, ocorreu uma redução da taxa do IVA aplicável às empreitadas no âmbito desse programa, de 17% para 5%, que foi considerada pela respectiva Câmara Municipal, na altura do pagamento da sua parte da comparticipação, que foi reduzida em relação ao montante inicialmente aprovado, mas não foi considerada pelo IGAPHE.

Visto que competiu à Câmara Municipal confirmar o valor das obras realizadas, facturadas com inclusão do IVA, não tendo o IGAPHE considerado a redução na taxa desse imposto no cálculo da sua parte da comparticipação a pagar, **deverá** o Instituto esclarecer junto da respectiva câmara municipal qual era, efectivamente, o montante devido da comparticipação (cfr. ponto 5.5.5).





### 5 – Benefícios fiscais

#### 5.1. Quantificação e publicitação

1. Tal como nos anos anteriores, verifica-se que a quantificação da despesa fiscal respeita apenas a cinco impostos (IRS, IRC, IVA, ISP e IA), observando-se mesmo em relação a estas situações para as quais não são apresentados quaisquer valores, pelo que o Tribunal de Contas **recomenda** que o apuramento da despesa fiscal seja mais abrangente (cfr. ponto 5.6.2).
2. Continuando a verificar-se incumprimento do disposto no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE) e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal reitera a **recomendação** de que passem a ser publicados os montantes dos benefícios concedidos (cfr. ponto 5.6.3).

#### 5.2. Benefícios fiscais relativos às contas poupança-habitação

1. Foram adoptadas medidas legislativas que vieram clarificar e reforçar os mecanismos de controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, contudo, não foram atempadamente regulamentadas, pelo que o Tribunal de Contas **recomenda** que (cfr. ponto 5.6.4.1):
  - seja dado cumprimento às exigências decorrentes do novo regime jurídico das contas poupança-habitação (CPH), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, e ao art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais;
  - se clarifique, por via regulamentar, a tipologia dos documentos que devem ser aceites como comprovativos da utilização destes benefícios fiscais, a fim de uniformizar os procedimentos dos serviços da Administração Fiscal envolvidos no seu controlo e vincular as instituições depositárias de CPH e os sujeitos passivos.
2. Continua a não ser feito de forma adequada o tratamento da informação recebida das instituições depositárias e por constituir uma base de dados dos sujeitos passivos com CPH (cfr. ponto 5.6.4.2).
3. As acções inspectivas realizadas em sede de IRS continuam a não ser dirigidas especificamente aos benefícios fiscais, só lateralmente envolvendo o controlo destes; mesmo quando no âmbito dessas acções os benefícios fiscais das CPH são alvo de controlo, este não é exercido com base em critérios de risco de evasão e fraude fiscal (cfr. ponto 5.6.4.2).
4. O Tribunal de Contas **recomenda** que seja instituído e implementado um sistema de controlo, integrando as vertentes administrativa e inspectiva, e que tenha em conta:
  - a verificação do cumprimento das obrigações declarativas das instituições depositárias, a criação e manutenção de bases de dados das contas poupança-habitação, o recurso a outros indicadores (designadamente, recolhidos das declarações de IRS), bem como o cruzamento da informação, com vista a identificar situações de risco de evasão e fraude fiscal, com base nas quais deverão ser desencadeadas as acções inspectivas (cfr. ponto 5.6.4.2).

5. Sem prejuízo do sistema de controlo a implementar, não deve ser descurado o controlo relativo aos exercícios já decorridos (cfr. ponto 5.6.4.2).
6. Verificou-se que a informação fornecida pelas instituições depositárias é deficiente, intempestiva e por vezes inexistente, pelo que se **recomenda** que, sempre que através do controlo administrativo e/ou das acções dirigidas aos beneficiários das CPH, se apurem indícios de incumprimento reiterado das obrigações declarativas, sejam desencadeadas acções inspectivas junto das instituições depositárias, sem prejuízo de, no decurso de outras acções, se proceder ao acompanhamento da matéria em apreço (cfr. ponto 5.6.4.3).
7. O Tribunal **recomenda** ainda que seja aperfeiçoado o Sistema de Indicadores de Gestão da DGCI, de molde a proporcionar informação estatística detalhada sobre os benefícios fiscais.

### 5.3. Benefícios fiscais dos art.ºs 49.º-A e 21.º do EBF

O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas no Parecer sobre a CGE de 1999, no que respeita às matérias que foram objecto de auditorias no âmbito do controlo dos benefícios fiscais em regime contratual (art.º 49.º-A do EBF, actual art.º 39.º) e dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (art.º 21.º do EBF) – (cfr. ponto 5.6.5).

1. Verificou-se que, relativamente aos benefícios fiscais do art.º 49.º-A, não foram acatadas cabalmente as recomendações feitas, nomeadamente no que diz respeito à liquidação adicional em IRC de um dos processos então analisados, pelo que o Tribunal **recomenda** que a mesma seja feita urgentemente.
2. Relativamente aos benefícios fiscais previstos no art.º 21.º do EBF, foi alterado o art.º 115.º-A do Código do IRS (actual art.º 122.º) e o art.º 21.º do EBF, daí resultando que as empresas gestoras ficam obrigadas a comunicar à DGCI os valores de todos os reembolsos dos certificados.

Porém, só em 25 de Junho de 2002 foi publicada a Portaria n.º 698/2002 que aprova o novo modelo declarativo a apresentar à DGCI, não foram emitidas instruções administrativas no sentido de uniformizar os procedimentos dos serviços da Administração Fiscal e não foi também prestada informação sobre a realização de acções inspectivas às sociedades gestoras dos fundos e aos sujeitos passivos de IRS com base em indícios de risco de evasão e fraude fiscal, pelo que o Tribunal **reitera**, na parte aplicável, **as recomendações** feitas no Parecer sobre a CGE de 1999.





### VI – Dívida Pública

#### A) Âmbito da verificação

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

1. O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes em moeda nacional, em moeda estrangeira e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada – (utilização de empréstimos de anos anteriores, assunções de passivos, amortizações e variações cambiais), bem como as operações realizadas no âmbito do processo de transição para o euro, - redenominação e reestruturação da dívida. Analisa-se a observância das condições estabelecidas nos artigos 85.º a 92.º, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento do Orçamento do Estado, bem como ao financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, dos empréstimos e dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo no limite estabelecido no artigo 85.º e o cumprimento do limite estabelecido para a dívida denominada em moeda estrangeira não protegida da exposição cambial.
2. As conclusões de uma auditoria especificamente dirigida à avaliação da gestão da dívida pública levada a cabo pelo Instituto de Gestão do Crédito Público durante o ano de 2000, realizada com recurso a um consultor externo, incluindo a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados.
3. O produto dos empréstimos e sua aplicação, nomeadamente no financiamento da execução orçamental e das operações previstas nos artigos 77.º - "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 78.º – "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.
4. A evolução das amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior e o confronto dos correspondentes valores constantes do Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças e do mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública", da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 2000 e, no respeitante às amortizações, com os do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2000", do relatório da Conta. Procede-se ainda à análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida".
5. A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução no decurso do ano das responsabilidades directas do Estado, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de empréstimos garantidos em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, a assunção de passivos garantidos pelo Estado e as variações cambiais, bem como o confronto dos valores apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.

Considerando o disposto no artigo 81.º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado. É também objecto de análise a evolução das responsabilidades indirectas do Estado, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público.

6. A evolução das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento, contratados pela COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A. e os fluxos daí decorrentes, bem como o cabimento no limite estabelecido para este tipo de garantias no n.º 3 do art.º 81.º da Lei do Orçamento.

## **B) Conclusões e recomendações**

### *1. Movimento da dívida directa*

1. Em 2000, o acréscimo global de endividamento directo foi de 645,4 milhões de contos inferior em 278,7 milhões de contos ao registado no ano anterior. Tal evolução deveu-se ao aumento de 785,0 milhões de contos da componente da dívida denominada em moeda nacional e à redução de 139,6 milhões de contos na dívida em moeda estrangeira (cfr. ponto 6.3).
2. O apuramento realizado no âmbito dos trabalhos preparatórios do presente parecer permitiu concluir que o valor a considerar como acréscimo do endividamento dos Fundos e Serviços Autónomos para efeitos do artigo 85.º da LOE, deveria ter sido de 9,268 milhões de contos, **recomendendo-se** à DGO, entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, que se certifique da consistência dos dados aí apresentados, oriundos de diversas fontes (cfr. ponto 6.4).

### *2. Operações de gestão da dívida*

1. Os empréstimos foram, em geral, emitidos em euros e a taxa fixa, o que está conforme com o enquadramento regulamentar aplicável e com as condições de mercado então prevalentes (cfr. ponto 6.5.3).
2. Da análise às operações de financiamento conclui-se pelo cumprimento, na sua generalidade, das linhas preconizadas no programa de financiamento inicialmente aprovado e, entretanto, ajustado ao acréscimo das necessidades de financiamento ocorridas no ano. Exceptua-se o facto de não ter tido lugar a alteração das condições de emissão de certificados de aforro prevista no referido Programa, o que se ficou a dever a decisão governamental e não a qualquer acção ou omissão do IGCP (cfr. ponto 6.5.3).
3. As emissões do ano concentraram-se numa série de OT a 10 anos e numa série subsidiária de OT a cinco anos. Marginalmente, foram utilizados instrumentos de curto prazo, para ocorrer a necessidades pontuais de tesouraria; a concentração das emissões em obrigações a dez anos, que tinha por objectivo a redução do risco de liquidez, revelou-se, no entanto, incapaz de produzir resultados que alterassem significativamente o posicionamento dos *spreads* da dívida da República face aos obtidos pelos restantes Estados europeus (cfr. ponto 6.5.3).
4. A colocação de títulos de médio e longo prazo efectuou-se quer por via sindicada quer através de leilão. No tocante aos empréstimos por via sindicada não foi possível identificar o critério de selecção das instituições financeiras, pelo que se **recomenda** ao IGCP que documente melhor o fundamento das suas decisões nesta matéria (cfr. ponto 6.5.3).
5. A gestão da dívida foi pautada por duas Orientações do Governo, vigorando uma até ao final do 1.º semestre e outra posteriormente. A origem desta alteração, segundo o IGCP, residuiu na



reformulação do modelo que produz as políticas óptimas alternativas, por no anterior terem sido detectados erros na sua especificação, susceptíveis de alterar a aderência do modelo à realidade e, conseqüentemente, a sua credibilidade e utilidade na gestão da dívida pública portuguesa.

No final do ano de 2001, tomou-se conhecimento de que estava em curso uma nova alteração da carteira de referência. Assim, **recomenda-se** aos responsáveis do IGCP que, caso a versão actual não tenha atingido o padrão de robustez e segurança desejáveis neste domínio, dediquem a este assunto a atenção e o investimento necessário, para que se possam alcançar padrões de estabilidade aceitáveis (cfr. ponto 6.5.2).

6. No âmbito das operações de gestão da dívida pública, o IGCP realizou 28 operações de swap, incluindo uma swaption, tendo sido, regra geral, observadas as normas aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo. Das 24 operações de *swap* analisadas resultou um ganho efectivo de 154 milhares de euros e um ganho potencial de 104,965 de milhões de euros.

A operação de *swaption* visou fixar em 4,84% a taxa de juro de um financiamento de 2000 milhões de euros, com um cupão de 3,98%, o qual incluía uma sequência de opções de venda por parte dos investidores ao Estado. Importa no entanto referir que o título que justificou a contratação desta mesma swaption, caso não tivesse sido emitido com a inclusão de várias opções para o investidor, o resultado financeiro teria sido francamente mais favorável aos interesses do Estado, que suportaria em termos futuros um custo anual inferior em cerca de 64 p.b. (cfr. ponto 6.5.4).

7. O IGCP nem produziu o relatório de gestão correspondente ao 2.º trimestre, como determinado nas Orientações do Governo, facto do qual deu conhecimento à tutela, nem manteve o registo dos valores assumidos por todas as variáveis cujos níveis são passíveis de controlo, nos termos da lei (cfr. ponto 6.5.5); apesar de prevista nas referidas Orientações, o Instituto também não apresentou a informação sobre o custo *cash flow* e o custo orçamental da carteira (cfr. ponto 6.5.6).
8. Da auditoria realizada à gestão da dívida pública portuguesa no ano 2000 salientam-se, ainda, as seguintes conclusões, as quais apenas serão válidas na medida em que seja fiável a informação produzida pelo IGCP, através dos seus sistemas informáticos:
  - ♦ As alterações ocorridas em Julho de 2000, que se consubstanciaram na modificação da carteira de referência e nas alterações das Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP, conduziram a um controlo mais apertado das variáveis relacionadas com o risco de refinanciamento e de taxa de juro. No que respeita ao risco de crédito, as alterações são propiciadoras do aumento deste tipo de risco a vários níveis, com maiores graus de liberdade na gestão da dívida directa por parte do IGCP (cfr. ponto 6.5.5);
  - ♦ O resultado da confrontação dos indicadores da carteira real e da carteira de referência, designadamente dos desvios apurados relativamente aos limites fixados nas Orientações para a gestão da dívida directa, permitiu verificar o respectivo cumprimento. Os referidos indicadores permitem avaliar o risco cambial, quer em termos de exposição primária, quer em termos de exposição líquida, o risco de refinanciamento, o risco de taxa de juro, medido pelo prazo médio de refixação, a duração modificada e o risco de crédito (cfr. ponto 6.5.5);
  - ♦ O custo da carteira real superou o da carteira de referência, tendo para o efeito contribuído a maior exposição cambial da carteira real (cfr. ponto 6.5.6);

- ◆ **Sugere-se** a implementação de um “painel de bordo” que permita fazer o acompanhamento permanente dos níveis alcançados pelas diferentes variáveis em função das quais a dívida deve ser orientada, nos termos da lei (cfr. ponto 6.5.2).

### 3. *Aplicação do produto de empréstimos*

1. No ano em apreço, a Direcção Geral do Orçamento, modificou a forma de contabilização das despesas inerentes aos certificados de aforro, considerando que o funcionamento da lógica subjacente à contabilidade pública/orçamental, associada à especificidade destes títulos, exige a cobertura orçamental dos juros, pelo seu valor bruto, no momento do seu vencimento. As contrapartidas desse movimento passaram a ser, por um lado, a receita de IRS, na parte correspondente ao imposto deduzido e, por outro, a "emissão de dívida", pelo montante dos juros capitalizados, líquidos de imposto. Excluindo o valor da progressão dos certificados de aforro, o produto da emissão é superior ao registado em 1999, em cerca de 165,1 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.1).
2. Em 2000, verificou-se um importante aumento do produto das emissões de CEDIC's, no valor de 167,5 milhões de contos (cfr. pontos 6.2.1.3 e 6.6.1).
3. O total das operações relativas a assunção de passivos e regularização de responsabilidades autorizadas no ano económico de 2000 ao abrigo da Lei do Orçamento (artigos 77.º e 78.º) totalizou 92 milhões de contos, invertendo-se a tendência observada no ano anterior, já que o montante autorizado foi inferior, em cerca de 240 milhões de contos, ao do ano de 1999 (cfr. ponto 6.6.3).
4. O limite para aumento do endividamento líquido previsto na LO/2000 para este tipo de operações, ascendia a cerca de 393.019 milhares de contos, cerca de quatro vezes superior ao montante utilizado (cfr. ponto 6.6.3).
5. Ao abrigo da alínea a) do artigo 77.º foram assumidos passivos no valor total de cerca de 10,510 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.3):
  - a) Foi assumido um passivo da Brisa de cerca de 6.215.120 contos, cujo capital, no montante de 5.600.000 contos, foi regularizado com receitas das privatizações através do FRDP; os juros vencidos até à data da assinatura do despacho autorizador, no montante de 613.411 contos, foram regularizados através do capítulo 60 do OE e os juros remanescentes, no valor de 1.709 contos, liquidados através da conta "IGCP - Encargos da Dívida Pública".
  - b) Foram ainda assumidos passivos da EPAC no montante de 4.295.234 contos.
6. Ao abrigo das várias alíneas do artigo 78.º da LOE/2000, foram regularizados pelo Estado Português 81,521 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.3). Assim:
  - a) Ao abrigo da alínea a) foi assumida dívida do GAPA – Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto, num total de 55 mil contos, dos quais cerca de 42 milhares de contos respeitam a juros e o remanescente a capital.
  - b) Ao abrigo da alínea b), foram assumidos passivos da EPAC no montante de 48.515.222 contos, sendo o valor respeitante a capital (47.361.738 contos) regularizado com receitas



## Tribunal de Contas

---

das privatizações, através do FRDP, e o valor referente a encargos através da conta "IGCP – Encargos da Dívida Pública" (1.153.483 contos).

- c) Ao abrigo da alínea c), foram regularizados encargos com a descolonização num montante total de cerca de 6.505 mil contos. Sendo a maioria deste valor (6.169 mil contos) respeitantes a prestações a beneficiários da Previdência das ex-Províncias Ultramarinas realizadas de acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro; o remanescente destinou-se ao reembolso de encargos ao ex-Banco Mello (326.884 contos) e ao ex-Banco Português do Atlântico (8.295 contos).
  - d) Ao abrigo da alínea e), foram regularizados encargos emergentes do PDRITM – I ao IFADAP no montante de cerca de 148.454 contos.
  - e) Ao abrigo da alínea f), foram regularizados cerca de 106.082 contos, referentes ao pagamento das diferenças de vencimento dos magistrados judiciais e do Ministério Público respeitantes ao período de 1/01/1991 a 1/01/1993.
  - f) A Fundação Ricardo Espírito Santo Silva viu parte da sua dívida ao Estado, no montante de 150.000 mil contos, resolvida ao abrigo da alínea g) do artigo 78.º da LOE/2000 e o remanescente ao abrigo da LOE/2001. Esta situação remonta a 1989 e muito embora tivessem sido inscritas, nos Orçamentos do Estado de 1990 a 1994, verbas para a Fundação fazer face aos encargos decorrentes da operação de consolidação das dívidas, de forma a que estas estivessem regularizadas no final de 1994, a verdade é que, em Janeiro de 1995, a dívida não tinha sido liquidada, ascendendo a 75,9 mil contos, uma vez que, devido à não formalização da reestruturação da dívida, a DGT afectou o produto das dotações prioritariamente à regularização de juros de mora, e só marginalmente a juros contratuais e capital. O Tribunal de Contas, aliás, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994, referiu que a situação não estava resolvida no final desse ano e com tendência para o seu crescimento, à medida que fosse protelada a decisão. Efectivamente, o arrastamento desta situação conduziu a que, no final de 1999, a dívida da FRESS à DGT ascendesse a 154 mil contos.
  - g) Ao abrigo deste artigo foi ainda regularizada dívida ao grupo EDP – Electricidade de Portugal, S.A., num total de 26 milhões de contos, em consequência da decisão de suspensão dos trabalhos de construção da barragem do Foz Côa.
7. Parte das despesas efectuadas ao abrigo do disposto nos artigos 77.º e 78.º da LOE/2000, no valor de 37.150 milhares de contos, não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo esta lacuna sido ultrapassada por recurso a operações de tesouraria, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da sua ilegalidade sucessivamente denunciada pelo Tribunal de Contas (cfr. ponto 6.6.3).

#### 4. Amortizações e encargos com a dívida pública

- 1. À semelhança de anos anteriores, os valores inscritos no Capítulo 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, diferem dos correspondentes valores apresentados na conta de gerência do IGCP, tendo-se apurado, no ano em apreço, diferenças no valor global de cerca de 155,784 milhões de contos.

No essencial, tais diferenças resultam de, no referido Capítulo 07 do Ministério das Finanças, se considerarem como pagamentos efectuados os valores transferidos para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública", por conta das dotações orçamentais, não se tomando em conta os saldos não utilizados a repor e, em sentido inverso, os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com aplicação das receitas das privatizações, bem como as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (cfr. ponto 6.7.1).

2. Segundo informação do IGCP, os valores restituídos correspondentes a comissões liquidadas para pagamento de encargos que não se verificaram, no montante de 3.363 contos, foram repostos "... como reposição não abatida (...) em 22 de Maio de 2001". Tal procedimento viola o disposto no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, dado que tais importâncias, recebidas na sua maior parte entre Fevereiro e Abril de 2000, que deveriam ter sido repostas nesse mesmo ano, só o foram passado mais de um ano, após o apuramento dos montantes não utilizados face aos valores requisitados (cfr. ponto 6.7.1).
3. Em 2000, foram requisitados em excesso cerca de 2.115 milhares de contos pelo IGCP, valor esse que, não sendo susceptível de utilização nos fins para que foi requisitado, só foi repostado em 22 de Maio de 2001, ultrapassado largamente o prazo legal estabelecido para essa reposição (cfr. ponto 6.7.2).
4. Na contabilização dos juros, à semelhança do procedimento adoptado em 1999, o IGCP fez "repercutir" nos valores registados os resultados dos *swaps* efectuados, deduzindo ou adicionando aos pagamentos efectuados os resultados positivos ou negativos daquelas operações, pelo que 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 montante dos juros pagos aos mutuantes/investidores.

Deste procedimento resultou, em 2000, o abate indevido de cerca de 34,8 milhões de contos à despesa com 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, da especificação das receitas e despesas, consagradas nos artigos 5.º e 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, implicando o desvirtuamento dos valores constantes da Conta Geral do Estado, no Cap. 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, e da conta de gerência do IGCP relativa aos encargos com a dívida pública (cfr. ponto 6.7.3).

5. Relativamente aos "Outros encargos", o IGCP voltou a incluir nesta rubrica as "Transferências para despesas de funcionamento", que ascenderam a 1.240.000 contos, verba correspondente à comissão de gestão anual prevista no artigo 25.º do Decreto – Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

O Tribunal de Contas manifesta as suas reservas ao conteúdo das citadas normas, quer no que respeita à fixação da comissão de gestão em percentagem do stock da dívida, quer à respectiva contabilização como encargos da dívida, uma vez que, sendo o IGCP um organismo público que tem como missão a gestão da dívida pública, o valor das transferências do Orçamento do Estado necessárias ao seu funcionamento deveria ser fixado em função das necessidades reais, devidamente justificadas, e constar como tal, no OE e no orçamento privativo. Esta forma de contabilização, para além de contrariar o quadro geral da





classificação económica e funcional das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA, conduz a que na Conta Geral do Estado este tipo de encargos, de natureza residual, esteja significativamente sobreavaliado.

Por estas razões, o Tribunal de Contas **recomenda** que seja reponderado o conteúdo das normas em questão (cfr. ponto 6.7.3).

6. Em 2000, registou-se um importante aumento das despesas associadas à subscrição e resgate de certificados de aforro, devido à assinatura de um protocolo, em Março de 2000, entre o IGCP e os CTT, que resultou num acréscimo de encargos para o Estado de cerca de 291,9 milhares de contos, +84,4% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 6.7.3.2.2).

### 5. Dívida Garantida

1. Continua a observar-se, como se assinalou nos últimos Pareceres, que algumas entidades beneficiárias de garantias do Estado não cumprem, ou cumprem extemporaneamente, os deveres de informação sobre as amortizações de capital e pagamentos de juros realizados, a que se encontram obrigadas pelas Leis n.ºs 1/73, de 2 de Janeiro, e 112/97, de 16 de Setembro, não prevendo os citados diplomas qualquer sanção para o não cumprimento das referidas obrigações. Uma vez que tal incumprimento pode implicar a desactualização de parte da informação registada pela Direcção-Geral do Tesouro, não podem considerar-se inteiramente fiáveis os valores apurados por aquela Direcção-Geral relativamente às responsabilidades do Estado por garantias prestadas. Atento o exposto, torna-se premente que a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, seja objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar esta lacuna, bem como a estender aos mutuantes a obrigação de informar a DGT sobre a realização de amortizações e pagamentos de juros, ou o seu incumprimento, no que respeita à parte do empréstimo garantida pelo Estado, conforme **recomendação** já exarada pelo Tribunal nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1998 e 1999 (cfr. ponto 6.8.2).
2. Realça-se ainda que, em certos casos, as entidades beneficiárias não enviaram os documentos comprovativos das amortizações do capital e do pagamento dos juros, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 19.º da referida lei, para as operações cuja garantia foi autorizada ou aprovada após a sua entrada em vigor (cfr. ponto 6.8.2).
3. Ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000 e da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, foi prestada pelo Estado uma garantia pessoal a um empréstimo contraído, na ordem interna, pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., no montante global de 20.048 milhares de contos, bem como três garantias pessoais a empréstimos contraídos, na ordem externa, pela CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., pela REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P., e pela ANAM - Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A., no montante global de 85.169 milhares de contos (cfr. pontos 6.8.1.1 e 6.8.1.2).
4. Ainda ao abrigo dos referidos diplomas, só se verificou a concessão de uma garantia pessoal por parte de outras pessoas colectivas de direito público, neste caso do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, a qual se destinou a assegurar as responsabilidades eventualmente emergentes para a Caixa Geral de Depósitos em virtude da garantia bancária que emitiu no âmbito da operação tendente à realização em Portugal do Torneio Masters de Ténis do ano 2000, até ao montante do contravalor em escudos de USD 4.000.000 (cfr. ponto 6.8.7.1).

5. No respeitante às condições financeiras dos empréstimos garantidos pelo Estado, o Instituto de Gestão do Crédito Público, consultado nos termos dos seus estatutos, informou, no que respeita ao financiamento contraído pelo Metro na ordem interna, que as responsabilidades do Estado ao conceder a garantia pessoal sobre um empréstimo a Euribor + 10 p.b. e dado tratar-se de uma "...*operação de longo prazo, o respectivo financiamento*" poderia "ser comparado a um empréstimo BEI, cujos valores indicativos se apresenta(va)m bastantes mais favoráveis, sendo preferível esta alternativa ao esquema apresentado" (cfr. ponto 6.8.1.1).
6. Nos termos da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, fundamentando-se em manifesto interesse para a economia nacional (cfr. artigo 1.º, n.º 2), devendo o despacho do Ministro das Finanças autorizador da prestação da garantia ser sempre acompanhado de uma fundamentação clara dos motivos de facto e de direito que determinam a sua concessão, nomeadamente concretizando de forma explícita o conceito de "interesse para a economia nacional" subjacente. Atendendo ao exposto, **recomenda-se** que os referidos despachos contenham de forma explícita a concretização do conceito mencionado (neste sentido vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999), o que, relativamente às garantias concedidas pelo Estado "stricto sensu" ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000, não se verificou (cfr. ponto 6.8.1.1).
7. No caso da garantia concedida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, não foi estabelecida expressamente uma taxa de garantia, violando o disposto no artigo 23.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.8.7.1).
8. No âmbito da auditoria sobre a dívida garantida, verificaram-se incorrecções nos valores das utilizações e amortizações registados pela Direcção-Geral do Tesouro, relativos a financiamentos na ordem interna com a garantia do Estado, implicando a sobreavaliação das responsabilidades assumidas do Estado em 661 contos e a subavaliação das responsabilidades efectivas correspondentes em 1.423 contos (cfr. ponto 6.8.2.1.2).
9. Por seu turno, na ordem externa observaram-se, divergências nas responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, implicando a sobreavaliação das mesmas em 608 milhares de contos. No entanto, tal facto resulta de rectificações efectuadas pelo BEI aos valores das responsabilidades anteriormente indicadas à DGT, as quais só foram comunicadas em data posterior ao registo efectuado por esta Direcção-Geral. Atendendo a que a DGT, para este efeito, se baseia em valores apresentados pelo BEI, **recomenda-se** que a mesma solicite àquele Banco a prestação de informação actualizada, de forma a obviar à desactualização dos registos (cfr. ponto 6.8.2.2.2).
10. No que respeita às responsabilidades indirectas, constatou-se a subavaliação dos valores registados pela Direcção-Geral do Tesouro relativamente à posição das responsabilidades do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo por garantias prestadas, no montante de 55 milhares de contos, porquanto carece de confirmação a extinção das respectivas garantias, situação que a DGT referiu ir ser corrigida (cfr. ponto 6.8.7.2).
11. À semelhança do que se observou nos últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias pessoais pelo Estado – 320 milhões de contos – cifrou-se num valor muito superior ao que seria necessário. Com efeito, tendo em conta o valor das operações autorizadas em 2000 – 149.098 milhares de contos – e as amortizações efectuadas pelos beneficiários – 45.292 milhares de contos – registou-se um saldo não utilizado de 216.194 milhares de contos (cfr. ponto 6.8.5).





## Tribunal de Contas

---

12. De acordo com os elementos fornecidos pela DGT, os pagamentos efectuados com verbas do OE/2000 em execução de garantias pessoais concedidas pelo Estado e da garantia prevista no n.º 4 do artigo 71.º do Código das Expropriações, totalizaram 811.522 contos (cfr. ponto 6.8.6).
6. *Responsabilidades do Estado por prestação de garantias no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento*
    1. Na tramitação da concessão da garantia do Estado aos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento, destaca-se, no que se refere às estruturas orgânicas intervenientes, o papel desempenhado pelo Conselho de Garantias Financeiras e, em especial, pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A. Assim, no que se refere aos riscos garantidos pelo Estado, o sistema de controlo existente está inserido, na sua maior parte, dentro da estrutura organizativa da COSEC (cfr. ponto 6.9.1).
    2. No ano 2000, foram celebrados, com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais, um seguro de crédito à exportação, na modalidade de crédito ao exportador, dezassete seguros de créditos financeiros ou garantias financeiras, na modalidade de crédito directo ao importador e ao importador-banco, vinte e um seguros-caução e quatro seguros de investimento directo português no estrangeiro. No mesmo ano, no âmbito do seguro de créditos à exportação, foram, ainda, emitidas duas e renovadas doze apólices globais, com acta adicional de riscos políticos. Os capitais garantidos pelo Estado no ano cifraram-se em 12.779.676 contos, o que face ao ano de 1999, representou um aumento na ordem dos 1.571.570 contos, aproximadamente 14% (cfr. ponto 6.9.2).
    3. Numa apólice de seguro de créditos financeiros e em quatro apólices de seguros-caução emitidas pela COSEC em 2000, a deliberação da Comissão Executiva só foi tomada em 4 de Abril de 2002. Tendo em consideração que, dentro da estrutura organizativa da COSEC, é a Comissão Executiva o órgão competente para deliberar em nome da sociedade, é **recomendável** que, nos casos de aprovação directa, sem necessidade de intervenção do Conselho de Garantias Financeiras (CGF) e de homologação ministerial, aquela Comissão Executiva delibere favoravelmente, antes de ser contratado o seguro respectivo (cfr. ponto 6.9.2).
    4. A posição acumulada das responsabilidades efectivas do Estado no final de 2000, por garantias prestadas, cifrou-se em 66.441.548 contos, o que, face ao ano de 1999, representou uma diminuição na ordem dos 4.242.832 contos, cerca de 6%.

No cômputo global das responsabilidades efectivas do Estado, a cobertura envolvendo países africanos de língua oficial portuguesa, com particular destaque para a República de Angola, representava, no final de 2000, uma parcela de 67,6%, correspondente a 44.934.110 contos (cfr. ponto 6.9.4).

5. No final do ano 2000, o limite orçamental utilizado cifrou-se em 24.873.796 contos, remanescendo um saldo não utilizado no valor de 55.126.204 contos, pelo que se verifica que o valor do *plafond* orçamental fixado foi muito superior ao necessário, o que é criticável, pondo em causa o significado do mesmo, bem como os pressupostos utilizados na sua previsão. Chama-se a atenção para o facto de que o limite orçamental é fixado apenas para as garantias concedidas no ano, sem se discriminar quais os sublimites para os diferentes tipos de operações sobre que incidem (de curto, médio ou longo prazos), e não para o valor acumulado das responsabilidades efectivas. Ora, o valor destas responsabilidades é

susceptível de apresentar um período médio de vigência bastante elevado, caso a garantia do Estado incida preponderantemente sobre operações de médio e longo prazos de avultado valor, o que aliás se tem verificado, podendo, por esse facto, o planeamento subjacente à fixação do limite orçamental ficar desfasado da realidade (cfr. ponto 6.9.5).

Apesar da lei do orçamento estabelecer o limite para a emissão deste tipo de garantias, a Conta Geral do Estado não contém qualquer informação sobre a sua utilização, bem como sobre as responsabilidades daí advenientes.

6. Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2000, foram efectuados 162 pagamentos de sinistros, os quais, ao câmbio da data-valor de entrega pela Direcção-Geral do Tesouro à COSEC, perfizeram o montante de 10.243.919.906\$00, sendo este valor coincidente com o registado na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 6.9.7).
7. Do universo das operações envolvendo sinistros acima referidas, efectuou-se uma análise por amostragem, tendo-se constatado que os elementos enviados pela COSEC à Direcção-Geral do Tesouro, referentes a 22 operações das 36 analisadas, não espelhavam a deliberação da Comissão Executiva daquela Sociedade, o que, de acordo com a informação obtida através desta entidade, não mereceu qualquer reparo por parte da DGT.

Considera-se criticável a ausência de tomada de posição por parte daquela Direcção-Geral, no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros e nos seguros-caução, **recomendando-se** que a Direcção-Geral do Tesouro efectue o referido controlo e que, em situações análogas à referida, diligencie pela obtenção dos elementos em falta, ou seja, os documentos onde está consubstanciada a deliberação da Comissão Executiva da COSEC.

**Recomenda-se**, ainda, que, no âmbito deste tipo de seguros, as deliberações desta Comissão, relativas à admissão e regulação dos sinistros, sejam proferidas antes de ser formalizado o pedido indemnizatório à Direcção-Geral do Tesouro (cfr. ponto 6.9.7).

8. Face ao valor dos sinistros liquidados tendo por país de destino Angola e ao risco-país que representa, bem como tendo em consideração que, no cômputo das responsabilidades do Estado por risco externo, aquele mercado representava já em 1997 cerca de 51,9% do total das responsabilidades do Estado, considera-se criticável, de um ponto de vista financeiro, que a República Portuguesa não tenha suspenso, pelo menos a partir de 1998, a prestação de garantias a operações para Angola, de forma a não aumentar a sua exposição em termos de risco de pagamento de indemnizações, relativas quer a seguros de crédito e a créditos financeiros, quer, embora envolvendo um risco menor, a seguros de investimento (cfr. ponto 6.9.8).
9. Os prémios processados e cobrados em 2000 ascenderam, respectivamente, a 385,6 e 372,7 milhares de contos, o que, face aos valores verificados em 1999, representa uma diminuição na ordem dos 41,8% e 44,9%, respectivamente (cfr. ponto 6.9.6).

Os créditos do Estado, decorrentes do pagamento de sinistros, recuperados em 2000 pela COSEC cifraram-se em 227.503.246\$00, correspondendo 209.503.246\$00 a capital e 18.000.000\$00 a juros (cfr. ponto 6.9.9).



## VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

### A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento ao disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Como a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial defronta sérias dificuldades. Para as suprir, foram aprovadas as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as aprovadas pela Resolução n.º 10/93 – 2.ª S. As novas instruções, que, como as anteriores, vinculam todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social<sup>1</sup>, a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, consubstanciam uma alteração do âmbito dos activos financeiros por elas abrangidos.

A informação assim obtida abarcou, em 2000, o património financeiro do subsector Estado, gerido pelas Direcções-Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, do Património, dos Serviços Prisionais e do Tesouro, pelo Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente e pelo Instituto Português da Qualidade, e do subsector dos fundos e serviços autónomos, envolvendo 80 organismos. Esse património é constituído por acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais, participações em entidades não societárias, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, créditos com origem na execução de garantias prestadas e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano.

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

Procedeu-se à verificação do cumprimento de normas legais aplicáveis à realização de operações sobre activos financeiros, designadamente, as que se inserem na Lei do Orçamento do Estado para 2000.

Neste capítulo analisam-se, ainda, as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, e, em particular, às que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do artigo 296.º da Constituição da República e do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

---

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

## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Património Financeiro do Subsector Estado.

1. Embora repartido por seis entidades, o património financeiro do subsector Estado concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.
2. A Direcção-Geral do Tesouro não remeteu a informação relativa a 2000, de acordo com as novas instruções do Tribunal, por não dispor, ainda, de meios que lhe permitam apurar a totalidade dos dados relativos aos créditos por garantias prestadas e aos activos financeiros que para si foram transferidos a vários títulos, nos moldes previstos nas instruções. Como consequência, não se pôde realizar, em 2000, o alargamento do âmbito da análise que decorreria da aplicação das novas instruções (cfr. ponto 7.2.2.2).
3. O património financeiro deste subsector está, também, muito concentrado em dois tipos de activos, acções e quotas, que representam cerca de dois terços do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos, que representam mais de um quarto (cfr. ponto 7.2.1).
4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de 318 milhões de contos, em 2000, ou seja, 13,6%, para o que contribuiu o crescimento de 47 milhões no valor dos créditos por empréstimos e de 267 milhões no das acções e quotas (cfr. ponto 7.2.1).
5. A informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro contém, ainda, algumas inexactidões, pelo que os valores dos créditos por empréstimos concedidos, constantes deste Parecer, não são directamente comparáveis com os do anterior. Para obviar a tais situações, o Tribunal **recomenda de novo** a este serviço que tome providências de molde a sanar aquelas incorrecções e à Direcção-Geral do Orçamento que promova a urgente implantação do POCP nos serviços que gerem importantes activos financeiros do Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.1).
6. Em 2000, efectuaram-se diversas operações de perdão de dívidas e de dação em cumprimento, que envolveram créditos do Estado sobre a Grão-Pará, a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva e a Região Autónoma dos Açores. Estas operações originaram uma significativa redução das situações de incumprimento em empréstimos concedidos, sem que tal se tenha traduzido em receitas do Estado. Há, ainda, a registar que a generalidade das outras situações de mora, assinaladas no Parecer sobre a CGE/99, se manteve, agravando-se mesmo nos casos da República de Angola e da República da Guiné-Bissau. Assim, constata-se um significativo agravamento no valor do capital em mora, relativo a créditos em dólares americanos, o que elevou o seu montante para cerca de 398 milhões, em 31 de Dezembro de 2000 (cfr. pontos 7.2.2.1.2 a 7.2.2.1.4).
7. Verificaram-se atrasos na realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis (cfr. ponto 7.2.2.6.3.1.).
8. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2000, 61,6 milhões de contos de dividendos. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita, líquida de restituições, de 455,5 milhões (cfr. ponto 7.2.2.6.4).



## Tribunal de Contas

---

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

1. À semelhança do que tem sido constatado nos anos anteriores, continuou a verificar-se, por parte de um número significativo de FSA, o não cumprimento do prazo de 30 de Junho estabelecido nas Instruções n.º 2/00, para o envio de informação relativa ao património financeiro (cfr. ponto 7.3.1).
2. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, verificando-se, em 2000, um acréscimo no valor nominal de 52,9 milhões de contos (+8,8%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de obrigações e de títulos de dívida pública, no montante de, respectivamente, 26,1 milhões de contos e 17,6 milhões de contos (cfr. ponto 7.3.2). Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de 10,8 milhões de contos, os quais derivaram, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, no montante de, respectivamente, 3,9 milhões de contos e 2,6 milhões de contos (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.3).
3. O património financeiro de um terço dos FSA é inferior a 5.000 contos e cerca de 74% destas entidades detinham em carteira um só tipo de activo financeiro, continuando a ser predominante o relativo às participações em entidades societárias (cfr. pontos 7.3.1 e 7.3.2).
4. A composição do património financeiro dos FSA é muito diferenciada, em termos de valor global de cada uma das carteiras, existindo carteiras representativas de 51% dos activos, caso dos créditos, e outras sem qualquer significado, caso da carteira de títulos de participação (cfr. ponto 7.3.2).
5. À semelhança do referido em Pareceres anteriores, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar, relativamente aos valores de receita e de despesa com activos financeiros divergências entre os valores apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal, os constantes do mapa de fluxos financeiros/conta de gerência e os incluídos nos mapas da CGE relativos à "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 2000, Subsector Fundos e Serviços Autónomos". Esta situação poderá ser ultrapassada com a adopção do POCP por esses organismos (cfr. ponto 7.3.4.1).
6. Conforme já relatado em anteriores Pareceres, a informação remetida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) ao Tribunal de Contas continuou a evidenciar várias deficiências relacionadas, essencialmente, com as situações de reformulação e transição de empréstimos, em virtude de não terem sido ainda observadas as **recomendações** feitas pelo Tribunal, na sequência da auditoria efectuada, bem como as sugestões que posteriormente foram formuladas (cfr. pontos 7.3.3.1.1.1 e 7.3.4.1). Face ao exposto mantém-se a **recomendação** do Tribunal de o Instituto proceder à:
  - ♦ reformulação do mapa relativo aos créditos por empréstimos concedidos, de acordo com as suas necessidades específicas e de modo a serem reflectidas todo o tipo de situações registadas durante o ano económico;
  - ♦ identificação das operações de crédito relacionadas com a venda dos imóveis e com a transformação de subsídios atribuídos a fundo perdido, em subsídios reembolsáveis;

- ♦ revisão da situação dos empréstimos transitados para contencioso e dos empréstimos objecto de reformulação.

7. Da acção de verificação externa realizada junto do Instituto de Seguros de Portugal sobre a carteira de participações sociais de que são titulares os dois Fundos geridos pelo Instituto, Fundo de Garantia Automóvel e Fundo de Acidentes de Trabalho, verificou-se não existirem situações susceptíveis de reparos ou recomendações (cfr. 7.3.3.4.1).

## 2. *Aplicação das receitas das privatizações*

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP, em 2000, ascenderam a 424,5 milhões de contos, tendo 147,4 sido destinados à redução de dívida pública e 277,1 a novas participações no capital de empresas (cfr. ponto 7.4.1).
2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 2000, ascendia a 151 milhões de contos, valor significativamente superior ao registado nos anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).
3. Em 2000, os processos de privatização indirecta de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, realizados por intermédio da PARTEST, não geraram quaisquer mais-valias para esta última, pelo que as receitas obtidas foram aplicadas pelo FRDP nas finalidades previstas na lei. No entanto, foram utilizadas participações sociais, em empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização do aumento de capital da CGD, o que é susceptível de não garantir a aplicação das receitas das reprivatizações nas finalidades constitucionalmente previstas (cfr. ponto 7.2.2.6.2.1).

## **VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA**

### **A) Âmbito de verificação**

O Parecer sobre a movimentação por Operações de Tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2000 encontra-se suportado pela análise crítica do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e dos resultados obtidos através da realização de uma auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, com a finalidade de avaliar o controlo exercido sobre a informação registada e transmitida para a Conta Geral do Estado, tendo em vista assegurar a respectiva correcção, fiabilidade e consistência.

As acções específicas tiveram por objecto contas seleccionadas, relativas a:

- ♦ Entidades colaboradoras na cobrança de receitas orçamentais (CTT, SIBS e Instituições de Crédito).
- ♦ Compensação de cheques e transferências bancárias.
- ♦ Fundos e serviços autónomos.
- ♦ Antecipação da saída de fundos previstos no Orçamento do Estado.
- ♦ Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.





## Tribunal de Contas

---

- ◇ Restituição de receitas.
- ◇ Fecho da contabilidade.

No âmbito das acções preparatórias do presente Parecer, os serviços do Tribunal procederam ao tratamento e análise da informação remetida pela Direcção-Geral do Tesouro, consubstanciada em Balancetes e Diários da Contabilidade do Tesouro, bem como à comparação dos valores obtidos com os da Conta Geral do Estado.

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

### B) Conclusões e Recomendações

1. A análise efectuada à Contabilidade do Tesouro de 2000 permitiu concluir que o modelo de contabilização manteve, no essencial, estruturas, circuitos e procedimentos utilizados para o ano anterior, **continuando a merecer uma apreciação desfavorável** quanto à fiabilidade dos resultados, devido às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo.

Esta conclusão não deve ser entendida como uma declaração de imobilismo e conformismo quanto à forma como a Direcção-Geral do Tesouro tem encarado a situação, por ser manifesto o esforço desenvolvido, naquilo que de si depende, para dar cumprimento ao regime legal que enquadra a sua organização e funcionamento, tal como deve ser reconhecida a acção empenhada dos funcionários e dirigentes, nomeadamente na área da Tesouraria do Estado, para obter os melhores resultados possíveis face às condições existentes, compreendendo a natureza e frequência da intervenção do Tribunal e tentando aplicar as respectivas recomendações.

O Tribunal de Contas sempre esteve consciente da dificuldade inerente à função de gerir a Tesouraria do Estado mas não pode nem deve deixar de, numa perspectiva construtiva, exercer a função crítica que lhe compete quando tem sido evidente a desproporção entre tarefas cometidas à Direcção-Geral do Tesouro e os meios concedidos para as realizar, bem como não pode nem deve deixar de assinalar que a apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados e à insuficiência do controlo é extensiva ao modelo de contabilização utilizado para registar a execução do Orçamento do Estado, pelas razões que, desde há anos, têm vindo a ser exaustivamente referidas e repetidas nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (cfr. ponto 8.3).

2. Apesar do actual modelo da Contabilidade do Tesouro representar uma evolução no registo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e possuir condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado, os sistemas de registo contabilístico e de controlo interno ainda não satisfazem os requisitos indispensáveis à produção de informação financeira credível assente num processo fiável de recolha e tratamento dos valores recebidos e pagos pelo Tesouro, com implicações ao nível da sua validação.

O controlo interno exercido sobre a Contabilidade do Tesouro ainda não se encontra em condições de assegurar que todas as operações são prontamente registadas pela quantia correcta, nas contas apropriadas e no período contabilístico devido. Esta situação é resultado de um controlo intempestivo baseado no registo e na conciliação apenas efectuados próximo ou após o

encerramento mensal da contabilidade, que origina, em regra, a manutenção de saldos incorrectos ao longo do ano e a inviabilidade de certificar tempestivamente todos os saldos finais das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

As deficiências no registo e controlo dessa contabilidade são resultado de um modelo funcional (organização administrativa e contabilística) ainda pouco eficaz e são essencialmente decorrentes da inadequação de critérios de contabilização, da intempetividade do controlo exercido e de falta de conciliação e validação regular dos saldos (cfr. ponto 8.3).

3. A Direcção-Geral do Tesouro continuou a envidar esforços para dar cumprimento às normas que vieram regular a sua organização e funcionamento, avançando não só com a progressiva adaptação da sua estrutura organizacional à estrutura orgânica legalmente aprovada, como procedendo a um conjunto de alterações no sistema contabilístico do Tesouro, com a finalidade de conferir efectiva aplicação às normas regulamentares que vieram dar execução ao disposto no respectivo regime legal.

Apesar destas medidas positivas, a desproporção entre tarefas e meios continuou a limitar o controlo da actividade do Tesouro a níveis inferiores aos desejados, pelas dificuldades operativas e logísticas existentes nos serviços responsáveis pela gestão da Tesouraria do Estado, pela fraca segregação de funções em algumas áreas e pela inexistência de uma instância específica encarregada das tarefas de regulação e supervisão efectiva dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno (cfr. ponto 8.3).

4. Parte substancial da manifesta dificuldade do modelo de contabilização em evoluir para um sistema que produza informação fiável e consistente, deve-se a restrições relativas ao processamento automático da maior parte da informação através de meios informáticos, continuando o processamento a basear-se na transcrição manual da informação; os serviços incumbidos de controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores, afectam parte significativa dos respectivos recursos a outro registo dessas operações, daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada (cfr. ponto 8.3).
5. O Tribunal de Contas **continua a recomendar** a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado ao cumprimento das normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e irregularidades, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

O Tribunal **entende ainda** que o sistema de contabilização do Tesouro deve evoluir de forma a assegurar o registo diário e unitário das operações ou de um código específico que as identifique (cfr. 8.3).

6. Os serviços do Tribunal procederam à comparação do saldo final entre as contas integradas no sistema de *homebanking* do Tesouro e as contas correspondentes no sistema contabilístico, tendo sido apuradas divergências no valor global de 18,1 milhões de contos que, no essencial, se ficaram a dever a movimentos registados na contabilidade de 2000, como tendo sido realizados no designado período complementar (cfr. ponto 8.4.3).
7. Continua por regularizar o saldo credor originado na conta de “Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90” em 1998, permanecendo por cumprir a recomendação do Tribunal de Contas nesse sentido (cfr. ponto 8.4.4).





## Tribunal de Contas

---

8. Ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, foram antecipados fundos à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, no valor de 60 milhões de contos, por autorização do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Esta autorização não pode ser considerada legalmente válida, já que estava dependente da previsão de uma norma na Lei do Orçamento do Estado para 2001 que estabelecesse um prazo de regularização excepcional para a situação em causa (cfr. 8.4.5).

9. A afectação de receitas (cobradas em 2000), no valor de 5,5 milhões de contos, ao Fundo de Estabilização Tributário não foi processada nem como operação de encerramento nem através da conta de operações de regularização de escrita orçamental, como deveria ter sido (mas através da conta de terceiros relativa a restituições de receita ao abrigo do regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99), **contrariando assim a recomendação** do Tribunal de Contas nesse sentido (cfr. 8.4.7).
10. Como operações realizadas no designado período complementar para a execução orçamental de 2000 foram relevados, na Contabilidade do Tesouro, mais de 40 milhões de contos de receita registada em passivos financeiros, relativos à utilização antecipada do produto de empréstimos em moeda nacional, e mais de 51 milhões de contos de despesa orçamental.

Apesar de não terem sido relevadas como tal, verificou-se ainda a existência de um conjunto de operações escriturais que também foram efectuadas durante aquele período e que corresponderam a mais de 63 milhões de contos de despesa e a quase 7 milhões de contos de receita orçamental (cfr. 8.4.7).

## IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

### A) Âmbito da Verificação

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

1. No que respeita à despesa, foram analisadas as operações relativas à retroacção (antecipação) de reposições efectuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, bem como as respectivas guias de reposição.
2. No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:
  - ◇ À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Operações de Regularização da Escrita Orçamental;
  - ◇ À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Restituições de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99, a favor do Fundo de Estabilização Tributário;
  - ◇ Ao registo da transferência do produto de empréstimos contraídos pelo Estado para receita orçamental não efectiva, inscrita em “Passivos Financeiros”.

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

## B) Conclusões e Recomendações

### 1 – Antecipação de reposições

As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2001 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/2000, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram 1.979.440 contos. De acordo com as respectivas guias de reposição, analisadas pelos serviços do Tribunal, esse montante respeita às seguintes situações:

- ◇ 1.879.198 contos (95,8%) – reposições, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "Compensação em receita – UE";
- ◇ 40.595 contos (2,1%) – reposições de saldos, por organismos com autonomia apenas administrativa, de verbas inscritas nas Subdivisões 97 e 99 ("Despesas com compensação em receita"), e por serviços com autonomia administrativa e financeira, de verbas inscritas no Capítulo 80 – "Contas de Ordem";
- ◇ 38.816 contos (2,0%) – reposições para a regularização de pagamentos realizados em 2000, que excederam as respectivas dotações;
- ◇ 2.831 contos (0,1%) – reposições, por diversos serviços, de valores pouco significativos, em resultado, nomeadamente, do processamento em duplicado de requisições de fundos ou da contabilização incorrecta de guias de reposição.

### 2 – Transferência de receitas orçamentais

1. A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada através de operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, conforme o Tribunal de Contas tem vindo a defender em anteriores Pareceres (cfr. ponto 9.1. b)).
2. Esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário, tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 29,8 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 1999 e a saída (por abate) de 34,9 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2000 (cfr. ponto 9.1.b)).
3. Não foi acatada pela DGO a **recomendação** do Tribunal no sentido de que as operações que visem assegurar a consignação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário como operações de encerramento da Conta Geral do Estado, sejam evidenciadas de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 9.1.b)).



## Tribunal de Contas

---

4. O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a revelar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição 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; a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e, portanto, das respectivas necessidades de financiamento do mesmo (cfr. ponto 9.1.b)).
5. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 40,15 milhões de contos o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros, uma vez que a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 2001; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido na conta “Produto de empréstimos – período complementar da receita de 2000”, após o encerramento da Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.1.c)).
6. 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, enquanto a generalização do mero registo das cobranças continua a eliminar parte do valor das receitas por cobrar, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.2a)).
7. As dívidas relativas a impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, encontram-se distorcidas por registos destinados a integrar na Conta Geral do Estado a parte da cobrança registada pela Contabilidade do Tesouro mas não validada pelos serviços administradores daquelas receitas, tendo o valor acumulado daí resultante atingido 4,754 milhões de contos no final de 2000 (cfr. ponto 9.2a)).

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

### **A) Âmbito de Verificação**

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

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

## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Fluxos financeiros entre o subsector Estado e o SPE

1. O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) 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 permitindo avaliar em que medida os fluxos verificados foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio (cfr. ponto 10.1).
2. No que diz respeito aos fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 77,5 milhões de contos, cerca de 1,6 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, contrariando o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 10.2.1.1).

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, verificou-se que alguns serviços integrados no subsector Estado (Instituto da Comunicação Social e Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses), procederam a transferências a favor de entidades do SPE; essas transferências no montante de 87,6 milhares de contos, foram processadas incorrectamente por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial, e por consequência não evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos, maior atenção nessa classificação, bem como à DGO, a quem cabe acompanhar e controlar a execução orçamental, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.2.2).

3. Em 2000 registou-se um acréscimo do esforço financeiro por parte do Estado relativamente ao SPE no montante de 105,1 milhões de contos (+23,0%), tendo contribuído para esse aumento os subsídios e indemnizações compensatórias (+1,4 milhões de contos), a assunção de passivos e regularização de responsabilidades (+30,4 milhões de contos) e as dotações de capital (+190,9 milhões de contos).

Por sua vez, as transferências de capital e a concessão de avales, registaram decréscimos de, respectivamente, 12,5%, e 52,0% (cfr. ponto 10.2.3).

4. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram um aumento da receita (+162,5 milhões de contos), tendo contribuído para tal o acréscimo das receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazos (+5,4 milhões de contos) e da alienação de partes sociais de empresas (+167,1 milhões de contos). Os dividendos, à semelhança dos anos anteriores, voltaram a registar uma variação negativa, sendo no ano em apreço de - 9,7 milhões de contos, reflexo do processo das reprivatizações em curso (cfr. ponto 10.3).

### 2. Fluxos financeiros entre os FSA e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros entre os FSA e o SPE, verificou-se que dos subsídios e transferências de capital evidenciados na Conta Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, no valor global de 11,2 milhões de contos, apenas cerca de 2,8



## Tribunal de Contas

---

milhões de contos (24,7%) se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial (cfr. ponto 10.4.1).

Verificou-se, por outro lado, que diversos serviços e fundos autónomos (IAPMEI, IFT e IEFPP), processaram cerca de 1,6 milhões de contos, a favor de entidades do sector público empresarial, por conta de rubricas de classificação económica incorrectas, e por consequência, não evidenciados na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.

Em suma, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 8,4 milhões de contos, como sendo destinados ao SPE, que não o são na realidade e, não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração pública. Este procedimento contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica, pelo que o Tribunal **recomenda** igualmente aos organismos autónomos referidos, um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.4.2).

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

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

### A) Âmbito de Verificação

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

No que diz respeito aos fluxos financeiros para a União Europeia, para além da execução global, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições ocorridas em 2000.

Relativamente aos fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no horizonte temporal 1994-2000, procedeu-se à apreciação global das transferências e da aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, com particular enfoque na execução de 2000 e da sua relação com a CGE/2000 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Este capítulo integra ainda uma síntese das principais conclusões e recomendações extraídas da avaliação dos resultados da execução dos programas operacionais do Continente, a que se procedeu nos relatórios das auditorias aos Programas Operacionais das Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve, do QCA II, e do relatório de auditoria ao “Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas”.

## B) Conclusões e Recomendações

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

Conforme já foi referido em pareceres anteriores, a análise do Tribunal neste domínio é dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia. Apesar de o Tribunal ter **recomendado** que a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado incluisse disposições no sentido de a CGE passar a inserir essa informação, tal não se veio a verificar (cfr. pontos 11.1 e 11.3.1.3).

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

1. No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais, continua-se a verificar a não total concordância entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, facto para o qual não se encontra explicação, uma vez que os dois documentos são apresentados à Assembleia da República conjuntamente (cfr. ponto 11.2.1).
2. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 255,8 milhões de contos, ou seja, -13,9 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os "Direitos niveladores agrícolas" (-7,3 milhões de contos) e os "Recursos próprios PNB" (-14,3 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.1).
3. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise, e que ascenderam a 215,1 milhões de contos registaram, em relação ao ano de 1999, um acréscimo de cerca de 2,3 milhões de contos, tendo contribuído para esse aumento os recursos próprios IVA (+7,6 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.2).
4. A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de 82,9 milhares de contos, os quais foram já pagos em 2001; tal deveu-se ao facto de a conta da Comissão ter sido creditada por valor inferior ao devido em Agosto e não ter sido transferido em Dezembro o montante de 13,4 milhões de contos, relativo a acertos respeitantes a anos anteriores.

Face à situação descrita, **recomenda-se** que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja no 1.º dia útil de cada mês, e pelos montantes previamente indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora (cfr. ponto 11.2.2).

5. Foram efectuadas restituições de verbas por parte da CE, referente aos recursos complementar PNB e reserva monetária FEOGA, no montante de 4,3 milhões de contos. Dado tratar-se de reposição de verbas que foram pagas em anos anteriores, tal restituição não deveria ter sido classificada como "Reposição abatida nos pagamentos" mas como "Reposição não abatida nos pagamentos" (cfr. ponto 11.2.2).

### 3. *Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal*

1. Em 2000 foram transferidos fundos da UE, no montante de 633,9 milhões de contos, o que significa uma diferença de -161,9 milhões de contos (-20,34% das verbas globais previstas), face às estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 16/VIII (cfr. ponto 11.3.1.3).



## Tribunal de Contas

---

2. Os fluxos financeiros da UE financiaram uma parte dos investimentos do PIDDAC, atingindo-se, em 2000, uma taxa de execução comunitária de 52,7%, o que representa um decréscimo de 32,7 pontos percentuais relativamente à alcançada em 1999 (cfr. ponto 11.3.1.3).
3. No âmbito do QCA III e do Fundo de Coesão II, no ano 2000 foram transferidos cerca de 254,1 milhões de contos. Deste valor, a maior fatia, cerca de 253,6 milhões de contos, foi a correspondente aos fundos que integram o QCA III, que representou cerca de 6,61% do total das verbas programadas para o período 2000-2006 (cfr. ponto 11.3.1.4).
4. No período 1994-2000 verificou-se que (cfr. ponto 11.3.1.4):
  - ◆ No âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão I foram efectuadas transferências da UE para Portugal no montante de 3.468,2 milhões de contos, o que representou aproximadamente 94% do total programado;
  - ◆ No que respeita ao FEOGA-Garantia, o montante transferido da UE ascendeu a cerca de 923,9 milhões de contos, dos quais 130,9 milhões de contos (cerca de 14%) se traduziram em transferências ocorridas em 2000;
  - ◆ O FEDER II representou a maior percentagem nos fluxos financeiros da UE (37,59%), seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE II e o Fundo de Coesão I, com 19,03%, 13,54% e 10,92%, respectivamente;
  - ◆ No âmbito dos fundos que integram o QCA II, o FSE (98,65%), o FEOGA-Orientação (97,63%) e o FEDER (92,12%) foram aqueles em que as transferências da UE mais se aproximaram dos valores programados, sendo o IFOP o que mais se distanciou (86,12%);
  - ◆ Em termos globais, relativamente aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão I, para que se cumpra o programado, deverão ainda ser recebidos da UE cerca de 234 milhões de contos, ou seja, aproximadamente 6%.
5. No ano 2000 foi aprovado o QCA III, através da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, constatando-se que (cfr. ponto 11.3.1.5):
  - ◆ O QCA III engloba quatro eixos prioritários:
    - Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional;
    - Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
    - Eixo 3 – Afirmer o valor do território e da posição geo-económica do país;
    - Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.
  - ◆ Cada um dos eixos é composto por programas operacionais. Os três primeiros eixos são constituídos por programas operacionais sectoriais, num total de onze. O quarto eixo desenvolve-se por sete programas operacionais regionais. Existe ainda um programa operacional, a “Assistência Técnica”, horizontal em relação aos demais;
  - ◆ O quadro normativo do QCA III, aprovado pelo Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, encontra-se enformado por princípios gerais que condicionaram as fases do planeamento e da programação e que se irão reflectir na fase da execução, dos quais se destacam os seguintes:



- Adicionalidade;
  - Parceria;
  - Respeito pelas regras comunitárias da concorrência;
  - Respeito pelas regras comunitárias de adjudicação dos contratos de direito público;
  - Protecção do ambiente;
  - Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;
  - Compatibilidade com a PAC e as outras políticas comuns.
- ◆ O QCA III, a nível financeiro, é distinto dos anteriores QCA, exigindo um rigor e um esforço financeiro acrescidos. As novas regras financeiras são, principalmente, as seguintes:
- No que respeita aos pagamentos da Comissão Europeia, o sistema em vigor é o dos reembolsos das despesas já efectuadas;
  - A execução financeira deverá ocorrer até ao termo do 2º ano seguinte ao da sua autorização orçamental, sob pena de anulação automática da autorização, com a consequente perda de verbas comunitárias; esta regra, conjugada com a anterior, impõe uma execução célere que apenas será alcançada através de rigor na programação;
  - Parte dos Fundos estruturais – 4% (correspondente à reserva de eficiência) – encontra-se cativa até meio do período do QCA III, sendo posteriormente atribuída em função da eficiência demonstrada em cada intervenção operacional;
  - Com o objectivo de flexibilizar o QCA III, encontra-se também prevista uma reserva de programação, no valor correspondente a 2,6% dos Fundos estruturais, a atribuir em simultâneo e de forma coerente com a reserva de eficiência.
- ◆ A despesa pública prevista no âmbito do QCA III é de 6575,81 milhões de contos (32.799.992 mil euros), co-financiada pela UE em 4.116,9 milhões de contos (20.535.000 mil euros), o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 62,6%, estimando-se o investimento privado em 1 884,47 milhões de contos (9.399.711 mil euros), o que perfaz um investimento total associado ao QCA III de aproximadamente 8460,28 milhões de contos (42.199.703 mil euros);
- ◆ O FEDER é o fundo mais representativo (64,7%) no financiamento comunitário previsto, seguindo-se o FSE, o FEOGA-Orientação e o IFOP, os quais são responsáveis pelos restantes 35,3%;
- ◆ Em termos de despesa pública destaca-se o Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”, com 2.844,24 milhões de contos (14.187.006 mil euros), o que corresponde a 43,3 % do total previsto para o QCA III, verificando-se que a despesa pública prevista no âmbito deste eixo é cerca de quatro vezes superior à do anterior QCA, em virtude de todos os PO Regionais do Continente integrarem intervenções de todos os sectores;
- ◆ O QCA III atribui, face ao anterior, um maior peso relativo aos programas operacionais regionais, os quais representam 39,2% da despesa, contra os 11% contemplados no âmbito do QCA II, o que reflecte uma filosofia de regionalização mais acentuada. Assim, no âmbito do financiamento comunitário, além de verbas do FEDER, estão englobados montantes provenientes do FSE, do FEOGA-O e do IFOP, o que não sucedia com o QCA





II em que a contribuição comunitária era integralmente suportada pelo FEDER. Esta circunstância exige um esforço acrescido por parte das estruturas de gestão dos referidos programas operacionais;

- ◆ A Região de Lisboa e Vale do Tejo encontra-se em regime de “*phasing out*”, o que significa que o apoio é decrescente ao longo do período de 2000 a 2006, concentrando-se cerca de 68,6% dos apoios nos dois primeiros anos, o que implica um esforço e um rigor financeiro acrescidos, durante este período, relativamente aos investimentos na região, por parte do Estado, das empresas e dos particulares.

6. Da análise ao QCA III, à data de 31/12/2000, verificava-se que (cfr. ponto 11.3.1.5.4):

- ◆ Dos cerca de 644,75 milhões de contos de despesa comunitária programada para 2000, foram executados aproximadamente 60,9 milhões de contos, o que significou uma taxa de realização de apenas 9,44%;
- ◆ A taxa de realização mais elevada foi conseguida pelo IFOP (18,5%), seguindo-se o FSE (11,27%) e o FEDER (10,22%). O FEOGA-Orientação foi aquele em que a taxa de realização foi mais baixa, não tendo ultrapassado os 0,26%;
- ◆ A taxa média de execução foi de 17,94%, destacando-se o IFOP com a melhor taxa (95,81%) e o FEOGA-Orientação com a taxa mais baixa (2,7%);
- ◆ Na perspectiva dos compromissos assumidos houve uma melhoria da situação, constatando-se que a taxa média de aprovação se situou nos 52,64% e que o FSE e o FEDER foram aqueles onde se evidenciaram as melhores taxas (cerca de 63% e 57%, respectivamente);
- ◆ Os Eixos 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social” e 3 – “Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país” foram os que apresentaram taxas de realização mais elevadas, de 18,7% e 14,94%, respectivamente;
- ◆ Ao invés, foi nos Eixos 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” e 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional” que as taxas de realização foram mais baixas, 1,09% e 8,28%, respectivamente;
- ◆ A taxa de realização da “Assistência Técnica” foi nula.

7. Face ao exposto, **recomenda-se** que a Comissão de Gestão providencie no sentido do aceleramento da execução do QCA III. Para o efeito, torna-se necessário:

- ◆ Analisar regularmente a informação relativa ao grau de celeridade dos processos da análise e decisão final sobre as candidaturas, dos pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores, relativamente a todas as intervenções operacionais integradas no QCA III, e emitir, com o acordo da Comissão de Coordenação do QCA III, as normas e orientações aos gestores que forem necessárias para ultrapassar eventuais atrasos ou bloqueios daqueles processos. Com efeito, do grau de celeridade destes processos depende também um nível de execução financeira suficiente para impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no n.º 2 do art. 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho;

- ◆ Verificar regularmente a execução financeira do total do investimento previsto para a região de Lisboa e Vale do Tejo - o PORLVT e os PO sectoriais no que ao âmbito geográfico desta região se referem - atento o regime de “*phasing out*” em que esta se encontra, especialmente no que respeita às autorizações orçamentais relativas aos anos de 2000 a 2002, e emitir, com o acordo da Comissão de Coordenação do QCA III, as normas e orientações que eventualmente se mostrem necessárias para assegurar suficientes taxas de execução financeira daquelas IO, tendo em conta que estas verbas representam cerca de 68,6% do total da despesa pública prevista para o período de programação do QCA III. O elevado volume financeiro destas verbas e a possibilidade de perda de verbas comunitárias em caso de insuficiente execução financeira, decorrente do preceituado no n.º 2 do art. 31.º do Regulamento anteriormente citado, tornam esta verificação fulcral;
  - ◆ Garantir um acesso alargado aos dados constantes dos sistemas de informação dos vários fundos comunitários e IO, que permita detectar a origem de eventuais situações de atraso ou bloqueio na execução financeira das intervenções operacionais e emitir normas e orientações tendentes à sua correcção;
  - ◆ Garantir que os sistemas de informação dos fundos comunitários e das IO se encontrem operacionais com a brevidade possível e que dos mesmos constem, designadamente, os campos necessários ao controlo dos tempos médios de análise de candidaturas e pedidos de pagamento, dos pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores, relativamente a todas as IO integradas no QCA III, de modo a permitir a detecção de factores de morosidade prejudiciais à obtenção de taxas de execução financeira suficientes.
8. Relativamente ao desenho do QCA III e no sentido de evitar que se gerem situações de potencial ineficiência do respectivo sistema de gestão e controlo, **recomenda-se** ainda à respectiva Comissão de Gestão que:
- ◆ Analise os procedimentos de gestão e controlo instituídos no âmbito dos PO regionais, especialmente no que respeita aos três Fundos estruturais, que nos anteriores Quadros Comunitários não financiavam os Programas homólogos, isto é, o FSE, o FEOGA-O e o IFOP, atento o risco adveniente da inexperiência das respectivas estruturas de gestão e controlo de 1.º nível neste âmbito. Um especial enfoque deve ser dado à gestão e ao controlo no Eixo 3 destes PO, tendo em conta quer a inovação constituída pelas intervenções da administração central regionalmente desconcentradas, quer o facto de este Eixo ter, em qualquer dos PO regionais do Continente, um peso financeiro superior a 50% do volume financeiro dos mesmos, quer ainda a multiplicidade das entidades envolvidas e a inerente necessidade acrescida de coordenação;
  - ◆ Zele pelo cumprimento, no âmbito do Sistema Nacional de Controlo, em termos qualitativos e quantitativos, dos níveis mínimos de controlo previstos no art. 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, ou de níveis superiores que venham a ser definidos no âmbito do referido Sistema.
9. A análise por fundo e instrumento financeiro da despesa pública total relativa ao QCA II, no período 1994/2000, permitiu as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.1.6):



- ◆ Da despesa pública total acumulada (4.217,8 milhões contos), cerca de 69% traduziu-se em despesa pública comunitária, correspondendo o esforço nacional a 1.291 milhões de contos;
  - ◆ O FEDER é o fundo que detém maior peso na despesa comunitária acumulada (63,6%), seguido do FSE (22,3%), do FEOGA-Orientação (12,8%) e, por último, do IFOP (1,2%);
  - ◆ Em termos globais, o Eixo 2 é o que revela maior peso (40,7%) na despesa comunitária acumulada, seguido dos Eixos 4 (22,3%), 1 (21,5%) e 3 (8,7%);
  - ◆ As Iniciativas Comunitárias representam 6,2% no total da despesa comunitária.
10. Da análise ao Fundo de Coesão I, no período 1993-2000, retiraram-se as seguintes conclusões (cfr. ponto 11.3.1.7.1):
- ◆ A despesa global executada ascendeu a 817,8 milhões de contos, estando-lhe associado um esforço nacional de 261,9 milhões de contos;
  - ◆ A taxa de realização global foi de 95,9%;
  - ◆ A taxa de realização comunitária foi de 95,4%, destacando-se o sector dos transportes (98,4%) relativamente ao sector do ambiente (92,5%);
  - ◆ A orientação que apontava para um equilíbrio adequado dos investimentos entre ambiente e transportes ficou próxima de ser alcançada, representando em termos de execução o sector dos transportes 51% e o do ambiente 49%.
11. A análise do Fundo de Coesão II, no ano 2000, permitiu extrair as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.1.7.2):
- ◆ O ano de 2000 foi o ano de arranque do novo período do Fundo, tendo sido concentrados esforços na revisão do quadro legal aplicável e dos procedimentos de gestão e controlo, que culminaram com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/00, de 18 de Agosto, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/00, de 6 de Dezembro;
  - ◆ As aprovações de projectos apenas ocorreram no final do ano de 2000, à excepção do projecto designado “Terminal Multipurpose de Sines”, cuja aprovação teve lugar em 31 de Outubro de 2000, o que provocou a transição dos pagamentos para o ano subsequente, pelo que não foi disponibilizada informação relativamente à despesa executada;
  - ◆ O montante total comprometido foi equivalente à utilização integral da quota anual relativa a Portugal – 90,3 milhões de contos (450.771 mil euros) – com a seguinte distribuição:
    - 54,62 milhões de contos (272.461 mil euros) em projectos de transportes;
    - 35,40 milhões de contos (176.587 mil euros) em projectos de ambiente;
    - 0,35 milhões de contos (1.723 mil euros) relativo a uma acção de assistência técnica do Fundo de Coesão II.
12. No âmbito do FEOGA-Garantia a despesa executada em 2000 ascendeu a aproximadamente 133,6 milhões de contos, verificando-se que cerca de 56% das ajudas concedidas se concentravam em apenas três OCM – Culturas Arvenses, Desenvolvimento Rural e Carne de Bovino (cfr. ponto 11.3.1.8).

4. *Avaliação global dos resultados da execução dos Programas Operacionais Regionais – PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA, e PROA – QCA II*

1. Enquadramento dos PO no PDR e QCA II

O PDR 1994/99 definiu os objectivos estratégicos que serviram de base à aprovação do QCA II, os quais foram desenvolvidos em quatro eixos prioritários e operacionalizou-se, nomeadamente, através de intervenções específicas em cada uma das sete regiões portuguesas: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira. Foram auditados os cinco PO do Continente, a saber: PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA, integrados no Eixo 4 – “Fortalecer a Base Económica Regional”.

O montante global do investimento destes PO previsto nas Decisões Iniciais ascendeu a 2.068.393 mil euros, correspondendo 99,1% a despesa pública, na qual o financiamento comunitário tem um peso de 74%. Este investimento representou 47% do previsto para o Eixo 4 e aproximadamente 8% do QCA II – excluindo as Iniciativas Comunitárias (cfr. ponto 11.3.2.2.1).

2. Complementaridades com outros programas

A despesa pública total, no âmbito do FEDER, ascendeu a 2359,7 milhões de contos nas cinco regiões do Continente, o que representa 81% no total da despesa pública executada por este fundo no QCA II (2 888,8 milhões de contos);

Pela análise da despesa pública total associada ao FEDER no Continente, verifica-se que a Região de Lisboa e Vale do Tejo foi a mais beneficiada (41,44%), seguida da Região do Norte (30,75%), do Centro (17,27%), do Alentejo (7,09%) e do Algarve (3,44%);

O maior investimento infraestrutural foi evidenciado no Eixo 2 – “Reforçar os Factores de Competitividade da Economia”, com cerca de 49% do total da despesa executada, com destaque para os Sub-programas Transportes e Indústria, que representam 21,17% e 14,44%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

3. O sistema de informação de base informática

O sistema SIDReg foi implementado como ferramenta destinada ao acompanhamento e monitorização da execução dos PO, com vista a possibilitar uma análise contínua dos níveis de execução financeira e física dos projectos.

Este sistema apresenta um conjunto de pontos fortes e fracos dos quais se destacam (cfr. ponto 11.3.2.4.2):

◆ Pontos fortes:

- O SIDReg demonstrou ser seguro e com possibilidade de garantir um sistema de controlo interno adequado;
- Os controlos de entrada de dados implementados mostraram-se adequados, detectando transacções não autorizadas, incompletas e duplicadas e controlando-as até serem corrigidas. Só os dados completos e autorizados são aceites.



## Tribunal de Contas

---

- O sistema permitiu a existência de segregação de funções, o que passa por uma atribuição de perfis adequados e eficazes a cada tipo de utilizador do sistema informático.
- ◆ Pontos fracos:
  - Com excepção do PRONORTE, os perfis atribuídos não eram por vezes adequados às reais funções dos utilizadores;
  - O SIDReg dispõe de um vasto número de *outputs* predefinidos, muitos deles só disponíveis em papel, não sendo possível disponibilizar parte da informação em suporte magnético;
  - O sistema revelou-se limitado para obter *outputs* que relacionem determinadas tabelas com sub-totais e quebras de vária ordem, sendo necessário, para obter o resultado desejado, realizar o tratamento com outras ferramentas informáticas;
  - Não existe informação sobre os objectivos da Decisão Inicial/Documento Técnico, o que impossibilita uma análise e acompanhamento automáticos da eficácia;
  - O histórico das alterações feitas à informação dos projectos (ex. reprogramações) é muito limitado ou mesmo inexistente, não sendo possível obtê-lo em suporte magnético, o que impossibilita a realização de algumas análises. Só é possível aceder a estas alterações mediante suporte papel.

Neste contexto, **recomenda-se** que, ao nível do sistema informático, sejam garantidos:

- ◆ A existência de uma atribuição de perfis adequada a cada tipo de utilizador, assim como uma política de sensibilização dos utilizadores no sentido de não divulgarem a sua *password*/senha;
- ◆ O processamento completo e aritmeticamente exacto dos resultados, incluindo os dados gerados, correctamente classificados e devidamente armazenados. Os controlos de processamento devem garantir que os dados são adequadamente processados, que todos os dados são processados apenas uma vez e que os processos de tratamento e arquivo são aplicados apenas a dados válidos;
- ◆ Controlos de saída de dados que assegurem o resultado correcto, completo e produzido atempadamente, de acordo com as expectativas do utilizador final, e o acesso/distribuição dos *outputs* apenas extensivo a utilizadores autorizados. Os *outputs* devem chegar a todas as pessoas a quem se destinam e apenas a estas;
- ◆ Uma análise de eficácia, bem como um adequado acompanhamento da execução, contemplando informação relativa aos objectivos/metast a atingir, devendo existir uma correspondência entre as metas e os objectivos definidos para os programas e os indicadores residentes no sistema de informação;
- ◆ A permanência do histórico das alterações realizadas no sistema, a fim de não se perder todo o percurso da execução dos projectos;
- ◆ Uma efectiva actualização da correspondente informação física, sempre que se actualize a informação financeira;
- ◆ A disponibilização de todos os *outputs* predefinidos em suporte magnético.

#### 4. Financiamento dos PO

Ao longo do período de execução dos PO ocorreram reprogramações da despesa pública inicialmente aprovada, de cariz exclusivamente financeiro, nomeadamente através de ajustamentos dos respectivos planos financeiros, os quais passaram a contar com 2337.795 mil euros, que se traduziram num reforço de verbas de 269.402 mil euros (13% do inicialmente programado).

Como fontes de financiamento dos PO foram previstas: a nível comunitário, o FEDER (72%) e, a nível nacional, as Autarquias Locais (21%), o OE (4%) e as Empresas Públicas e Outras (3%) (cfr. ponto 11.3.2.5.1).

#### 5. Caracterização do investimento

No âmbito dos cinco PO do Continente foram executados 4.413 projectos, num total de 467,1 milhões de contos, visando uma população de 10.268.117 habitantes, o que representa um investimento *per capita* de 45,5 contos.

Ao nível das NUT II, o investimento distribuiu-se, por ordem decrescente, da seguinte forma: Norte (33,89%), LVT (24,28%), Centro (22,95%), Alentejo (12,55%) e Algarve (6,33%).

Na Região do Algarve executaram-se os projectos com maior dimensão financeira média (156 529 contos) contrariamente ao registado no Alentejo (71.124 contos).

Tendo em linha de conta o número de habitantes das regiões, verificou-se que a mais populosa, a LVT, registou o mais baixo investimento *per capita* (30 contos), enquanto que o Algarve, a menos populosa, registou o maior investimento *per capita* (75 contos).

Ao nível das NUT III, o investimento beneficiou em primeira linha o Grande Porto (7,37%), seguindo-se o Algarve (6,33%), a Grande Lisboa (6,05%), o Tâmega (5,93%), o Oeste (5,85%), o Médio Tejo (4,83%), a Lezíria do Tejo (4,58%) e Trás-os-Montes (4,40%), na sua maioria sub-regiões do Litoral.

Considerando o número de habitantes, o Alto Alentejo apresentou o maior investimento *per capita*, seguido do Alentejo Central, da Beira Interior Norte, do Baixo Alentejo, do Médio Tejo, da Beira Interior Sul, de Trás-os-Montes, da Lezíria do Tejo, do Pinhal Interior Sul e do Alentejo Litoral, que correspondem na sua grande maioria a sub-regiões do interior menos populosas.

A Sub-região da Grande Lisboa apresentou projectos de maior dimensão média, relativamente às restantes, sendo ainda de destacar os projectos do Algarve, do Médio Tejo, do Oeste, da Península de Setúbal, do Tâmega e do Grande Porto – com uma dimensão média superior a 132.000 contos (cfr. ponto 11.3.2.5.2).

#### 6. Opções de investimento ao nível das NUT II

As opções de investimento dos cinco PO dirigiram-se para o sector dos transportes rodoviários, o qual, relativamente aos restantes, concentrou o maior valor de investimento executado (29,44%). Mereceram ainda particular preferência os sectores do ambiente - esgotos (11,82%), ambiente - água (10,89%) e do desporto (10%). O restante investimento





distribuiu-se pelos outros sectores de actividade e com percentagens bastante reduzidas (cfr. ponto 11.3.2.5.3).

Uma análise destes sectores permite referir o seguinte (cfr. ponto 11.3.2.5.3):

Dos sectores ligados ao ambiente, destacam-se o ambiente - esgotos, com uma execução de 55,1 milhões de contos, a qual se reparte pelas Regiões de LVT (40,59%), do Centro (28,02%), do Norte (21,27%), do Alentejo (7,79%) e do Algarve (2,33%), e o ambiente - água com investimentos executados no total de 50,7 milhões de contos, repartidos pelas Regiões do Norte (41,35%), do Centro (25,60%), de LVT (20,83%), do Alentejo (6,76%) e do Algarve (5,45%).

O sector do desporto, com um investimento executado de 46,6 milhões de contos, teve particular relevância na Região do Norte (40,48%), seguida da Região do Centro (24,18%), de LVT (15,05%), do Alentejo (14,51%) e do Algarve (5,78%).

O sector dos transportes rodoviários foi o que mais se destacou, com uma despesa executada de 137,2 milhões de contos, beneficiando as Regiões do Norte (36,79%), do Centro (26,18%), de LVT (21,07%), do Alentejo (8,05%) e do Algarve (7,91%).

### 7. Os Sub-programas nas Regiões

Em termos globais e no que respeita à distribuição do investimento, o Sub-programa A (investimentos locais) absorveu a maior percentagem (47,75%), o Sub-programa B (investimentos regionais e supramunicipais) executou 45,50%, dos quais 15,29% na Medida 1 (acessibilidades), 18,01% na Medida 2 (ambiente) e 12,20% na Medida 3 (equipamentos sócio-económicos), e o Sub-programa C (investimentos de dinamização económica) executou apenas 6,76%, dos quais 4,65% na Medida 1 (promoção/apoio/dinamização da actividade económica) e 2,11% na Medida 2 (assistência técnica) (cfr. ponto 11.3.2.5.4).

### 8. O Sub-sistema Operacional

Paralelamente ao sub-sistema de gestão financeira, o sub-sistema operacional dos PO forneceu os elementos necessários à avaliação da concretização dos objectivos assumidos pelo Estado membro, permitindo concluir sobre a eficácia dos respectivos programas operacionais.

Todavia, como se verifica pela análise das diversas Decisões Comunitárias e dos Documentos Técnicos, as várias reprogramações de carácter financeiro e temporal não foram acompanhadas de alterações das metas físicas quantificadas, nem da tipologia dos indicadores de realização física (cfr. ponto 11.3.2.6).

O investimento realizado nos vinte indicadores com maior peso, em termos financeiros, corresponde a 73,1% do total. Destes, destacam-se as realizações no âmbito dos indicadores “remodelação de EM/CM” (12,6%), “águas residuais domésticas” (7,8%), “distribuição de água” (7,6%), “construção de piscinas” (5,2%), “construção de rede viária urbana” (5,1%), “construção de EM/CM” (4,8%), “remodelação de rede viária urbana” (3,4%), “arranjos urbanísticos” (3,2%) e “construção de pavilhões/polidesportivos” (3,2%), os quais representam 52,9%, ou seja, mais de metade do volume de investimentos (cfr. ponto 11.3.2.6.2).

9. Avaliação dos resultados dos PO regionais

A não reformulação dos indicadores de realização definidos no PDR levou a que na maior parte das situações analisadas não tenha sido possível estabelecer uma relação entre estes e os indicadores do SIDReg, não tendo, por isso, sido possível, o seu ajustamento.

A comparação entre os indicadores de realização inicialmente definidos e os indicadores do SIDReg utilizados pelos PO para medir a realização física permitiu concluir que:

- ◆ Coexistiram indistintamente indicadores de realização, de resultados e de impacto, em especial, no PORA;
- ◆ Existiu um conjunto de objectivos definidos através dos indicadores quantificados de realização que não foram alvo de qualquer execução;
- ◆ Não foram definidas metas quantificadas num conjunto significativo de indicadores (SIDReg) que traduziam realizações efectivas;
- ◆ Relativamente a um número considerável de indicadores de realização (metas) inicialmente definidos no PDR para todos os sub-programas e medidas, tornou-se muitas vezes impossível estabelecer uma relação com os do SIDReg, por não identificarem nem quantificarem o objecto a medir.

Devido a estas limitações, não foi possível calcular taxas de realização relativamente a uma boa parte dos indicadores.

Concluiu-se ainda existir falta de aderência à realidade e défices de consistência dos indicadores de realização aprovados pela Decisão Inicial, uma vez que determinadas metas foram largamente ultrapassadas, tornando irrealista o apuramento de taxas de realização.

As diferenças entre a estrutura quantitativa e qualitativa inicial da realização física e a utilizada pelo SIDReg impediram muitas vezes a sua comparação.

Esta situação comprometeu a análise de eficácia, só possível se os indicadores iniciais tivessem sido reprogramados de forma a estabelecer uma correspondência clara entre objectivos programados e os indicadores SIDReg utilizados para medir as realizações.

O desajustamento dos indicadores iniciais à realidade e a sua não reprogramação, aliados ao desajustamento face aos indicadores SIDReg, conduziu à impossibilidade de se proceder à análise quantitativa do grau de realização dos objectivos dos PO.

O SIDReg não contemplou a existência de um sub-sistema de avaliação de resultados que servisse as necessidades da Gestão do Programa (cfr. ponto 11.3.2.7).

Face a estas conclusões, **recomenda-se** que:

- ◆ As metas e objectivos definidos para os eixos prioritários e medidas dos programas operacionais regionais sejam consonantes com a realidade (nem subavaliadas nem sobreavaliadas). Esta matéria torna-se especialmente relevante no QCA III, tendo em conta que nele está prevista uma cláusula de reserva de eficiência cujo valor será distribuído pelos programas operacionais do QCA III em função de uma análise a efectuar à eficiência de cada um dos programas operacionais e tendo como base





indicadores de acompanhamento que reflectam a eficácia, a gestão e a execução financeira e afirmam os resultados intercalares pelos seus objectivos iniciais;

- ◆ As metas e objectivos referidos no ponto anterior sejam objecto de ajustamento quando ocorrerem reprogramações financeiras;
- ◆ Haja uma correspondência entre as metas e os objectivos definidos para os Programas e os indicadores residentes no sistema de informação.

### 5. *Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas*

1. As Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) não são, ou, pelo menos, não esgotam as parcerias previstas no Programa Operacional da Economia (POE), verificando-se deficit de clareza e de transparência no seu quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico (cfr. ponto 11.3.3.3.2).

Neste aspecto, **recomenda-se** que o quadro normativo seja interpretado ou clarificado por forma a não excluir as parcerias público-privadas (PPP), não só porque é esse o entendimento de parcerias na comunidade internacional e, portanto, no POE, como também porque as PPP vêm constituindo um poderoso instrumento de política económica, cada vez mais utilizado em países como os Estados Unidos da América, a Inglaterra, a Suécia e a Alemanha e em organizações internacionais como a ONU. As PPP são o veículo mais adequado para fazer mobilizar o capital, a gestão e a técnica privada para sectores até aqui explorados ineficientemente ou menos eficientemente pela Administração Pública.

2. O Plano Estratégico das PIP sobrepõe-se aos planos de actividades dos organismos competentes coordenadores (OCC), não tendo existido o cuidado de aprovar directrizes específicas para as PIP no seio de cada OCC. O processo de triagem das propostas de ideia foi afectado pela falta, nos OCC, de critérios específicos para as PIP, resumindo-se o critério de triagem inicial das propostas de ideia à sua inserção no Plano de Actividades do OCC, acabando as dotações orçamentais para as parcerias por reforçar, muitas vezes, os orçamentos correntes dos OCC (ICEP, IAPMEI, DGCC e DGT) (cfr. ponto 11.3.3.3.3).
3. É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários.

**Recomenda-se** que na revisão do Regulamento das Parcerias e Iniciativas Públicas - PIP (aprovado pela Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto) se preveja e se regule o procedimento negocial inicial em que o promotor privado apresenta uma proposta a uma entidade pública ou em que uma entidade pública delibera apresentar uma proposta, de molde a que fiquem asseguradas no processo a não-discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria (cfr. ponto 11.3.3.3.4).

4. Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis, sendo questionável a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos (cfr. ponto 11.3.3.3.6).

Acresce que o limite dos incentivos a fundo perdido para certas despesas, nomeadamente para intangíveis, feiras, exposições e desfiles, parece excessivo face ao regime comunitário aplicável às PME que o fixa em 50% e, ainda assim, só para a primeira participação (cfr. ponto 11.3.3.3.7).

Nesta matéria **recomenda-se** que:

- ◆ Seja procurado um maior equilíbrio nos fundos aplicados segundo os vários objectivos definidos para as parcerias;
- ◆ Não seja excluída a contratualização de incentivos pela rentabilidade adicional induzida em anos subsequentes. Esta é, aliás, uma boa forma de controlar e avaliar o sucesso dos projectos;
- ◆ Se proceda à redução dos incentivos, relativamente ao previsto, segundo o grau de insucesso dos projectos, assim se responsabilizando mais seriamente os parceiros na análise da sua viabilidade;
- ◆ Os custos dos serviços prestados pelos Organismos Competentes Coordenadores - OCC sejam estimados e imputados aos projectos.

5. O acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos não é fiável (cfr. ponto 11.3.3.3.8).

**Recomenda-se** que, quando os documentos de quitação sejam OPI – Ordens de Pagamento Internacional – ou cheques, deva ser anexa ao dossier de despesa uma declaração de um responsável que ateste terem sido passados em nome do emitente da factura. Em nenhuma circunstância devem ser efectuados pagamentos sem factura ou documento que a substitua e/ou sem recibo, salvo nos casos legalmente permitidos. A identificação das facturas e recibos na listagem de despesas deve ser completa e atempada.

6. A avaliação dos projectos não é fiável. A economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos investidos nos projectos não é estimada ou as estimativas existentes são meramente qualitativas (cfr. ponto 11.3.3.3.9).

**Recomenda-se** que as avaliações, intermédia e final, dos projectos sejam rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou pelo menos sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto. Deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rendibilidade. Estes devem ser sancionados e fiscalizados pela Área de Fiscalização do POE.

7. No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento adequado da área de fiscalização do POE (cfr. ponto 11.3.3.3.11).

**Recomenda-se** que sejam estabelecidas normas de controlo interno que assegurem um acompanhamento e controlo sobre a economia, eficiência e eficácia das despesas elegíveis e não elegíveis dos projectos, incluindo a responsabilização nominal pela selecção de fornecedores e prestadores de serviços. Devem ser efectuadas, pontual e aleatoriamente, análises de eficiência sobre a selecção de fornecedores e prestadores de serviços e sobre os preços e quantidades dos serviços e bens consumidos.

A competência e os meios da área de fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP) devem ser reforçados, em particular, a competência técnica, a iniciativa e a dinâmica. Deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação dos projectos; pontualmente deve promover auditorias internas, atravessando diversos projectos em cada etapa da sua execução.



8. É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP, com base nos seguintes pressupostos: exclusão das PPP do âmbito das PIP reduzindo-as a “cost center”, com taxas de comparticipação das despesas que chegam aos 100%; deficiências na avaliação dos projectos, na definição das baterias de indicadores, no controlo de execução e de custos e ausência de controlo interno sobre áreas de risco (cfr. ponto 11.3.3.3.12).

### **SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL**

## **XII – SEGURANÇA SOCIAL**

### **A) Âmbito da Verificação**

O Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2000 (CSS/00), incidiu essencialmente nos seguintes aspectos:

1. Síntese do enquadramento jurídico e institucional do sistema de Segurança Social, bem como a sua inserção na dinâmica de mudança em curso.
2. Análise da execução orçamental, conforme decorre da Conta de Execução Orçamental e da evolução das principais receitas e despesas, bem como das fontes de financiamento do sistema, e respectivas aplicações de fundos, em função dos regimes que o integram.
3. Tendo em especial atenção as operações de consolidação inerentes, apreciação do Balanço e da Demonstração de Resultados Líquidos, assim como a avaliação do comportamento das componentes patrimoniais mais significativas e das principais rubricas.
4. Abordagem mais detalhada de alguns temas considerados como estratégicos para a avaliação do sistema actual, e perspectivas futuras, como sejam as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido, as dívidas à segurança social e os patrimónios financeiro e imobiliário, tomando como base os dados e informações obtidas tendo em vista, especificamente a elaboração do Parecer, bem como os resultados e opiniões concitados por via de diversas auditorias levadas a cabo pelo Tribunal de Contas.

### **B) Conclusões e Recomendações**

#### *1. Enquadramento jurídico e institucional*

1. O sistema de segurança social continua em fase de transição, mas as alterações neste domínio não justificam uma abordagem substancialmente diversa da que tem sido realizada em anteriores Pareceres, pois no que refere ao processo orçamental continuou em vigor a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e quanto ao processo contabilístico as demonstrações financeiras tiveram ainda como suporte o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS) (cfr. ponto 12.1).

2. Em conformidade, o TC tem de manter a opinião de que, em 2000, subsistia, no sistema da Segurança Social, um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, bem como, a parte das regras, métodos e princípios contabilísticos adoptados, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial, quando em cotejo com os princípios de contabilidade geralmente aceites (cfr. ponto 12.1).
3. O enquadramento institucional do sistema tem vindo a ser alterado por diversos diplomas, assentando essencialmente em seis institutos de âmbito nacional. Apesar destas alterações de fundo, no que respeita à conta consolidada das diversas instituições de Segurança Social, que corresponde à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, o universo de consolidação não sofreu qualquer modificação em 2000 (cfr. ponto 12.1).
4. Considerando-se extemporâneo emitir qualquer juízo de valor em termos da eficácia das medidas tomadas e em curso, tem de referir-se que a transferência de atribuições no domínio estatístico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) para o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), com efeitos a partir do 2.º semestre de 1999, ainda não trouxe, no que respeita a alguns dados essenciais para a análise da evolução do sector, uma melhoria do sistema de informação, podendo até indiciar-se uma efectiva perda qualitativa nomeadamente quanto ao universo de contribuintes e beneficiários, assim como relativamente aos elementos básicos que possam permitir avaliar os resultados das políticas activas de emprego. **Recomenda-se** a tomada de medidas para colmatar as deficiências apontadas (cfr. ponto 12.1).

## 2. O Orçamento e a Conta

1. O Decreto-Lei n.º 140/00, que contém as normas para a execução do OSS/00, foi publicado a 14 de Julho, produzindo, em conformidade com o seu art.º 20.º, efeitos desde o início do ano, o que implicou, como habitualmente, o decurso de mais de seis meses durante os quais a execução orçamental se efectuou sem os necessários requisitos legais. Verifica-se uma contradição em relação ao Decreto-Lei n.º 70-A/00, de 5 de Maio, que aprovou a execução orçamental do OE, apenas com produção de efeitos a partir de 10 de Abril (cfr. ponto 12.2.2).
2. Como alteração em relação ao orçamento inicial, destaca-se a que diz respeito à transferência para o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), como entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), tendo com inscrição orçamental “parte do saldo de execução orçamental da segurança social do ano de 1999”. Mais uma vez, não se emitindo qualquer juízo de valor que ponha em causa a existência de saldos finais de execução orçamental, critica-se o facto de estes serem meramente convencionados, não reflectindo a realidade que pretendem espelhar e demonstrando, assim, que, nesta matéria, o processo orçamental do sistema de segurança social não está de acordo com critérios de rigor (cfr. ponto 12.2.3).
3. Estando previsto na Lei o ressarcimento do OSS por parte do OE, no que respeita ao adiantamento de fundos efectuado pelo primeiro para prover a indemnizações de trabalhadores contempladas no “Acordo Global entre o Estado Português e o Grupo Grão-Pará”, a LOE/00, no seu art.º 35.º, vem reforçar e enquadrar a legislação já existente sobre o assunto, conferindo ao Governo autorização para transferir a verba em questão do OE para o OSS, em conformidade com o n.º 2 do art.º 17º do Decreto-Lei de execução orçamental de 1999. O valor em questão, 2.162 milhares de contos, tinha mesmo sido inscrito como receita na CSS/99, facto que tinha conduzido, no Parecer antecedente, à opinião de que,



## Tribunal de Contas

---

neste particular, a Conta não espelhava a realidade. No entanto, esta situação ainda não tinha sido sanada no exercício ora em análise, só o sendo em 2001, de acordo com informação do IGFSS, que informou ainda “desconhecer o motivo pelo qual a regularização não ocorreu durante o exercício de 2000” (cfr. ponto 12.2.4).

### 3. Execução Orçamental

1. Em contraste com o exercício anterior, as receitas arrecadadas pelo sistema da SS, em 2000, foram inferiores ao valor orçamentado em cerca de 92,8 milhões de contos, ou seja, - 3,6%, pois apesar das receitas correntes terem registado uma execução positiva (mais 14,9 milhões de contos) a sua reduzida expressão não foi suficiente para colmatar o desvio verificado, que se deveu essencialmente às receitas de capital, cerca de - 20,7 milhões de contos, e às transferências de capital - 80,4 milhões de contos, com execuções respectivamente de 37,4% e 56,0%, o que se justifica por uma orçamentação excessiva no que respeita à conta “Empréstimos obtidos” e às transferências provenientes do FSE (cfr. ponto 12.3.1.1).
2. O total das receitas, em 2000, superaram os 2,5 mil milhões de contos, tendo aumentado em relação ao exercício transacto em cerca de 197,3 milhões de contos (8,5%). Esta variação teve subjacente o aumento nas receitas (9,6%) e das transferências correntes (13,0%). Esta evolução positiva teve mais uma vez como vectores fundamentais, nas receitas correntes, as contribuições e nas transferências correntes, o apoio do OE. Por sua vez, as transferências de capital prosseguiram uma tendência descendente, centralizada no comportamento dos fundos provenientes do FSE (cfr. ponto 12.3.1.2).
3. Mais especificamente:
  - ◆ As contribuições, aumentaram de 1.221,3 milhões de contos em 1996 para 1.758,1 milhões de contos em 2000, tendo crescido neste último ano cerca de 9,2%, relativamente ao ano anterior, atingindo 69,8% do total das receitas do sistema;
  - ◆ As transferências do OE aumentaram de 327,3 milhões de contos em 1996 para 491,0 milhões de contos em 2000, o que representou um incremento de 20,1% de 1999 para 2000, tendo atingido nesse mesmo ano a sua proporção máxima (19,5%) no total das receitas (cfr. ponto 12.3.1.3).
4. Em 2000, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 92,9%, notando-se que todas as componentes da despesa registaram montantes inferiores aos inscritos no orçamento, com destaque para os movimentos de capital, nomeadamente as transferências de capital, com uma execução de 63,2%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 138,5 milhões de contos, aspecto associado às despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE (cfr. ponto 12.3.2.1).
5. As despesas totais processadas em 2000 cresceram relativamente a 1999 cerca de 158,8 milhões de contos, ou seja, 6,8%, facto que representa um abrandamento em relação ao incremento verificado no exercício transacto (9,3%). Dada a sua posição relativa no conjunto, a evolução das despesas correntes (mais 9,5%) teve uma influência decisiva no crescimento das despesas totais, que beneficiou, no entanto, da diminuição das transferências de capital em 50,0 milhões de contos, ou seja, - 17,4% (cfr. ponto 12.3.2.2).

6. Da análise dinâmica da despesa, no quinquénio 1996-00 destaca-se o seguinte:
- ◆ As prestações sociais mais significativas são as pensões, que no seu conjunto atingiram em 2000, 1.405,1 milhões de contos, ou seja, 59% do total das despesas e transferências, um pouco abaixo do máximo do período (60,0% em 1997), mas acima dos anos de 1998 e 1999. Em valores absolutos verificou-se um crescimento persistente ao longo do período;
  - ◆ As despesas com fins de acção social têm vindo a apresentar um crescimento significativo o que conduziu a que, em 2000, o respectivo conjunto tivesse ultrapassado os subsídios de desemprego, passando, de 1996 para 2000, de, respectivamente, 96,3 milhões de contos para 169,0 milhões de contos, ou seja, uma proporção de 5,5% e 7,1% das despesas e transferências totais;
  - ◆ A tendência para um decréscimo dos valores atribuídos aos subsídios de desemprego, que tinha sido detectada até 1998 foi contrariada pelos aumentos registados em 1999 e 2000, atingindo neste último ano 161,1 milhões de contos, tendo no entanto uma menor posição relativa nos últimos três anos em análise (6,6% a 6,8%);
  - ◆ As despesas relativas ao abono de família/subsídio familiar e subsídios de doença, apresentaram em 1999 e 2000 valores semelhantes, ou seja, respectivamente, cerca de 91,4 milhões de contos e 89,7 milhões de contos em 2000 (cerca de 3,8% para ambos). Mas enquanto no primeiro caso a tendência foi de crescimento em termos absolutos, no respeitante aos subsídios de doença a orientação, até 1999, era inversa, embora desmentida em 2000, no qual se registou um aumento ligeiro;
  - ◆ Os gastos de estrutura do sistema, ou seja, as despesas de administração, que são imputadas proporcionalmente a cada um dos regimes que servem, revelam, em valor absoluto, um crescimento continuado ao longo do período (64,2 milhões de contos em 2000), apesar de uma posição relativa constante (2,7% a 2,8%);
  - ◆ O rendimento mínimo garantido, iniciado em 1996 e que tinha registado um crescimento assaz acentuado até 1999, em 2000 diminuiu a sua despesa em 2,1 milhões de contos;
  - ◆ As despesas correntes remanescentes - outras - onde predominam outras prestações sociais não referidas anteriormente, têm crescido em valor absoluto (atingindo 75,9 milhões de contos em 2000), representando em termos relativos entre 2,8% (1996) e 3,2% (2000) do total da despesa;
  - ◆ As transferências correntes para emprego e formação profissional, com origem no OSS, têm evidenciado uma evolução sempre crescente em termos absolutos (82,6 milhões de contos), enquanto que as transferências de capital para formação profissional, com base no apoio do Fundo Social Europeu, têm apresentado um cariz bastante irregular, tendo sofrido um decréscimo muito significativo em 2000 (69,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.3.2.3).
7. Como em Pareceres anteriores deve acentuar-se a falta de rigor orçamental e contabilístico de que se revestem os saldos das CEO, com destaque para a sua componente consignada ao IGFCSS (FEFSS), que tem vindo a ser objecto de sucessivas alterações orçamentais desde 1997, bem como das limitações que advêm das diferenças de conceito inerentes ao apuramento das receitas e despesas (cfr. ponto 12.3.3.1).
8. Tal como nos anos anteriores, também em 2000 se verifica que as receitas correntes são inferiores às despesas correntes, o que conduziria a um défice global caso não ocorressem as transferências do OE. Deve realçar-se no entanto que as despesas correntes englobam uma





## Tribunal de Contas

---

parte substancial relativa a outros regimes de segurança social que não o regime geral, que, por imperativo legal, devem ser total ou parcialmente financiadas pelo OE (cfr. pontos 12.3.3.1 e 12.3.3.2).

9. No que se refere às taxas de crescimento médio anual das receitas e despesas em geral e das principais receitas e despesas em particular (incluindo transferências), de 1996 para 2000, apurou-se o seguinte:
  - ◆ A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,6%, situou-se 0,3% acima da mesma taxa quanto às despesas;
  - ◆ As contribuições e as transferências do OE aumentaram respectivamente 7,6% e 8,7%, evidenciando portanto uma evolução a ritmo mais elevado quando em comparação com o total das receitas e transferências, o que se explica pelo comportamento das restantes componentes da receita - 0,9%;
  - ◆ Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), deve destacar-se que as despesas com acção social (11,9%) continuam a aumentar a uma taxa superior à média geral;
  - ◆ Nota-se ainda, que as despesas administrativas do sistema tiveram uma evolução paralela às despesas e transferências totais, enquanto os subsídios de desemprego e familiar cresceram mais moderadamente, tendo-se registado por outro lado uma ligeira descida nos subsídios de doença (cfr. ponto 12.3.3.3).
10. A proporção em relação ao PIB das receitas, despesas e transferências totais do sistema revelou, na década em questão, tendência para aumento, embora a ritmo relativamente suave, nomeadamente nos últimos cinco anos (cfr. ponto 12.3.3.4).
11. O enquadramento legal do sistema, do ponto de vista do seu financiamento, continuou a ser dado pela Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, e diplomas complementares supervenientes. Assim, como fontes de financiamento figuram as receitas do próprio regime geral, do OE, do exterior (principalmente FSE) e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (incluindo o FSS), às quais correspondem os seguintes valores em 2000: 1,9 mil milhões de contos provindos do RG (75,2%), 507,3 milhões de contos transferidos do OE (20,1%), 110,5 milhões de contos oriundos do exterior (3,9%) e 17,7 milhões de contos participados pela SCML (0,7%) (cfr. ponto 12.3.4.2.1).
12. As receitas imputáveis ao regime geral, ou seja, as receitas próprias do sistema, chegaram, em 2000, aos 75,2% do total das receitas, atingindo-se deste modo uma situação em que as “contribuições” financiaram  $\frac{3}{4}$  do sistema, enquanto o Estado financiou pouco mais de 20%. Verifica-se por outro lado, uma tendência para a concentração nestas duas fontes de financiamento (cfr. ponto 12.3.4.2.1).
13. As receitas próprias do regime geral, não só cobriram as suas próprias despesas, bem como financiaram despesas do Regime Especial de Segurança Social da Actividades Agrícolas (RESSAA), acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e ainda as incluídas no conjunto “diversos”, devendo, ainda, salientar-se o retorno ao sistema da segurança social de 4,5 milhões de contos, correspondente ao défice registado em 1999 no RMG que tinha sido financiado pelo regime geral (cfr. ponto 12.3.4.2.2).



14. As transferências do OE por intermédio do MTS (491 milhões de contos em 2000) prevalecem em relação às restantes e, tendo em atenção a respectiva ordem de importância, ordenam-se da seguinte forma quanto à respectiva aplicação: regimes não contributivos e equiparados, RESSAA, acção social, rendimento mínimo garantido e o próprio regime geral, dada a obrigação legal de o Estado garantir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários, incluído no regime geral. De 1999 para 2000, é de salientar o forte crescimento das verbas afectas ao rendimento mínimo garantido, cerca de 66,6%, o que corresponde, em termos absolutos, a um aumento de 25 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.4.2.3).
15. 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, tendo sido a respectiva comparticipação de 74,3% em 2000, taxa inferior aos exercícios transactos (cfr. ponto 12.3.4.2.3).
16. As transferências do exterior cingiram-se praticamente aos apoios à formação profissional oriundos do FSE (98,8 milhões de contos), notando-se mesmo neste caso um decréscimo acentuado de ano para ano (cfr. ponto 12.3.4.2.4).
17. As transferências providas da SCML (incluindo FSS), cifraram-se, no exercício ora em análise, em 17,7 milhões de contos, continuando a ter como destino privilegiado o financiamento da Acção Social. Apesar dos fundos com origem na SCML terem aumentado, esse aumento não foi suficiente para colmatar a descida global, explicada pelo decréscimo de quase 2 milhões de contos registado nas receitas com origem no FSS (cfr. ponto 12.3.4.2.5).

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

1. As CSS, incluindo o Balanço e DRL, são contas consolidadas por via do método de consolidação integral. O respectivo processo engloba um conjunto de ajustamentos e regularizações, parte dos quais consubstanciados em documentos de suporte e outra parte não, ou seja, puramente extra-contabilísticos, facto que tem suscitado 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, bem como a elaboração de um “Manual de Consolidação” que integrasse todos os procedimentos seguidos. Estas práticas permitiriam mais cabalmente, de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, a observação, de forma mais clara e objectiva, das operações de consolidação efectuadas e o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas. Não tendo sido estas recomendações acatadas, justifica-se plenamente a **manutenção da recomendação** em questão no que ao presente Parecer se refere e reiterar que os condicionalismos apontados não permitem que o TC possa formular um juízo sobre as operações de consolidação (cfr. pontos 12.4.1 e 12.4.2).
2. O Activo (líquido), no valor de 890,9 milhões de contos, em 2000, cresceu, de 1999 para 2000, 73,7 milhões de contos (9,0%), enquanto no período transacto tinha registado um aumento de apenas 15,1 milhões de contos. O mesmo aconteceu com o Passivo, pois este cresceu cerca de 47%, correspondente a uma variação absoluta de 42,9 milhões de contos, em função do aumento das responsabilidades financeiras do sistema. Como reflexo do significativo aumento do Activo no período em análise, a Situação Líquida cresceu 4,2%, isto é cerca de 30,8 milhões de contos, enquanto que em 1999 esse facto se tinha devido ao decréscimo do Passivo (cfr. ponto 12.4.3).



3. Manteve-se a estrutura do Activo (líquido), continuando a ser a sua parcela, mais significativa os “Créditos a curto prazo” (604,6 milhões de contos), ou seja, 67,9% do seu total. Seguem-se as “Disponibilidades” e o “Imobilizado Corpóreo”, com valores respectivamente de 228,7 e 45,6 milhões de contos (líquido de amortizações), correspondentes a, respectivamente, 25,7% e 5,1%. O Activo restante atinge cerca de 12,0 milhões de contos e constitui 1,3% do agregado patrimonial em questão. O significativo aumento do Activo (líquido), 73,7 milhões de contos, explica-se essencialmente pelo facto de a rubrica “Créditos a curto prazo” ter crescido em termos absolutos 64,0 milhões de contos, ou seja 11,8% (cfr. ponto 12.4.3.1).
4. Em contraste com o período de 1998/99, de 1999 para 2000, as componentes do Passivo registaram, de modo geral, com poucas excepções, um aumento significativo, com relevo para a rubrica “Credores p/ financiamentos e participações - Organismos estrangeiros”, que aumentou em relação a 1999, cerca de 27,4 milhões de contos, ou seja 256,7%. Deve referir-se que esta rubrica diz respeito a transferências de origem externa, que, no final do exercício em análise, não tinham sido utilizadas (cfr. ponto 12.4.3.2).
5. A Situação Líquida tem vindo a denotar tendência de crescimento, pois registou, em 2000, um aumento de cerca de 30,8 milhões de contos, tendo a variação ocorrida resultado essencialmente do reforço da “Reserva Geral do Sistema” em cerca de 57,3 milhões de contos, contrabalançado, no entanto, pela quebra verificada nos Resultados correntes, em cerca de - 29,6 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.3.3).
6. Uma das componentes da Situação Líquida são as reservas matemáticas, que se mantêm inalteradas desde 1989, com um valor de 28.386,4 milhares de contos, totalmente imputáveis ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, que sucedeu, a partir de 1 de Junho de 1999, à extinta Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais. O Centro em questão foi objecto de uma auditoria por parte deste Tribunal, relativamente à gerência de 1999, a qual não teve qualquer referência no Parecer sobre a CSS/99, dado que o respectivo relatório não foi aprovado em tempo útil para tal. Nesta auditoria foram detectadas diversas deficiências em termos de gestão e no que respeita ao respectivo controlo interno, as quais afectaram a fiabilidade das demonstrações financeiras relativas à referida gerência, conduzindo à emissão de um juízo desfavorável sobre as mesmas. Da mesma decorrem as seguintes constatações que se mantêm quanto a 2000:
  - ◆ Quanto às reservas matemáticas, para além da sua falta de reforço desde 1990, constatou-se que a sua contabilização, até 1989, não teve por base o adequado cálculo actuarial legalmente determinado. Deve referir-se que, no quadro das leis em vigor (n.º 2 do art.º 30.º do DL n.º 160/99, de 11 de Maio, e n.º 2 do art.º 4º do DL n.º 199/99, de 8 de Junho), deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional (cfr. ponto 12.4.9.3);
  - ◆ Por outro lado, a lei consigna ao Centro para efeitos de cobertura dos riscos de doença profissional, 0,5% da Taxa Social Única, verificando-se que:
    - A imputação deste proveito na contabilidade do Centro (independentemente de uma pequena parte, proveniente da Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários, ser cobrada directamente) é feita por estimativa, a partir da comunicação pelo IGFSS, no início (Janeiro ou Fevereiro) de cada ano (n) da relação dos montantes de

contribuições cobradas no ano n-2, o que leva a que a execução do orçamento e respectiva prestação de contas se baseie em estimativas;

- Por sua vez o montante anualmente transferido pelo IGFSS não corresponde aos valores que são legalmente imputáveis ao Centro, pois tais transferências são efectuadas com base em previsões de despesas (orçamentos de tesouraria) e consequentes requisições de fundos (como aliás acontece em relação às restantes instituições do sistema), resultando, assim, diferenças, cujo valor fica em poder do IGFSS;
- Contabilisticamente, o CNPRP regista essas diferenças a débito da conta “IGF – Contribuições e adicionais”, tendo o respectivo saldo atingido, no final de 2000, 132,4 milhões de contos. Por outro lado, o CNPRP faz reflectir anualmente as receitas de contribuições que lhe são imputadas por lei nos resultados líquidos do exercício e, posteriormente, nos resultados transitados (cfr. ponto 12.4.9.3).
- ♦ Verifica-se, a par da não existência de um adequado Fundo de Reserva para garantir a eventualidade de riscos profissionais, que a maior parte das receitas a isso consignadas têm sido retidas no IGFSS. Este facto, que deriva da aplicação do princípio de unidade de tesouraria do sistema, centralizada no IGFSS, não prejudica a constituição do Fundo em questão, pois no quadro legal actual, só ao excedente, apurado em relação às necessidades desse Fundo, poderá ser legalmente dado um destino que melhor fosse entendido no quadro da boa execução do OSS como um todo (cfr. ponto 12.4.9.3);
- ♦ Na prática, os valores retidos no IGFSS têm contribuído para o financiamento do Sistema de Segurança Social e, nessa medida, para os saldos apurados em termos globais que têm sido canalizados para o IGFCSS (FEFSS) (cfr. ponto 12.4.9.3);
- ♦ **Deveriam** ser revistos actuarialmente os valores contabilizados em reservas matemáticas de acordo com os critérios legalmente determinados e pela constituição de um adequado e específico Fundo de Reserva, suficiente para a cobertura das responsabilidades a cargo do CNPRP, sem prejuízo da resolução dos problemas legislativos e institucionais envolvidos (cfr. ponto 12.4.9.3).

## 5. *Pensões de reforma*

1. O volume total de despesas com pensões de reforma atingiu 1.405,1 milhões de contos, incluindo os montantes processados no Continente pelo CNP e transferidos para as RA, no valor de 19,9 milhões de contos e 28,3 milhões de contos, respectivamente quanto às RA dos Açores e Madeira. Em relação a 1999, o crescimento destas prestações sociais foi de 124,5 milhões de contos, ou seja mais 9,7% (cfr. ponto 12.5.1).
2. O número total de pensionistas era, em 2000, de 2.480 milhares, ou seja, mais 2,0%, superior ao incremento verificado no período antecedente (0,4%). Esta evolução é exclusivamente imputável ao acréscimo registado no número de pensionistas afectos ao regime geral, que foi, de 1999 para 2000, de 65 mil pensionistas, enquanto nos RNCE e RESSAA, o número de pensionistas decresceu (cfr. ponto 12.5.1).
3. Um dos vectores fundamentais para a análise da sustentabilidade do sistema consiste no estabelecimento da relação entre os seus beneficiários activos, que determinam a respectiva base financeira em termos de contribuições, e o número de pensionistas, cujas pensões devem ser suportadas pelo mesmo. No último quinquénio a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas revelou uma certa estabilidade, quedando-se em 1,78 no que se refere a



2000, enquanto a relação entre os primeiros e os pensionistas do regime geral representou um tendência moderada no sentido descendente, tendo passado de 2,43 em 1996 para 2,29 em 2000 (cfr. ponto 12.5.2).

4. Por sua vez, a relação “Contribuições/Pensões do regime geral” expressa que, grosso modo, 2/3 das contribuições se tem destinado ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente se tem dirigido a outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas (cfr. ponto 12.5.2).
5. O Tribunal realizou com referência ao exercício de 2000, uma auditoria aos processos e sistemas de atribuição e controlo de pensões, onde foi observado o seguinte:
  - ◆ A atribuição e controlo de pensões é efectuada, na sua generalidade, de forma correcta, assegurando que, nos termos da lei em vigor, as pensões pagas são as pensões devidas. A aplicação da legislação na execução destes processos é, em parte, efectuada por funcionários especializados, de forma a compensar algumas fraquezas no funcionamento do sistema. Considera-se, no entanto, que são necessárias, em algumas áreas, melhorias significativas para assegurar a eficiência e controlo efectivos destes processos;
  - ◆ Os testes efectuados sobre os sistemas informáticos confirmaram que os cálculos de pensões do Regime Geral, efectuados durante o ano de 2000, não contêm erros materiais, revelando a existência de controlos efectivos que detectam e corrigem a maioria dos potenciais erros;
  - ◆ No entanto, do ponto de vista da eficiência dos processos, existe um mau aproveitamento dos actuais sistemas de informação, faltando, designadamente, a integração e a uniformização dos sistemas inerentes, aspectos que **devem** ser ultrapassados;
  - ◆ Por outro lado, na avaliação das aplicações de suporte, concluiu-se que as existentes não dão uma cobertura suficiente aos regimes de pensões especiais, contribuindo este aspecto para que haja um número significativo de processos cujo cálculo é efectuado manualmente;
  - ◆ A organização actual dos processos de atribuição e controlo de pensões também **requer** alguma melhoria para que se possa assegurar uma maior eficiência do sistema;
  - ◆ Os resultados da avaliação efectuada aos processos dos sistemas de informação apontam para a existência de duas realidades distintas na sua gestão: a realidade actual, que vem de um passado em que o SSSS era descentralizado, com sistemas locais independentes; e uma nova realidade de sistemas, que tem vindo a ser desenvolvida pelo IIES de forma mais centralizada;
  - ◆ Como apreciação global reconhece-se o esforço, por parte dos responsáveis do ISSS, para assegurar a correcta atribuição, processamento e pagamento das pensões e um eficaz controlo nos procedimentos subjacentes. Existem, contudo, várias áreas que **devem** merecer merecem uma atenção especial por parte do ISSS. A reestruturação e a melhoria dos sistemas do ISSS devem ser realizadas em consonância com a melhoria dos controlos inerentes aos processos afectados. Para efectuar esta transição também **deve** ser dada a devida atenção ao factor humano, assegurando-se que a implementação dos novos sistemas seja acompanhada pela melhoria dos conhecimentos informáticos dos utilizadores (cfr. ponto 12.5.3).

## 6. *Acção Social*

1. As despesas e transferências correntes com prestações de acção social continuam a denotar um forte incremento, atingindo, em 2000, cerca de 169,0 milhões de contos, o que significa, relativamente a 1999, um crescimento de 16,3%, superior ao registado no período transacto, 14,9% (cfr. ponto 12.6.1).
2. As despesas de capital (PIDDAC) na área da acção social, tendo aumentado, de 1998 para 1999, cerca de 5,4%, sofreram um decréscimo significativo no período subsequente, - 21,3%, atingindo 9.433 mil contos em 2000, o que representa um decréscimo, em valor absoluto de cerca de 2.551 milhares de contos, com relevo para as despesas financiadas por via do OE – tradicional, - 1.270 milhares de contos, e pelo FEDER - Programa Integrar, 799 milhares de contos (cfr. ponto 12.6.1).
3. Os subsídios a IPSS com acordo de cooperação cresceram, em 2000, cerca de 20,5%, ascendendo a 119,7 milhões de contos, montante este que significa cerca de 70,9% do total das despesas efectuadas nesta área, enquanto as despesas afectas aos estabelecimentos integrados representam apenas 9,5% do total despendido. As restantes despesas, onde se incluem os subsídios eventuais e outros subsídios a IPSS, ascenderam a 4,9 milhões de contos (cfr. ponto 12.6.2).
4. As despesas correntes com acção social, em especial no que respeita a IPSS com acordo, são as que mais têm crescido quando em comparação com as restantes componentes da despesa das CSS, tendo subjacente, por outro lado, uma potencialidade de crescimento, que conduz à opinião de que esta continua a ser uma área a **requerer** especial atenção no que respeita aos sistemas de atribuição e controlo dos subsídios em questão (cfr. ponto 12.6.2).

## 7. *Desemprego e apoios ao emprego e formação profissional*

1. O subsídio de desemprego manteve a sua tendência ascendente desde 1998, após um período em que tinha descido moderadamente. De 1999, em que atingiu 99,5 milhões de contos, para 2000, cresceu cerca de 16,9 milhões de contos. Por sua vez, o subsídio social de desemprego tem-se mantido relativamente estacionário assumindo em 2000 o valor de 43,1 milhões de contos (cfr. ponto 12.7.1).
2. Em termos físicos, enquanto em 1996 o número total de beneficiários se aproximava dos 190.000, nos anos subsequentes esse número oscilou entre os 163.171 em 1999 e os 167.384 em 1998, tendo no entanto aumentado, de 1999 para 2000, para 166.639 beneficiários. Deve ressaltar-se no entanto que os números de 1999 e 2000 são ainda provisórios, revelando-se como um dos sintomas das deficiências do sistema de informação (cfr. ponto 12.7.1).
3. A despesa com estas prestações, tendo crescido até 2000, contrasta com a evolução da taxa de desemprego, que tem vindo a descer, atingindo 4,1 % (segundo dados da OCDE) no mesmo ano, nível que se pode considerar próximo do estrutural, dissonância que tem levado entidades independentes a questionar a adequação destas prestações ao fenómeno do desemprego em Portugal, bem como a sua eficácia (cfr. ponto 12.7.1).
4. Tendo por objectivo avaliar os sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego, foi efectuada uma auditoria pelo TC, a qual evidencia que:



- ◆ A atribuição das prestações de desemprego apresenta-se como obedecendo aos trâmites estabelecidos na lei e é, por isso, regular. Porém, dado que o cálculo dos subsídios toma por referência as remunerações auferidas antes das situações de desemprego, os atrasos no registo de remunerações repercutem-se negativamente no atempado processamento dessas prestações;
  - ◆ Quanto ao controlo, o juízo que se formulou a este respeito, em face das verificações efectuadas, é a de que era fraco ou inexistente, em parte porque continuava a não existir uma base nacional de beneficiários, subsistindo uma diversidade de aplicações informáticas, como suporte para o processamento dos subsídios. Uma das consequências é a manutenção, em elevado grau, de prestações indevidas, a que se deve associar a ineficiência dos serviços ao tratar com atraso parte das informações que afluem ao sistema, no que respeita à nova situação dos beneficiários envolvidos;
  - ◆ No âmbito do contraditório dessa auditoria foi prestada a informação de que a partir do segundo semestre de 2001, nuns casos, e do início de 2002, noutros, teriam sido lançadas iniciativas de controlo interno que, a prazo, responderão à totalidade das preocupações e questões colocadas pelo Tribunal (cfr. ponto 12.7.1).
5. O reflexo financeiro nas CSS no que se refere às políticas de apoio ao emprego e formação profissional teve um decréscimo acentuado de 1999 para 2000, ou seja, de 249,6 milhões de contos para 190,1 milhões de contos. Enquanto as áreas financiadas por transferências do OSS registaram de modo geral um crescimento que se acentuou de 1999 para 2000, pois passaram de 95,3 milhões de contos para 119,9 milhões de contos, tendo mesmo a componente nacional superado a componente externa em termos de financiamento destas políticas, dado que as transferências por via do FSE diminuíram de 154,1 milhões de contos para 70,2 milhões de contos (cfr. ponto 12.7.2).
6. No domínio das políticas activas de emprego, observa-se o seguinte:
- ◆ Quanto à isenção contributiva conferida às entidades patronais pelo facto de empregarem grupos profissionais específicos como sejam, jovens no seu primeiro emprego e desempregados de longa duração, além de se ter verificado uma redução substancial no que respeita ao apoio da UE em termos de compensação, não foram apresentadas mais candidaturas sobre isenções de contribuições dado não estar prevista qualquer medida nesse sentido no âmbito do QCA III. Em consequência, os custos desta medida passaram a ser integralmente suportados pelo sistema. Por outro lado, o sistema de informação continua a não conter nos seus objectivos a respectiva quantificação e por maioria de razão a avaliação da eficácia desta política;
  - ◆ No que respeita a outras políticas, como sejam a redução permanente de contribuições e as reformas antecipadas, não se dispõem de dados suficientes sobre a matéria que permitam efectuar com propriedade a respectiva avaliação, nos mesmos termos do caso anterior. Deve acrescentar-se que as informações disponíveis sofreram mesmo uma regressão em termos quantitativos e qualitativos. Mais uma vez se evidencia o reflexo das deficiências que persistem, no que concerne ao sistema de informação do sector;
  - ◆ Em conformidade com o exposto, o Tribunal reitera a **recomendação** de que seja reformulado o sistema de informação no que respeita às diversas vertentes das políticas de emprego e formação profissional (cfr. ponto 12.7.2).



7. Tem havido o recurso a financiamentos intercalares, através de empréstimos em conta-corrente junto da CGD, bem como a adiantamentos do OSS para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com transferências do FSE que chegam ao sistema com atraso, relativamente a diversos programas por este co-financiados. Esta matéria constituiu-se como tema de auditoria por parte do TC, realçando-se o seguinte:
- ◆ O IGFSS, na elaboração das suas próprias Contas, bem como nas CSS de 1999 e 2000, utilizou a conta “2.39-Outros credores”, para relevar o saldo final em dívida à CGD, quando existe no PCISS a conta “2.17-Empréstimos Obtidos”, que seria mais apropriada para esse efeito;
  - ◆ Os encargos financeiros incorridos com a utilização destas linhas de crédito foram em 1999 e 2000 de, respectivamente, 72.569 contos e 157.002 contos. Os respeitantes aos empréstimos no âmbito do DAFSE foram suportados pelo OE, enquanto que os incorridos no âmbito da IOI foram suportados pelos juros credores obtidos pelas aplicações financeiras das verbas movimentadas na mesma conta bancária, procedimento adoptado pelo serviço de gestão financeira do IGFSS, sem que, para o efeito, existisse suporte legal;
  - ◆ Os elevados valores das sucessivas aplicações financeiras, efectuadas com as verbas disponíveis na conta bancária do FSE em que se movimentou o empréstimo de 3 milhões de contos, contraído para financiar o Subprograma da IOI, evidencia 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, existiam aplicações financeiras de valores superiores, o que leva a questionar a real necessidade de recorrer aos empréstimos em questão, **recomendando-se** uma melhor avaliação destas situações;
  - ◆ Por outro lado, foi apurado que a taxa média das diversas aplicações financeiras é inferior à taxa média das utilizações dos empréstimos bancários, o que reforça a opinião de que, caso não seja imprescindível, não se considera vantajoso o recurso ao crédito;
  - ◆ O IGFSS estava autorizado, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 9.º do DL n.º 259/99, de 7 de Julho (execução orçamental do OSS/99), a prorrogar o prazo de amortização dos empréstimos de curto prazo até à data da publicação do DL de execução orçamental subsequente, caso persistissem atrasos nas transferências do FSE, susceptíveis de provocar a ruptura do abastecimento financeiro dos Programas aprovados e em execução. O mesmo regime foi adoptado para o ano 2000, pelo DL n.º 140/2000, de 14 de Julho (art.º 10.º). No entanto, esta prática não parece compatível com os conceitos gerais definidos na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública) (cfr. ponto 12.7.3.1);
  - ◆ Em 1999 e 2000, foram efectuados adiantamentos de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas destes programas, a regularizar por transferências do FSE. Em 1999 as operações efectuadas não tinham suporte legal, violando assim a LEOE o que não aconteceu em 2000, através da Portaria n.º 1146/2000, de 27 de Julho, dos Ministros das Finanças e da tutela, tendo o limite de 67 milhões de contos. Deve notar-se que estas operações, potenciando o nível de execução dos Programas Comunitários, foram financeiramente lesivas para o subsector segurança social, pelo que se **recomenda** uma melhor avaliação, bem como a limitação desta prática (cfr. ponto 12.7.3.2).





### 8. *Rendimento Mínimo Garantido*

1. Desde o início da implementação da medida (1996) foram gastos 158,7 milhões de contos, dos quais 109,1 milhões de contos em 1999 e 2000, ou seja 68,7%. A evolução das despesas revela que, após o arranque e transição, com a passagem da fase de projectos-piloto à generalização da medida a todo o território nacional (1996/97), se seguiu um período de acentuado crescimento (1997/99) e finalmente uma fase de estabilização (1999 e 2000), situando-se na faixa dos 53,5 a 55,6 milhões de contos, o que pode querer significar que a medida entrou em fase de maturação (cfr. ponto 12.8.1).
2. As prestações médias mensais por beneficiário, de 1999 para 2000, passaram de 11.178 para 9.885 escudos, enquanto por família evoluíram de 33.655 para 29.374 escudos, por efeito da conjugação do decréscimo no valor total das prestações com o aumento do número médio de beneficiários e famílias (cfr. ponto 12.8.2).
3. De acordo com o apuramento do IDS o número de beneficiários envolvidos face à população residente era de 4,2% no final de 2000, enquanto em 1999 tinha sido de 4,4%, o que se explica pela diminuição do número de pessoas e agregados abrangidas pelo RMG, apesar de o número médio de 3 indivíduos por família se manter. A distribuição por regiões praticamente não se alterou, continuando a verificar-se a hegemonia da Região Norte (cfr. ponto 12.8.3.2).
4. As prestações indevidamente pagas que originaram a emissão de notas de reposição, com débito, em 2000, na conta “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar”, foram de cerca de 6,2 milhões de contos, tendo aumentado cerca de 5,5 milhões de contos. Este facto parece revelar que, neste exercício, foram despoletadas uma série de situações acumuladas, que até então não tinham sido reflectidas no sistema. A evolução futura ditará em que medida esta tese pode ser confirmada, podendo por um lado, ser sintoma de uma maior acuidade no controlo destas situações, mas por outro evidenciar estrangulamentos no processamento da informação e do seu controlo automático (cfr. ponto 12.8.4).
5. O número de processos entrados no sistema aumentou em 2000 em 65.570 unidades, tendo sido avaliados 92,6%, enquanto no final de 1999 a taxa de avaliação tinha atingido os 88,8%. Por sua vez, a taxa de deferimento foi de 61% em 2000, um pouco inferior à verificada em 1999 (cfr. ponto 12.8.5.1).
6. Em termos globais e acumulados, a taxa de cessação no final de 2000 era de 37,6%, que correspondia a 85.908 processos que tiveram o seu termo, valores bastante superiores ao final do exercício transacto (22,7% e 42.541 processos), o que poderá também dever-se ao facto de, no decorrer do exercício em análise, ter havido uma maior fiscalização e acompanhamento no terreno das condições de funcionamento do RMG. Os principais motivos foram a alteração de rendimentos (62,7%), o não cumprimento das acções do programa de inserção (11,8%) e a não subscrição do programa de inserção (7,4%) (cfr. ponto 12.8.5.2).
7. Os beneficiários dispensados de inserção profissional, um dos objectivos essenciais da medida, aumentaram, de 1999 para 2000, de 53% para 63%, do total de beneficiários com o RMG, passando, em valores absolutos, de 219.500 para 240.850. Quanto aos não dispensados de inserção, verifica-se que área de inserção que vem registando um maior número de beneficiários inscritos é a acção social, seguindo-se as áreas da saúde e educação. O encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional apresenta proporções

relativamente reduzidas, o que parece comprometer um dos objectivos essenciais da medida, politicamente fixado, de gerar autonomia financeira para os titulares e respectivas famílias por via da geração dos seus próprios rendimentos (cfr. ponto 12.8.5.2).

8. Os beneficiários em idade activa eram de cerca de 51,6% do total, embora o grupo etário mais significativo fosse aquele cujos beneficiários tinham idade inferior ou igual a 18 anos, que representavam 41,9% do universo. Os beneficiários do sexo feminino continuam maioritários, mas viram diminuir a sua proporção em relação à totalidade da população beneficiária de cerca de 68% em 1999 para 54% em 2000 (cfr. ponto 12.8.5.3.1).
9. Cerca de 74% em 2000, (73% em 1999) das famílias beneficiárias possuía algum tipo de rendimento, funcionando a prestação do RMG apenas como um complemento. Para os restantes 26% dos agregados familiares o RMG constitui a sua única fonte de rendimento (cfr. ponto 12.8.5.3.2).

#### 9. *Dívida relativa a contribuições*

1. Apesar das alterações legislativas que se têm vindo a produzir no sentido de um reforço do papel do IGFSS, em detrimento dos ex-CRSS quanto à gestão das contribuições e dívida que lhe está associada, é um facto indesmentível que o aumento da dívida de contribuintes continua a constituir-se como um fenómeno imutável no essencial, não merecendo dúvida que os dados e elementos obtidos continuam a evidenciar tendência de acréscimo quanto ao número de devedores e dos respectivos valores em dívida (cfr. ponto 12.9.1).
2. Um dos instrumentos considerados como mais importantes para ultrapassar os problemas existentes prende-se com a utilização de uma base nacional de contribuintes, a qual está associada à implementação de um sistema de identificação nacional único de todos os beneficiários ou contribuintes que se relacionem com a segurança social, sobre o qual, de acordo com informação do IIES, apenas se sabe que poderá ter sido posto em prática no início de 2002 (cfr. ponto 12.9.1).
3. Tomando como base os valores inscritos no Balanço de 2000, os saldos relativos às dívidas de contribuintes eram de 458,9 milhões de contos, o que representava 75,9% dos créditos a curto prazo, e 49,8% do total do activo bruto (921,4 milhões de contos). A restante parcela, 145,7 milhões de contos, dizia respeito a dívidas activas resultantes de outras situações, as quais cresceram significativamente, ou seja, 49,0%, enquanto os créditos sobre contribuintes apenas aumentaram 3,6%, de 1999 para 2000 (cfr. pontos 12.4.5 e 12.9.2).
4. Em relação aos contribuintes, a rubrica “Contribuintes-Outros” é a mais significativa, com 402,5 milhões de contos, verificando-se um acréscimo em relação a 1999 de cerca de 16,9%, ou seja, 48,3 milhões de contos. Em contraste denotou-se um decréscimo nas restantes rubricas: “Contribuintes-SPA” de 1,5 milhões de contos e “Contribuintes c/acordo” no valor de 30,3 milhões de contos, isto é, um decréscimo relativo na ordem dos 35,7% (cfr. ponto 12.9.2).
5. Os saldos credores de contribuintes registaram um acréscimo de 13,6%, de 1999 para 2000, contrariando assim a tendência estacionária verificada no triénio antecedente, indiciando que se mantêm os problemas que lhe estão subjacentes, que derivam principalmente da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres (cfr. ponto 12.9.2).



6. As contribuições cobradas relativas a contribuições declaradas no mesmo ano, passaram de 1,2 mil milhões de contos em 1996 para 1,7 mil milhões de contos em 2000, com taxas de crescimento desde os 9,6% (1996/97) aos 7,5% (1999/00), demonstrando esta taxa decréscimos em termos relativos ao longo de todo o período em análise. Em complemento da asserção anterior, pode inferir-se que no domínio da eficácia do sistema de cobrança de contribuições, os “rácios de cobrança” anuais têm vindo a apresentar uma certa estabilização, com valores limite no período em análise entre os mínimos de 1996 e 1998 (94,2%) e uma taxa máxima de 95,6% em 1999, quedando-se nos 94,9% em 2000 (cfr. ponto 12.9.3.1).
7. As cobranças efectuadas em cada ano respeitantes a contribuições que ficaram por cobrar de anos anteriores oscilaram entre os 25,0 milhões de contos (1996) e os 41,1 milhões de contos em (2000), denotando uma tendência de crescimento que variou entre 74,8% em 1997 (reflexo do chamado Plano Mateus) e os 9,6% em 2000 (cfr. ponto 12.9.3.2).
8. A dívida relativa a declarações de anos anteriores, registou um acréscimo em termos relativos de 1999 para 2000 de 16,5%, isto é mais 44,4 milhões de contos. O rácio de cobrança referente aos valores que ficam por cobrar de anos anteriores, sofreu um ligeiro decréscimo de 1999 para 2000 (17,4% para 15,3%) (cfr ponto 12.9.3.2).
9. No que respeita ao período 1996/00, verificou-se, quanto aos saldos devedores de contribuintes associados a acordos o seguinte:
  - ◆ O seu decréscimo, com excepção de 1996/97 (reflexo do DL 124/96 - Plano Mateus), verificando-se, de 1999 para 2000, uma quebra de 35,7%, bastante superior à verificada no período antecedente, isto é, - 29,4% (cfr. ponto 12.9.4);
  - ◆ Quanto aos débitos registados, predominaram as transferências das contas de contribuintes sem acordo, que somaram cerca de 158,6 milhões de contos, tendo sido aplicado o Decreto-Lei n.º 124/96 quanto a cerca de 146,7 milhões de contos, dos quais 119,9 milhões de contos no ano de 1997;
  - ◆ No que se refere aos créditos pontificavam as rescisões de acordos (92,5 milhões de contos), seguindo-se a amortização de dívida consolidada (61,6 milhões de contos) (cfr. ponto 12.9.4).
10. Dos acordos em vigor em 2000 (com exclusão do CDSSS do Porto, que informou não poder desagregar a informação), a proporção de contribuintes devedores que se encontravam em incumprimento era de cerca de 34,3%. Destacando-se a região Centro na qual a taxa de incumprimento foi de 67,4% em 2000, enquanto nas restantes regiões se situou perto ou abaixo da média geral (cfr. ponto 12.9.4).
11. No que se refere ao apuramento do número de contribuintes e beneficiários, no Parecer anterior tinha sido observado que as deficiências verificadas no apuramento estatístico dos universos em questão, tinham sido agravadas pela transferência de atribuições do IGFSS para o IIES, que aconteceu precisamente a meio do ano de 1999, mantendo-se desde então grandes dificuldades a implementar um sistema de informação que permita suprir as lacunas existentes. Neste, como noutros aspectos, a adequação do sistema de informação continua a ser um dos pontos fracos do sector (cfr. ponto 12.9.5).
12. Os contribuintes devedores sem acordo com dívidas superiores a 5.000 contos, eram de 13.908 entidades, no final de 2000, isto é, cerca de 5,7% do total dos contribuintes devedores

(245.514), sendo a dívida que lhes corresponde (relevada contabilisticamente sem juros de mora e, portanto, subavaliada) da ordem dos 345,6 milhões de contos, representando 76,0% da dívida total, continuando a verificar-se que uma pequena parte das empresas devedoras era responsável por cerca de 2/3 do total da dívida (com acordo e sem acordo) (cfr. ponto 12.9.6.1).

13. Considerando as empresas devedoras sob o ponto de vista do cumprimento das suas obrigações contributivas, verificou-se o seguinte:
  - ◆ Existia um número significativo de empresas em relação às quais não se conhecia a situação, ou sejam, 3.849, com uma dívida associada de 86,8 milhões de contos;
  - ◆ Por outro lado, um número significativo de empresas, 2.524, não tinha movimento, representando uma dívida superior a 45 milhões de contos;
  - ◆ Assim, apenas estavam a pagar contribuições 865 empresas, com uma dívida associada de 22,8 milhões de contos, ou seja 6,6%, enquanto as que não pagavam eram em número de 7.034, com uma dívida de 190,5 milhões de contos (cfr. ponto 12.9.6.2).
14. Por actividade económica predominavam como devedores as empresas do sector das indústrias transformadoras, representando cerca de 166,6 milhões de contos (48,8% da dívida no seu conjunto), onde pontificava o subsector dos “Têxteis, Vestuário, Couro”. Seguiam-se mas a grande distância, as áreas de “Fabricação de Produtos Metálicos e Máquinas, Equipamento e Material de Transporte”, “Comércio por Grosso, Retalho, Restaurantes e Hotéis” e “Construção e Obras Públicas” (cfr. ponto 12 9.6.3).
15. De acordo com uma amostra constituída por 3.279 empresas, pois em relação a boa parte do universo dos devedores sem acordo esta informação não estava disponível, a distribuição dessa amostra em função da antiguidade da dívida, revelou que uma parte significativa da dívida se situava nas faixas entre os 24 e 60 meses e 60 e 120 meses, representando no seu conjunto mais de dois terços dos valores em dívida e 2.296 devedores, enquanto o grupo de devedores cuja antiguidade da dívida era superior a 120 meses representava cerca de 12,0% da dívida e era apenas constituído por 167 empresas. Entre 12 e 24 meses estavam 552 empresas com uma dívida correspondente a 10,7% do total (cfr. ponto 12.9.6.4).
16. A dívida de contribuintes do SPA sem acordo, decresceu, de 1999 para 2000, 49,4%, evidenciando um valor contabilístico de 1,6 milhões de contos, os devedores com valores acima de 1.000 contos eram 112, representando 52,4% do total anterior com predomínio no que se refere ao SPA propriamente dito do sector da educação. Apesar de não pertencer ao SPA continua relevada nesta rubrica uma dívida de 151,5 milhares de contos atribuída ao Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal, que remonta a 1981 (cfr. pontos 12.9.2 e 12.9.7.1).
17. Tendo sido actualizada a listagem de devedores do SPA que subscreveram acordos tendo por objectivo a regularização de dívidas à Segurança Social ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, observou-se o seguinte:
  - ◆ No Parecer antecedente, conforme informação do IGFSS, tinha sido afirmado que, em 1999 não teriam transitado quaisquer contribuintes do SPA inseridos na rubrica “Contribuintes – SPA” para a rubrica “Contribuintes com acordo”. Verifica-se agora que, relativamente a 1999, houve pelo menos um acordo subscrito na área do CDSSS de Leiria. Não se registou qualquer acordo em 2000;



## Tribunal de Contas

---

- ◆ As informações obtidas merecem reservas, pois surgem Instituições com acordos anteriores a 1999 que não constavam das listagens antecedentes. Inversamente referenciavam-se acordos inseridos anteriormente, em relação aos quais se verifica a sua omissão (cfr. ponto 12.9.7.2).
18. Nos termos do relatório efectuado pelo “Observatório de Empresas” do IGFSS, versando a dívida com acordo, mas apenas relativamente ao primeiro semestre de 2000, pode observar-se o seguinte:
- ◆ Dos 133.141 acordos autorizados estavam em vigor 79.460, ou seja 59,7%, representando ainda 79,5 milhões de contos, com uma dívida média de respectivamente 10,1 milhares de contos e 10,5 milhares de contos, permitindo pressupor a homogeneidade dos dois grupos;
  - ◆ Estavam concluídos 28,2% dos acordos autorizados correspondendo a uma entrada para o sistema de 12,8 milhões, ou seja, apenas 9,6% do total da dívida envolvida, permitindo verificar que este subconjunto englobava essencialmente devedores de menor dimensão, pois a sua dívida média era de cerca de 3,5 milhares de contos;
  - ◆ Os acordos rescindidos representavam apenas 14,4% dos acordos autorizados, mas, sendo o montante envolvido cerca de 41 milhões de contos, ou seja, 30,7%, podendo assim observar-se que neste caso se tratam de devedores de relativamente maior dimensão que entraram em situação de incumprimento, pois a sua dívida média era de 21,6 milhares de contos. O número de acordos rescindidos aumentou de 1999 até ao final do primeiro semestre de 2000, 135,7%;
  - ◆ Aumentou igualmente o número de acordos autorizados, facto que, tendo em atenção a limitação temporal do D.L. n.º 124/96, é justificado, no citado relatório por a maioria dos CDSSS, “... não ter introduzido atempadamente na aplicação Gestdiv todos os acordos autorizados ...” no âmbito do citado D.L., “... não proceder ao seu efectivo e adequado acompanhamento...” e o facto de essas autorizações serem “... maioritariamente no âmbito de processos judiciais de recuperação ...” (cfr. ponto 12.9.8.1).
19. No que respeita às retenções previstas no art.º 11º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, em Pareceres anteriores tinha sido apontada uma acentuada perda da sua importância, notando-se, no entanto, em 2000, uma certa retoma deste instrumento de recuperação de dívidas, que representou 740,2 milhares de contos (cfr. ponto 12.9.8.4.1).
20. No que se refere aos montantes participados à justiça fiscal e cobrados em processos de execução, refere-se o seguinte:
- ◆ No período 1998/00, os valores participados atingiram um valor apreciável, ou seja, entre 53,7 e 59,9 milhões de contos, mas os valores cobrados apresentaram o seu máximo em 2000, com 9,6 milhões de contos, isto é apenas 17,9% do valor participado no ano;
  - ◆ Em termos regionais, no período em questão, merecem destaque os valores participados pelos ex-SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizaram no seu conjunto, em 2000, 36,9 milhões de contos, representando 68,5% do total participado (cfr. ponto 12.9.1 e 12.9.8.4.2).
21. As contas de contribuintes podem ser regularizadas na sequência de processos de falência, com destaque para a anulação de dívida que aumentou, de acordo com os dados disponíveis

que merecem algumas reservas, de 12,7 milhões de contos para 53,1 milhões de contos, com relevo, em 2000, para os distritos de Setúbal (24,0 milhões de contos), Porto (12,4 milhões de contos) e Lisboa (5,7 milhões de contos). Estes valores pecam por defeito na medida em que parte dos serviços não reflectiu nas contas o efeito das falências, conforme determina o PCISS (cfr. ponto 12.9.1).

#### *10. Outras dívidas à Segurança Social*

1. No conjunto dos valores inscritos no Balanço como de curto prazo, para além dos créditos sobre contribuintes, existem outras dívidas ao sistema, as quais, no último triénio, apresentaram um ritmo de crescimento bastante superior aos anteriores, tendência de crescimento que se generalizou à maior parte das rubricas, atingindo, de 1999 para 2000, uma taxa de 49%, cifrando-se em 145,7 milhões de contos em 2000 (cfr. ponto 12.10).
2. A rubrica mais significativa, tanto em 2000 como em anos anteriores, diz respeito a “Devedores por financiamento e participações do OE” (44,2 milhões de contos) em que se destaca o valor de 17,8 milhões de contos referente à Caixa de Previdência dos Telefones, que se mantém desde longa data nas CSS como valor de curto prazo, quando **deveria** ser contabilizado como de longo prazo, independentemente de se manter a **recomendação** quanto à resolução do problema institucional subjacente, que afecta os sectores da Segurança Social e da Saúde (cfr. ponto 12.10.1).
3. A rubrica “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” tem vindo a registar ao longo dos anos um crescimento continuado, o qual, de 1999 para 2000, assumiu uma taxa relativamente elevada (33,4%), pois passou de 23,3 milhões de contos para 31,0 milhões de contos, podendo adiantar-se dois factores para tal, por um lado, uma maior atenção e controlo das prestações indevidas; e por outro, as debilidades do controlo automático da informação e os atrasos no processamento dessa informação (que se tornaram evidentes por via desse controlo e/ou aumentaram no período em causa). Este problema, que tem sido apontado em sucessivos Pareceres, com destaque para o Parecer sobre a CSS/98, decorre de constrangimentos de natureza administrativa inerentes ao sistema, que assentam essencialmente em deficiências nos fluxos internos de informação entre os serviços processadores e os serviços financeiros, não permitindo por outro lado, desagregar da mesma forma (em termos de prestações) a emissão das notas de reposição e a efectiva devolução dos montantes devolvidos (cfr. ponto 12.10.2).

#### *11. Outros devedores e credores*

1. As rubricas, de natureza residual, “Outros devedores” e “Outros Credores”, inscritas no Balanço de 2000 por 26,5 e 8,2 milhões de contos, respectivamente, têm subjacente uma extrema variedade de situações, as quais, em parte, estando classificadas como dívidas de curto prazo, o **deveriam ser** como valores de médio e longo prazos, afectando, deste modo, a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira que as demonstrações financeiras deveriam reflectir (cfr. pontos 12.11.1 e 12.11.2).
2. A rubrica “Outros devedores” observou um significativo crescimento em 2000, principalmente imputável aos adiantamentos por conta de valores a receber do FSE relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCA III (16.405,1 milhares de contos), aumentando mesmo com a exclusão deste último valor, cerca de 53,5% em relação a 1999 (cfr. ponto 12.7.3.2 e 12.11.1).





## Tribunal de Contas

---

3. O agregado constituído por devedores acima de 80.000 contos, que na sua esmagadora maioria se pode classificar como de créditos a longo prazo, pois se vêm mantendo ao longo de vários exercícios, representou em 2000 cerca de 49,3% do total do saldo da conta (com exclusão do montante relativo ao QCA III), sem abranger todas as situações semelhantes, em que o saldo seja inferior a 80.000 contos (cfr. ponto 12.11.1).
4. Estavam relevados em “Outros devedores”, como “Adiantamentos à Casa da Imprensa” 200 mil contos, tendo como suporte a autorização conferida ao IGFSS pelo Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais, com data de 30/08/99, como compensação pela extinção (Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 de Maio), do adicional de 1% sobre toda a publicidade paga nos jornais diários, criado pelo Decreto-Lei n.º 32.633, de 20 de Janeiro de 1943, com a regulamentação que lhe foi conferida pela Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho. A base legal do Despacho acima referido suscita dúvidas pelo que o Tribunal irá desencadear um melhor esclarecimento da matéria, de que dará conta, se for caso disso, no próximo Parecer (cfr. ponto 12.11.1).
5. O saldo de “Outros credores” diminuiu de 13,5 para 8,2 milhões de contos, facto que é praticamente imputável ao decréscimo do saldo relativo a uma das linhas de crédito, contraída para fins de formação profissional com o apoio do FSE, que não deveria constar desta rubrica mas de “Outros empréstimos obtidos”. Como saldo recorrente e acima dos 80.000 contos, continua a destacar-se a subrubrica “DAFSE - Valores afectos”, que, em 2000, assume o valor de 1.318,4 milhares de contos, sem alteração desde 1996, embora com saldos anteriores ao referido exercício, visto que traduz a aplicação de um Protocolo entre o DAFSE e o IGFSS, com data de 22/03/83, relativo ao relacionamento financeiro entre as duas instituições decorrente da gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo FSE, entre 1994 e 1998 (cfr. ponto 12.11.2).
6. O Tribunal reitera a **recomendação** de que se resolvam os problemas subjacentes aos saldos que se vêm mantendo desde longa data nestas rubricas, e que se inscrevam os respectivos valores, em termos de Balanço, como dívidas a médio e longo prazos (cfr. ponto 12.11.2).

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

1. O valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde basicamente ao capital próprio do IGFCSS (FEFSS), o qual, no final de 2000, era de 619,1 milhões de contos, tendo sido acrescido em 2000 de cerca de 145,1 milhões de contos, na sua maior parte devido a transferências do sistema, mas também devido aos resultados líquidos do próprio FEFSS (23,7 milhões de contos). O capital próprio da instituição, em cotejo com o valor anual das pensões do regime geral (1.109,6 milhões de contos), seria suficiente para cobrir cerca de 55,8%, ou seja, apenas pouco mais de seis meses. Comparando com o valor global das pensões (1.405,1 milhões de contos), essa proporção reduzir-se-ia a 44,1%, ou seja, entre cinco a seis meses de cobertura (cfr. ponto 12.12.1).
2. Considerando como património imobiliário do sistema, o valor dos activos inscritos nas rubricas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções” da CSS/00, estes atingiram o valor bruto de 29,9 milhões de contos, devendo destacar-se, quanto à respectiva movimentação em 2000, as aquisições (3.403,7 milhares de contos), cuja maior parte, cerca de 89,2%, diziam respeito a bens aceites em dação em cumprimento para ressarcimentos de dívidas ao sistema, no valor de 2.794,4 milhares de contos, bem como acréscimos registados a débito por contrapartida de “Imobilizações em curso”, no valor de 759,8 milhares de contos (cfr. ponto 12.12.2.1).



3. Ao valor contabilístico de 100,2 milhares de contos foram adicionados ganhos de 710,2 milhares de contos, associados à alienação de imóveis, totalizando 810,4 milhares de contos, valor este incluído no apuramento destinado ao IGFCSS (FEFSS) (cfr. ponto 12.12.2.1).
4. A exemplo de anos anteriores, o montante anterior não correspondeu nem aos valores imputados (941,2 milhares de contos), nem aos valores efectivamente transferidos para o IGFCSS (FEFSS) (1.882,4 milhares de contos) a coberto de operações imobiliárias, dado que:
  - ◆ No apuramento quanto à execução de 2000, estão incluídos montantes relativos a regularizações de contratos de promessa de compra e venda referentes a vendas efectuadas de 1996 a 1999, no total de 166.662 contos, que, incorrectamente, não foram inscritos nos respectivos exercícios, cujo valor, além de ter sido apenas inscrito em 2000, o foi na conta “8.02 - Alienação de imobilizações corpóreas” quando seria mais apropriada a sua relevação na conta “8.04 – Resultados de exercícios anteriores”, implicando atraso nas transferências para o IGFCSS (FEFSS);
  - ◆ Efectuaram-se correcções no valor de venda dos imóveis relativamente a 1998, 161.515 contos, que não se reflectiram na execução orçamental de 2000, ocasionando na prática o mesmo efeito do caso anterior, ou seja, atraso nas transferências para o IGFCSS (FEFSS);
  - ◆ Imputaram-se ao FEFSS 33,5 milhares de contos, dizendo respeito a prestações financeiras recebidas em 2000, relativamente a venda, parcialmente a crédito, anteriormente efectuada à CGTP-IN;
  - ◆ Em transacção do mesmo tipo, mas tendo como comprador o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Hoteleira – Restaurantes e Similares do Sul, foi regularizada a situação perante o IGFCSS (FEFSS), ao abater aos valores a transferir o valor total das prestações vincendas (66,1 milhares de contos);
  - ◆ O valor efectivamente transferido em 2000 para o IGFCSS (FEFSS) em função desta vertente, foi de 1.882,4 milhares de contos, que dizem respeito à execução orçamental de anos anteriores, não só em relação ao valor apurado em 1999, a favor do FEFSS, 1.775,4 milhares de contos, como em relação a outros exercícios, o que quer dizer que, nesta matéria, que as CEO não têm correspondido à realidade dos movimentos financeiros que lhes estão subjacentes (cfr. ponto 12.12.2.1).
5. A auditoria ao IGFSS relativamente ao respectivo património imobiliário, proporcionou as seguintes conclusões:
  - ◆ No que se refere à avaliação global sobre a gestão, embora não se dispondo de “normas de boa prática” que permitam uma comparação com métodos de gestão de organizações similares, foram evidenciados diversos pontos fracos no que diz respeito à economia, eficiência e eficácia, bem como ao sistema de controlo interno (cfr. ponto 12.12.2.3.4);
  - ◆ Tendo o aumento no património imobiliário do IGFSS (e do sistema) derivado essencialmente da aceitação de dações para pagamento de dívidas à Segurança Social, os valores adoptados afiguram-se pouco consistentes, dado que avaliações a vendas de bens anteriormente adquiridos por esta via conduziram a valores, em regra, inferiores aos da dação, com perdas significativas para o sistema. Apuraram-se ainda bens recebidos em dação, cuja relevação contabilística não tinha ainda sido concretizada (cfr. ponto 12.12.2.3.1);



## Tribunal de Contas

---

- ◆ Os bens imobiliários sob administração do IGFSS, estando maioritariamente arrendados, em parte estavam a ser utilizados ou tinham sido cedidos a entidades públicas, como sejam os ex-CRSS, Câmaras Municipais e Administrações Regionais de Saúde, para instalação dos respectivos serviços ou para outros fins, parte dos quais não são objecto de processamento de rendas. Afigura-se que esta prática prejudica financeiramente o sistema e cria condições para a inviabilização de uma gestão mais eficiente do património imobiliário do sistema da Segurança Social, afectando por outro lado, as suas possibilidades de alienação (cfr. ponto 12.12.2.3.3);
- ◆ Quanto às rendas recebidas, o seu nível é relativamente baixo e acontece que uma parte delas não é normalmente recebida, facto que se deve às causas mais diversas, como sejam, por exemplo, situações de carência económica ou a não detecção, em tempo útil, do óbito de inquilinos. O valor em dívida era em 2000, de 238,0 milhares de contos, sendo 156,8 milhares de contos de dívidas superiores a 100 contos, das quais, 129,2 milhares de contos diziam respeito a entidades públicas (cfr. ponto 12.12.2.3.3).

## SÍNTESE CONCLUSIVA

Através da análise das peças contabilísticas e demais documentos de suporte relativos às receitas e despesas orçamentais, incluindo as despesas decorrentes da execução global do PIDDAC, à aplicação do produto dos empréstimos públicos e às operações de tesouraria, a que se procedeu no âmbito da emissão do presente Parecer, designadamente nos capítulos II, III, IV, V, VI e VIII, verificaram-se, como em anos anteriores, práticas de desorçamentação<sup>1</sup>, deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas<sup>2</sup> e desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes<sup>3</sup>. Em consequência destas situações, aqueles documentos não apresentam de forma fidedigna a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano.

Deste modo, o Tribunal não pode deixar de manter as reservas que tem vindo a colocar relativamente aos valores globais da receita e despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, consequentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado.

No que respeita ao Subsector Segurança Social, em função da análise da respectiva Conta consolidada e documentos anexos, não pode, igualmente, deixar de se colocar reservas relativamente aos resultados da execução orçamental e à imagem verdadeira e apropriada de que as demonstrações financeiras se deveriam revestir<sup>4</sup>.

No tocante à execução orçamental, o Tribunal entende dever salientar, no presente Parecer, os elevados montantes por cobrar que têm vindo a atingir os impostos e as contribuições para a segurança social<sup>5</sup>. Trata-se de um problema cuja dimensão se pode aferir pelo crescimento contínuo quer dos processos em execução fiscal<sup>6</sup>, quer das contribuições em dívida à segurança social.

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

---

<sup>1</sup> Cfr.: Cap.ºs III.1; V.3; VI.3 e VI.4 do presente Volume.

<sup>2</sup> Cfr.: Cap.ºs II.4 a II.8, II.10 e II.17; III.1 e III.2; IV.1; VI.1 e VI.4 do presente Volume.

<sup>3</sup> Cfr.: Cap.ºs II.9 a II.13; III.4 e III.5; V.1 e V.4; VI.4; VIII.2 e VIII.6 a VIII.8 do presente Volume.

<sup>4</sup> Cfr.: Cap.º XII.4 do presente Volume.

<sup>5</sup> Cfr.: Cap.º XII.9 do presente Volume.

<sup>6</sup> Cfr.: Cap.º II.16 do presente Volume.



# Tribunal de Contas

---

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 28 de Junho de 2002

**Alfredo José de Sousa, Presidente** – Voto favoravelmente o Parecer, cujo modelo e conteúdo vem no seguimento de anos anteriores.

1. Apesar de votar favoravelmente o presente parecer, entendo dever fazer a seguinte **observação**:

As recomendações nele formuladas não devem ser dirigidas directamente aos organismos ou serviços da Administração Central onde foram verificadas as deficiências organizativas ou infracções financeiras.

O n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97 preceitua que no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal pode formular "**recomendações à Assembleia** ou ao Governo em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços".

Nos termos da Constituição compete à Assembleia da República a fiscalização da execução do orçamento (art.º 107) e apreciar os actos do Governo e da Administração (art.º 162).

Esta função de controlo da Assembleia da República sobre a actividade do Governo está hoje muito desenvolvida na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (L.E.O.E.).

A meu ver, torna-se **indispensável que as concretas recomendações constantes deste Parecer** dirigidas às várias Direcções-Gerais do Ministério das Finanças e a outros organismos da Administração Central **sejam entendidas como endereçadas à Assembleia da República, para que esta lhes dê o seguimento que entender adequado.**

A não haver uma participação activa da Assembleia da República na função de controlo financeiro dos actos do Governo e da Administração Central, as recomendações do Tribunal de Contas reiteradamente feitas todos os anos no Parecer da C.G.E – e na maioria são sempre as mesmas – correm o risco de serem tomadas pelos cidadãos contribuintes, como actos ineficazes.

2. Acompanho também a declaração de voto dos Senhores Conselheiros Pinto Ribeiro e Freitas Pereira, quanto aos reembolsos.
3. Com o devido respeito, ao contrário da opinião do Exmº Conselheiro Ernesto Cunha, entendo que **o art.º 41, nº 2, da Lei nº 98/97, não exige mais do que "um juízo sobre a legalidade e correcção financeira das operações examinadas"**. Não se exige nem uma certificação da Conta Geral do Estado nem sequer uma declaração global de fiabilidade.

Aquele juízo deve ser feito na óptica da contabilidade pública em vigor à data da execução do OE de 2000, pelo que **não tem cabimento a referência ao Pacto de Estabilidade e Crescimento**, na análise do défice e da dívida pública. Até por que, conforme o Estudo n.º 04/02 do D.C.P., oportunamente distribuído, nenhuma das I.S.C. dos Estados aderentes ao euro se ocupa desta matéria.

Também a invocação da alínea i) do n.º 1 do citado normativo a este respeito é infundada, já que os **compromissos assumidos com a U.E.** sobre que o Parecer se deve debruçar, respeitam tão só aos "fluxos financeiros" e não a quaisquer outros que podem ser apenas políticos.

**João Pinto Ribeiro, Relator**

**Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator**

**José Alves Cardoso, Relator**

**Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator**

**Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha**

**Carlos Manuel Botelho Moreno**

**Manuel Cruz Pestana de Gouveia**



## **Tribunal de Contas**

---

**José de Castro de Mira Mendes**

**Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães**

**José Luís Pinto de Almeida**

**Adelino Ribeiro Gonçalves**

**José Faustino de Sousa**

**Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia**

**Maria Adelina de Sá Carvalho**

**FUI PRESENTE,**

**(Nuno Lobo Ferreira)**





## **Tribunal de Contas**

---

### **DECLARAÇÃO DE VOTO**

Votamos favoravelmente o Parecer, mas, como referido em anos anteriores, não concordamos com as considerações críticas feitas a propósito da contabilização dos reembolsos por abate à receita, forma de contabilização que, aliás, veio a ter consagração expressa no n.º 2 do art.º 6º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

(José Faustino de Sousa)





### DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Voto o presente Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativamente ao ano económico de 2000, entendendo porém que, no futuro o Tribunal se deve preparar em termos técnicos e organizacionais e estratégicos de molde a poder habilitar a Assembleia com um juízo opinativo global, não apenas nos termos do artº 41º da Lei nº 98/97, mas também nos termos do artº 54º, por aplicação sistemática e subsidiária, ambos interpretados em conformidade com os princípios geralmente aceites de auditoria designadamente standards do IFAC e do INTOSAI, sobre se a Conta Geral do Estado reflecte de forma adequada e apropriada a situação financeira do Estado Português, à luz das normas de direito constitucional, comunitário e financeiro relevantes e dos princípios de contabilidade aplicáveis e sobre se as transacções que lhe estão subjacentes são legais e regulares. O que implica uma análise com base em critérios estatísticos dos grandes agregados de natureza financeira espelhados e evidenciados no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado, em ordem a que as conclusões possam ser alicerçadas em amostras que constituam uma base razoável e suficiente para a formulação de tal juízo opinativo, que permitam a formulação de extrapolações fiáveis seguras e consistentes. O Parecer sobre a Conta Geral do Estado é um acto de natureza opinativa e destina-se a habilitar o Parlamento com uma opinião sobre a Conta Geral do Estado e sobre as transacções examinadas que lhe estão subjacentes. A lei distingue entre relatório e parecer. E o parecer é claramente um juízo sobre a conta e sobre as transacções examinadas, no domínio das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, devendo obrigatoriamente cobrir juízos opinativos sobre todos os elementos enunciados nas alíneas a) a i) do artº 41º da Lei nº 98/97. O relatório sintetiza as verificações efectuadas nos domínios enunciados devendo, as respectivas conclusões ser vertidas e integradas com referência a cada um daqueles elementos no Parecer que é o acto opinativo final global sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as transacções que lhe estão subjacentes examinadas de acordo com os critérios de análise de risco, de materialidade e representatividade estatística. Sem o recurso a estes métodos, nunca será possível formular critérios técnicos minimamente consistentes que possam justificar a selecção das amostras e as verificações efectuadas perante a Comissão Parlamentar de Execução Orçamental e Contas Públicas da Assembleia da República. E o Tribunal ficará sempre numa posição particularmente frágil quando confrontado pelos parlamentares sobre as razões das transacções seleccionadas e dos programas de verificações adoptados, se não partir de uma matriz dos grandes agregados de receita despesa, activos e passivos, incluindo os relativos ao património de tesouraria, e não for capaz de justificar, com base em critérios de racionalidade técnica, as opções feitas e a sustentabilidade das respectivas conclusões em termos de extrapolação em relação aos grandes universos e sub-universos previamente identificados, seleccionados e agrupados. E então as suspeições surgirão inevitavelmente.
2. Entendo igualmente que no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado cabe, nos termos do artº 41º al. i), não apenas a análise das obrigações a que o Estado Português se vinculou no quadro da União Europeia por força dos fluxos financeiros com esta, mas também todos os compromissos de natureza jurídico-financeira a que se vinculou em matéria de défice e de dívida pública, designadamente por força do disposto no artº 104º C do Tratado que Instituiu as Comunidades Europeias, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Maastricht, nos termos do artº 2º do Protocolo Adicional sobre Défices Excessivos e nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Sendo certo que não é prática corrente no âmbito dos países da

União Europeia, atenta a competência em primeira linha atribuída pelos Tratados e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento aos órgãos comunitários próprios, a verdade é que tal competência não preclui a competência dos órgãos nacionais de controlo externo e independente das finanças públicas de cada estado membro (cfr neste sentido a posição que subscrevi como relator e que fez vencimento em subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, no relatório nº 4/97-2ª Secção – Procº 10/97 – Audit, Auditoria ao Serviço Nacional de Saúde, publicado no DR, II Série, nº 228, de 2 de Outubro de 1997, Observação IV, nº 2 e Nota 121, que aqui dou inteiramente por reproduzida). Com efeito a Cour des Comptes de França no seu relatório sobre a execução da Lei de Finanças relativa ao ano de 1997, editado em Julho de 1998, inclui expressamente na Introdução um número relativo a “RESULTATS DE L’EXECUTION BUDGÉTAIRE AU REGARD DES CRITÉRES EUROPÉENS DE CONVERGENCE” pags. 10,11 e 12. Tem-se consciência que tal exigirá uma preparação e uma perícia técnica no domínio da contabilidade nacional à luz do sistema do SEC 95 (cfr. ESA 95, “Manual on Government deficit and debt” editado em 2000 pelo Eurostat). Trata-se também de desafios para os quais o Tribunal de Contas se deve preparar no plano técnico, organizacional e estratégico.

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

