



***CAPÍTULO V***

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





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

### 5.1 – Considerações Gerais

#### 5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 2000, o montante de 251,6 milhões de contos (menos 6,8 milhões de contos do que no ano anterior).

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem-se nas rubricas de classificação económica 05 – "Subsídios" (a "empresas" e "instituições de crédito") e também em algumas rubricas de classificação económica 04 – "Transferências correntes" (para "instituições particulares" e "famílias/particulares") e 08 – "Transferências de capital" (para "empresas", "instituições particulares" e "famílias/particulares")<sup>1</sup>.

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional.

---

<sup>1</sup> De acordo com a publicação sobre o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" aprovado pelo D.L. n.º 112/88, de 2 de Abril" (Ministério das Finanças, 1988):

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

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

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

**Quadro V.1 – Apoios directos do Estado – por sectores institucionais**

(em contos)

| Rubricas de Cl. Económica            | 05 – "Subsídios"   | 04 – "Transfer. correntes" | 08 – "Transfer. de capital" | Total              | Estrutura    |
|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------|
| Empresas públicas (*)                | 39 961 835         | 0                          | 25 791 718                  | 65 753 553         | 26,1         |
| Empresas privadas                    | 1 732 507          | 0                          | 5 107 049                   | 6 839 557          | 2,7          |
| Instituições monetárias públicas (*) | 37 584 179         | 0                          | 0                           | 37 584 179         | 14,9         |
| Instituições monetárias privadas     | 44 309 082         | 0                          | 0                           | 44 309 082         | 17,6         |
| Famílias/Empresas individuais        | 80 700             | 0                          | 0                           | 80 700             | 0,0          |
| Instituições Particulares            | 0                  | 73 008 041                 | 7 732 846                   | 80 740 887         | 32,1         |
| Famílias/Particulares                | 0                  | 16 299 654                 | 11 117                      | 16 310 771         | 6,5          |
| <b>Total</b>                         | <b>123 668 302</b> | <b>89 307 695</b>          | <b>38 642 731</b>           | <b>251 618 728</b> | <b>100,0</b> |
| <b>%</b>                             | <b>49,1</b>        | <b>35,5</b>                | <b>15,4</b>                 | <b>100,0</b>       |              |

(\*) Públicas, equiparadas ou participadas

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram o montante de 123,7 milhões de contos (49,1% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como "subsídios", 81,9 milhões de contos (66,2%) respeita a "instituições de crédito (públicas e privadas)" e refere-se a bonificação de juros (80,7 milhões de contos, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (1,2 milhões de contos).

Em relação aos restantes valores, antes de uma breve caracterização, indica-se no quadro seguinte a sua distribuição, por Ministério.

**Quadro V.2 – Apoios directos do Estado – por Ministérios**

(em contos)

| Ministérios                                  | 05 – "Subsídios"   |              | 04 – "Transferências Correntes" |              | 08 – "Transferências de Capital" |              |
|--|--------------------|--------------|---------------------------------|--------------|----------------------------------|--------------|
|  | Em valor           | %            | Em valor                        | %            | Em valor                         | %            |
| Encargos Gerais da Nação                     | 2 126 444          | 1,7          | 4 872 255                       | 5,5          | 4 743 139                        | 12,3         |
| Negócios Estrangeiros                        | 0                  | -            | 44 340                          | 0,0          | 0                                | 0,0          |
| Equipamento Social                           | 0                  | -            | 42 820                          | 0,0          | 29 216 609                       | 75,6         |
| Defesa Nacional                              | 0                  | -            | 1 595 889                       | 1,8          | 0                                | 0,0          |
| Administração Interna                        | 0                  | -            | 1 450 496                       | 1,6          | 458 937                          | 1,2          |
| Finanças                                     | 120 747 195        | 97,6         | 12 659 265                      | 14,2         | 0                                | 0,0          |
| Economia                                     | 0                  | -            | 94 836                          | 0,1          | 144 117                          | 0,4          |
| Trabalho e da Solidariedade                  | 0                  | -            | 978 535                         | 1,1          | 288 032                          | 0,7          |
| Justiça                                      | 0                  | -            | 251 625                         | 0,3          | 300 000                          | 0,8          |
| Planeamento                                  | 0                  | -            | 0                               | -            | 0                                | 0,0          |
| Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas  | 700 376            | 0,6          | 1 118 779                       | 1,3          | 838 128                          | 2,2          |
| Educação                                     | 2 500              | 0,0          | 61 467 652                      | 68,8         | 299 822                          | 0,8          |
| Saúde  | 0                  | -            | 7 200                           | 0,0          | 0                                | 0,0          |
| Ambiente e Ordenamento do Território         | 0                  | -            | 242 601                         | 0,3          | 770 683                          | 2,0          |
| Cultura                                      | 91 788             | 0,1          | 4 468 249                       | 5,0          | 1 583 264                        | 4,1          |
| Ciência e da Tecnologia                      | 0                  | -            | 11 717                          | 0,0          | 0                                | 0,0          |
| Reforma do Estado e da Administração Pública | 0                  | -            | 1 438                           | 0,0          | 0                                | 0,0          |
| <b>Total Geral</b>                           | <b>123 668 302</b> | <b>100,0</b> | <b>89 307 695</b>               | <b>100,0</b> | <b>38 642 731</b>                | <b>100,0</b> |



## Tribunal de Contas

---

Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 97,6% dos "Subsídios" (120,7 milhões de contos), montante respeitante às referidas bonificações de juros (80,7 milhões de contos) e a compensação de juros (1,2 milhões de contos), a subsídios concedidos a "empresas públicas" de vários sectores (38,7 milhões de contos) e a "empresas privadas" do sector naval (0,1 milhões de contos). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 1,7% (2,1 milhões de contos), que resultam dos apoios concedidos: *a*) pelo Instituto da Comunicação Social à expedição de publicações periódicas (1,2 milhões de contos, montante do qual o porte pago representa 1,0 milhão de contos) e outros incentivos à comunicação social (0,7 milhões de contos), e *b*) outros apoios concedidos a "empresas privadas" pela Comissão Nacional de Descobrimientos Portugueses (0,1 milhões de contos).

Como evidencia o quadro anterior, os "subsídios" pagos por conta do orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas totalizaram 700,4 milhares de contos, destinando-se a "empresas públicas" (1,9 milhares de contos), a "empresas privadas" (690,2 milhares de contos) e a "empresas individuais" (8,2 milhares de contos), tendo sido concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (691,7 milhares de contos), no âmbito dos programas "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" (439,0 milhares de contos), "Desenvolvimento da Aquicultura" (170,2 milhares de contos) e outros (82,5 milhares de contos).

Relativamente às "transferências correntes" destaca-se o Ministério da Educação, totalizando 61,5 milhões de contos (68,8%), montante que respeita maioritariamente a transferências efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (57,5 milhões de contos) essencialmente para instituições do ensino particular e cooperativo e para o apoio sócio-educativo. Destaca-se também o Ministério das Finanças com 12,7 milhões de contos, dos quais 12,0 milhões de contos respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Quanto às "transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 75,6% do valor total respeita ao Ministério do Equipamento Social (29,2 milhões de contos), correspondendo 24,8 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 4,4 milhões de contos a "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos (24,6 milhões de contos) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (4,6 milhões de contos), maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos ao sector dos transportes.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito", respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital", que ascenderam a 154,6 milhões de contos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> As transferências para entidades pertencentes ao sector público empresarial são analisadas de forma mais detalhada no Capítulo X.

**Quadro V.3 – Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito**

(em contos)

| <b>A – Empresas públicas (*)</b>  |                    | <b>65 753 553</b>  | <b>C – Empresas Privadas</b>  |                   | <b>6 839 558</b>  |
|---|--------------------|--------------------|---|-------------------|-------------------|
| <b>05 – "Subsídios"</b>   |                    | <b>39 961 835</b>  | <b>05 – "Subsídios"</b>   |                   | <b>1 732 508</b>  |
| <b>Encargos Gerais da Nação</b>   |                    |                    | <b>Encargos Gerais da Nação</b>   |                   |                   |
| Porte pago  | 1 022 307          |                    | Apoios à Comunicação Social   | 703 847           |                   |
| Outros apoios à expedição de publicações                                | 223 830            | 1 246 137          | Comissão Nac. Descobrimtos Portugueses                                  | 103 960           | 807 807           |
| <b>Ministério das Finanças</b>  |                    |                    | <b>Ministério das Finanças</b>  |                   |                   |
| Comunicação social  | 19 758 657         |                    | Construção naval  | 140 173           | 140 173           |
| Transportes aéreos  | 7 569 756          |                    | <b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b> |                   |                   |
| Transportes rodoviários   | 4 778 411          |                    | Melhoria e Qualidade Prod. Pesca  | 439 000           |                   |
| Transportes ferroviários  | 4 300 000          |                    | Desenvolvimento da Aquicultura  | 170 218           |                   |
| Transportes marítimos e fluviais  | 993 657            |                    | Racionalização da Exploração Pesqueira                                  | 57 668            |                   |
| Siderurgia e Carvão – CECA  | 453 453            |                    | Outras  | 23 355            | 690 241           |
| Construção naval  | 859 827            | 38 713 761         | <b>Ministério da Educação</b>   |                   |                   |
| <b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b> |                    |                    | Agência Nac. Educação e Formação de Adultos                             |                   |                   |
| Promoção e divulgação de acções relativas à Pesca                       | 1 936              | 1 936              | <b>Ministério da Cultura</b>  |                   |                   |
| <b>08 – "Transferências de capital"</b>                                 |                    |                    | <b>08 – "Transferências de capital"</b>                                 |                   |                   |
| <b>25 791 718</b>   |                    |                    | <b>5 107 049</b>  |                   |                   |
| <b>Ministério do Equipamento Social</b>                                 |                    |                    | <b>Ministério do Equipamento Social</b>                                 |                   |                   |
| Rede ferroviária  | 19 555 328         |                    | Melhoria Ambiental Transp. Púb. Rodoviários                             | 3 577 288         |                   |
| Metro de Lisboa   | 919 215            |                    | Outros apoios – Transportes Terrestres                                  | 575 000           |                   |
| Metro do Porto  | 2 243 705          |                    | Transportes Públicos – áreas metropolitanas                             | 201 623           |                   |
| Infraestruturas marítimo-portuárias.                                    | 1 820 450          |                    | Estudo/Desenvolim. Sistema Transportes                                  | 70 979            | 4 424 891         |
| Aeroporto de Porto Santo  | 42 334             |                    | <b>Ministério da Agricultura</b>  |                   |                   |
| Outros Transportes colectivos   | 210 686            | 24 791 718         | Racionalização da Exploração Pesqueira                                  | 413 072           |                   |
| <b>Ministério da Cultura</b>  |                    |                    | Mobilidade profissional/IC Pesca  | 187 899           |                   |
| Porto 2001  | 1 000 000          | 1 000 000          | Melhoria e Qualidade Prod. Pesca e Desenv.da Aquicultura                | 81 188            | 682 159           |
| <b>B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.</b>                        |                    |                    | <b>D – Empresas Individuais</b>   |                   |                   |
| <b>37 584 179</b>   |                    |                    | <b>80 700</b>   |                   |                   |
| <b>05 – "Subsídios"</b>   |                    |                    | <b>05 – "Subsídios"</b>   |                   |                   |
| <b>37 584 179</b>   |                    |                    | <b>80 700</b>   |                   |                   |
| <b>Ministério das Finanças</b>  |                    |                    | <b>Encargos Gerais da Nação</b>   |                   |                   |
| Bonificação de juros  |                    |                    | Comissão Nac. Descobrimtos Portugueses                                  | 72 500            | 72 500            |
| Habituação Própria  | 36 489 193         |                    | <b>Ministério da Agricultura</b>  |                   |                   |
| Outras Bonificações   | 236 665            |                    | Viabilização de empresas leiteiras                                      | 8 200             | 8 200             |
| <b>Compensação de Juros</b>   | <b>858 321</b>     | <b>37 584 179</b>  | <b>E – Inst. Monetárias Privadas</b>                                    |                   |                   |
| <b>103 337 732</b>  |                    |                    | <b>44 309 082</b>   |                   |                   |
| <b>05 – "Subsídios"</b>   |                    |                    | <b>05 – "Subsídios"</b>   |                   |                   |
| <b>37 584 179</b>   |                    |                    | <b>44 309 082</b>   |                   |                   |
| <b>Ministério das Finanças</b>  |                    |                    | <b>Ministério das Finanças</b>  |                   |                   |
| Bonificação de juros  |                    |                    | Bonificação de juros  | 43 961 526        |                   |
| Habituação Própria  | 36 489 193         |                    | Habituação Própria  | 43 763 529        |                   |
| Outras Bonificações   | 236 665            |                    | Outras Bonificações   | 197 997           |                   |
| <b>Compensação de Juros</b>   | <b>858 321</b>     | <b>37 584 179</b>  | <b>Compensação de Juros</b>   | <b>347 556</b>    | <b>44 309 082</b> |
| <b>TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)</b>                     | <b>103 337 732</b> | <b>103 337 732</b> | <b>TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Privadas)</b>                     | <b>51 229 339</b> | <b>51 229 339</b> |

(\*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas

Relativamente às "Transferências", correntes e de capital, para "instituições particulares" e "famílias/particulares", que totalizaram 97,1 milhões de contos, resumem-se no quadro seguinte os valores mais significativos especificados na Conta:



## Tribunal de Contas

**Quadro V.4 – Apoios directos do Estado – a "instituições particulares" e a "famílias/particulares"**

| <b>04 – "Transferências correntes"</b>  | <b>08 – "Transferências de capital"</b>  |
|---|--|
| <b>Ministério da Educação</b>   |  |
| <b>61,5 milhões de contos</b><br>Direcções Regionais de Educação: 57,9 milhões de contos<br>Direcção-Geral do Ensino Superior (apoios ao ensino superior) 1,5 milhões de contos<br>Escola Portuguesa de Macau: 0,5 milhões de contos                |  |
| <b>Ministério das Finanças</b>  |  |
| <b>12,7 milhões de contos</b><br>Direcção-Geral do Tesouro (Incentivo ao Arrendamento Jovem): 12,0 milhões de contos<br>Secretaria-Geral (indenizações a funcionários): 0,6 milhões de contos   |  |
| <b>Encargos Gerais da Nação</b>   |  |
| <b>4,9 milhões de contos</b><br>Instituto Português da Juventude: 3,6 milhões de contos<br>Instituto Português da Droga e da Toxicodependência: 0,3 milhões de contos<br>Projecto Vida: 0,3 milhões de contos                                       | <b>4,7 milhões de contos</b><br>Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro (comemorações do 25.º aniversário do 25 de Abril) : 3,5 milhões de contos<br>Instituto Português da Juventude: 1,1 milhões de contos   |
| <b>Ministério da Cultura</b>  |  |
| <b>4,5 milhões de contos</b><br>Instituto Português das Artes do Espectáculo: 2,3 milhões de contos<br>Gabinete do Ministro (Fundação do Centro Cultural de Belém): 1,5 milhões de contos<br>Instituto de Arte Contemporânea: 0,2 milhões de contos | <b>0,6 milhões de contos</b><br>Instituto Português das Artes do Espectáculo: 0,2 milhões de contos<br>Gabinete do Ministro (Fundação do Centro Cultural de Belém): 0,2 milhões de contos<br>Secretaria-Geral (apoio à cultura popular): 0,2 milhões de contos |
| <b>Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território</b>   |  |
|   | <b>0,8 milhões de contos</b><br>Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (requalificação urbana): 0,7 milhões de contos  |

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta, os apoios pagos em 2000 totalizaram 523,0 milhões de contos (menos 32,7 milhões de contos que no anterior), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais<sup>1</sup>. Note-se, no entanto, que se têm verificado situações de classificações económicas incorrectas nas contas dos SFA.

<sup>1</sup> Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 840.647.495 contos, destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

**Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos Serviços e Fundos e Autónomos – por sectores institucionais**

(em contos)

| Rubricas de Cl. Económica            | 05 – "Subsídios"   | 04 - "Transf. correntes" | 08 – "Transf. de capital" | Total              | %          |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|------------|
| Empresas públicas (*)                | 601                | 0                        | 11 242 775                | 11 243 376         | 2,1        |
| Empresas privadas                    | 62 739 858         | 0                        | 158 630 616               | 221 370 474        | 42,3       |
| Instituições monetárias públicas (*) | 2 358              | 0                        | 0                         | 2 358              | 0,0        |
| Instituições monetárias privadas     | 8 724              | 0                        | 0                         | 8 724              | 0,0        |
| Outras instituições de crédito       | 154                | 0                        | 0                         | 154                | 0,0        |
| Empresas de seguros privadas         | 841 330            | 0                        | 0                         | 841 330            | 0,2        |
| Famílias/Empresas individuais        | 73 770 535         | 0                        | 1 804 565                 | 75 575 100         | 14,5       |
| Instituições Particulares            | 0                  | 77 794 801               | 25 763 606                | 103 558 407        | 19,8       |
| Famílias/Particulares                | 0                  | 84 510 058               | 25 888 715                | 110 398 773        | 21,1       |
| <b>Total</b>                         | <b>137 363 560</b> | <b>162 304 859</b>       | <b>223 330 277</b>        | <b>522 998 696</b> | <b>100</b> |
| <b>(%)</b>                           | <b>26,3</b>        | <b>31,0</b>              | <b>42,7</b>               | <b>100,0</b>       |            |

(\*) públicas, equiparadas ou participadas

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

Os apoios concedidos pelos SFA foram financiados por:

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

### 5.1.2 – Âmbito da verificação

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

- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) às actividades de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música;
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ);
- ◆ Apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa;
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) no âmbito do programa "Promoção apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH).

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





## Tribunal de Contas

---

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

Os resultados dessas auditorias, bem como os extractos das respostas das entidades auditadas<sup>1</sup> constam dos pontos seguintes.

No que respeita aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões da despesa fiscal para 2000 apresentadas no relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento de Estado para aquele ano, bem como, os valores das estimativas e os considerados definitivos apresentados nos relatórios do OE para 2001 e 2002, respectivamente, procedendo-se, por outro lado, à confrontação destes últimos valores com os remetidos aos Serviços do Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

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

Foi ainda realizada uma auditoria aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação e efectuado o acompanhamento das recomendações do Tribunal nesta matéria, bem como no que respeita aos benefícios fiscais contratuais (artigo 49.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais) e aos dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

### **5.2 – Apoios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nas áreas do teatro, da dança e da música**

#### **5.2.1 – Enquadramento**

Ao Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE), pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura, está atribuído, designadamente: *"Fomentar as actividades de iniciativa não governamental nos domínios da música, da dança, do teatro e demais formas de criação nas artes do espectáculo, designadamente através do apoio financeiro e técnico à produção independente nestes domínios"*.

Para 2000, estavam em vigor os *"regulamentos de apoios à actividade artística de carácter profissional e de iniciativa não governamental"*, aprovados pelos Despachos Normativos n.ºs 63/98, 62/98 e 61/98, de 1 de Setembro, para os sectores, respectivamente, da actividade teatral, da dança e da música.

Tais apoios (subsídios a fundo perdido), como indica a designação "iniciativa não governamental", não se destinam ao "sector público de produção artística", que dispõe de suporte institucional e financeiro autónomo.

Relativamente ao "carácter profissional" das actividades artísticas apoiadas, por contraposição a actividades de carácter amador ou esporádico, não foi ainda aprovada *"legislação sobre profissionalização dos artistas e agentes de actividade artística, nomeadamente nos domínios da dança, da*

---

<sup>1</sup> As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

*música e do teatro", competindo aos júris dos concursos para a atribuição dos apoios "apreciar a qualificação profissional dos responsáveis e dos elencos artísticos dos candidatos ao apoio", bem como ao IPAE, relativamente a diversos tipos de subsídios concedidos sem concurso.*

Nos termos dos Regulamentos então em vigor, o carácter mais vincadamente profissional era exigido para a concessão de subsídios à actividade anual de companhias e estruturas, quer convencionadas (isto é, apoiadas por convite, por um período máximo de três anos, prorrogável), quer seleccionadas por concurso (anual ou bianual).

Nesses casos *"entende-se por estrutura qualquer organização profissional legalmente constituída que exerça de uma forma estável e regular actividade de criação, produção ou difusão, independentemente da sua personalidade jurídica ou do seu modelo institucional"*, sendo um requisito adicional, para o caso das convencionadas, a sua *"reconhecida valia cultural e artística, sendo consideradas como parceiros estrategicamente importantes do Estado no desenvolvimento do sector"*.

No ano em análise, os diferentes apoios às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" e o processo para a sua atribuição, estão indicados no quadro seguinte:

**Quadro V.6 – Tipos de apoios do IPAE em 2000**

| <b>TEATRO</b><br>(Despacho Normativo n.º 63/98, de 1/9)   | <b>DANÇA</b><br>(Despacho Normativo n.º 62/98, de 1/9)                                      | <b>MÚSICA</b><br>(Despacho Normativo n.º 61/98, de 1/9)  |
|---|---|--|
| <b>Companhias e estruturas convencionadas</b><br>Apoio concedido, por convite, a companhias e estruturas, através de protocolo para o período 1997-99 e de um protocolo adicional para 2000.<br>O apoio destina-se a toda a actividade a realizar nesse ano.  | <b>Estruturas convencionadas</b><br><br>Idem, com distintos períodos trienais.<br><br>Idem. | <b>Estruturas convencionadas</b><br><br>Idem<br><br>Idem.  |
| <b>Companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal</b><br>O apoio atribuído para 2000 destina-se, também, a toda a actividade a realizar durante o ano.   | <b>Estruturas apoiadas por concurso anual ou bianual</b><br><br>Idem.                       | <b>Festivais de música e ciclos de concertos, apoiados por concurso</b><br>Os apoios foram atribuídos para cada festival de música ou ciclo de concertos, a realizar em 2000   |
| <b>Projectos pontuais apoiados por concurso</b><br>Apoios destinados a projectos pontuais de criação, produção e difusão.   | <b>Projectos pontuais apoiados por concurso</b><br>Apoios a projectos pontuais de criação.  | <b>Outros projectos (sem concurso)</b><br>"Apoios às seguintes iniciativas que, pelas suas características específicas não são enquadráveis em concursos públicos: de criação; estudos e investigação; edições em diversos suportes; formação; projectos de circulação musical; concursos; outras acções de defesa, valorização e divulgação do património musical". |
| <b>Outros projectos (sem concurso)</b><br>Quaisquer outros projectos no domínio do desenvolvimento cultural, artístico e profissional, não previstos no Regulamento, nomeadamente no domínio da circulação e intercâmbio nacional e internacional, da formação, da pesquisa e investigação e da edição. | <b>Outros projectos (sem concurso)</b><br><br>Idem.   |  |

Além desses apoios, às actividades ou projectos a realizar, foram também concedidos subsídios complementares, no âmbito das atribuições do IPAE (art.º 3.º da sua Lei Orgânica) e das finalidades previstas nos seus Programas do PIDDAC, bem como os resultantes de protocolos celebrados entre o Ministério da Cultura e os respectivos beneficiários. Foram também pagos pelo IPAE, a diversas companhias e estruturas desses sectores as importâncias relativas aos estágios profissionais nelas realizados, nos termos do Despacho Conjunto n.º 243/99, dos Ministros do Trabalho e da Solidariedade e da Cultura (D.R., II Série, de 27/03/99).



## 5.2.2 – Dotações orçamentais do IPAE e subsídios atribuídos para 2000

As dotações orçamentais do IPAE, inscritas no Cap.º 01 ("Serviços próprios") e no Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), destinadas maioritariamente a apoiar as "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nos sectores do teatro, da dança e da música, totalizaram inicialmente 2.279.350 contos, valor reforçado em 184.244 contos, ascendendo no final a 2.463.594 contos.

No quadro seguinte, indica-se, por rubrica de classificação económica, a dotação final, os valores registados na CGE/2000 como "pagamentos efectuados", as verbas efectivamente utilizadas pelo IPAE (2.376.851 contos), e as verbas requisitadas mas não utilizadas (repostas):

**Quadro V.7 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do IPAE em 2000**

(em contos)

| Rubricas de classificação orgânica e económica                       | Dotação final    | "Pagamentos efectuados" (CGE/2000) | Pagamentos efectivos do IPAE | Verbas não utilizadas (repostas) |
|--|------------------|------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| <b>Cap.º 01, Div. 14, Subdiv. 01 – Serviços Próprios</b>             | <b>1 357 056</b> | <b>1 354 814</b>                   | <b>1 354 814</b>             | -                                |
| 04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares               | 1 310 592        | 1 308 371                          | 1 308 371                    | -                                |
| 04.03.01 – Transf. Correntes/Famílias/ Particulares                  | 46 464           | 46 443                             | 46 443                       | -                                |
| <b>Cap.º 50, Div. 04 – IPAE (Programas do PIDDAC <sup>(a)</sup>)</b> | <b>1 106 538</b> | <b>1 106 538</b>                   | <b>1 022 037</b>             | <b>84 501</b>                    |
| 04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares               | 848 099          | 848 099                            | 763 783                      | 84 316                           |
| 04.03.01 – Transf. Correntes/ Particulares                           | 18 650           | 18 650                             | 18 650                       | -                                |
| 05.01.02 – Subsídios/Empresas privadas                               | 15 825           | 15 825                             | 15 825                       | -                                |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares                 | 223 964          | 223 964                            | 223 779                      | 185                              |
| <b>Total</b>   | <b>2 463 594</b> | <b>2 461 352</b>                   | <b>2 376 851</b>             | <b>84 501</b>                    |

(a) Programas: "Estímulo à difusão e criação teatral", "Equipamento técnico para as artes do espectáculo", "Rede nacional de salas de espectáculo", "Difusão nacional das artes do espectáculo", "Registo videográfico de teatro e dança", "Estudo e difusão do património musical", "Formação", "Informação e comunicação".

Na maior parte dos casos, o pagamento dos subsídios foi efectuado indistintamente por conta das dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), em particular nos apoios pagos ao sector do teatro, efectuados por conta do Cap.º 01 e do Programa "Estímulo à difusão e criação teatral".

Na sua resposta, refere o IPAE que:

*"(...) esse procedimento resultou fundamentalmente da difícil, senão impossível, adequação do regime de subsídios à correcta execução orçamental, quer do ponto de vista quantitativo quer temporal. O regime de duodécimos só permite dispor, nos primeiros meses do ano, de montantes que não permitem suportar o volume das necessidades dos agentes artísticos, do que resulta o recurso a verbas indiferenciadas dos dois capítulos e ao FFC."*

Sobre a suposta incompatibilidade do regime duodecimal com a necessidade de um montante proporcionalmente maior de fundos nos primeiros meses do ano para o pagamento de subsídios, refira-se que, nos termos do decreto-lei de execução orçamental em vigor, em situações excepcionais e devidamente fundamentadas os duodécimos podem ser antecipados (cfr. art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 169/99 de 12 de Maio e art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio).

O IPAE passou a integrar o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) em Outubro de 2000, mas apenas quanto às despesas relativas ao Cap.º 01 ("Serviços próprios"), razão pela qual não se verificam diferenças entre os valores registados na CGE e as verbas utilizadas.

Para as despesas processadas por conta do Cap.º 50, manteve-se o sistema tradicional de requisição das verbas orçamentais e a sua transferência para a conta bancária do Instituto, através da qual efectuou os pagamentos aos beneficiários. Como evidencia o quadro, a CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados", nos Programas do Cap.º 50, o valor 1.106.538 contos, superior em 7,6% (84.501 contos) aos pagamentos efectivamente realizados por conta dessas verbas (1.022.037 contos), constituindo as verbas repostas receita do OE/2001.

No quadro seguinte indicam-se os subsídios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades de carácter profissional e de iniciativa não governamental", excluindo os destinados à realização de investimentos (essencialmente em equipamentos cénicos, de luz e som) e dos referidos estágios de formação profissional:

**Quadro V.8 – Subsídios atribuídos pelo IPAE para 2000**

(em contos)

| Tipos de apoio   | Teatro           | Dança            | Música         |
|--|------------------|------------------|----------------|
| <b>Companhias e estruturas convencionadas</b>                        |                  |                  |                |
| N.º de companhias  | 10               | -                | -              |
| Subsídios  | 669 869          | -                | -              |
| N.º de estruturas  | 5                | 5                | 2              |
| Subsídios  | 119 850          | 99 480           | 52 750         |
| <b>Companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal</b> |                  |                  |                |
| <b>Anual</b>   |                  |                  |                |
| N.º de estruturas  | 39               | 17               | (a) 40         |
| Subsídios  | 483 500          | 100 000          | 126 250        |
| <b>Bianual</b>   |                  |                  |                |
| N.º de estruturas  | 12               | 8                | -              |
| Subsídios  | 382 500          | 94 860           | -              |
| <b>Projectos pontuais apoiados por concurso</b>                      |                  |                  |                |
| N.º de projectos   | 49               | 24               | -              |
| Subsídios  | 182 800          | 50 000           | -              |
| <b>Outros projectos (sem concurso)</b>                               |                  |                  |                |
| N.º de projectos   | 39               | 40               | 102            |
| Subsídios  | 79 221           | 41 002           | 191 805        |
| <b>Totais por sectores</b>   | <b>1 917 740</b> | <b>385 342</b>   | <b>370 805</b> |
| (%)  | (71,7%)          | (14,4%)          | (13,9%)        |
| <b>Total</b>   |                  | <b>2 673 887</b> |                |

Fonte: Actas do júri (subsídios atribuídos por concurso) e listagens do IPAE.

(a) Festivais de música e ciclos de concertos.

Note-se que, embora o total dos subsídios atribuídos para 2000 indicado no quadro anterior (2.673.887 contos) esteja subavaliado, por não incluir todos os tipos de apoios concedidos, é superior em 12,5% ao montante dos pagamentos efectuados pelo IPAE (2.376.851 contos), indicado no Quadro V.7, fundamentalmente por terem sido efectuados adiantamentos em 1999 e terem sido realizados pagamentos através do Fundo de Fomento Cultural (FFC).



## Tribunal de Contas

---

Sobre aqueles adiantamentos, pagos pelo FFC em 1999 (por conta dos apoios a conceder em 2000 pelo IPAE), o Tribunal já se pronunciou no Relatório de Auditoria à gerência do Fundo naquele ano, considerando-os ilegais por não se encontrarem expressamente previstos na lei. Na sua resposta o FFC reproduz no essencial as considerações então expendidas, tal como a resposta do IPAE, não havendo por isso fundamento para alteração da apreciação já efectuada pelo Tribunal.

O pagamento, em 1999, de adiantamentos por conta dos subsídios atribuídos para 2000, os pagamentos efectuados através do FFC e os realizados indistintamente por conta de dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), sem atender rigorosamente à natureza da despesa, tiveram como consequência que os valores registados na CGE/2000 como apoios do IPAE para esse ano não correspondam aos efectivamente atribuídos pelo Instituto.

Em conclusão, 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 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.

### 5.2.3 – Atribuição dos apoios

Conforme se referiu no ponto 5.2.1, os subsídios do IPAE foram atribuídos segundo procedimentos diferentes a: *a)* companhias e estruturas convencionadas, *b)* estruturas seleccionadas por concurso anual/bianual, bem como festivais de música e ciclos de concertos, *c)* projectos pontuais seleccionados por concurso, e *d)* outros projectos, sem concurso.

Nos apoios atribuídos por concurso, os júris, nomeados por despachos do Secretário de Estado da Cultura publicados no *Diário da República*, tinham uma composição mista: o Director do IPAE, o responsável pelo sector respectivo do teatro, da dança e da música, e três personalidades. Para os restantes a sua análise e decisão competia ao IPAE.

O número de companhias/estruturas e projectos apoiados, bem como o montante dos subsídios concedidos, por tipo de apoio e sector, consta do Quadro V.8, notando-se que os atribuídos sem concurso representaram 39,1%, 36,5% e 66,0%, respectivamente, do total atribuído 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, como no caso do financiamento de obras urgentes e inadiáveis ou para apoio a deslocações para participações em festivais, devendo essas excepções estar bem identificadas nos Regulamentos.

Os subsídios atribuídos pelo IPAE às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" têm gerado controvérsia e recursos contenciosos, para o Supremo Tribunal Administrativo, em anos sucessivos. Essa situação resulta, em parte, do grande número de candidaturas não apoiadas e, nas apoiadas, dos diferentes montantes atribuídos, visto que a realização

das actividades e projectos pontuais a que se propuseram essas entidades e, em consequência, a carreira e a remuneração dos respectivos profissionais está, em larga medida, condicionada pela obtenção desses subsídios.

Na sua resposta refere o IPAE que:

*"Quanto aos concursos controversos, eles sempre existiram e continuarão a existir, bastando para tanto que (...) o número de concorrentes e o volume dos pedidos de apoio sejam muito superiores à definição do próprio concurso e às disponibilidades financeiras que lhe são afectas. Lamentavelmente, não existindo ainda em Portugal um mercado estruturado e actuante, nem alternativas ao financiamento público ou privado suficientes, a produção e a criação artística, como é também reconhecido no relatório de auditoria, está demasiado dependente do Ministério da Cultura e, no caso particular das artes do espectáculo, do IPAE."*

Essa controvérsia resulta também de insuficiências nos procedimentos e fundamentação das decisões, bem como 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.

Quanto ao primeiro factor, observe-se que nos concursos dos apoios anuais para 2000 (realizados em Outubro de 1999) foram seleccionados para apoio, em cada área:

Teatro: 48 das 99 candidaturas (48,5%)  
Dança: 17 das 31 candidaturas (54,8%)  
Música: 40 das 60 candidaturas (53,3%), de festivais e ciclos de concertos

e, nos concursos para projectos pontuais (realizados em Janeiro de 2000), foram apoiadas:

Teatro: 49 das 276 candidaturas (17,8%)  
Dança: 24 das 63 candidaturas (38,1%)

A forte dependência financeira dos subsídios do IPAE, em maior ou menor grau, foi verificado em todos os beneficiários que apresentaram contas.

Quanto aos regulamentos de atribuição e controlo dos subsídios, reflectindo distintas orientações dos titulares do Ministério da Cultura, foram significativamente alterados em 1996, 1998, 2000 e 2001, para aplicação no(s) ano(s) seguintes. O último Regulamento, nomeadamente, exclui a participação do IPAE nos júris dos concursos, passando a desempenhar apenas funções de secretariado, o que implica isentar o Instituto de responsabilidades directas na atribuição dos subsídios e, em consequência, fazendo incidir a sua actividade no controlo da execução dos protocolos relativos aos subsídios atribuídos e no acompanhamento das actividades artísticas de carácter profissional apoiadas, nos referidos domínios. A instabilidade no processo de concessão dos apoios pelo IPAE verificou-se também ao nível dos responsáveis do Instituto, tendo deixado de exercer funções, a seu pedido, pouco tempo antes do início da auditoria (Julho de 2001) os, então, director, subdirector e responsáveis pelos Departamentos do Teatro, da Dança e da Música.

Recomenda-se que, com base na experiência entretanto adquirida e na análise comparativa efectuada aos normativos 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



## Tribunal de Contas

---

espectáculos e, por outro, a responsabilização dos beneficiários pelo cumprimento das obrigações constantes desses regulamentos e dos protocolos deles decorrentes.

Na sua resposta refere o IPAE que:

*"(...) deve realçar-se o facto que, com excepção do teatro, tanto a dança como a música, tiveram os seus primeiros regulamentos, respectivamente, em 1996 e 1997. A aplicação recente desses regulamentos, a falta de experiência na sua elaboração e as profundas alterações do meio artístico que se verificaram na última década e que acompanharam as transformações económicas, sociais e culturais do país, justificam por si as sucessivas alterações e aperfeiçoamentos introduzidos nos regulamentos que, como se prova, pretendem ser cada vez mais explícitas mas também mais exigentes. Tal atitude que culminou com uma nova versão regulamentar, alargada a outras áreas de financiamento, nomeadamente, a do apoio aos Centros Regionais das Artes do Espectáculo e ao apoio à programação de salas e que aguarda homologação superior, responde de forma inequívoca às recomendações do Tribunal de Contas".*

Outro factor, para atingir a necessária e difícil estabilidade no processo de atribuição dos apoios pelo IPAE, passa necessariamente pelo reconhecimento da competência e isenção dos júris, os quais devem ter à sua disposição, além da documentação constante da candidatura e dos relatórios de actividades e de contas relativos à aplicação dos apoios anteriores, também a análise do IPAE desses mesmos relatórios, bem como os resultados do acompanhamento que tenha sido efectuado, incluindo o visionamento dos espectáculos apoiados, como se analisa no ponto seguinte.

Relativamente à fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e aos aspectos particulares da concessão dos diferentes tipos de subsídios, nos processos analisados verificou-se:

**a) Concessão de apoios a companhias e estruturas convencionadas e a estruturas apoiadas por concurso bianual**

Para as companhias e estruturas convencionadas com um protocolo trienal (geralmente para 1997-1999), e para as estruturas apoiadas por concurso bianual (isto é, seleccionadas pelo júri do concurso, realizado em Outubro de 1998, para a atribuição de apoio em 1999 e 2000), a concessão do subsídio para 2000 foi formalizado através de uma adenda ao protocolo, tendo sido atribuído um montante igual ao do ano anterior, com um acréscimo de 2%, correspondente à taxa de inflação prevista.

Para a celebração do protocolo para 2000, como previa o Regulamento, as companhias e estruturas da área do teatro e da dança apresentaram o seu plano de actividades e o respectivo orçamento. No caso do teatro, não foi apresentado pelas entidades beneficiárias um orçamento revisto, quando o apoio atribuído foi inferior ao solicitado. O subsídio concedido destina-se a todas as actividades enquadráveis nesse plano de actividades, embora possa ser considerado que se destina em primeiro lugar ao financiamento das representações a estrear, constantes do protocolo. Dado o método de cálculo automático do montante concedido em 2000, previsto no Regulamento, não foram analisados pelo IPAE os orçamentos apresentados pelos beneficiários.

**b) Concessão de apoios por concursos à actividade anual de companhias e estruturas, festivais de música e ciclos de concertos, e projectos pontuais**

Nos termos dos respectivos Regulamentos, em Outubro de 1999, foram abertos concursos para apresentação das candidaturas aos apoios à actividade anual de "companhias e estruturas de criação,

produção e difusão", nas áreas do teatro e da dança (envolvendo a estreia de várias peças ou espectáculos), bem como para a realização de festivais de música e ciclos de concertos.

As candidaturas foram analisadas por júris mistos que elaboraram actas das suas reuniões plenárias, incluindo a respectiva acta final e decisória, homologada por despacho do Secretário de Estado da Cultura, não tendo sido efectuada previamente a audição dos interessados<sup>1</sup>.

Na acta do respectivo concurso, menciona o júri dos apoios ao teatro que *"analisou cada candidatura à luz dos [critérios estabelecidos no Regulamento], ponderando-os depois com o conhecimento do trabalho desenvolvido em anos anteriores pela companhia/estrutura; apesar de a avaliação ser individualizada, o júri teve inevitavelmente presente o universo de todas as candidaturas, o contexto concorrencial em que as mesmas se apresentam e os limites financeiros à partida estabelecidos"*. Idêntica orientação consta da acta final e decisória do júri do concurso na área da música, para a realização de festivais e ciclos de concertos.

Relativamente à dança, menciona o júri ter assumido a seguinte orientação prévia: *"Procurar manter, tendo em conta os meios financeiros disponíveis, níveis de apoio financeiro idênticos aos do ano anterior às estruturas que se recandidatam e que tenham demonstrado a sua viabilidade estrutural, aumentando os financiamentos apenas quando se trate de viabilizar projectos de difusão ou acolhimento que, pela sua natureza, se considerem reprodutivos e potenciadores de respectivo financiamento em favor do desenvolvimento desta área artística profissional no seu conjunto. No que diz respeito a financiamentos estruturais a atribuir pela primeira vez, privilegiar, na selecção a realizar, os projectos de difusão ou acolhimento"*, com essa natureza.

Como o demonstram essas transcrições, além dos critérios previstos nos Regulamentos, na avaliação das candidaturas foi tido em conta o conhecimento da actividade desenvolvida pelos candidatos em anos anteriores, o que remete para o acompanhamento das actividades de carácter profissional em cada sector, em especial dos beneficiários anteriormente apoiados, como se analisa no ponto seguinte.

O júri de cada área exprimiu de modo diferente, na acta final, a fundamentação da sua decisão relativa a cada candidatura. Assim, o júri da área da dança, evidenciou a sua apreciação relativamente a cada um dos dez critérios de selecção. Note-se que mesmo as candidaturas seleccionadas para apoio não tiveram uma apreciação positiva em todos os critérios, tendo o júri ponderado o conjunto dessas apreciações, o que denota um peso diferente atribuído aos diferentes critérios. Se bem que os critérios possam ter um peso diferente, pela importância atribuída a cada um deles, essa ponderação bem como a indicação daqueles cuja apreciação negativa implica obrigatoriamente a exclusão da candidatura, deveria ser explicitada no Regulamento, o que não se verificou.

Relativamente ao teatro, o respectivo júri não se pronunciou relativamente a cada critério, exprimindo de forma muito sintética a sua apreciação da candidatura, destacando o principal aspecto positivo nas candidaturas apoiadas ou destacando nas não apoiadas o critério que levou à sua exclusão, por vezes de forma excessivamente genérica, como seja, *"por a candidatura, em comparação com outras candidaturas, apresentar menores índices de inovação e interesse artístico"*. De modo idêntico, o júri de atribuição dos apoios para a realização de festivais de música e ciclos de concertos não se pronunciou relativamente a cada critério, referindo, em relação aos seleccionados, fundamentalmente o desempenho na realização de anteriores festivais e, indicando apenas, nos não apoiados, o critério que levou à sua exclusão.

---

<sup>1</sup> A obrigatoriedade da aplicação desse procedimento nesses concursos estava, à data da auditoria, em apreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo. O Regulamento dos apoios para 2002, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 21-A/2001, de 11 de Maio, determina já a audiência dos interessados, *"aplicando-se aos procedimentos de concurso o disposto nos art.os 100.º a 105.º do Código do Procedimento Administrativo"*.





## Tribunal de Contas

---

Relativamente aos concursos abertos em Janeiro de 2000, na área do teatro, para "projectos pontuais de criação e produção" (envolvendo geralmente apenas a estreia de uma peça) e "de difusão" (festival) e, na área da dança, para "projectos pontuais de criação", as questões que se colocam relativamente à fundamentação das decisões são idênticas.

Assim, no concurso para projectos pontuais na área do teatro, no qual não foram seleccionadas 227 das 276 candidaturas apresentadas, em relação a 80 (35,2%) o júri refere apenas que: "A avaliação deste projecto, em confronto com outros projectos em concurso, não apresentou interesse artístico que justificasse a sua selecção". Refira-se que em relação a 50 (22,0%), não foram seleccionados "por o seu orçamento, sem suficientes receitas próprias ou recurso a outras parcerias, não oferecer garantias de ser exequível, por estar excessivamente dependente de um eventual apoio do IPAE" sem, todavia, quantificar essa dependência excessiva.

Recomenda-se que a decisão dos júris de atribuição dos apoios seja melhor fundamentada, no sentido antes indicado relativamente ao sector da dança, 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.

Na sua resposta, refere o IPAE que:

*"(...) são suscitadas diversas questões que se prendem com a forma como são definidos e determinados os apoios a conceder em sede dos concursos. Apesar de reconhecermos a pertinência de muitas dessas questões que também muitas vezes nos surgiram, cremos dever realçar o facto de estarmos perante um universo onde a subjectividade pesa e onde a quantificação dos predicados é feita a partir da qualificação dos mesmos".*

Salienta-se que, após a homologação dos apoios à actividade anual das companhias e estruturas na área do teatro, o IPAE oficiou cada promotor das candidaturas aprovadas, para indicar "a programação que se propõe realizar em 2000, com base no programa apresentado a concurso em Outubro/99 e na verba atribuída, tendo em vista a próxima elaboração do protocolo". As respostas recebidas de companhias/estruturas que referiam ter sido o apoio recebido significativamente inferior ao solicitado, indicavam que o conjunto de actividades constantes da candidatura teriam alguma redução.

Não constava dos processos analisados qualquer análise pelo IPAE das eventuais diferenças existentes entre a programação apresentada a concurso e a apresentada para a celebração dos protocolos, notando que nestes são indicadas apenas as peças a estrear nesse ano. Também não foram apresentados orçamentos revistos, em função do apoio efectivamente atribuído (ao contrário dos protocolos anuais do sector da dança).

Não foi possível à equipa de auditoria analisar a metodologia de cálculo dos apoios atribuídos, nem as eventuais diferenças entre a programação apresentada a concurso e a que consta dos protocolos (que se refere apenas às peças a estrear), dado que a documentação do concurso, incluindo os processos de candidatura, não estava no IPAE, por ter sido posta à disposição do Supremo Tribunal Administrativo, em resultado de reclamação contenciosa de concorrentes não apoiados.

Pelo mesmo motivo, não foi efectuada essa análise relativamente ao concurso anual na área da dança bem como, nos projectos pontuais nas áreas do teatro e da dança, da relação entre o orçamento apresentado e o apoio atribuído.

Relativamente ao concurso dos apoios para festivais de música e ciclos de concertos, nos processos analisados verificou-se que o apoio concedido variou entre 15,5% e 27,5% das despesas previstas, sem outra justificação além da orientação prévia do respectivo júri, anteriormente transcrita.

**c) Concessão de apoios a "outros projectos" e apoios complementares, sem concurso**

Como se indicou no Quadro V.8, previam os Regulamentos em vigor a atribuição de "*outros apoios*" pelo IPAE, sem concurso, a "projectos no domínio do desenvolvimento cultural, artístico e profissional que não estejam abrangidos pelo âmbito dos concursos previstos neste Regulamento, nomeadamente no domínio do intercâmbio nacional e internacional, da formação, da pesquisa e investigação e da edição", no campo do teatro e da dança. Na área da música, os "*outros apoios*", sem concurso tinham um âmbito mais vasto, abrangendo designadamente o financiamento da actividade anual das entidades.

Além disso, como foi referido, podiam ser atribuídos apoios complementares, com fundamento nas atribuições do IPAE, designadamente para a realização de investimentos, a financiar por conta do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC).

Nesses apoios, concedidos para distintas finalidades, destacam-se os projectos de investimento para aquisição de equipamentos de luz e som, e as comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.

Relativamente aos primeiros, verificou-se que não existiram regras para o cálculo do montante atribuído, que representou percentagens diversas (entre 35,7% e 98,8%) do orçamento e do apoio solicitado pelos respectivos beneficiários. Recomenda-se a definição de tais regras, que fundamentem o apoio atribuído. Refira-se que é habitual, noutros sectores, a concessão de subsídios ao investimento em percentagem das despesas elegíveis, até um montante máximo de apoio por projecto, ficando o respectivo beneficiário obrigado a realizar a totalidade desse investimento elegível e, caso contrário, ser-lhe-á reduzido proporcionalmente o subsídio atribuído e reposto o subsídio pago a mais.

Verificou-se também que alguns beneficiários apresentaram orçamentos suportados por facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores, enquanto noutros casos essa comprovação não foi apresentada. Como é regra em apoios ao investimento, as correspondentes despesas co-financiadas devem estar suportadas pelas referidas facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores.

Verificaram-se também casos em que foram aceites pelo IPAE os valores orçamentados com IVA apresentados por beneficiários, com a natureza de empresa produtora de espectáculos. Nos casos, em que o respectivo beneficiário pode exercer o direito à dedução ou reembolso desse imposto, o correspondente valor deve ser excluído das despesas apoiáveis.

Relativamente às comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro, que representaram entre 40% e 98,3% das despesas previstas, também não foi explicitada a razão dessas desigualdades.



### 5.2.4 – Pagamento e controlo dos apoios

#### a) Apoios à actividade anual, a festivais de música e ciclos de concertos, e a projectos pontuais

Nos termos dos Regulamentos e dos protocolos, para comprovação da aplicação dos apoios recebidos para 2000 os beneficiários ficaram obrigados a remeter ao IPAE:

- ◆ relatório de actividades – a apresentar até 31 de Janeiro de 2001, no caso dos apoios à actividade anual ou, no caso dos projectos pontuais, até 30 dias após a estreia do espectáculo ou da realização dos concertos (dança e música), ou nos 60 dias seguintes à realização do projecto (teatro);
- ◆ relatório de contas – a apresentar até 15 de Abril de 2001, nos apoios à actividade anual, ou a apresentar junto com o relatório de actividades, nos apoios pontuais.

Adicionalmente, era exigido em cada área e tipo de apoio:

- ◆ Teatro – relatórios trimestrais sobre públicos (nos apoios anuais) e relatórios de caracterização de públicos;
- ◆ Dança – um registo vídeo de todas as novas criações apresentadas no período de vigência do protocolo e um dossier de produção contendo informações sobre condições técnicas e financeiras das peças em circulação e das novas criações<sup>1</sup>.
- ◆ Música (festivais e ciclos de concertos) – discriminação das despesas efectuadas e cobertas pelo financiamento atribuído, assim como os justificativos das despesas elegíveis, receitas e outros apoios obtidos (devendo o beneficiário arquivar os documentos justificativos da utilização dos financiamentos, de modo a poderem ser disponibilizados quando solicitados); um exemplar de todo o material de divulgação e promoção produzido; dossier de imprensa e demais elementos considerados relevantes.

Além disso, relativamente a todos os apoios concedidos pelo IPAE, os Regulamentos determinaram que deveriam "as entidades apoiadas justificar o uso dos apoios financeiros concedidos, nos termos da lei geral" e, também, que o Instituto deveria proceder ao acompanhamento permanente da execução de todos os protocolos.

Quanto à justificação do uso dos apoios financeiros concedidos, através da apresentação dos respectivos documentos de despesa (facturas e recibos), como se analisa na alínea seguinte, a sua remessa ao IPAE foi solicitada apenas aos beneficiários de apoios para projectos de investimento, não estando instituído para a generalidade dos subsídios.

O Regulamento em vigor em 2000 não especifica 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

---

<sup>1</sup> O IPAE organiza uma "bolsa de espectáculos", nos diferentes domínios, recebendo as Câmaras Municipais e salas de espectáculo inscritas a informação disponibilizada pelos criadores e produtores que pretendam apresentar os respectivos espectáculos em itinerância.

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<sup>1</sup>.

Salienta-se que o acompanhamento deve abranger as actividades de carácter profissional de cada sector em geral, visto que o conhecimento/desconhecimento da actividade realizada em anos anteriores pelos candidatos condiciona a atribuição dos apoios, conforme o demonstram as transcrições anteriores constantes das actas dos júris.

Indica-se em seguida a documentação que estava em falta, em Setembro de 2001, nos 38 processos dos diferentes tipos de apoios analisados pela equipa de auditoria: *a)* montante dos apoios pagos relativamente ao qual não existiam recibos dos respectivos beneficiários; *b)* relatórios de actividades, e *c)* relatórios de contas:

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Recibos em falta dos beneficiários: | 208.549 contos em 370.220 contos (56,3%) |
| Relatórios de actividades em falta: | 13 em 38 (34,2%)                         |
| Relatórios de contas em falta:      | 18 em 38 (47,4%)                         |

Salienta-se que os pagamentos foram efectuados pelo IPAE e/ou pelo FFC, apenas quando o beneficiário apresentou a certidão da segurança social comprovativa da sua situação regularizada e a declaração dos serviços de finanças no mesmo sentido.

Os recibos inexistentes nos processos analisados, que ascendiam a 208.549 contos (num total pago a esses beneficiários de 370.220 contos), referem-se todos a pagamentos realizados pelo IPAE. Notando que não é exigido às pessoas colectivas beneficiárias dos subsídios que tenham contabilidade organizada, nem o Instituto obtém qualquer evidência da contabilização desses subsídios como proveitos e tratando-se algumas delas de empresas, deve o Instituto exigir o envio de recibos segundo o processamento e o modelo em uso pela respectiva entidade beneficiária, para que documentem esse proveito.

Em todos os processos analisados junto do FFC, relativos aos diferentes tipos de apoios, constavam os recibos dos beneficiários, o que indica estar instituída essa exigência.

Quanto aos relatórios de actividades e de contas, estavam em falta, respectivamente, em 34,2% e 47,4% dos processos analisados, quando já estavam largamente ultrapassados os prazos fixados para a sua remessa ao IPAE.

Saliente-se que, para permitir uma visão global relativamente aos diferentes tipos de apoios, nos sectores do teatro, da dança e da música, foram solicitados aos serviços do IPAE as listagens que indicavam ter ou não dado entrada no Instituto, quer o relatório de actividades, quer o relatório de contas, de todos os beneficiários. Contudo, relativamente a vários processos seleccionados para análise, constatou-se que essas listagens indicavam como entrados relatórios inexistentes. Tal facto evidencia insuficiência grave de controlo, visto que esses relatórios, antes da atribuição dos apoios

---

<sup>1</sup> O Regulamento aprovado para os apoios de 2001 (Despacho Normativo n.º 23/2000, de 3 de Maio), tal como o Regulamento aprovado para 2002 (Despacho Normativo n.º 21-A/2001, de 11 de Maio), veio estabelecer que: "*Compete ao IPAE, directamente ou através de terceiros contratados para o efeito, acompanhar permanentemente a execução de todos os acordos celebrados (...), nomeadamente através da visualização dos espectáculos apoiados financeiramente*".



## Tribunal de Contas

---

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 há qualquer evidência de que à data da auditoria (Setembro de 2001) os relatórios existentes tenham 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.

Quanto aos prazos, relativamente às companhias e estruturas convencionadas, os Regulamentos em vigor, tal como os posteriores, determinam que o incumprimento na remessa dos relatórios de actividades e de contas suspende os pagamentos dos apoios, no ano seguinte àquele a que respeitam esses relatórios. Note-se que, para a concessão de apoios por concurso, o Regulamento determina que um dos elementos a apresentar no processo de candidatura é o relatório de actividades e de contas do ano anterior, "quando não conste dos arquivos do IPAE".

Assim 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.

De notar que os relatórios de actividades, embora em todos fosse mencionada a realização das estreias previstas nos protocolos, tinham um conteúdo informativo distinto, 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.

Relativamente aos relatórios trimestrais sobre públicos, previstos nos apoios anuais ao teatro, foram apresentados apenas por 3 dos 12 beneficiários, cujos processos foram analisados, note-se, no entanto, que os relatórios anuais referiam os elementos essenciais sobre públicos, isto é, o local, número de representações e o número de espectadores de cada peça.

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 e a sua caracterização, nos espectáculos apoiados nos diferentes domínios, constitui um factor a ponderar pelos júris na atribuição dos apoios.

Quanto aos relatórios de contas (ou relatórios financeiros, isto é, de receitas e despesas por natureza), indicam a origem das verbas recebidas (receitas de bilheteira, subsídios do IPAE e de outras entidades e outras receitas) e a sua aplicação (despesas fixas, tratando-se de apoios anuais, e custos de produção dos espectáculos). Esses relatórios não são justificados por documentos de despesa e apenas excepcionalmente foram suportados por elementos da contabilidade patrimonial dos beneficiários.

Esses relatórios de contas não substituem os elementos obtidos através da contabilidade patrimonial organizada de acordo com o POC que, como foi já referido, não é obrigatória. 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 de contas.

Dado que as candidaturas referentes aos concursos dos apoios para 2000 não estavam no IPAE e que não foram entregues relatórios, como é o caso dos quatro processos analisados referentes aos concursos dos festivais de música e ciclos de concertos, não foi possível efectuar comparações entre os planos e os relatórios de actividades, e entre os orçamentos e os relatórios de contas.

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 justificativos, passando a constituir a sua análise uma prioridade do IPAE e que, em caso de incumprimento pelos beneficiários, sejam extraídas as devidas consequências.

Sobre as questões levantadas, o IPAE considera-as "(...) não só pertinentes, como talvez as de maior acuidade no exercício das competências do Instituto (...)", referindo nomeadamente que: "Existem, de facto, duas formas distintas de controlo dos subsídios atribuídos: o controlo documental e o acompanhamento das realizações artísticas. Em ambos os casos, reconhecemos, é deficitário o controlo efectuado".

Quanto à justificação para as deficiências de controlo constatadas, o IPAE na sua resposta coloca a ênfase na insuficiência de recursos humanos. Notando que o IPAE não dispõe de serviços regionalizados, salienta-se um aspecto na resposta do IPAE: "*Quanto ao visionamento dos espectáculos, a questão torna-se mais complicada se pensarmos que um número razoável de produções e criações apoiadas se realizam fora de Lisboa*". Assim, devendo constituir uma prioridade a verificação da correcta aplicação dos subsídios concedidos pelo IPAE, sem prejuízo do princípio da atribuição das missões a um organismo público dever ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, recomenda-se que essa tarefa incumba também às Delegações Regionais do Ministério da Cultura e às autarquias locais.

Constituindo um caso particular, refira-se que às duas pessoas singulares, nos processos analisados, às quais foram pagos subsídios, foram seguidos procedimentos diferentes relativamente ao IRS. Assim, num caso, do subsídio atribuído (5.500 contos), foi retida a importância de 1.100 contos relativa ao IRS tendo sido pago ao beneficiário o valor líquido (4.400 contos). No outro caso, o subsídio atribuído (2.000 contos), pago em duas parcelas, uma pelo FFC (1.500 contos) e outra pelo IPAE (500 contos), não foi efectuada idêntica retenção do IRS. Assim torna-se necessário, de acordo com a legislação aplicável, rectificar essa situação desigual.

Relativamente ao segundo caso, foram recebidas do FFC e do IPAE respostas contraditórias. Assim, enquanto o FFC refere que não havia lugar à retenção na fonte, dado que o beneficiário auferia rendimentos da Categoria C – "Rendimentos de natureza comercial e industrial", os quais "(...) não se encontravam, no ano 2000, abrangidos pela retenção na fonte (...)", refere o IPAE que "(...) a situação anómala (...) decorreu efectivamente de um lapso de natureza excepcional, tendo sido, no entanto, comunicado ao Ministério das Finanças o respectivo pagamento conforme documento anexo<sup>1</sup>". Assim, mantém-se a consideração antes expandida.

#### **b) "Outros projectos" e apoios complementares**

Tal como foi referido no ponto 5.2.2, foram concedidos subsídios para "outros projectos" e apoios complementares, para distintas finalidades, destacando-se os projectos de investimento para aquisição

---

<sup>1</sup> Trata-se do Anexo J – "Declaração de rendimentos pagos (art.º 114.º do Código do IRS)", então em vigor. Nesta declaração a importância paga, sem retenção, ao beneficiário em causa figura com a Categoria B – "Trabalho independente".



## Tribunal de Contas

---

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, o IPAE oficiou aos promotores que deveriam *"após a aplicação do subsídio, a qual deverá ser concretizada até final do mês de Julho [de 2001], enviar os justificativos referentes às despesas efectuadas, os quais deverão corresponder estritamente às finalidades para as quais o subsídio foi concedido. Esses justificativos deverão ser materializados pelas cópias das facturas e recibos das referidas despesas"*. Acrescentava o IPAE, dilatando o prazo, que 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 ou razão para o investimento não ter sido realizado nesse prazo.

Relativamente a outros projectos, designadamente na participação para a realização de deslocações para participação em festivais, não foram solicitados pelo IPAE justificativos da aplicação do subsídio, o que significa inexistência de controlo.

### 5.2.5 – Publicitação dos apoios pelo IPAE

Não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, visto que não tinham sido publicados no *Diário da República* as listagens de todos os subsídios pagos pelo IPAE em 2000, situação que foi corrigida pelo Instituto após a recepção do relato de auditoria.

## 5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude

### 5.3.1 – Enquadramento

O Instituto Português da Juventude (IPJ), criado em 1993 (sucendo ao Instituto da Juventude, criado em 1988), nos termos do Decreto-Lei n.º 70/96, de 4 de Junho (actual Lei Orgânica), é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, tutelada pelo membro do Governo responsável pela área da juventude, tendo como atribuições:

- a) "Proceder à concretização das medidas adoptadas no âmbito da política de juventude;
- b) Dinamizar a integração social dos jovens, apoiando a sua participação em actividades sociais, culturais, educativas, artísticas, científicas, desportivas, políticas ou económicas;
- c) Apoiar as actividades promovidas por associações juvenis;
- d) Estimular a participação cívica dos jovens;
- e) Dinamizar e apoiar, financeira e tecnicamente, as associações juvenis e estudantis;
- f) Promover o acesso dos jovens à informação, através da criação, desenvolvimento e promoção de sistemas integrados de informação;
- g) Dinamizar a criação e a participação dos jovens na gestão das casas de juventude;
- h) 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;
- i) Manter actualizado o registo nacional das associações juvenis (RNAJ);
- j) Criar mecanismos de estímulo e apoio à capacidade de iniciativa e ao espírito empreendedor dos jovens, nomeadamente dos jovens empresários e dos jovens agricultores;
- l) Apoiar e estimular o movimento cooperativo de jovens;

m) Apoiar e incentivar a participação dos jovens portugueses em organismos comunitários".

Além dos órgãos e serviços centrais, o IPJ dispõe de Delegações Regionais, em cada Distrito. Foram objecto de auditoria alguns dos programas para jovens, criados no quadro do Decreto-Lei n.º 198/96, de 17 de Outubro, bem como os apoios concedidos às associações de estudantes e os atribuídos no quadro do Programa Comunitário Juventude.

### 5.3.2 – Execução financeira

No orçamento dos "Encargos Gerais da Nação" as dotações do IPJ, inscritas no Cap.º 08 – Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro e no Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), identificáveis como apoios (isto é como transferências, correntes e de capital, que não implicam contraprestações ao Instituto por parte das entidades receptoras), totalizaram inicialmente 4.449.197 contos, valor reforçado em 383.215 contos (+ 8,6%), ascendendo as dotações finais a 4.832.412 contos, como se indica no quadro seguinte. Os pagamentos constantes da CGE totalizaram 4.765.952 contos.

**Quadro V.9 – Execução orçamental das dotações para apoios do IPJ**

(em contos)

| Rubricas de classificação orgânica e económica   | Dotação inicial  | Alterações orçamentais | Dotação final    | Pagamentos efectuados  |
|--|------------------|------------------------|------------------|------------------------|
| <b>Cap.º 08, Div. 08 – IPJ, Subdiv. 01 – Serviços Próprios</b>   | <b>2 550 000</b> | <b>- 283 169</b>       | <b>2 266 831</b> | <b>2 266 831</b>       |
| 04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares   | 1 950 000        | - 620                  | 1 949 380        | 1 949 380              |
| 04.03.01 – Transf. Correntes/Famílias/ Particulares  | 600 000          | - 282 549              | 317 451          | 317 451                |
| <b>Cap.º 08, Div. 08 – IPJ, Subdiv. 99 – Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos</b> | <b>1 269 697</b> | <b>334 868</b>         | <b>1 604 565</b> | <b>1 604 565</b>       |
| 04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares   | 469 697          | 72 716                 | 542 413          | 542 413                |
| 04.03.01 – Transf. Correntes/Famílias/ Particulares  | 800 000          | 16 152                 | 816 152          | <sup>(a)</sup> 816 152 |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | -                | 246 000                | 246 000          | 246 000                |
| <b>Cap.º 50, Div. 11 – IPJ (Programas do PIDDAC)</b>   | <b>629 500</b>   | <b>331 516</b>         | <b>961 016</b>   | <b>894 556</b>         |
| <b>Subdiv. 02 – Apoio Infra-estruturas e Equipamentos Juvenis</b>  |                  |                        |                  |                        |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | 425 000          | - 45 500               | 379 500          | 345 500                |
| <b>Subdiv. 03 – Pousadas da Juventude</b>  |                  |                        |                  |                        |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | 50 000           | 335 756                | 385 756          | 381 756                |
| <b>Subdiv. 04 – Integração dos Jovens na Sociedade da Informação</b>                                     |                  |                        |                  |                        |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | 135 000          | -                      | 135 000          | 124 200                |
| <b>Subdiv. 05 – Integração Social de Jovens em Risco</b>   |                  |                        |                  |                        |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | 19 500           | - 11 940               | 7 560            | -                      |
| <b>Subdiv. 07 – Centro Nacional da Juventude</b>   |                  |                        |                  |                        |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | -                | 9 200                  | 9 200            | 7 500                  |
| <b>Subdiv. 08 – Espaço Jovem</b>   |                  |                        |                  |                        |
| 08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares   | -                | 44 000                 | 44 000           | 44 000                 |
| <b>Total</b>   | <b>4 449 197</b> | <b>383 215</b>         | <b>4 832 412</b> | <b>4 765 952</b>       |

(a) Inclui um saldo (verbas não utilizadas) de 1.258 contos, repostos como receita orçamental em 2001.

Como se indica no quadro, por conta da Subdivisão 99 – "Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos" foi processado o montante de 1.604.565 contos (33,7% do total dos apoios). Essas





## Tribunal de Contas

despesas estão sujeitas a duplo cabimento (na receita cobrada consignada e na dotação para a despesa), destacando-se as receitas consignadas provenientes de:

- ♦ 25% da receita líquida da lotaria instantânea (2.049.051 contos) – para aplicação em projectos especiais de ocupação de jovens, nos termos da alínea c) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro;
- ♦ 10% da receita de certos tipos de "Jogo do Bingo" na parte destinada ao Estado (103.661 contos) – nos termos da alínea a) do n.º 2 da RCM n.º 179/96, de 12 de Setembro.

O IPJ implementou um sistema de contabilização informatizado que permite por "centro de controlo e apuramento" (centro de custos) classificar os pagamentos realizados – por programa – seguindo aproximadamente a estrutura dos programas criados por legislação específica ou por protocolos celebrados com beneficiários. Em cada programa constam os pagamentos efectuados por conta das dotações acima referenciadas e, também, outros pagamentos relativos à execução desses programas processados por conta das classificações 02 – "Aquisição de bens e serviços" e 07 – "Aquisição de bens de capital", totalizando 4.994.397, como se indica no quadro seguinte:

**Quadro V.10 – Programas do IPJ em 2000**

(em contos)

| Programas   | Legislação ou protocolos dos programas   | Pagamentos |
|---|--|------------|
| Associações de Estudantes (AE'S)                              | Lei n.º 33/87, de 11/07 (com as alterações posteriores)  | 609 847    |
| Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ)               | Portaria n.º 745-E/96, de 18/12  | 1 260 856  |
| Programa Iniciativa   | Portaria n.º 745-F/96, de 18/12  | 262 904    |
| Programa Lusíadas   | Portaria n.º 745-H/96, de 18/12  | 59 064     |
| Jovens Voluntários p/ a Solidariedade (JVS)                   | Portaria n.º 745-G/96, de 18/12  | 311 527    |
| Programa Infante D. Henrique                                  | Portaria n.º 745-I/96, de 18/12  | 63 097     |
| Programa Ocupação Tempos Livres                               | Portaria n.º 745-J/96, de 18/12  | 362 598    |
| Programa Férias em Movimento                                  | Portaria n.º 202/01, de 13/03  | 278 502    |
| Outra Escola Novos Amigos                                     | Portaria n.º 59/97, de 25/01   | 25 932     |
| Rede Nacional de Informação Juvenil (RNIJ)                    | Portaria n.º 353/96, de 16/08  | 151 756    |
| Bolsas e Subsídios de Refeição (Postos de Informação Juvenil) | Portaria n.º 353/96, de 16/08  | 228 505    |
| Apoio à Jovem Criação   | Portaria n.º 57/97, de 25/01   | 63 541     |
| Juventude para a Europa                                       | Decisão n.º 818/95 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 Março                                  | 36 562     |
| Serviço Voluntário Europeu (SVE)                              |  | 16 431     |
| Jovens sem Fronteiras   |  | 5 705      |
| Programa Comunitário Juventude                                | Decisão n.º 1 0331/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril                          | 176 068    |
| Centro Nacional da Juventude                                  |  | 7 500      |
| Espaço Nacional Juventude                                     | Protocolo com a Câmara Municipal do Porto e a Federação das Associações Juvenis do Distrito do Porto | 44 000     |
| Bolseiros   |  | 1 113      |
| Gabinete da Sexualidade Juvenil                               |  | 5 054      |
| Agência Nacional de Promoção do Voluntariado                  |  | 5 631      |
| Programa Cooperação Internacional                             | Protocolos com países da EU e da CPLP  | 62 733     |
| Integração Jovens na Sociedade de Informação                  | Protocolo com a Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação (FDTI)                      | 170 063    |
| Recuperação de Infraestruturas (Pousadas da Juventude)        | Protocolo com a Movijovem – Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada            | 390 056    |
| Outros Protocolos   |  | 14 733     |

|                  |  |                  |
|------------------|--|------------------|
| Outros Programas |  | 380 619          |
| <b>Total</b>     |  | <b>4 994 397</b> |

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 9.627.671 contos.

### 5.3.3 – Apoios a associações de estudantes do ensino superior

A Lei n.º 33/87, de 11 de Julho (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 36/87, de 12 de Dezembro, 32/88, de 5 de Fevereiro, e 35/96, de 29 de Agosto) regula o exercício do direito de associação dos estudantes, atribuindo-lhes "um conjunto de direitos e regalias, especialmente reconhecido para proporcionar a defesa dos interesses destes na vida escolar e na sociedade", devendo as associações observar os requisitos estipulados nessa legislação.

Nos termos desse diploma, as AE's têm direito a receber do Estado apoio material, técnico e apoio financeiro "com vista, ao desenvolvimento das suas actividades de apoio pedagógico e educacional e de promoção cultural, social e desportiva".

Quanto ao apoio financeiro através do IPJ, nos termos do Decreto-Lei n.º 91-A/88, de 16 de Março (regulamenta a Lei das associações de estudantes), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 54/96, de 22 de Maio, as AE's do ensino superior (abrangendo o ensino politécnico), têm direito a receber anualmente:

- a) um subsídio anual - calculado pela fórmula:

$$15 \times \text{salário mínimo nacional} + 1/50 \times \text{salário mínimo nacional} \times \text{n.º de alunos no ano lectivo anterior}$$

- b) subsídios extraordinários – para a realização de projectos ou actividades enquadráveis nos tipos e condições definidas por portaria do membro do Governo responsável pela área da juventude.

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<sup>1</sup>.

#### a) Subsídio anual ordinário

Este subsídio é atribuído segundo a fórmula referida, com base num plano de actividades a apresentar pela AE. 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".

<sup>1</sup> Tal como para os apoios adiante analisados, é diferente o montante atribuído e o pago em 2000, nomeadamente porque uma parte é paga no ano seguinte ao da concessão.



## Tribunal de Contas

---

Relativamente a essas contas, note-se que não é exigido pelo IPJ que a respectiva AE possua contabilidade organizada segundo o POC (ou segundo um plano específico de contas para as AE's), embora um dos tipos de subsídios extraordinários concedidos se destine à implementação ou consolidação desse sistema de contabilidade. Note-se, também, que não são exigidos documentos comprovativos das despesas realizadas, o que torna ainda mais necessária a existência de contabilidade organizada, quer a contabilidade geral, quer uma contabilidade analítica (por actividades).

Por outro lado, o IPJ não obtém evidências de as contas que lhe são apresentadas pela Direcção de cada AE terem sido devidamente aprovadas, nos termos dos respectivos estatutos, pelo órgão competente da respectiva AE (a assembleia geral ou a reunião geral de alunos), 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.

Na sua resposta, em anexo, o IPJ destaca que as associações de estudantes (bem como as associações juvenis adiante referidas), nos termos do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas estão dispensadas da obrigação de contabilidade organizada e que, quanto à fidedignidade das contas, o IPJ *"não possui competências legais que lhe permitam auditar contas às associações de estudantes"*, acrescentando:

*"Quanto à evidência de que as contas apresentadas pelas Direcções das AE's foram devidamente aprovadas – Assentavam as relações entre o IPJ e as associações no princípio da boa-fé e da confiança. No entanto, no decurso do ano transacto<sup>1</sup>, foram suscitadas dúvidas quanto à validade dos relatórios de contas, pelo que, o IPJ passou a exigir a partir do presente ano que lhe enviem as actas ou as deliberações que aprovem essas contas, tendo para o efeito elaborado um manual de instruções de candidatura, remetido a todas as AE's para dar o maior rigor e clareza a todo o processo."*

Assim, não há razões para alterar as conclusões sobre a inexistência de controlo no ano em análise, nem a recomendação antes expandida sobre a necessidade de as contas das AE's serem auditadas com regularidade. 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 pela via legislativa.

### **b) Subsídios extraordinários às AE'S**

---

<sup>1</sup> 2001.

Em 2000, foram concedidos subsídios extraordinários, mediante concursos abertos por despacho do Secretário de Estado da Juventude publicados no Diário da República, aos seguintes projectos, totalizando 60.000 contos:



## Tribunal de Contas

(em contos)

| Despachos do Secretário de Estado da Juventude | Finalidade do apoio  | Projectos aprovados |               |
|--|--|---------------------|---------------|
|  |  | n.º                 | Valor         |
| 1.º n.º 2 081/2000 (DR, II S., de 27/01/2000)  | Projectos associativos na área da comunicação social   | 50                  | 15 000        |
| 2.º n.º 8 272/2000 (DR, II S., de 15/04/2000)  | Apoio ao funcionamento das organizações federativas  | 8                   | 13 472        |
| 3.º n.º 15 742/2000 (DR, II S., de 3/08/2000)  | Projectos que promovam a integração dos estudantes ou projectos de implementação ou consolidação de um plano de contabilidade organizada                         | (a) 40              | 16 528        |
| 4.º n.º 22 624/2000 (DR, II S., de 12/10/2000) | Actividades que promovam estilos de vida saudáveis ou divulgação dos conteúdos e da actividade científica desenvolvida pela instituição, onde está inserida a AE | 28                  | 15 000        |
|  | <b>Total</b>   |                     | <b>60 000</b> |

(a) Dos quais quatro referentes à implementação ou consolidação de um plano de contabilidade organizada.

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 das despesas realizadas, isto é, o IPJ só obtém a confirmação da correcta aplicação do apoio atribuído quando a 2.ª prestação é solicitada e são apresentados pela AE os comprovativos de despesa.

Quanto às datas para a realização dos projectos e de apresentação desses comprovativos, determina o n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 91-A/88, de 16 de Março, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 54/96, de 22 de Maio, que: "As AE's apoiadas obrigam-se a apresentar o relatório da acção e documentos justificativos das despesas efectuadas até 30 dias após a sua realização". Note-se, no entanto, que apenas para os apoios relativos ao 4.º despacho, antes indicado, se determina que as acções "deverão realizar-se até 30 de Junho de 2001", não tendo os restantes fixado qualquer data para a conclusão dos projectos.

Assim, embora a calendarização da realização dos projectos e a consequente apresentação dos justificativos deva estar ajustada – quer ao período de apresentação das candidaturas, quer à duração do ano académico –, atendendo a que a primeira parcela é paga por adiantamento, deve ser fixada uma data limite para a sua conclusão. Os atrasos injustificados, em relação a essa data, estão abrangidos pelo n.º 5 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 91-A/88, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 54/96, que obriga à devolução de quantias indevidamente usadas, notando que o n.º 6 do mesmo artigo estabelece que "as situações que determinam a não atribuição da [segunda prestação] implicam a não atribuição de qualquer outro subsídio por um período até um ano".

Sobre as suas dificuldades quanto à verificação de realização dos projectos apoiados, refere o IPJ na sua resposta:

*"Quanto aos subsídios extraordinários o prazo para apresentação dos respectivos relatórios é de 30 dias após a realização. Ora é de difícil apuramento para o IPJ, o momento da realização das actividades, até pelo facto de algumas serem de duração indeterminada (v.g. implementação do POC). No entanto, o IPJ tem vindo a oficiar as associações para procederem ao envio dos respectivos relatórios, caso o não tenham feito, dentro dum período razoável."*

A resposta dada vem de novo realçar a necessidade de ser fixado um prazo para a conclusão dos projectos apoiados.

### 5.3.4 – Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ)

O Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ), regulamentado pela Portaria n.º 354/96, de 16 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 745-E/96, de 18 de Dezembro, define as áreas e modalidades de apoio a prestar às associações juvenis e outras entidades inscritas no Registo Nacional das Associações Juvenis (RNAJ)<sup>1</sup>, excluindo as associações de estudantes apoiadas nos termos da Lei n.º 33/87, de 11 de Julho.

As candidaturas podem ser apresentadas em duas modalidades: "plano de desenvolvimento" (englobando o apoio a mais de uma área, "com base num plano de actividades") e "apoios pontuais" (para projectos em cada uma das áreas, em número não superior a quatro). No quadro seguinte indicam-se os apoios atribuídos em 2000, por áreas apoiáveis, serviços do IPJ e modalidade de apoio, totalizando 1.194.598 contos:

**Quadro V.11 – Apoios concedidos no âmbito do PAAJ**

(em contos)

| Áreas                   | Serviços centrais | Delegações Regionais |               | Total            |            |
|-------------------------|-------------------|----------------------|---------------|------------------|------------|
|                         | Protocolos        | Protocolos           | Pontuais      | Valor            | %          |
| Infra-estruturas        | 48 458            | 130 198              | 4 373         | 183 029          | 15,3       |
| Equipamento             | 14 479            | 137 035              | 23 702        | 175 216          | 14,7       |
| Recursos humanos        | 100 869           | 107 312              | 8 432         | 216 613          | 18,1       |
| Funcionamento           | 51 841            | 28 850               | 1 744         | 82 435           | 6,9        |
| Actividades             | 120 577           | 215 635              | 33 824        | 370 036          | 31,0       |
| Relações Internacionais | 22 529            | 9 415                | 1 320         | 33 264           | 2,8        |
| Publicações             | 33 593            | 33 593               | 4 046         | 71 232           | 6,0        |
| Formação                | 15 521            | 22 015               | 4 047         | 41 583           | 3,5        |
| Documentação            | 1 433             | 3 887                | 353           | 5 673            | 0,5        |
| Informação              | 8 608             | 4 254                | 86            | 12 948           | 1,1        |
| Assessoria Jurídica     | 1 889             | 630                  | 50            | 2 569            | 0,2        |
| <b>Total</b>            | <b>419 797</b>    | <b>692 824</b>       | <b>81 977</b> | <b>1 194 598</b> | <b>100</b> |
| (%)                     | (35,1%)           | (58,0%)              | (6,9%)        | (100%)           |            |

#### a) Concessão dos apoios

Com base nos critérios de apreciação das candidaturas estabelecidas no Regulamento, o IPJ desenvolveu um conjunto de parâmetros (de pontuação/percentagem) para o cálculo dos "valores de referência" do apoio a atribuir, por sua vez sujeitos a "valores máximos", estabelecidas nas "Normas Regulamentadoras por Área para a Instrução das candidaturas", dadas a conhecer às associações juvenis, para a preparação dos orçamentos constantes das candidaturas.

Nos processos analisados, de associações de âmbito nacional (modalidade de protocolo), o montante dos apoios atribuídos em 2000, ao conjunto das áreas de Recursos Humanos, Funcionamento, Actividades e actividades em áreas específicas, foi igual ao de 1999, diferindo apenas nas áreas de Infra-estruturas e Equipamentos, dadas as diferenças nos investimentos a realizar em cada ano.

Determinado o apoio total a conceder, as associações procederam à reformulação do seu "plano de desenvolvimento", seleccionando os projectos e actividades que se mantinham e o correspondente

<sup>1</sup> O regulamento para inscrição no RNAJ foi aprovado pela Portaria n.º 355/96, de 16 de Agosto.



## Tribunal de Contas

---

apoio solicitado. A concessão do apoio foi formalizada através da celebração de um protocolo com o beneficiário, do qual consta um mapa, por área e projectos/actividades, com o valor orçamentado, o apoio concedido e o valor das despesas a justificar.

No total, às 38 associações de âmbito nacional foi concedido 419.797 contos, o que representa um montante médio de apoio de 11.047 contos.

### **b) Pagamento e controlo dos apoios**

Dado que em 2000 a celebração dos protocolos ocorreu com um atraso de dois a três meses em relação ao habitual, foi decidido pela Comissão Executiva do IPJ, em 15/05/2000, efectuar um adiantamento, por conta do apoio financeiro a aprovar, 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.

O IPJ, na sua resposta, apresentou a seguinte justificação para esses adiantamentos:

*"No que respeita a adiantamentos de verbas apenas se nos oferece dizer, sem contestar que possam ser irregulares, que, nenhum dos intervenientes no processo ficou lesado. Quando se procedeu ao adiantamento foi num contexto de todo o processo de apoio no âmbito do PAAJ. E só foi processado àquelas entidades que tinham a situação do ano anterior completamente regularizada (entrega de relatórios de actividades e contas, candidatura para o próximo ano efectuada).*

*Como as tesourarias de muitas associações estavam à beira da ruptura decidiu-se, para não provocar distúrbios que poderiam ser onerosos para as associações, transferir parte da primeira tranche do apoio para o ano seguinte. Nestas circunstâncias o IPJ não corria qualquer risco de transferir uma verba não elegível uma vez que as associações iriam ser apoiadas dado que reuniam as condições para tanto."*

As razões expendidas não retiram o carácter ilegal dos adiantamentos, por não estarem previstos na legislação.

Normalmente, após a concessão do apoio e a celebração do correspondente protocolo, o seu pagamento é efectuado em prestações. A comprovação pela associação juvenil de ter realizado as despesas no montante mínimo estabelecido no 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.

Em resultado da análise desse relatório final, quando as despesas justificadas sejam inferiores às previstas, originando uma reposição do valor do apoio pago em excesso, que é efectuada por dedução no apoio a pagar no ano em curso, concedido através do protocolo para este ano que também estabelece as correspondentes despesas a justificar. Desse modo, a situação do apoio pago em excesso no ano anterior, relativo ao financiamento de despesas que não foram realizadas, fica sanada – se, deduzido esse valor no apoio a pagar no ano em curso, foram realizadas as correspondentes despesas

previstas no protocolo. Verificaram-se deficiências de controlo neste procedimento de regularização, visto num caso analisado não ter sido justificada a realização das despesas (em 2000), na área de Infra-estruturas, que sanava a situação do apoio adiantado no ano anterior (paga após a aprovação da candidatura relativa a 1999, devendo o beneficiário apresentar posteriormente os comprovativos de despesa), pelo que havia lugar à reposição pela respectiva associação das verbas não justificadas.

Na sua resposta, o IPJ informou da regularização da situação, que documentou posteriormente, através da:

- ◆ reposição pela associação, após o IPJ ter recebido o relato de auditoria, da verba de 497.250\$00;
- ◆ entrega de comprovativos adicionais das despesas realizadas em 2000.

Com a referida reposição de verbas pela associação e a entrega desses comprovativos de despesa adicionais, a situação ficou sanada.

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 ao 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.

Quanto a outros aspectos gerais do controlo efectuado pelo IPJ, nota-se que não são solicitados elementos sobre outros projectos ou actividades realizados pela associação não previstos no protocolo, nem elementos de natureza contabilística das associações, pelo que o IPJ desconhece, nomeadamente, as restantes actividades realizadas e qual o peso dos apoios atribuídos no total das despesas da associação.

O IPJ referiu na sua resposta que as associações apresentam no acto de candidatura o seu plano de actividades na globalidade, tendo assim uma visão global do plano de actividades das associações. Contudo, essa informação, pelo seu carácter sumário, confere apenas um conhecimento superficial da natureza dessas actividades.

Quanto ao facto do IPJ não dispor de elementos de natureza contabilística das associações juvenis, o Instituto referiu apenas que, de acordo com a lei, essas associações não são obrigadas a dispor de contabilidade organizada, acrescentando que, no entanto, tem vindo a realizar um trabalho de sensibilização junto das associações em colaboração com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL).

Também não é solicitada nos relatórios de execução financeira a indicação 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 devendo, em consequência, ser evidenciados todos os apoios públicos recebidos.

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





## Tribunal de Contas

---

exigido à associação um "mapa discriminativo (listagem) das despesas realizadas", indicando, por área/projecto, a identificação desses documentos (tipo, número, data, descrição e valor e o seu registo contabilístico, caso a associação possua contabilidade). Considera-se necessária a apresentação desses elementos, para permitir uma melhor conferência dos documentos e a avaliação da natureza das despesas.

Na sua resposta o IPJ não se pronunciou sobre estes aspectos.

Além da conferência da documentação de despesa, são realizadas apenas algumas acções de acompanhamento das actividades realizadas pelas associações, bem como de verificação da realização dos investimentos. Tais acções são em número reduzido e de carácter pontual, não abrangendo o conjunto das actividades ao longo do ano dessas associações, por escassez de meios, sobretudo humanos, segundo os responsáveis do IPJ. Não existe, assim, um acompanhamento regular das acções apoiadas que permitam avaliar e, em consequência, rever os critérios de atribuição dos apoios que, como foi referido, se baseiam no apoio concedido no ano anterior a cada associação juvenil.

Analisa-se em seguida as principais deficiências encontradas no controlo efectuado pelo IPJ dos documentos justificativos de despesa em diversas áreas apoiáveis, também relacionadas com os critérios de atribuição dos apoios.

### Área de Recursos Humanos

Os apoios a conceder nesta área às associações juvenis revestem as modalidades de "créditos horários"<sup>1</sup> e co-financiamentos<sup>2</sup>.

Os apoios a conceder com base em "créditos horários" não correspondem necessariamente a despesas suportadas pela associação, visto que são exigidos como comprovativo apenas mapas de assiduidade mensal. Esses créditos horários representam, na prática, um "fundo de manei" adicional atribuído às associações, pelo que deveriam ser estabelecidos critérios específicos para a sua atribuição diferenciada e não apenas os valores máximos.

Constitui um requisito para a concessão do apoio a título de co-financiamento que o respectivo 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. Refira-se, no entanto, que esses contratos foram solicitados no decurso da auditoria, tendo sido remetidos pela respectiva associação cada um dos contratos individuais de trabalho.

Na sua resposta o IPJ referiu que "*Constatada esta deficiência foram dadas instruções no sentido da mesma ser colmatada.*"

Constatou-se que 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

---

<sup>1</sup> Apoio a conceder de 350\$/hora, até ao máximo de 36 horas/dia, pelo período de 20 dias/mês (3.024 contos). Tratando-se de apoio técnico o valor/hora é de 450\$00. Não existem critérios específicos para a atribuição desse máximo ou de um valor inferior.

<sup>2</sup> Apoios a conceder de acordo com uma tabela aprovada por despacho do Presidente da Comissão Executiva do IPJ, de 31/01/97. Os valores máximos variam, de acordo com a remuneração ilíquida paga pela Associação, entre os 18 e os 80 contos mensais, por pessoa, até um máximo de três.

individuais de trabalho, visto que não exige a apresentação de folhas de remuneração entregues na Segurança Social e de recibos de vencimento. Assim, recomenda-se que o IPJ passe a exigir essa documentação, conferindo os valores solicitados pelas associações.

Nestes co-financiamentos, embora as normas aplicáveis aprovadas pelo despacho do Presidente da Comissão Executiva do IPJ, referido na nota anterior, estabeleçam um valor máximo em função da "remuneração ilíquida paga pela Associação", são solicitados pelas associações e pagos pelo IPJ valores superiores. Questionado o IPJ em relação a dois casos, num emitiu guia de reposição da diferença, paga pela respectiva associação, enquanto noutro caso veio a considerar que a referida "remuneração ilíquida paga pela Associação" deveria corresponder ao "encargo mensal do contrato", isto é, incluir também a "contribuição obrigatória da entidade empregadora para a Segurança Social" (23,75% da "remuneração base", incluindo os subsídios de férias e de Natal), por ser esse o agregado que consta da ficha de candidatura.

Embora nessa ficha, a associação deva indicar "o encargo mensal do contrato", deve também indicar o valor do subsídio solicitado ao IPJ, o qual, de acordo com as normas acima referidas, é fixado em função da "remuneração ilíquida paga pela associação" e não em função do "encargo mensal do contrato".

O IPJ não se pronunciou acerca desta questão.

### **Área de Actividades**

Os projectos a levar a efeito nesta área traduzem-se sobretudo na organização de iniciativas que promovam a participação de jovens em actividades que se enquadrem no âmbito dos objectivos que as associações prosseguem, nomeadamente, no plano cultural, recreativo, tempos livres, informação, ambiente, ou outro.

Essas iniciativas podem assumir, com base nos casos analisados, a forma de 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 Fantporto, por muito bem fundamentadas que estejam quanto ao seu interesse cultural para os participantes, não deixam de constituir comparticipações 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, isto é, que as viagens apoiadas, nos diferentes anos, não beneficiam sempre os mesmos participantes.

Na sua resposta o IPJ não se pronunciou.



## Tribunal de Contas

---

### Aspectos comuns a diferentes áreas

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 justificativa ou 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.

A aceitação pelo IPJ dessas despesas injustificadas significa um controlo deficiente da aplicação dos apoios nas finalidades para as quais foram concedidos.

O IPJ, na sua resposta, considera legítima a imputação de "despesas de estrutura", por estarem suportadas em documentos de despesa elegíveis.

Este entendimento não pode, no entanto, ser aceite sem as devidas reservas, dado que não é possível determinar apenas com base nesses documentos que parte dos valores neles expressos respeita a gastos que a associação terá, eventualmente, incorrido com a execução das actividades. Saliente-se que as declarações de "despesas de estrutura" entregues referem apenas o respectivo valor global e o tipo de despesas<sup>1</sup> a que respeitam, sem indicarem o critério de imputação. A natureza e, sobretudo, o facto da associação designar essas despesas por "despesas de estrutura", constitui, em si, indício de que as mesmas correspondem a encargos que decorrem do funcionamento da estrutura organizativa instalada. De facto, não se vislumbram razões para que, caso essas "despesas de estrutura" apresentassem uma relação directa e inequívoca com a execução das actividades, a associação em causa não tivesse destacado os correspondentes justificativos de despesa, como, de resto, procedeu em relação a várias outras despesas. Esta constatação sai reforçada atendendo ao facto de, por exemplo, apesar das declarações de "despesas de estrutura" incluírem imputações de despesas com limpeza, a associação ter, ainda assim, entregue documentos de despesa relativos a pagamentos com a prestação de serviços de limpeza nas actividades que desenvolveu.

Relativamente à questão dos bens e serviços recebidos de outras entidades a título gratuito, o IPJ expressou o entendimento que *"... **comparticipa** nos custos das actividades das associações não suportando na íntegra. Com isto, existe por parte da associação apoiada a necessidade de recorrer a outras fontes de financiamento que lhe permitam a viabilização das actividades propostas. Se essas outras fontes de financiamento consistirem em apoios em espécie não podem as mesmas deixar de ser contabilizadas, devendo-se configurar como receita e como custo. Sublinha-se que o IPJ solicita às associações que justifiquem 80% do*

---

<sup>1</sup> Remunerações de funcionários e respectivos encargos, limpeza, equipamento, software, quotizações, seguros e manutenção auto, outros.

*valor que inicialmente orçamentaram, valor este que, em regra, é muito superior ao valor do financiamento efectivamente atribuído. Razão pela qual não nos parece existir qualquer duplicação de apoios."*

Este entendimento suscita as seguintes observações. Em primeiro lugar, e sem questionar, naturalmente, da necessidade das associações juvenis recorrerem a outras fontes de financiamento, impõe-se que o IPJ conheça os respectivos montantes, em particular no caso de se tratar de apoios financeiros concedidos por outras entidades públicas, de modo a permitir a verificação da inexistência da duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade, como já referido.

Igualmente, há que ter em atenção que os valores dos apoios estão relacionados com os orçamentos das actividades, de acordo com as regras de cálculo a que se fez referência na alínea a). No caso de apoios em espécie, e sem questionar da correcção dos valores indicados pelas associações, dado que esses apoios não implicam qualquer esforço financeiro por parte de quem os recebe, não devem, obviamente, ser considerados na justificação das despesas e dos orçamentos das actividades, e desse modo, objecto, também, de apoio financeiro pelo Estado, do que resulta, de modo inequívoco, uma duplicação de apoios. O apoio financeiro do Estado deverá, nessas circunstâncias, ser reduzido na proporção do valor dos apoios em espécie.

### 5.3.5 – Programa Iniciativa

O Programa Iniciativa, regulamentado pela Portaria n.º 745-F/96, de 17 de Outubro, define os apoios a prestar aos grupos informais de jovens ou entidades, não inscritos no RNAJ<sup>1</sup> e sem fins lucrativos, que desenvolvam actividades para jovens que visem objectivos de relevante interesse social.

São apoiáveis iniciativas (actividades) com base em projecto(s) devidamente fundamentado(s), que discrimine(m) os objectivos a atingir, a(s) acção(ões) a desenvolver, o número de jovens participantes, os meios humanos, materiais e financeiros necessários, assim como a respectiva calendarização e pagamento.

No quadro seguinte indica-se por serviços do IPJ (serviços centrais e Delegações) e modalidade os apoios concedidos em 2000, totalizando 262.904 contos.

(em contos)

| Modalidades                               | Apoio          |
|---|----------------|
| Iniciativa Nacional (serviços centrais)   | 134 347        |
| Pontuais – Iniciativa de entidades        | 48 580         |
| Pontuais – Iniciativa de grupos informais | 6 343          |
| Protocolos                                | 79 424         |
| Iniciativa Regional (Delegações do IPJ)   | 128 557        |
| <b>Total</b>                              | <b>262 904</b> |

Em regra, para determinação do apoio a conceder, o IPJ definiu uma grelha de parâmetros e de pontuação, com base nos critérios de avaliação estabelecidos no Regulamento, correspondendo a sua soma à percentagem a multiplicar pelo valor do apoio solicitado, donde resulta o valor do apoio a conceder, após a sua comparação, em percentagem, com o total do orçamento. Por regra os apoios do

<sup>1</sup> No âmbito do Programa Iniciativa excluem-se, assim, as associações de estudantes (apoiadas nos termos da Lei n.º 33/87) e as associações juvenis (apoiadas através do PAAJ, regulamentado pela Portaria n.º 745-E/96, de 18 de Dezembro).



## Tribunal de Contas

---

Estado são concedidos em função das despesas elegíveis, pelo que não se deveria proceder ao seu cálculo com base no apoio solicitado.

Noutras candidaturas, pela diversidade ou natureza das actividades objecto de apoio, nomeadamente no caso de entidades apoiadas por protocolo, esses critérios não são aplicáveis, sendo neste caso o apoio a conceder calculado com base no apoio atribuído no ano transacto.

Para a comprovação da aplicação dos apoios pagos, em regra são exigidos os documentos comprovativos de despesa, excepto quando esse pagamento decorra de uma obrigação assumida pela Secretaria de Estado da Juventude<sup>1</sup>.

Salienta-se que o acompanhamento pelo IPJ das entidades apoiadas através de protocolo não tem existido, o que não é aceitável, visto tratar-se de entidades que são regularmente apoiadas.

Na sua resposta, o IPJ refere que:

*"(...) foram realizadas visitas de acompanhamento ao Instituto de Apoio à Criança (IAC)".*

E, quanto à apresentação de relatórios e ao acompanhamento efectuado, menciona também o Instituto que:

*"As associações apoiadas através deste programa têm a obrigação de apresentar relatórios de actividades e contas, independentemente da modalidade de apoio ser pontual ou ao abrigo de protocolos.*

*Com efeito, as entidades objecto de apoio na modalidade de protocolo têm feito a entrega dos respectivos relatórios e têm sido objecto de acompanhamento por parte do IPJ.*

*É o caso da Orquestra Sinfónica Juvenil ou da Orquestra Metropolitana de Lisboa (AMEC), de cujas actividades, dada a sua natureza pública o IPJ tem conhecimento. O mesmo se pode dizer do apoio à edição da revista CAIS."*

A resposta não permite inferir se se trata da contestação da conclusão acima expendida, relativamente à situação verificada em 2000, ou do acompanhamento que, entretanto, o IPJ realizou. Refira-se que a inexistência de acompanhamento das entidades apoiadas através de protocolo foi salientada pelo Secretário de Estado da Juventude no despacho de 23/02/00, que atribuiu as verbas para 2000, determinando ainda a realização de visitas do IPJ a essas entidades, até final do 1.º semestre de 2001, *"Face à informação de que nenhuma das entidades foi objecto de qualquer visita por parte do IPJ (...)".*

### 5.3.6 – Programa Férias em Movimento

Na continuação do anterior programa designado "Férias Jovens", o Programa Férias em Movimento funcionou em 2000, a título experimental, tendo sido regulamentado apenas no ano seguinte, pela Portaria n.º 202/2001, de 13 de Março.

---

<sup>1</sup> É o caso da contribuição anual para a Associação Música Educação e Cultura (Orquestra Metropolitana de Lisboa), que decorre do acordo de fundadores, celebrado em 29/09/95.

De acordo com o preâmbulo dessa Portaria, para a criação do Programa foi considerada a necessidade de promover a ocupação saudável dos tempos livres dos jovens durante o período de férias escolares e pausas pedagógicas, as dificuldades de muitas famílias em assegurar o acompanhamento dos respectivos jovens nesses períodos e o interesse em promover a prática de actividades lúdico-formativas, bem como o incremento do conhecimento das diversas regiões do País por parte dos jovens.

Os apoios financeiros são concedidos para a realização de campos de férias a associações inscritas no RNAJ, grupos informais de jovens, clubes desportivos e suas associações, e outras entidades privadas sem fins lucrativos.

A verba a transferir pelo IPJ para a entidade promotora do campo de férias, resulta da soma da taxa de participação (cobrada pelo IPJ a cada participante) e do apoio financeiro atribuído pelo IPJ, sujeito a limites máximos. Em 2000, foi pago o montante de 278.502 contos.

Verificou-se, em dois processos analisados, que não foram justificadas pelos promotores todas as despesas financiadas pelo IPJ, pelo que deve haver lugar a reposição de verbas, nos termos dos regulamentos internos do Instituto em vigor, referindo o Instituto na sua resposta estar a efectuar as diligências para apurar a situação num caso, não se pronunciando relativamente ao outro. Constatou-se também que outras reposições, ou mesmo a anulação do apoio concedido, resultaram de acções de controlo realizadas por Delegações Regionais em alguns dos campos de férias realizados, as quais são indispensáveis para o acompanhamento e avaliação da realização desses campos de acordo com o plano de actividades aprovado.

### 5.3.7 – Programa Comunitário Juventude

O programa comunitário "Juventude" foi criado pela Decisão n.º 1031/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril de 2000, para o período de 1 de Janeiro de 2000 a 31 de Dezembro de 2006. Esse programa, exclusivamente financiado pelo orçamento comunitário, resulta da reformulação operada no anterior programa "Juventude para a Europa"<sup>1</sup>.

A estrutura nacional para a aplicação do programa foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2000, de 20 de Outubro, que constituiu um grupo de missão, designado por Agência Nacional para o Programa "Juventude", funcionando na dependência do membro do Governo responsável pela área, tendo por director o presidente da comissão executiva do IPJ. As despesas associadas à actividade da Agência são suportadas pelo orçamento do IPJ, ao qual cabe também arrecadar as receitas consignadas à actividade da Agência, nomeadamente as transferências da União Europeia.

Podem candidatar-se, para participação nas várias acções, distintas entidades, tais como associações juvenis, associações de âmbito cultural ou que desenvolvam fins assistenciais, nomeadamente no apoio a deficientes ou na recuperação de toxicodependentes, instituições de solidariedade social, misericórdias, clubes desportivos, ou grupos informais de jovens.

Para o período até 30/11/2002, foi celebrado entre Portugal e Comissão Europeia um acordo de financiamento, prevendo a transferência de verbas, no montante de 395.442 contos, para financiamento das seguintes acções:

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Decisão n.º 818/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Março de 1995, para o período de 1 de Janeiro de 1995 a 31 de Dezembro de 1999.



## Financiamento do programa

(em contos)

|              |   |                |
|--------------|---|----------------|
| Acção 11     | Juventude para a Europa                       | 148 726        |
| Acção 12     | Juventude para a Europa (países terceiros)    | (a) 143 310    |
| Acção 21     | Serviço Voluntário Europeu                    | (a)            |
| Acção 22     | Serviço Voluntário Europeu (países terceiros) | 41 890         |
| Acção 31     | Iniciativas de grupo                          | 17 576         |
| Acção 32     | Capital Futuro                                | 21 970         |
| Acção 5      | Cooperação, Formação, Informação              | 21 970         |
| Acção 54     | Medidas de apoio                              |                |
| <b>Total</b> |   | <b>395 442</b> |

(a) As acções com países terceiros são geridas directamente pela Comissão Europeia, pelo que não foram afectadas verbas a essas acções.

Da análise efectuada à concessão e pagamento destes apoios conclui-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. Essas disposições prevêem 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.

Na sua resposta, o IPJ referiu que foi incluído no Plano de Actividades da Agência Nacional para 2002 um programa de auditoria a projectos, estando a efectuar as diligências necessárias ao processo de selecção dos auditores.

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 e na consequente execução financeira do Programa, no qual se baseia o referido acordo de financiamento.

Sobre este ponto, o IPJ referiu que têm sido efectuadas acções de esclarecimento e de formação junto dos beneficiários, considerando que se têm obtido melhorias no funcionamento do programa.

### 5.3.8 – Apoio à Jovem Criação

O Programa Apoio à Jovem Criação refere-se aos financiamentos concedidos ao Clube Português de Artes e Ideias (CPAI) para a realização de:

- ◆ "Programa Jovens Criadores/2000" – organização de um concurso de trabalhos realizados por jovens artistas em diversas áreas temáticas e subsequente exposição dos trabalhos seleccionados (Mostra Nacional); este programa foi criado pela Portaria n.º 57/97, de 25 de Janeiro;

- ♦ "II.ª Bienal de Jovens Criadores da CPLP" – realização de exposições de obras seleccionadas em representação de cada país da CPLP e desenvolvimento de algumas actividades comuns pelos participantes das várias delegações (workshops).

No quadro seguinte indica-se o montante de apoio concedido pelo IPJ e o valor das despesas realizadas:

(em contos)

|                                       | Apoio pago    | Despesas apresentadas |
|---------------------------------------|---------------|-----------------------|
| Jovens Criadores/2000                 | 30 000        | 30 223                |
| II Bienal de Jovens Criadores da CPLP | 33 520        | 38 013                |
| <b>Total</b>                          | <b>63 520</b> | <b>68 236</b>         |

Os pagamentos foram efectuados no quadro dos protocolos que o IPJ celebrou com o CPAI, entidade que tem vindo a assegurar a execução técnica dos concursos no País e a organização da participação portuguesa em iniciativas de cariz idêntico a nível externo.

Sendo o CPAI uma associação juvenil, de âmbito nacional, foi-lhe também atribuído em 2000, no quadro do PAAJ, o montante de 25.393 contos, do qual 7.200 contos referente a apoio na área dos Recursos Humanos.

Comparados os mapas de assiduidade (justificativos do apoio pago à associação no quadro do PAAJ na Área dos Recursos Humanos) com a listagem de despesas de pessoal do "Programa Jovens Criadores/2000" (justificativos do apoio pago à associação no quadro do presente Programa de Apoio à Jovem Criação), verificou-se que alguns respeitavam às mesmas pessoas. Relativamente a quatro, o apoio do PAAJ recebido pela associação foi justificado pelas funções que realizaram no âmbito do "Programa Jovens Criadores/2000", ou seja, as mesmas para as quais a associação recebeu apoios do Programa Apoio à Jovem Criação. Noutros casos, quando os mapas de assiduidade referem a sua afectação a outras actividades, sobrepõem-se os períodos relativamente aos quais a Associação recebeu apoios do PAAJ e do Programa Apoio à Jovem Criação, situação que também se verifica relativamente ao outro evento especificamente apoiado pelo Programa "II.ª Bienal de Jovens Criadores da CPLP".

Embora os apoios na modalidade de créditos horários do PAAJ revistam características muito específicas como foi referido, a situação analisada configura a duplicação de apoios com a mesma finalidade, devendo o IPJ proceder ao cruzamento dos apoios concedidos ao mesmo beneficiário através de diferentes programas, por forma a impedir essa acumulação.

O IPJ, na sua resposta, refere que:

*"No que diz respeito aos jovens criadores, as despesas apresentadas correspondem directamente às desenvolvidas no estrito âmbito dos projectos apresentados, não correspondendo ao exercício da actividade que possam desempenhar ao longo de um ano em prol da associação juvenil.*

*Por outro lado, no âmbito do PAAJ os apoios dados para recursos humanos, excluindo os co-financiamentos, têm tectos máximos em número de horas e em montante financeiro, pelo que, nos parece legítimo que um jovem que desenvolve uma actividade*





## Tribunal de Contas

---

*específica, para além das horas que são permitidas pelo PAAJ, possa ter um apoio financeiro que compense o acréscimo das horas necessárias para desenvolver a actividade."*

A resposta não esclarece a sobreposição dos apoios concedidos através do PAAJ e do financiamento específico concedido através do programa "Jovens Criadores/2000", 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.

### 5.3.9 – Publicitação dos apoios pelo IPJ

Nos termos do art.ºs 1.º, 2.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, é obrigatória a publicitação no Diário da República, das transferências correntes e de capital superiores a determinado valor (em 2000, esse valor era de 2.297 contos) que *"os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas"*.

Conforme se confirmou relativamente aos programas analisados, foi dado cumprimento pelo IPJ ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

## 5.4 – Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa

### 5.4.1 – Enquadramento

Em 2000, ano a que se reportam os apoios em análise, o estatuto e a competência dos governadores civis, bem como o regime dos órgãos e serviços deles dependentes, estavam definidos pelo 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<sup>1</sup>.

Nos termos desses diplomas, o Governador Civil é o órgão que representa o Governo na área do distrito e que, nesse âmbito geográfico, exerce as competências que a lei lhe confere, sendo nomeado e exonerado pelo Governo, em Conselho de Ministros, por proposta do Ministro da Administração Interna, de quem depende hierárquica e organicamente, podendo também ser nomeado um Vice-Governador, como no caso do distrito de Lisboa, exercendo as competências delegadas pelo Governador Civil.

Essa legislação estabelecia as suas competências *"enquanto representante do Governo", "no exercício do poder de tutela", "no exercício de funções de polícia", "no exercício de funções de protecção civil"* e outras competências específicas. No exercício de funções de protecção civil, compete ao Governador Civil, nomeadamente, o *"socorro, assistência e reabilitação adequadas em cada caso"*.

Embora constitua uma prática generalizada a atribuição, pelos Governos Civis, de subsídios não enquadráveis no exercício de funções de protecção civil, constatável através das respectivas listagens publicadas no Diário da República em cumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a legislação em vigor em 2000 não atribuía competência aos Governadores Civis para conceder tais subsídios.

---

<sup>1</sup> Foram, entretanto, introduzidas alterações pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto.

Relativamente aos atribuídos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa, como se analisa adiante, foram concedidos subsídios a numerosas associações (colectividades locais, clubes desportivos, associações humanitárias e outras) bem como à associação constituída pelos seus funcionários.

De notar que 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"<sup>1</sup>.

Quanto ao regime financeiro dos Governos Cívicos, estabelece o art.º 23.º do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Dezembro, o regime de *"autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, traduzida na competência do governador civil, ou seu substituto, para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, os actos administrativos necessários"*.

A concessão de apoios do Estado a instituições particulares ou a particulares não se integra na gestão corrente de uma entidade, excepto quando a lei lhe confira as competências necessárias para a gestão desses apoios. Na situação em apreço, em 2000 a atribuição dos subsídios não estava prevista na legislação aplicável aos Governos Cívicos, nem existia qualquer regulamento, aprovado por legislação específica, para a sua atribuição.

Assim, os subsídios em análise, atribuídos em 2000 pelo Governo Civil de Lisboa, não tinham base legal.

Sobre esta questão refere o ex-Governador Civil, em funções no ano a que se reportam os apoios em análise, na sua resposta em anexo:

*"A concessão de "subsídios" eventuais a instituições particulares, com carácter eventual, baseava-se, à data a que se reporta o relatório do Tribunal de Contas, no n.º 8 do art.º 792 do Código Administrativo, por remissão do n.º 2 do art.º 24º do D.L. n.º 252/92, de 19/11, por se considerarem despesas inerentes ao desempenho das funções do Governo Civil.*

*De facto, sempre os Governos Cívicos os concederam a associações do mais variado escopo, designadamente, a associações humanitárias, recreativas, desportivas e culturais, constituindo um valioso e muitas vezes único estímulo ao associativismo local. (...)"*

Efectivamente o n.º 2 do art.º 792.º do Código Administrativo estabelecia que constituem despesas do cofre privativo do governo civil "Subsídios a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou outras entidades, oficiais ou particulares". Contudo, a citada disposição, do Título V (Dos cofres dos governos civis), da Parte III (Das finanças locais), do Código Administrativo, foi revogada pelo art.º 27.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro (Lei das finanças locais).

---

<sup>1</sup> Essa disposição não estabelece a exigência quanto à associação apoiada estar legalmente constituída nem especifica a natureza das associações apoiáveis. Refira-se que, além dessa exigência, a legislação aplicável aos apoios concedidos pelas Câmaras Municipais veio a especificar e abranger, sucessivamente, as associações que prossigam fins de interesse público e as associações constituídas pelos seus funcionários (bem como, neste caso, a sua finalidade: desenvolvimento de actividades culturais, recreativas ou desportivas ou, também, visando a concessão de benefícios sociais aos associados e respectivos familiares).

Relativamente a serviços da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), nos quais se integram os Governos Cívicos, salienta-se em particular que não existe legislação permitindo a concessão de subsídios a associações constituídas pelos seus funcionários ("centros culturais, recreativos e desportivos" ou "casas de pessoal").



## Tribunal de Contas

Assim, a resposta não vem alterar as considerações antes expendidas, por se considerar que a concessão dos subsídios em análise não estava legalmente prevista nas funções do Governador Civil, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 352/92, de 19 de Dezembro, situação que só foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto, como foi antes referido.

### 5.4.2 – Execução financeira

As dotações orçamentais identificáveis como apoios inscritas no orçamento do Ministério da Administração Interna, Cap.º 01 – "Gabinete dos Membros do Governo e Serviços de Apoio", Divisão 17/Subdivisão 99 – Governo Civil do Distrito de Lisboa/"Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos", totalizaram inicialmente 486.285 contos, valor reforçado em 56.000 contos, ascendendo no final a 542.285 contos, como se indica no quadro seguinte.

**Quadro V.12 – Execução financeira dos apoios do GCL**

(em contos)

| Rubricas de classificação e económica                   | Dotação inicial | Alterações orçamentais | Dotação final  | "Pagamentos efectuados" (CGE) | Pagamentos efectuados (GCL) |
|---|-----------------|------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares  | 230 200         | 25 000                 | 255 200        | 221 650                       | 242 036                     |
| 04.03.01 – Transf. Correntes/Particulares               | 26 585          | 1 000                  | 27 585         | 4 875                         | 5 625                       |
| 08.03.01 – Transf. de Capital/Instituições Particulares | 229 500         | 30 000                 | 259 500        | 218 900                       | 242 200                     |
| <b>Total</b>  | <b>486 285</b>  | <b>56 000</b>          | <b>542 285</b> | <b>445 425</b>                | <b>489 861</b>              |

Como evidencia o quadro anterior, os "pagamentos efectuados" por conta dessas dotações contabilizados na CGE/2000 totalizaram 445.425 contos, montante inferior em 44.436 contos aos pagamentos efectivamente realizados pelo Governo Civil de Lisboa (GCL), que ascenderam a 489.861 contos.

A diferença explica-se por não terem sido respeitadas as regras orçamentais para a realização dessas despesas. Com efeito, essas despesas estão sujeitas a duplo cabimento (na receita cobrada consignada e na dotação para a despesa) e a sua realização implica, para um serviço com autonomia apenas administrativa não integrado no RAFE, como era o caso do Governo Civil de Lisboa em 2000:

- ♦ o depósito nos cofres do Estado da receita cobrada, como receita do Orçamento do Estado, embora consignada às despesas do Governo Civil;
- ♦ a requisição de verbas por conta das respectivas dotações, contabilizadas na CGE como "pagamentos efectuados".

No caso em apreço, em 2000 o Governo Civil de Lisboa efectuou pagamentos através de verbas adicionais da sua tesouraria, excedendo as verbas recebidas através do Orçamento do Estado por conta das referidas dotações. Como consequência, essa despesa adicional paga (44.436 contos) não foi contabilizada na Conta Geral do Estado (CGE), estando assim subavaliada.

Por ter autonomia apenas administrativa o Governo Civil deve ter, obrigatoriamente, todas as suas despesas especificadas no Orçamento do Estado (por classificação orgânica, funcional e económica), incluindo as realizadas por conta das receitas consignadas, visto que qualquer despesa paga à margem do Orçamento do Estado não é contabilizada na CGE e, portanto, não tem expressão nas contas públicas. Do mesmo modo, todas as receitas cobradas que lhe estão consignadas devem ser entregues nos cofres do Estado.

Assim, o procedimento seguido pelo Governo Civil de Lisboa, 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).

Na sua resposta, o ex-Governador Civil, em funções no ano em análise, refere:

*"Deve em primeiro lugar, corroborar-se a afirmação de que «os apoios concedidos dependem da disponibilidade da receita consignada a cada Governo Civil». (...).*

*O que somos forçados a contestar é a afirmação de que não dependem «necessariamente, do mérito dos projectos e iniciativas apoiadas».*

*É que mesmo tratando-se de um poder discricionário do Governador Civil, é óbvio que a decisão de atribuição de subsídio teve sempre por base a avaliação do mérito da instituição beneficiada, fosse em função dos seus objectivos gerais que impunham o apoio ao seu regular funcionamento, fosse em função do investimento ou iniciativa que, em concreto se pretendia levar a cabo (...)."*

Sobre a expressão contestada, tal como resulta do contexto, o que se quer realçar é o facto de a atribuição dos apoios em cada distrito, depender mais das disponibilidades financeiras de cada Governo Civil e menos do mérito, relativo, dos projectos e iniciativas apoiadas por cada um deles.

Em relação a esta matéria, a resposta recebida do Governo Civil de Lisboa enuncia o procedimento seguido para o processamento das despesas por conta das receitas consignadas, referindo "(...) nunca tendo sido posto em causa este procedimento, que jamais pretendeu violar qualquer norma da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (...)". Dadas as consequências nas contas públicas dos pagamentos efectuados por verbas adicionais da Tesouraria do Governo Civil não transitadas pelo Orçamento do Estado, o Tribunal mantém as conclusões antes expandidas.

Como termo de comparação dos apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa, em relação aos concedidos por todos os (18) Governos Cívicos, indicam-se no quadro seguinte os valores contabilizados na CGE/2000 por conta das rubricas relacionadas:

**Quadro V.13 – "Pagamentos efectuados" (CGE) referentes a apoios dos Governos Cívicos**

(em contos)

| Rubricas de classificação e económica                   | Totalidade dos Governos Cívicos | Governo Civil de Lisboa |              |
|---|---------------------------------|-------------------------|--------------|
|   |                                 | Valor                   | %            |
| 04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares  | 913 000                         | 221 650                 | 24,3%        |
| 04.03.01 – Transf. Correntes/Particulares               | 34 386                          | 4 875                   | 14,2%        |
| 08.03.01 – Transf. de Capital/Instituições Particulares | 218 900                         | 218 900                 | 100%         |
| <b>Total</b>  | <b>1 167 183</b>                | <b>445 425</b>          | <b>38,2%</b> |



## Tribunal de Contas

Como indica o quadro, os apoios pagos pelo Governo Civil de Lisboa representaram 38,2% deste tipo de apoios.

Por se tratar de apoios concedidos num âmbito distrital e não nacional, dependem da disponibilidade da receita consignada a cada Governo Civil arrecadada e não, necessariamente, do mérito dos projectos e iniciativas apoiadas.

No seu conjunto trata-se de um montante significativo de verbas, recomendando-se a aprovação, pela via legislativa, da necessária regulamentação para a sua atribuição.

Relativamente à recomendação sobre a regulamentação dos apoios em causa, o Governador Civil actualmente em funções refere na sua resposta:

*"Quanto à proposta de criação de quadro normativo relativo à concessão dos apoios financeiros a atribuir pelo Governo Civil, bem como à avaliação da sua aplicação, tomaremos as devidas providências no sentido de estabelecer um conjunto de princípios claros e objectivos a aplicar na atribuição de subsídios."*

*"Aguardaremos, porém, as directivas ou o acto legislativo que Sua Excelência o Ministro da Administração Interna tiver por convenientes."*

### 5.4.3 – Apoios atribuídos em 2000 pelo Governo Civil de Lisboa, por beneficiário, montante e finalidade

Em 2000 o Governo Civil de Lisboa atribuiu subsídios no montante de 489.861 contos, a 556 entidades que prosseguem distintas actividades, das quais foram seleccionadas para análise 46 que totalizaram 148.705 contos (30,4%) dos apoios pagos.

#### a) Apoios do GCL por tipo de entidade beneficiária

No quadro seguinte caracterizam-se os apoios atribuídos por tipo de beneficiário, considerando as principais actividades associadas à sua designação:

(em contos)

|  | Beneficiários |              | Montante de apoio |              |             |
|--|---------------|--------------|-------------------|--------------|-------------|
|  | (n.º)         | (%)          | Valor             | (%)          | Valor médio |
| Associação dos funcionários do GCL                                     | 1             | 0,2          | 45 400            | 9,3          | 45 400      |
| Associações de carácter humanitário <sup>(a)</sup>                     | 70            | 12,6         | 104 690           | 21,4         | 1 496       |
| Outras <sup>(b)</sup>  | 71            | 12,8         | 55 575            | 11,3         | 783         |
| Associações culturais, recreativas e clubes desportivos <sup>(c)</sup> | 414           | 74,4         | 284 196           | 58,0         | 886         |
| <b>Total</b>   | <b>556</b>    | <b>100,0</b> | <b>489 861</b>    | <b>100,0</b> | <b>881</b>  |

(a) Inclui:

- Associações de Bombeiros Voluntários (19);
- Santa Casa da Misericórdia de (7) localidades;
- Núcleos da Cruz Vermelha Portuguesa (6);
- Outras entidades (38).

(b) Inclui:

- Fábricas de Igrejas Paroquiais (25)
- Associações de reformados pensionistas e idosos (13)
- Associações de estudantes e associações juvenis (9)
- Associações de pais (4)
- Outras entidades (20)

(c) Inclui:

- Clubes desportivos amadores (55).

Como se indica no quadro anterior, a maior parte dos beneficiários é constituída por colectividades locais que realizam actividades culturais, recreativas e desportivas e por clubes desportivos, totalizando 414 (74,4% dos beneficiários), aos quais foi atribuído 58,0% do total dos apoios e um montante médio de 886 contos.

De destacar também que os financiamento atribuídos à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa (45.400 contos) correspondem a 9,3% do montante total dos subsídios concedidos.

#### b) Apoios do GCL por montante atribuído

Dada a amplitude do montante concedido aos diferentes beneficiários, que variou entre 96 contos e 45.400 contos, no quadro seguinte indica-se a frequência dos apoios atribuídos segundo o respectivo montante:

(em contos)

| Classe de apoio | Beneficiários |              | Montante de apoio |              |             |
|-----------------|---------------|--------------|-------------------|--------------|-------------|
|                 | (n.º)         | (%)          | Valor             | (%)          | Valor médio |
| 96 — 450        | 151           | 27,2         | 45 986            | 9,4          | 305         |
| 500 — 900       | 252           | 45,3         | 144 150           | 29,4         | 572         |
| 1 000 — 1 500   | 115           | 20,7         | 132 400           | 27,0         | 1 151       |
| 1 550 — 2 300   | 22            | 3,9          | 43 150            | 8,8          | 1 961       |
| 2 500 — 5 000   | 12            | 2,2          | 36 650            | 7,5          | 3 054       |
| 5 625 — 21 500  | 3             | 0,5          | 42 125            | 8,6          | 14 042      |
| 45 400          | 1             | 0,2          | 45 400            | 9,3          | 45 400      |
| <b>Total</b>    | <b>556</b>    | <b>100,0</b> | <b>489 861</b>    | <b>100,0</b> | <b>881</b>  |

Como se indica no quadro, a 151 beneficiários (27,2%), foram concedidos apoios inferiores a 500 contos, correspondendo-lhes 9,4% dos apoios atribuídos (45.986 contos).

Os apoios mais frequentes situaram-se entre os 500 e os 900 contos (45,3% dos beneficiários), totalizando os apoios concedidos até 900 contos 72,5% dos beneficiários e 38,8% do montante total atribuído. Acima de 5.000 contos foram concedidos subsídios a 4 beneficiários, correspondente o de maior montante (45.400 contos) à referida associação constituída pelos funcionários do próprio Governo Civil<sup>1</sup>.

#### c) Finalidade dos apoios atribuídos pelo GCL

Relativamente às finalidades dos apoios referidas no pedidos apresentados pelos beneficiários, nos processos analisados verificaram-se com maior frequência as seguintes:

<sup>1</sup> Os apoios concedidos às restantes três entidades têm também um carácter de algum modo institucionalizado: Escola n.º 1 do 1.º Ciclo do Ensino Básico da Urmeira-Pontinha (apoio social escolar em zona carenciada), Obra Católica Portuguesa das Migrações e Conselho Português para os Refugiados (apoio jurídico e social a imigrantes e refugiados).



## Tribunal de Contas

---

- ◆ apoios para infra-estruturas (obras manutenção e de construção);
- ◆ apoios para aquisição de equipamentos (designadamente de viaturas, necessárias à actividade desenvolvida pela associação);
- ◆ apoios para a realização de iniciativas culturais, recreativas e desportivas.

Quanto ao processamento dos pagamentos por conta das diferentes rubricas de classificação económica de acordo com a finalidade do apoio verificaram-se deficiências, visto os apoios destinados ao co-financiamento de despesas de investimento (em infra-estruturas e equipamentos) terem sido processados quer por conta da classificação económica 08.03.01 – "Transferências de capital/Instituições particulares", quer pela classificação económica 04.02.01 – "Transferências correntes/Instituições particulares".

Igual procedimento se verificou em relação a apoios para financiamento de despesas correntes dos beneficiários, que foram processadas por conta das duas rubricas, o que contraria o disposto nos art.ºs 7.º (especificação) e 8.º (classificação das receitas e das despesas) da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Na resposta recebida do Governo Civil de Lisboa é referido que: "(...) a atribuição dos referidos subsídios teve, em geral, em consideração a classificação económica "Transferências de capital" e "Transferências correntes", ainda que se admita que num ou outro caso não se tenha seguido esse estrito princípio".

### 5.4.4 – Processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios

#### 5.4.4.1 – Apoios concedidos à generalidade das associações

##### a) Atribuição dos apoios

Nos apoios atribuídos analisados<sup>1</sup>, na maior parte dos casos (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 é 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 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.

Quanto aos critérios empregues para o não atendimento de pedidos de apoio, constatou-se que o principal motivo para o indeferimento desses pedidos foi, essencialmente (em 72,2% dos casos), o

---

<sup>1</sup> Excluindo os atribuídos à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa, analisados no ponto seguinte, e os atribuídos às entidades referidas na nota anterior.

facto de a mesma entidade ter já sido apoiada em 2000, percentagem que se eleva para 83,3% quando se alarga às apoiadas no ano transacto. No entanto, o critério da não duplicação de apoios à mesma entidade não foi aplicado em todos os casos, visto que algumas receberam apoios em 2000 para distintas finalidades ou projectos.

Nos pedidos de apoio analisados, apenas num caso a exclusão resultou de uma visita efectuada pelos serviços do Governo Civil e, noutro caso, deveu-se ao facto de se tratar de uma iniciativa já apoiada pela Secretaria de Estado da Juventude. Relativamente a esta última situação refira-se que, em regra, o Governo Civil desconhece se as acções apoiadas são igualmente co-financiadas por outras entidades públicas e qual o respectivo montante, visto que não é exigida essa indicação no pedido de apoio.

De acordo com os esclarecimentos prestados à equipa de auditoria, em muitos casos os apoios são concedidos, ou recusados, em resultado do conhecimento directo que o Governo Civil tem da actividade realizada pela entidade que apresenta o pedido. Contudo, nos pedidos de apoio analisados, em regra esses elementos não estavam evidenciados.

Na sua resposta, relativamente aos critérios de atribuição dos apoios à generalidade das associações, refere o ex-Governador Civil, em funções no ano em análise, nomeadamente:

*"(...) procurou o signatário apoiar associações e outras instituições privadas que, em primeiro lugar, tivessem personalidade jurídica, não concedendo subsídios a grupos de pessoas ou sequer a associações irregulares. (...).*

*Em segundo lugar, era avaliada a actividade desenvolvida e a capacidade de realização dos projectos propostos, quer pessoalmente, nas centenas de visitas efectuadas aos concelhos do distrito, quer através dos contactos efectuados pelo Vice-Governador Civil e pelos membros do gabinete de apoio pessoal, para além das informações veiculadas pelas Câmaras Municipais e por membros do Governo.*

*Note-se que se trata de montantes de pequena dimensão, comparativamente a outros apoios concedidos pelo Estado e que constituem, na maior parte dos casos, a única fonte de recursos de associações dos mais variados objectivos, baseados no voluntariado dos seus membros e que contribuem, de forma decisiva para a dinamização da sociedade civil.*

*Sendo escassos os recursos financeiros disponíveis, procurou-se efectivamente, distribuí-los o mais possível por todo o distrito, por forma a cooperar no funcionamento de múltiplas colectividades que asseguram o recreio, o desporto e a cultura em pequenas localidades do distrito, a construção de infra-estruturas onde essas actividades pudessem ser prosseguidas, apoiou-se a reconstrução de capelas, a realização de eventos culturais, sempre numa profunda relação de proximidade que permite o acompanhamento que não é viável à Administração Central."*

#### **b) Pagamento dos apoios**

No pagamento dos apoios foi exigido o correspondente recibo da entidade beneficiária, bem como, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, a apresentação de declaração comprovativa da sua situação regularizada perante a Segurança Social, quando aplicável.

#### **c) Controlo da aplicação dos apoios nas finalidades a que se destinaram**

Não é exigido ao beneficiário qualquer comprovativo da aplicação do apoio recebido, pelo que o controlo dessa aplicação se limita a alguns casos, relativamente aos quais o Governo Civil tome





## Tribunal de Contas

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.

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.

### 5.4.4.2 – 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 (Centro Recreativo e Social do Pessoal do Governo Civil de Lisboa (CRSPGCL)<sup>1</sup>), no montante de 43.600 contos<sup>2</sup>.

Esse montante foi atribuído por despachos do Governador Civil de Lisboa, de 12/01/2000 (21.600 contos, isto é, 1.800 contos × 12 meses) e de 8/09/2000, que aumentou o subsídio antes atribuído em 22.000 contos. No quadro seguinte indicam-se as despesas previstas, discriminadas no pedido do CRSPGCL sobre o qual recaiu o primeiro despacho (o segundo pedido apenas refere a finalidade do subsídio: realização de "almoço de confraternização entre os sócios, entregas de pequenas lembranças às crianças, bem como a tradicional oferta do Cabaz de Natal"), bem como as despesas realizadas pelo CRSPGCL:

(em contos)

| Despesas  | Despesas previstas | Despesas realizadas |            |
|---|--------------------|---------------------|------------|
|   |                    | Valor               | Estrutura  |
| Subsídio/complemento de refeição enquanto o refeitório se encontrar fechado | (a) 16 359         | 12 010              | 28,1       |
| Assistência na doença   | 3 500              | 2 376               | 5,5        |
| Amêndoas (Páscoa)   | 1 040              | 1 179               | 2,8        |
| Prendas de aniversário e lembranças   | 728                | 891                 | 2,1        |
| Vencimentos, segurança social e subsídio de refeição do pessoal do Centro   | 1 500              | 1 416               | 3,3        |
| Despesas com Cabaz de Natal   | não discriminadas  | (b) 24 502          | 57,2       |
| Brinquedos de Natal   | não discriminadas  | 307                 | 0,7        |
| Diversos  | não discriminadas  | 133                 | 0,3        |
| <b>Total das despesas de 2000</b>   | -                  | <b>42 814</b>       | <b>100</b> |
| Subsídio atribuído para 2000  |                    | 43 600              |            |
| Saldo transitado  |                    | 786                 |            |

Obs:

(a) Resultante do cálculo de 650\$00/dia × 104 associados × 22 dias × 11 meses.

(b) Referente a 112 associados e a 10 funcionários da Comissão de Assistência e Habitação Social dependente do Governo Civil, o que representa um montante médio de 200,8 contos.

<sup>1</sup> Trata-se de uma associação que prossegue o interesse particular dos seus associados.

<sup>2</sup> Este montante é inferior ao antes referido (45.400 contos), visto que não inclui uma verba de 1.800 contos, processada por conta do ano 2000 mas "consignada ao pagamentos a efectuar em Janeiro de 2001" pelo CRSPGCL, nos termos do despacho de atribuição do Governador Civil.

Como se indica no quadro anterior, o subsídio atribuído pelo Governo Civil de Lisboa foi aplicado essencialmente no "cabaz de Natal" (para cada associado ou funcionário da mencionada Comissão de Assistência e Habitação Social) e no "subsídio/complemento de refeição" (para cada associado, como compensação pelo encerramento do refeitório<sup>1</sup>), 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.

Na sua resposta, refere o ex-Governador Civil, em funções no ano em análise:

*"Quanto ao financiamento atribuído a associação constituída por funcionários do Governo Civil de Lisboa, como bem se esclarece no relatório, trata-se de uma associação particular legalmente constituída, juridicamente semelhante às demais apoiadas por este e pelos outros Governos Cívicos.*

*A mesma possui órgãos próprios de deliberação, decisão e fiscalização, não constituindo, em caso algum, instrumento de realização de despesas por parte do Governo Civil.*

*A referida pessoa colectiva tem tido actividade social, promovendo a confraternização entre os funcionários para além do estrito ambiente de trabalho, o que permite solidificar a cooperação e a entre-ajuda entre todos, com benefícios para o serviço.*

*No desenvolvimento dessa actividade, explorava refeitório nas instalações do Governo Civil, que, pelas razões no relatório indicadas, de salubridade e segurança, teve que ser encerrado, tendo a associação compensado os seus associados das dificuldades acrescidas que passaram a sentir na refeição diária.*

*A concessão de apoios à referida associação vinha a ser feita desde a sua criação, muito antes do signatário ter iniciado funções de Governador Civil, com a publicação em Diário da República dos montantes envolvidos<sup>2</sup>, figurando das contas de gerência do Governo Civil, sem que alguma vez tivesse sido posta em causa pelos julgadores ou pela tutela.*

*Tratava-se de apoiar uma associação de natureza social e recreativa e não de criar suplementos remuneratórios para os funcionários do Governo Civil."*

Na resposta não é contestado que as verbas recebidas do Governo Civil se destinaram essencialmente ao "cabaz de Natal" para cada associado e para os funcionários da referida Comissão de Assistência e Habitação Social e ao "complemento de subsídio de refeição". Assim, o Tribunal mantém a apreciação já formulada, considerando que essa prática que vem sendo seguida constitui um procedimento ilegal.

---

<sup>1</sup> Segundo os esclarecimentos obtidos, o refeitório que funcionava nas instalações do Governo Civil foi encerrado por razões de salubridade e segurança.

<sup>2</sup> Listagens dos subsídios concedidos em cada semestre, publicadas em cumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (cfr. ponto 4.4).



### 5.4.4.3 – 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, no qual:

Ao CPR foi concedido pelo Governo Civil o montante de 21.500 contos, como comparticipação do Estado nos encargos com o apoio jurídico a prestar por aquela entidade aos requerentes de asilo e refugiados em Portugal. À OCPM foi concedido igual montante, pelo Governo Civil, destinado a comparticipação no apoio social a prestar por essa entidade a imigrantes e associações de imigrantes em Portugal.

O seu pagamento ficou dependente de apresentação, pela respectiva entidade, de relatórios trimestrais de execução e da sua aprovação pelo referido Alto Comissário e pelo Governo Civil de Lisboa. A duração dos protocolos foi fixada em um ano, podendo ser renovada por igual período, face à avaliação que viesse a ser feita da sua execução.

Em 2000 não foram celebrados novos protocolos nem adendas de renovação dos protocolos celebrados em 2/3/1999. Dado que a vigência dos protocolos celebrados tinha terminado, a atribuição dos apoios para 2000 deveria estar sustentada na renovação dos protocolos.

Na sua resposta, o ex-Governador Civil, em funções no ano em apreço, refere que:

*"Relativamente aos protocolos com o Conselho Português para os Refugiados e a Obra Católica Portuguesa das Migrações, convirá dizer que foram celebrados a pedido do Ministério da Administração Interna, uma vez que não havia da sua parte disponibilidade para o efeito.*

*A pedido de Sua Excelência Ministro da Administração Interna, ficou sugerido que em 2000, se mantivessem os termos dos protocolos anteriormente celebrados".*

Quanto aos relatórios previstos, foram entregues pelo CPR ao Governo Civil, os relatórios relativos ao primeiro semestre de 2000, 3.º trimestre de 2000 e anual, referentes às despesas com o Centro de Acolhimento da Bobadela e, pela OCPM, o relatório das despesas com o serviço de apoio social reportadas a 30/04/2001. 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.

Na sua resposta, refere o ex-Governador Civil, então em funções, que:

*"(...) no caso do o Conselho Português para os Refugiados, o relatório recebido no Governo Civil de Lisboa é visivelmente detalhado, contendo a descrição das actividades e despesas realizadas pelo que não podemos deixar de o considerar como suficiente apresentação de contas relativamente aos apoios concedidos.*

*Quanto à Obra Católica Portuguesa das Migrações, indicou também detalhadamente as despesas efectuadas com o financiamento recebido."*

A resposta não esclarece a questão colocada, quanto a não haver evidência de ter sido avaliado o 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 por elas apresentados.

#### **5.4.5 – Publicitação dos apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa**

Foram publicados pelo Governo Civil de Lisboa no *Diário da República*, II Série, n.º 181, de 7 de Agosto de 2000 e n.º 91, de 18 de Abril de 2001, as listagens de todos os subsídios pagos referentes ao 1.º e 2.º semestres de 2000, respectivamente, tendo sido dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que obriga a essa publicitação.

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

#### **5.5.1 – Enquadramento**

O Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), criado em 1987, é um instituto público, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a tutela conjunta do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pela área da habitação, quanto à aprovação de planos de actividade, relatórios e contas, competindo ao último a decisão sobre as restantes questões não abrangidas pela tutela conjunta.

Foi atribuída ao IGAPHE a gestão administrativa e financeira dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, que visam, em articulação com os municípios, apoiar a realização de obras que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação.

Através do RECRIA (Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados), criado em 1988 e objecto de reformulação pelo Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho, são apoiáveis:

- ◆ obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação, realizadas pelos proprietários ou senhorios, ou realizadas pelos municípios e inquilinos quando se substituírem aos proprietários e senhorios.

Em 1996, pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, foi criado o REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas), uma extensão do RECRIA exclusivamente aplicável a núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, sendo apoiáveis:

- ◆ as obras acima referidas enquadráveis no RECRIA,

e também, implicando operações de realojamento,

- ◆ as obras de reconstrução de imóveis, realizadas pelas câmaras municipais;



## Tribunal de Contas

- ◆ a construção ou aquisição de fogos, pelas câmaras municipais, para realojamento dos agregados familiares desalojados para permitir a realização dessas obras de reconstrução.

Também em 1996, pelo Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho, foi criado o RECRIPH (Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal), para apoio:

- ◆ a administrações de condomínio, para a realização de obras nas partes comuns dos prédios antigos, e aos condóminos, para realização de obras nas suas fracções autónomas.

Os apoios financeiros revestem a forma de:

- ◆ comparticipação a fundo perdido, suportada pelo IGAPHE e pelo município nas percentagens, respectivamente, de 60% e 40% do montante dessa comparticipação;
- ◆ bonificações de juros, de empréstimos bancários contraídos pelos municípios para financiar o montante não comparticipado das obras que realizem, ou a construção ou aquisição de fogos para o referido realojamento.

No âmbito do RECRIPH está também prevista a concessão de bonificações de juros a empréstimos contraídos pelas administrações de condomínio (para financiamentos da parte não comparticipada das obras nas partes comuns dos prédios) e pelos condóminos (para financiamento das obras nas suas fracções autónomas, o que constitui a única modalidade de apoio neste caso).

### 5.5.2 – Execução financeira

#### 5.5.2.1 – Execução orçamental

As dotações orçamentais do IGAPHE, destinadas aos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, inscritas no orçamento do Ministério do Equipamento Social, no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", Div.11/Subdiv. 01 – IGAPHE/"Promoção Apoiada", totalizaram 5.964.000 contos, tendo o montante dos "pagamentos efectuados" evidenciado na CGE ascendido a 1.896.745 contos, como se indica no quadro seguinte:

**Quadro V.14 – Execução orçamental do Programa IGAPHE – "Promoção Apoiada"**

(em contos)

| Rubrica de classificação económica                           | Dotação orçamental e congelamentos |              |                   | Utilização das verbas         |                                  |                                |
|--|------------------------------------|--------------|-------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
|  | Dotação inicial = final            | Congelamento | Dotação corrigida | "Pagamentos efectuados" (CGE) | Verbas não utilizadas (repostas) | Pagamentos efectuados (IGAPHE) |
| 08.02.03 A – Transf. de capital/ Serviços Autónomos – IGAPHE | 5 964 000                          | 4 067 255    | 1 896 745         | 1 896 745                     | 571 468                          | 1 325 277                      |

Como se evidencia no quadro anterior, 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.

Esse valor dos congelamentos corresponde ao congelamento inicial (477.120 contos = 8% da dotação inicial) previsto no art.º 6.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento para 2000) e a congelamentos adicionais (3.590.135 contos) efectuados para permitir o descongelamento de verbas em outros programas do Ministério do Equipamento Social<sup>1</sup>.

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 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor), 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.

Relativamente à execução orçamental, como evidencia o quadro anterior, 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, tal como os diplomas em anos anteriores, determina:

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

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.

Além da verba paga referente a participações a fundo perdido, em 2000, foi paga pelo IGAPHE a importância de 8.724 contos, referente a bonificações juros, por conta da rubrica do seu orçamento privativo com a classificação económica 05.02.02 – "Subsídios/Instituições de Crédito/Instituições Monetárias Privadas".

---

<sup>1</sup> Nos termos do art.º 6.º da citada LOE/2000 ficaram "congelados 8% da verba orçamentada, a título de financiamento nacional, no capítulo 50 de cada ministério ou departamento equiparado", podendo o Governo decidir "se descongela a retenção orçamental (...), em que grau e com que incidência a nível dos ministérios, programas e projectos".



## 5.5.2.2 – Participações aprovadas em 2000

Em 2000, foram deferidos pelo IGAPHE 312 pedidos de participação (cada um deles em regra referente a um prédio, constituído por vários fogos ou fracções), bem como diversos pedidos de participações adicionais justificados por trabalhos a mais realizados, totalizando 1.120.400 contos as participações do Instituto aprovadas nesse ano. Às participações concedidas podem corresponder pagamentos repartidos por diferentes anos, razão pela qual esse montante difere do antes indicado referente aos pagamentos (1.325.277 contos).

No quadro seguinte caracterizam-se os apoios concedidos, por programa:

(valores em contos)

|   | RECRIA    | REHABITA  | RECRIPH | Total     |
|---|-----------|-----------|---------|-----------|
| N.º de processos deferidos e não cancelados | 204       | 64        | 44      | 312       |
| N.º de fracções                             | 874       | 411       | 426     | 1 711     |
| Valor total das obras                       | 2 869 550 | 2 093 819 | 427 332 | 5 390 701 |
| Valor médio das obras (por fracção) (*)     | 3 283     | 5 094     | 1 003   |           |
| Participação total prevista                 | 998 723   | 769 227   | 99 383  | 1 867 333 |
| % de Participação                           | 34,8%     | 36,7%     | 23,3%   |           |
| Participação média (por fracção) (*)        | 1 143     | 1 872     | 233     |           |
| Participação municipal prevista (40%)       | 399 489   | 307 691   | 39 753  | 746 933   |
| Participação do IGAPHE prevista (60%)       | 599 234   | 461 536   | 59 630  | 1 120 400 |

(\*) O valor das obras realizadas nas partes comuns dos prédios é imputado às respectivas fracções, na proporção da permissão correspondente a cada uma no total do prédio.

Assim, os apoios concedidos destinam-se à recuperação de 1.711 fogos ou fracções, dos quais 874 (51,1%) no âmbito do RECRIA.

Em média, o esforço financeiro relativo às participações aprovadas, repartido pelo Estado e pelos municípios (na percentagem de 60% e 40%, respectivamente), totalizou por fracção, 1.872 contos no REHABITA, 1.143 contos no RECRIA e 233 contos no RECRIPH.

O total das participações aprovadas a cargo do IGAPHE (1.120.400 contos), comparado com o montante orçamentado para 2000 (5.964.000 contos), evidencia uma elevada desproporção, a qual se tem verificado também em anos anteriores, reflectindo um relativo insucesso na procura desses programas de apoio para recuperação de imóveis degradados<sup>1</sup>.

Em termos acumulados, desde 1988, ano da criação do RECRIA, refere o relatório de actividades do IGAPHE de 2000 que foram recuperadas com apoios desse programa 18.637 fracções, totalizando as obras realizadas 53,2 milhões de contos e as correspondentes participações, do Estado e dos municípios, 21,0 milhões de contos.

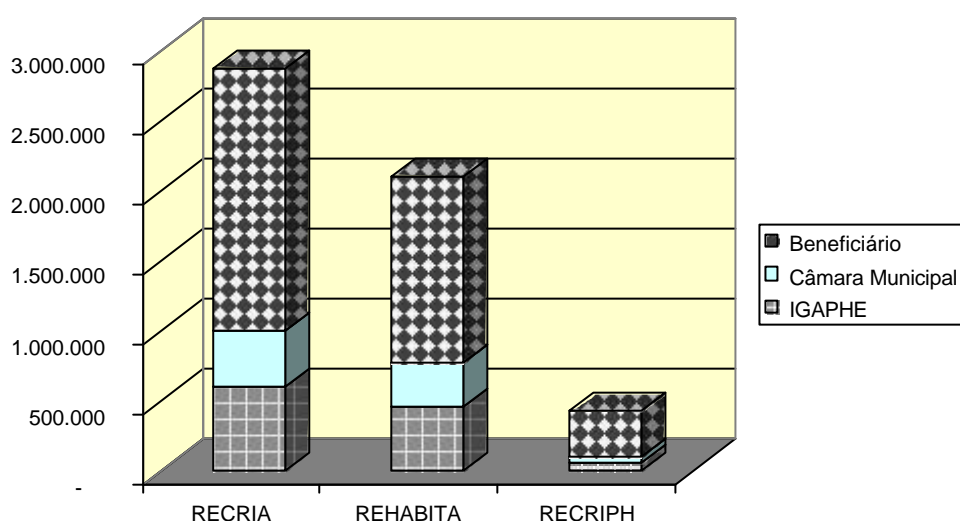
Relativamente aos projectos aprovados em 2000, indica-se no quadro e gráfico seguintes o financiamento do custo total das obras (pelo IGAPHE, municípios e beneficiários):

<sup>1</sup> Dado o elevado número de prédios ainda degradados, foram introduzidas alterações ao RECRIA pelo Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro, tendo em vista, nomeadamente, aumentar o valor das participações do IGAPHE e criar incentivos adicionais. Essas alterações repercutem-se também no REHABITA, relativamente à componente das obras enquadráveis naquele programa.

**Quadro V.15 – Financiamento dos projectos aprovados em 2000**

(em contos)

|                                   | RECRIA           | REHABITA         | RECRIPH        | Total            |
|-----------------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| <b>Valor total das obras</b>      | <b>2 869 550</b> | <b>2 093 819</b> | <b>427 332</b> | <b>5 390 701</b> |
| Financiamento pelos beneficiários | 1 870 827        | 1 324 592        | 327 949        | 1 867 833        |
| Comparticipação municipal         | 399 489          | 307 691          | 39 753         | 746 933          |
| Comparticipação do IGAPHE         | 599 234          | 461 536          | 59 630         | 1 120 400        |



Assim, relativamente às candidaturas aprovadas em 2000, compete aos respectivos proprietários ou senhorios financiar, em média: 63,3% dos custos das obras no REHABITA (3.223 contos por fracção), 65,2% no RECRIA (2.141 contos por fracção), e 76,7% no RECRIPH (770 contos por fracção autónoma).

Para verificação do processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros concedidos no âmbito dos três Programas em apreço, foram seleccionados 18 processos: 8 do RECRIA, 8 do REHABITA e 2 do RECRIPH.

### 5.5.3 – Programa RECRIA

#### 5.5.3.1 – Atribuição da participação a fundo perdido

A participação a fundo perdido é atribuída em função da relação entre o valor das obras e o valor das rendas, até um valor máximo de participação por fogo. A essa participação e até esse valor máximo, é atribuída uma participação adicional de 10% do valor das obras, quando visem a adequação ao disposto nas "Medidas Cautelares de Segurança contra Risco de Incêndios em Centros Urbanos Antigos".





## Tribunal de Contas

---

Nas obras de iniciativa dos proprietários e senhorios, os pedidos de comparticipação foram, nos termos do regulamento, apresentados na respectiva câmara municipal que, após a aprovação das obras a realizar, os remeteu ao IGAPHE acompanhados dos seguintes elementos:

- ◆ Cálculo da comparticipação total por fogo e do valor a suportar pelo município;
- ◆ Declaração da câmara municipal assumindo o compromisso relativamente à sua parte da comparticipação.

Quando as obras são da iniciativa das câmaras municipais (obras coercivas), os pedidos são instruídos também com cópia dos autos de vistoria e certidão de notificação dos senhorios para a realização das obras que hajam sido ordenadas, nos termos do art.º 13.º do Regime de Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro. Se as obras forem da iniciativa dos inquilinos, em substituição dos senhorios, os pedidos devem ser instruídos com os elementos referidos para os senhorios e câmaras municipais e com a identificação do requerente.

No relatório técnico, elaborado pelos serviços camarários são referidas as deficiências encontradas no estado de conservação do prédio e, com alguma frequência são corrigidos os valores de alguns *itens* do orçamento discriminado, apresentado pelo requerente.

Assim, 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<sup>1</sup> 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, quanto a:

- ◆ a alteração do preço por m<sup>2</sup> fixado anualmente para determinação do valor locatício de fogos em regime de renda condicionada, que determina o valor máximo da comparticipação;
- ◆ a alteração da taxa do IVA, de 17% para 5%, nas empreitadas de construção, beneficiação ou conservação de imóveis no âmbito do RECRIA<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Num dos processos analisados entre a apresentação do pedido e a sua aprovação pela câmara municipal decorreram nove meses, não estabelecendo a legislação então em vigor prazos para decisão sobre os pedidos de comparticipação. Sobre este aspecto refira-se que o Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro, veio fixar em 90 dias o prazo para a decisão pela câmara municipal, após a apresentação do pedido de comparticipação devidamente instruído.

<sup>2</sup> Alteração ao Código do IVA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei do Orçamento do Estado para 1999. Visto que, como se verificou em 2000, os proprietários e senhorios suportavam em média, 65,2% do custo das obras (com IVA), essa alteração traduziu-se numa redução significativa de encargos.

### 5.5.3.2 – Pagamento das participações no âmbito do RECRIA

No caso de ter sido celebrado entre o IGAPHE e a respectiva câmara municipal o protocolo, previsto no regulamento, para a implementação do RECRIA no município<sup>1</sup>, o pagamento das participações concedidas é faseado, sendo efectuado em função do decurso das obras, mediante autos de medição ou declaração municipal que confirme a percentagem dos trabalhos realizados.

Caso não exista esse protocolo, o pagamento efectua-se de uma só vez, após a conclusão das obras e o envio pela câmara municipal ao Instituto de declaração onde consta o valor das obras realizadas e o montante da participação paga pelo município.

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

Concluídas as obras, com efeitos no montante das participações pagas em relação ao montante atribuído, verificaram-se situações de:

- ◆ comunicação pela respectiva câmara municipal de terem sido realizados trabalhos a mais, não previstos, o respectivo montante bem como o valor do acréscimo da participação camarária. Nos casos analisados foram aprovadas e pagas, pelo IGAPHE, as participações adicionais, proporcionalmente ao acréscimo do valor das obras<sup>2</sup>;
- ◆ comunicação pela câmara municipal da redução no valor das obras realizadas, em relação ao valor orçamentado, reduzindo o município e o IGAPHE, proporcionalmente, a respectiva participação.

Assim, 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 participação.

Como foi já referido, para a realização de obras coercivas no âmbito do RECRIA (tal como no REHABITA), além da participação a fundo perdido, as câmaras municipais podem recorrer a empréstimos com bonificações a cargo do Instituto (de 60% dos juros), para financiamento da parte não participada das obras<sup>3</sup>. O IGAPHE autorizou a concessão, por instituição de crédito, das parcelas do empréstimo bonificado previsto referente a cada prédio (processo), na proporção das obras realizadas, tal como o pagamento à câmara da participação atribuída.

### 5.5.4 – Programa REHABITA

O Programa REHABITA foi criado pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, como uma extensão do RECRIA, aplicável exclusivamente aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e conversão urbanística, nos termos do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

---

<sup>1</sup> Até 2000, haviam sido celebrados apenas seis protocolos, com as Câmaras Municipais de Olhão (29/12/1998), Lisboa (6/04/1999), Borba (24/01/2000), Guarda (4/03/2000), Barreiro (28/03/2000) e Tavira (6/6/2000).

<sup>2</sup> No total, em 2000, foram aprovados 46 participações adicionais, totalizando 39.040 contos.

<sup>3</sup> Também neste caso a participação total inclui a concedida pelo IGAPHE (60%) e a concedida pela câmara (40%).



## Tribunal de Contas

---

Esse programa concretiza-se mediante a assinatura de Acordos de Colaboração entre o IGAPHE e os municípios, podendo também participar o Instituto Nacional de Habitação (INH), ou uma instituição de crédito, caso os municípios pretendam recorrer a empréstimos bonificados<sup>1</sup>.

Como foi referido, uma das componentes do REHABITA é a da realização de obras enquadráveis no RECRIA, sendo a comparticipação a prevista neste programa acrescida de 10%.

Em operações de realojamento (obras de reconstrução de edifícios habitacionais propriedade do município e construção ou aquisição de fogos pelo município para o realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares desalojados para viabilizar a realização dessas obras), a comparticipação a fundo perdido e a bonificação de juros são iguais às previstas no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto – PER<sup>2</sup>.

Assim, nas obras de reconstrução e na construção de fogos para realojamento, o apoio é composto pela comparticipação a fundo perdido até 50% do custo de construção (orçamentado pela câmara municipal) e por um empréstimo bonificado até à mesma percentagem desse custo, não podendo, contudo, a soma da comparticipação e do empréstimo bonificado exceder 80% do valor máximo dos fogos fixados para a habitação a custos controlados.

Para a aquisição de habitações, a comparticipação pode ascender a 50% do preço de aquisição, tal como o valor do empréstimo bonificado, não podendo, de modo semelhante ao anterior, a sua soma ser superior a 80% dos preços máximos de aquisição previstos para o PER e fixados por portaria anual, por tipologia e zona do país.

Tal como se verificou relativamente ao PER, a utilização pela câmara do empréstimo bonificado não pode ser antecipado ou ultrapassar o montante das comparticipações que forem sendo pagas pelo IGAPHE<sup>3</sup>. As bonificações são as previstas para o PER, ou seja, uma taxa de bonificação de 75%, nos termos da Portaria n.º 949/98, de 3 de Novembro.

A atribuição das comparticipações e das bonificações de juros, o seu pagamento e o controlo efectuado pelo IGAPHE é idêntico ao antes referido para o RECRIA.

### 5.5.5 – Programa RECRIPH

O RECRIPH foi criado pelo Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho, como um *"regime específico de comparticipação e financiamento para a realização de obras de conservação e beneficiação pelos condóminos de edifícios antigos, em regime de propriedade horizontal"*.

Têm acesso ao RECRIPH *a)* as administrações de condomínio que procedam a obras nas partes comuns e *b)* os condóminos que, sendo pessoas singulares, procedam a obras nas fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, construídos até à data da entrada em vigor do

---

<sup>1</sup> Foram celebrados acordos de colaboração apenas com as Câmaras Municipais de Lisboa, Constância, Torres Vedras e Vila Franca de Xira; nos dois primeiros, o acordo foi celebrado também com a instituição de crédito que concede os empréstimos bonificados às câmaras.

<sup>2</sup> Sobre o PER, criado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, cfr. ponto 5.2 do Parecer sobre a CGE/99.

<sup>3</sup> Para o efeito o IGAPHE comunica ao município e à instituição de crédito o montante pago da comparticipação, a que corresponde igual montante utilizável do empréstimo bonificado. No caso da aquisição de fogos a comparticipação é paga de uma só vez, podendo também ser utilizada a totalidade do empréstimo.

Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de Agosto de 1951, ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

Para a realização de obras de conservação ordinária nas partes comuns dos prédios, é atribuída à administração do condomínio uma comparticipação a fundo perdido, no montante de 20% do valor das obras, a suportar pelo IGAPHE e pelo município, na proporção que vem sendo referida (60% e 40%, respectivamente). Prevê também o regulamento a atribuição de bonificação de juros a empréstimos até ao valor não participado das obras, a conceder nas condições previstas no Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro (crédito à habitação), com prazo de reembolso máximo de 10 anos.

Para a realização de obras de conservação ordinária e extraordinária nas suas fracções autónomas, pode ser atribuída ao respectivo condómino uma bonificação de juros, nas mesmas condições de crédito referidas para as administrações de condomínio, desde que estejam preenchidos diversos requisitos.

De notar que não têm sido concedidos pelas instituições de crédito tais empréstimos, embora, quando foi solicitado, o IGAPHE tivesse aprovado a concessão de bonificações de juros em relação a empréstimos a contrair pelas administrações de condomínio e condóminos. Tal como nos regimes anteriores, o regulamento do RECRIPH estabelece que essas bonificações serão suportadas pelo orçamento do Instituto.

À semelhança dos outros programas, os pedidos de comparticipação e de bonificação de juros são apresentados junto da respectiva câmara municipal, que os remete ao IGAPHE com o cálculo dos valores das comparticipações, a declaração da câmara estabelecendo o valor da sua comparticipação e o parecer sobre a admissibilidade do pedido de empréstimo bonificado, em função do valor não participado das obras.

Também à semelhança dos outros programas analisados, para o cálculo da comparticipação, o valor das obras inclui o IVA à taxa em vigor. Tal como prevê o regulamento, o pagamento das comparticipações do IGAPHE, a particulares, foi efectuado após ter recebido a declaração da respectiva câmara municipal a informar da conclusão das obras, o respectivo valor e o montante da comparticipação paga pela câmara.

Relativamente a um dos processos analisados, entre a data da aprovação da comparticipação e o seu pagamento, ocorreu uma redução da taxa do IVA aplicável às empreitadas no âmbito do RECRIPH, 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.

Com efeito, a Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2000) aprovou essa alteração ao Código do IVA para as empreitadas de construção, beneficiação ou conservação de imóveis realizados no âmbito do RECRIA<sup>1</sup>, do REHABITA, do RECRIPH e do Programa SOLARH.

Como se constatou em processos analisados, quando as comparticipações foram aprovadas após a entrada em vigor da redução na taxa do IVA, a respectiva câmara municipal e o IGAPHE calcularam a comparticipação segundo a nova taxa, que é a exigível na facturação a efectuar pelo empreiteiro e que reduz significativamente o custo total das obras.

---

<sup>1</sup> A redução da taxa do IVA, expressamente para o RECRIA, foi antes aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei do Orçamento para 1999.



## Tribunal de Contas

No momento do pagamento das comparticipações, face à redução da taxa do IVA entretanto ocorrida, coloca-se a questão da taxa de imposto exigível ao empreiteiro na sua facturação da empreitada e que depende da respectiva data, face à da entrada em vigor da alteração do imposto.

No processo em causa, relativamente ao qual haviam sido inicialmente aprovados os seguintes valores para as obras (com IVA de 17%) e montantes de comparticipação:

(em contos)

| Orçamento da obra | Total da comparticipação | Comparticipação do município (40%) | Comparticipação do IGAPHE (60%) |
|-------------------|--------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 17 587 + 17%IVA   | 4 115                    | 1 646                              | 2 469                           |

a respectiva Câmara Municipal comunicou ao IGAPHE, em Setembro/2000 a conclusão das obras e a redução do montante da sua comparticipação para 1.447,3 contos, resultante do ajustamento à taxa reduzida do IVA (5%), de acordo com a Lei n.º 3-B/2000, ou seja:

$$\text{Comparticipação do município} = \overset{(1)}{17.587} \text{ contos} \times \overset{(2)}{1,05} \times \overset{(3)}{20\%} \times \overset{(4)}{40\%} = 1.447,3 \text{ contos.}$$

- (1) Valor das obras orçamentadas realizadas (sem IVA)
- (2) Acréscimo resultante do IVA (5%)
- (3) Taxa de comparticipação do RECRIPH
- (4) Comparticipação suportada pelo município.

No entanto, o IGAPHE procedeu, posteriormente, em Outubro/2000, ao pagamento da sua parte da comparticipação pelo valor inicialmente aprovado (2.469 contos). Visto que competiu à Câmara Municipal confirmar o valor das obras realizadas, facturadas com inclusão do IVA, tudo indica que o IGAPHE pagou a mais a importância de 253 contos<sup>1</sup>, que resulta de não ter sido considerada a redução na taxa desse imposto no cálculo da sua parte da comparticipação a pagar, pelo que se questiona o Instituto.

O IGAPHE, na sua resposta, veio referir, nomeadamente, que:

*"..., no caso, vertente, o procedimento adoptado pelo IGAPHE obedeceu ao formalismo legal estabelecido no DL n.º 106/96, no qual o montante da comparticipação atribuída, objecto de decisão favorável, e o valor integral efectivamente depositado à ordem do requerente (administração do condomínio) coincidiram, sendo certo que ao IGAPHE não cabe controlar, ou mesmo fiscalizar, quer o momento em que foi realizado o pagamento pelo beneficiário, quer o montante constante da facturação apresentada a este pelo empreiteiro.*

*5. Tanto mais que, em qualquer dos casos, se desconhece se o pagamento do custo da empreitada foi efectuado, global ou parcelarmente, antes ou durante o ano de 2000, e qual o valor do IVA cobrado.*

*6. De todo o modo, relativamente aos pedidos de comparticipação aprovados anteriormente à redução da taxa do IVA, a posição uniforme do IGAPHE, concordante com a de diversos municípios, designadamente, o de Lisboa, foi a de que, quanto às candidaturas e respectivos aditamentos já deferidos, o IGAPHE manteria a sua*

<sup>1</sup> Diferença entre a comparticipação paga (2.469 contos) e a comparticipação a pagar (2.216 contos), valor que se obtém, da equação acima, substituindo a percentagem de comparticipação da câmara municipal (40%) pela do IGAPHE (60%).

*comparticipação nos montantes por si calculados e comunicados quer aos requerentes, quer às respectivas câmaras municipais, atento o procedimento legal atrás definido. (...)"*

A resposta não vem alterar as considerações antes expendidas, devendo o IGAPHE esclarecer junto da respectiva câmara municipal qual era, efectivamente, o montante devido da comparticipação.

### 5.5.6 – Publicitação dos apoios pelo IGAPHE

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, é obrigatória a publicitação no Diário da República, das transferências correntes e de capital superiores a determinado valor (em 2000, esse valor era de 2.297 contos) que *"os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas"*.

Não foram publicadas em Diário da República as comparticipações a fundo perdido concedidas pelo IGAPHE em 2000, no âmbito dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, não tendo sido dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94.

O IGAPHE, na sua resposta referiu o seguinte:

*"Tendo em conta que a atribuição de comparticipações pelo IGAPHE no âmbito dos programas RECRIA, RECRIPH, REHABITA se encontra estritamente vinculada à verificação dos requisitos e pressupostos legais, incluindo os respectivos montantes, é entendimento deste Instituto não ser obrigatória a sua publicitação em Diário da República, atento o disposto no n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 20/84<sup>1</sup>, de 19 de Agosto."*

A resposta não vem alterar a anterior apreciação sobre o incumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, visto que se o disposto no n.º 3 do art.º 1.º tivesse um âmbito de aplicação genérico e não restrito às verbas da segurança social e similares, contrariaria a regra geral da obrigatoriedade da publicitação dos apoios, estabelecida no n.º 1 do citado artigo. Salienta-se, como exemplo em caso idêntico, a publicitação efectuada pelo INH dos subsídios concedidos no âmbito do PER-Famílias, criado pelo Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de Junho.

## 5.6 – Benefícios fiscais

### 5.6.1 – Enquadramento

O Tribunal procedeu à análise da matéria em apreciação tendo em conta o disposto na legislação em vigor, em particular no que respeita à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos directamente envolvendo perda de receita.

---

<sup>1</sup> Refere-se, certamente, ao n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que dispõe: *"A obrigatoriedade de publicitação consagrada no presente artigo não inclui as verbas da segurança social respeitantes às prestações sociais decorrentes da aplicação dos direitos e normas regulamentares vigentes, nem os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objectiva dos pressupostos legais."*



## Tribunal de Contas

No presente capítulo apresentam-se os resultados dos trabalhos desenvolvidos, de que se destaca a avaliação do controlo efectuado pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) no âmbito dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (art.º 18.º do EBF), dando sequência à auditoria desenvolvida em sede do Parecer sobre a CGE de 1998 e visando, simultaneamente, aferir do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal então formuladas.

### 5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal

Tal como em anos anteriores, também para 2000 a despesa fiscal apurada respeita apenas a cinco impostos – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, Imposto sobre o Valor Acrescentado, Imposto Automóvel e Imposto sobre os Produtos Petrolíferos – não cobrindo, mesmo em relação a estes, todas as modalidades de benefícios mas, basicamente, as situações em que existe obrigatoriedade declarativa por parte dos sujeitos passivos. Em sede dos impostos sobre o tabaco, o álcool e as bebidas alcoólicas, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) assinalou porém que as isenções concedidas não apresentam grande relevância em termos de despesa fiscal, na medida em que os montantes envolvidos são insignificantes.

Apresentam-se nos quadros seguintes os valores da despesa fiscal para o ano em apreço publicados nos relatórios dos OE dos três últimos anos (previsões, estimativas e dados definitivos), bem como os remetidos directamente pela Administração Tributária a este Tribunal na sequência de solicitação expressa, procedendo-se à sua comparação.

**Quadro V.16 – Despesa fiscal (total)**

(em milhões de contos)

| Designação   | OE/00        | OE/01        | OE/02        | DGCI/DGAIEC  |              | Variação 99/00 |             |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------|
|              | 2000         | 2000         | 2000         | 1999         | 2000         | Valor          | %           |
| IRS          | 89,2         | 63,9         | 85,4         | 80,9         | 81,3         | 0,4            | 0,5         |
| IRC          | 293,0        | 163,7        | 212,6        | 158,0        | 261,4        | 103,4          | 65,4        |
| IVA          | 14,9         | 12,7         | 13,2         | 12,6         | 13,3         | 0,7            | 5,6         |
| IA           | 17,2         | 17,4         | 15,4         | 17,0         | 15,3         | - 1,7          | - 10,0      |
| ISP          | 27,3         | 28,6         | 30,4         | 27,5         | 31,5         | 4,0            | 14,5        |
| <b>Total</b> | <b>441,6</b> | <b>286,2</b> | <b>357,1</b> | <b>296,0</b> | <b>402,8</b> | <b>106,8</b>   | <b>36,1</b> |

Conforme se pode constatar no quadro anterior, verifica-se um desfasamento de 45,7 milhões de contos (12,8%) entre o valor da despesa fiscal publicado no relatório do Orçamento do Estado para 2002 e o fornecido pela DGCI/DGAIEC, desfasamento que se deve essencialmente ao valor do IRC de 48,8 milhões de contos (23%).

Observa-se que o total da despesa fiscal apresenta um crescimento acentuado de 1999 para 2000 resultante, sobretudo, da evolução registada em IRC – os restantes impostos apresentam variações mais moderadas, sendo a do Imposto Automóvel de sinal negativo.

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

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de contos)

| Designação                           | OE/00       | OE/01       | OE/02       | DGCI        |             | Variação 99/00 |            |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|------------|
|                                      | 2000        | 2000        | 2000        | 1999        | 2000        | Valor          | %          |
| Missões diplomáticas e outros        | 0,7         | 0,8         | 0,7         | 0,8         | 0,7         | - 0,1          | - 12,5     |
| Rendimentos de desportistas          | 1,4         | 1,5         | 1,9         | 1,5         | 1,9         | 0,4            | 26,7       |
| Deficientes                          | 15,5        | 17,9        | 16,3        | 15,2        | 17,0        | 1,8            | 11,8       |
| Propriedade intelectual              | 1,0         | 0,9         | 0,9         | 0,9         | 1,0         | 0,1            | 11,1       |
| Planos poupança-reforma              | 20,5        | 15,3        | 25,3        | 19,1        | 21,9        | 2,8            | 14,7       |
| Contas poupança-habitação            | 26,7        | 19,6        | 28,8        | 22,1        | 26,7        | 4,6            | 20,8       |
| Aquisições de acções em OPV          | 12,1        | 2,1         | 2,9         | 11,4        | 3,4         | - 8,0          | - 70,2     |
| Habitação sem recurso ao crédito     | 0,4         | 0,4         | 0,2         | 0,4         | 0,6         | 0,2            | 50,0       |
| Rendas senhorios                     | 2,4         | 0,5         | 0,6         | 2,0         | 0,7         | - 1,3          | - 65,0     |
| Donativos                            | 2,5         | 1,9         | 3,6         | 2,8         | 3,1         | 0,3            | 10,7       |
| Contas poupança-condomínio           | 0,5         | 0,5         | 0,8         | 0,3         | 0,7         | 0,4            | 133,3      |
| Planos poupança-acções               | 1,5         | 0,6         | 1,0         | 1,4         | 1,0         | - 0,4          | - 28,6     |
| Aquisição de equipamento informático | 3,5         | 1,5         | 1,8         | 2,6         | 2,0         | - 0,6          | - 23,1     |
| Energias renováveis                  | 0,2         | 0,3         | 0,3         | 0,2         | 0,4         | 0,2            | 100,0      |
| Despesas de aconselhamento jurídico  | 0,3         | 0,1         | 0,1         | 0,2         | 0,2         | 0,0            | 0,0        |
| Outros                               | 0,0         | 0,0         | 0,2         | 0,0         | 0,0         | 0,0            | -          |
| <b>Total</b>                         | <b>89,2</b> | <b>63,9</b> | <b>85,4</b> | <b>80,9</b> | <b>81,3</b> | <b>0,4</b>     | <b>0,5</b> |

Segundo os elementos fornecidos pela DGCI ao Tribunal, a despesa fiscal em sede deste imposto cifrou-se em 81,3 milhões de contos, valor que ficou aquém da previsão inserta no relatório do OE/00 e do valor indicado no OE/02 mas que superou em muito a estimativa elaborada para o OE/01 (desfasamento que pode encontrar explicação na precariedade da informação disponível aquando da elaboração de tal estimativa).

Relativamente a 1999 observa-se um crescimento de apenas 0,5%, influenciado pela diminuição das aplicações em aquisição de acções realizadas em Ofertas Públicas de Vendas – sem a consideração desta rubrica o crescimento da despesa fiscal em IRS foi de 12,1%.

Os benefícios com maior peso continuam a ser os das contas poupança-habitação e dos planos poupança-reforma, que registaram crescimentos significativos (20,8% e 14,7%, respectivamente) representando em 2000 cerca de 60 % da despesa fiscal em IRS.

No que concerne particularmente à despesa fiscal das CPH, refira-se ainda que no período de 1991 a 2001 a taxa média anual de crescimento foi de 30,6%, ligeiramente superior à do total em IRS (30,2%). Sendo ambas bastante elevadas e muito superiores à da receita do imposto no mesmo período (9,4%), é ainda de assinalar que a despesa fiscal das CPH condicionou de forma significativa a evolução do total da despesa fiscal em IRS, uma vez que representou em média 30% desta.

No âmbito do exercício do contraditório a DGCI pronunciou-se através da Direcção de Serviços do IRS, referindo concordar de um modo geral com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas,





## Tribunal de Contas

"... nomeadamente, no que diz respeito ao montante global da despesa fiscal de 81,3 milhões de contos, valor que ficou aquém da previsão constante do relatório do OE/00 (89,2 Mc)" e apresentando como razões justificativas do desvio entre a previsão e a realização "... os condicionalismos subjacentes às alterações da conjuntura económica, a existência da Cláusula de Salvaguarda, a transformação dos abatimentos ao rendimento em deduções à colecta e, ainda, o facto de ter de se efectuar uma avaliação antecipada do resultado de comportamentos futuros dos contribuintes em relação à utilização de benefícios fiscais."

Embora reconhecendo os condicionalismos invocados e a dificuldade que lhes está associada na elaboração de previsões e estimativas da despesa fiscal, o Tribunal de Contas não pode deixar de assinalar que o valor da despesa fiscal efectiva em IRS no ano em apreço (81,3 Mc) foi muito superior ao da estimativa apresentada no relatório do OE/01 (63,9 Mc), não se justificando, por outro lado, a perspectiva optimista de evolução da despesa fiscal expressa em tal documento.

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

Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de contos)

| Designação                         | OE/00        | OE/01        | OE/02        | DGCI         |              | Variação 99/00 |             |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------|
|                                    | 2000         | 2000         | 2000         | 1999         | 2000         | Valor          | %           |
| Deduções ao rendimento             | 10,2         | 13,9         | 22,9         | 13,6         | 25,1         | 11,5           | 84,6        |
| Dividendos acções cotadas bolsa    | 3,9          | 7,2          | *            | 7,6          | 6,3          | - 1,3          | - 17,1      |
| Dividendos acções de privatizações | 3,4          | 2,8          | *            | 2,7          | 1,3          | - 1,4          | - 51,9      |
| Rendimentos títulos dívida pública | 0,7          | 0,4          | *            | 0,4          | 0,4          | 0,0            | 0,0         |
| Actividades exercidas em Macau     | *            | *            | *            | 0,1          | 0,0          | - 0,1          | - 100,0     |
| Majorações Estatuto do Mecenato    | *            | *            | *            | 0,0          | 0,4          | 0,4            | -           |
| Rendimentos títulos emitidos 1989  | 0,0          | 0,1          | *            | 0,0          | 0,0          | 0,0            | -           |
| Não discriminado                   | 2,2          | 3,4          | *            | 2,8          | 16,7         | 13,9           | 496,4       |
| Deduções ao lucro tributável       | 2,1          | 0,2          | 3,0          | 0,2          | 3,1          | 2,9            | 1450,0      |
| Reduções de taxa e isenções        | 271,7        | 140,6        | 165,1        | 135,2        | 209,1        | 73,9           | 54,7        |
| Redução de taxa                    | 1,4          | 6,3          | 5,1          | 0,8          | 6,2          | 5,4            | 675,0       |
| Isenção temporária                 | 239,5        | 118,0        | 131,5        | 118,0        | 171,2        | 53,2           | 45,1        |
| Isenção definitiva                 | 30,8         | 16,3         | 28,5         | 16,4         | 31,7         | 15,3           | 93,3        |
| Deduções à colecta                 | 9,0          | 9,0          | 21,6         | 9,0          | 24,1         | 15,1           | 167,8       |
| <b>Total</b>                       | <b>293,0</b> | <b>163,7</b> | <b>212,6</b> | <b>158,0</b> | <b>261,4</b> | <b>103,4</b>   | <b>65,4</b> |

\* Valor não disponível

Em relação a este imposto regista-se acentuado desfasamento nos valores da despesa fiscal publicados nos relatórios dos OE (previsões, estimativas e definitivos), entre estes e os fornecidos ao Tribunal pela DGCI, bem como um baixo grau de discriminação das diferentes modalidades de benefícios.

Segundo aquela Direcção-Geral tais insuficiências têm origem em problemas de ordem técnica, particularmente agravados a partir do exercício de 1999 com a implementação informática da declaração anual de informação contabilística e fiscal, ocorrendo um elevado número de declarações que não são validadas para o sistema central, quer devido a erros de preenchimento dos sujeitos passivos, quer a dificuldades relacionadas com o facto de ter sido entregue em vários suportes (papel, disquete e transferência electrónica) e de integrar anexos relativos a outros impostos.

Com efeito, constatou-se que os últimos valores apurados para a despesa fiscal de 2000, remetidos pela DGCI, apresentam discrepâncias assinaláveis consoante as fontes de informação utilizadas, podendo não ser ainda os definitivos. Face a tal contingência, optou-se por considerar para 2000 a informação dos modelos 22 e para 1999 a do Anexo sobre Benefícios Fiscais, por se afigurar ser a relativamente mais credível.

Embora se suscitem dúvidas sobre a fiabilidade da informação, ressalta um crescimento acentuado da despesa fiscal em IRC (65,4%), decorrente de variações elevadas em praticamente todas as modalidades de benefícios.

Instada a pronunciar-se sobre o assunto, a DGCI pronunciou-se através da Direcção de Serviços do IRC, referiu que *"... a previsão da despesa fiscal em IRC é bastante difícil dada a heterogeneidade do tecido empresarial português, onde coexistem cerca de 150.000 empresas de muito pequena dimensão, 1.000 empresas com mais de 5 milhões de contos de volume de negócios e apenas 80 grandes empresas (com volume de negócios superior a 50 M.C.). Desta forma, a entrada na base de dados de uma única declaração pode conduzir-nos a estimativas significativamente diferentes das que até esse momento era possível efectuar. Assim, as previsões da despesa fiscal em IRC, e designadamente no que se refere ao Orçamento do Estado do ano N, que são elaboradas no ano N-1 com base nos valores declarados no exercício N-3, e nas expectativas criadas à volta de alterações legislativas que entretanto possam ter sido publicadas, serão sempre e necessariamente falíveis."*

Adiantou ainda a DGCI que os comentários do Tribunal de Contas constantes deste ponto *"... reflectem a informação disponível nestes serviços, naquela data, e as limitações que a mesma apresenta", considerando também "correcta a opção tomada relativamente às fontes de informação utilizadas nos dois anos em análise, uma vez que a margem de erro associada ao anexo dos benefícios fiscais é muito elevada para o exercício de 2000."*

### 5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

**Quadro V.19 – Despesa fiscal em IVA**

(em milhões de contos)

| Designação                              | OE/00       | OE/01       | OE/02       | DGCI        |             | Variação 99/00 |            |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|------------|
|   | 2000        | 2000        | 2000        | 1999        | 2000        | Valor          | %          |
| Representações Diplomáticas             | 3,0         | 1,0         | 1,3         | 0,9         | 1,3         | 0,4            | 44,4       |
| Igreja Católica                         | 1,5         | 1,3         | 1,5         | 1,4         | 1,5         | 0,1            | 7,1        |
| Inst. Particulares Solidariedade Social | 6,0         | 6,0         | 5,9         | 5,8         | 5,9         | 0,1            | 1,7        |
| Forças Armadas e de Segurança           | 4,0         | 4,0         | 4,2         | 4,1         | 4,2         | 0,1            | 2,4        |
| Associações de Bombeiros                | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,0            | 0,0        |
| <b>Total</b>                            | <b>14,9</b> | <b>12,7</b> | <b>13,3</b> | <b>12,6</b> | <b>13,3</b> | <b>0,7</b>     | <b>5,6</b> |

Constata-se que não ocorreram desfasamentos significativos entre os valores previstos, estimados e finais da despesa fiscal deste imposto, sendo apenas de observar alguma sobrevalorização da previsão efectuada para a rubrica "Representações Diplomáticas", relacionada com dificuldades em prever as aquisições de bens e serviços a efectuar por aquelas Representações.



## Tribunal de Contas

O crescimento da despesa fiscal de 1999 para 2000 foi também pouco significativo, sendo igualmente a rubrica "Representações Diplomáticas" a que teve maior variação em termos absolutos e relativos.

Em sede do exercício do contraditório a DGAIEC referiu que deveria também ser referenciada a despesa fiscal correspondente às isenções a que se refere o n.º 8 do art.º 15.º do Código do IVA, (transmissões de triciclos, cadeiras de rodas, automóveis ligeiros de passageiros ou mistos para uso próprio de deficientes). Segundo a mesma entidade, a despesa fiscal referente às isenções na aquisição de triciclos e cadeiras de rodas tem expressão muito reduzida, mas a referente aos automóveis terá atingido no ano de 2000 cerca de 1,6 milhões de contos, sem considerar as margens comerciais dos representantes das marcas e dos respectivos concessionários (estimadas em 0,3 milhões de contos).

O Tribunal de Contas considera oportunos os comentários da DGAIEC, que vêm ao encontro das observações que tem vindo a formular no sentido da informação quantificada da despesa fiscal ser progressivamente mais completa e rigorosa. Assinale-se que, no caso em presença, tais elementos não constam dos relatórios dos OE.

### 5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de contos)

| Designação                               | OE/00       | OE/01       | OE/02       | DGAIEC      |             | Variação 99/00 |               |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|---------------|
|  | 2000        | 2000        | 2000        | 1999        | 2000        | Valor          | %             |
| Táxis                                    | 1,2         | 1,2         | 1,1         | 1,3         | 1,1         | - 0,2          | - 15,4        |
| Automóveis antigos                       | 0,1         | 0,1         | 0,2         | 0,1         | 0,2         | 0,1            | 100,0         |
| Diplomatas (Convenção de Viena)          | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,2         | 0,1         | - 0,1          | - 50,0        |
| Diplomatas portugueses                   | 0,1         | 0,1         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,0            | 0,0           |
| Deficientes civis e das F. Armadas       | 1,5         | 1,5         | 2,7         | 2,9         | 2,7         | - 0,2          | - 6,9         |
| Transferências de residência da EU       | 6,6         | 6,6         | 5,3         | 5,8         | 5,3         | - 0,5          | - 8,6         |
| Transf. residência de Países Terceiros   | 5,7         | 5,7         | 4,4         | 5,3         | 4,4         | - 0,9          | - 17,0        |
| Instituições de utilidade pública e IPSS | 0,1         | 0,1         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,0            | 0,0           |
| Forças Armadas                           | 1,3         | 1,4         | *           | 0,7         | 0,5         | - 0,2          | - 28,6        |
| Estado (DGPE)                            | 0,2         | 0,2         | *           | 0,2         | 0,1         | - 0,1          | - 50,0        |
| Outros                                   | 0,3         | 0,4         | 1,2         | 0,1         | 0,5         | 0,4            | 400,0         |
| <b>Total</b>                             | <b>17,2</b> | <b>17,4</b> | <b>15,4</b> | <b>17,0</b> | <b>15,3</b> | <b>- 1,7</b>   | <b>- 10,0</b> |

\* Valor não disponível

Verifica-se que o total da despesa fiscal em IA registou uma redução de 10% de 1999 para 2000, influenciada de forma determinante pelas variações nas rubricas de "Transferências de residência da UE e de Países Terceiros" (dado o peso que assumem no cômputo do benefício fiscal – mais de 60% em qualquer dos dois anos) e, com menor relevo, pelas variações nas isenções respeitantes aos regimes de Deficientes e Táxis, continuando as restantes rubricas da despesa fiscal a ter uma expressão reduzida.

No que concerne aos desfasamentos entre os valores da despesa fiscal prevista e da despesa fiscal efectiva em 2000 – sendo esta inferior em cerca de 1,9 milhões de contos – a DGAIEC, no âmbito do pedido de informação, assinalou que se verificaram os pressupostos das previsões nas rubricas mais

importantes, particularmente quanto à prossecução de esforços, pelas Alfândegas, no sentido de minimizar os riscos de evasão e fuga ao imposto mediante um maior rigor e controlo da concessão dos benefícios fiscais.

Este ponto não suscitou quaisquer comentários à DGAIEC, quando exercido o contraditório.

### 5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de contos)

| Designação                | OE/00       | OE/01       | OE/02       | DGAIEC      |             | Variação 99/00 |             |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
|                           | 2000        | 2000        | 2000        | 1999        | 2000        | Valor          | %           |
| Agricultura               | 8,5         | 8,2         | 8,5         | 8,1         | 8,5         | 0,4            | 4,9         |
| Pesca costeira            | 5,0         | 4,2         | 4,8         | 3,6         | 4,8         | 1,2            | 33,3        |
| Navegação costeira        | 1,4         | 1,6         | 0,4         | 1,6         | 1,5         | - 0,1          | - 6,3       |
| Produção de energia       | 8,2         | 11,0        | 12,7        | 11,8        | 12,7        | 0,9            | 7,6         |
| Organismos internacionais | 0,2         | 0,2         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,0            | 0,0         |
| Caminhos-de-ferro         | 2,0         | 1,7         | 1,8         | 1,3         | 1,8         | 0,5            | 38,5        |
| Outros                    | 2,0         | 1,7         | 2,1         | 1,0         | 2,1         | 1,1            | 110,0       |
| <b>Total</b>              | <b>27,3</b> | <b>28,6</b> | <b>30,4</b> | <b>27,5</b> | <b>31,5</b> | <b>4,0</b>     | <b>14,5</b> |

Observa-se que a despesa fiscal efectiva em ISP excedeu a inicialmente prevista em 15,4% (4,2 milhões de contos), devido essencialmente à rubrica "Produção de energia" ter ultrapassado o previsto em 54,9%. Segundo a DGAIEC, tal desfasamento justifica-se pelo facto do benefício fiscal associado ao fuelóleo consumido na produção de electricidade ser de difícil previsão, dependendo dos níveis de pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos – contudo, como em 1998 e 1999 a referida rubrica já apresentava uma despesa fiscal superior à que foi prevista para 2000, este valor terá sido subestimado.

Quanto à evolução de 1999 para 2000, o total da despesa fiscal em ISP regista um crescimento de 14,5%, verificando-se as maiores variações em valor absoluto na rubrica "Pesca costeira", que tinha registado um decréscimo acentuado em 1999, e na rubrica "Outros", em resultado, segundo a DGAIEC, do aumento do consumo de gasóleo colorido e marcado pelos motores fixos, explicado pela entrada de novos utilizadores.

Também sobre este ponto a DGAIEC referiu que *"Em matéria de comentários não se suscitam outros para além daqueles constantes no documento em epígrafe"*.



## 5.6.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Com vista à análise da evolução da despesa fiscal nos últimos anos e da sua importância relativa no âmbito dos impostos a que corresponde, elaboraram-se os quadros seguintes que passam a apreciar-se.

**Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal**

| Designação     | Valores (em milhões de contos) |                |                |                |                |                 | Variações percentuais |             |               |             |             |
|----------------|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------------|-------------|---------------|-------------|-------------|
|                | 1996                           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | Total           | 96/97                 | 97/98       | 98/99         | 99/00       | Média       |
| Despesa fiscal |                                |                |                |                |                |                 |                       |             |               |             |             |
| IRS            | 34,6                           | 49,4           | 67,6           | 80,9           | 81,3           | 313,8           | 42,8                  | 36,8        | 19,7          | 0,5         | 23,8        |
| IRC            | 77,3                           | 168,4          | 341,9          | 158,0          | 261,4          | 1.007,0         | 117,9                 | 103,0       | - 53,8        | 65,4        | 35,6        |
| IVA            | 9,5                            | 10,6           | 14,4           | 12,6           | 13,3           | 60,4            | 11,6                  | 35,8        | - 12,5        | 5,6         | 8,8         |
| IA             | 26,1                           | 23,6           | 15,2           | 17,0           | 15,3           | 97,2            | - 9,6                 | - 35,6      | 11,8          | - 10,0      | - 12,5      |
| ISP            | 27,5                           | 22,8           | 25,4           | 27,5           | 31,5           | 134,7           | - 17,1                | 11,4        | 8,3           | 14,5        | 3,5         |
| <b>Total</b>   | <b>175,0</b>                   | <b>274,8</b>   | <b>464,5</b>   | <b>296,0</b>   | <b>402,8</b>   | <b>1.613,1</b>  | <b>57,0</b>           | <b>69,0</b> | <b>- 36,3</b> | <b>36,1</b> | <b>23,2</b> |
| Receita fiscal |                                |                |                |                |                |                 |                       |             |               |             |             |
| IRS            | 1.022,6                        | 1.052,1        | 1.116,1        | 1.201,7        | 1.351,2        | 5.743,7         | 2,9                   | 6,1         | 7,7           | 12,4        | 7,2         |
| IRC            | 488,2                          | 616,6          | 725,1          | 790,4          | 896,1          | 3.516,4         | 26,3                  | 17,6        | 9,0           | 13,4        | 16,4        |
| IVA            | 1.131,1                        | 1.283,8        | 1.417,9        | 1.585,0        | 1.738,7        | 7.156,5         | 13,5                  | 10,4        | 11,8          | 9,7         | 11,3        |
| IA             | 154,8                          | 163,3          | 201,4          | 241,4          | 241,6          | 1.002,5         | 5,5                   | 23,3        | 19,9          | 0,1         | 11,8        |
| ISP            | 448,3                          | 446,8          | 496,5          | 498,0          | 423,9          | 2.313,5         | - 0,3                 | 11,1        | 0,3           | - 14,9      | - 1,4       |
| <b>Total</b>   | <b>3.245,0</b>                 | <b>3.562,6</b> | <b>3.957,0</b> | <b>4.316,5</b> | <b>4.651,5</b> | <b>19.732,6</b> | <b>9,8</b>            | <b>11,1</b> | <b>9,1</b>    | <b>7,8</b>  | <b>9,4</b>  |

Fontes: DGCI e DGAIEC

**Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto**

(em percentagem)

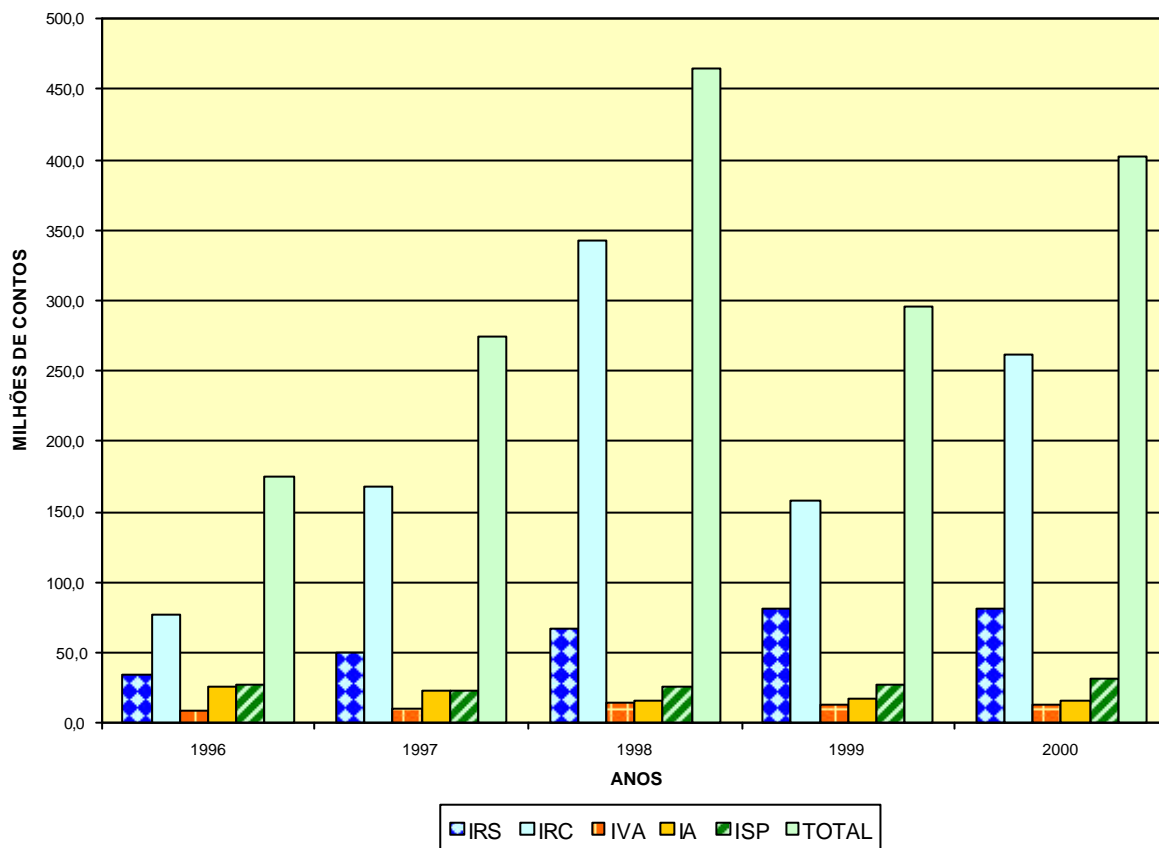
| Designação | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Total |
|------------|------|------|------|------|------|-------|
| IRS        | 3,4  | 4,7  | 6,1  | 6,7  | 6,0  | 5,5   |
| IRC        | 15,8 | 27,3 | 47,2 | 20,0 | 29,2 | 28,6  |
| IVA        | 0,8  | 0,8  | 1,0  | 0,8  | 0,8  | 0,8   |
| IA         | 16,9 | 14,5 | 7,5  | 7,0  | 6,3  | 9,7   |
| ISP        | 6,1  | 5,1  | 5,1  | 5,5  | 7,4  | 5,8   |

Na média do período de 1996 a 2000 e no cômputo dos cinco impostos considerados, a despesa fiscal regista um crescimento bastante superior ao da receita.

A despesa fiscal do IRC é a que apresenta maior taxa de crescimento e a que assume maior peso em termos absolutos e relativos face à receita do imposto, enquanto a do IVA é a menos relevante (também em termos absolutos e relativos) e a do IA a única com crescimento de sinal negativo.

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

**Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal**



### 5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

À semelhança dos anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação e fundamentação dos actos administrativos envolvendo perda de receita fiscal, com vista a apurar o cumprimento do disposto na legislação em vigor – Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto e n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE).

No Anexo II do Volume III do presente Parecer são enumerados os referidos actos administrativos e os diários da república em que foram divulgados, de que a seguir se dá conta de forma resumida:

- ◆ art.º 9.º do CIRC (Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 84 actos;
- ◆ art.º 39.º do CIRC e art.º 56.º do CIRS (Donativos para fins culturais – Mecenato): 10 actos;
- ◆ Estatuto do Mecenato (DL n.º 74/99, de 16 de Março): 85 actos;
- ◆ art.º 49.º-A, n.º 1, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): 13 actos.



### 5.6.4 – Benefícios fiscais das contas poupança-habitação

Tendo em conta os resultados da acção realizada em 2000, evidenciados no parecer sobre a CGE de 1998, o Tribunal de Contas decidiu proceder à realização de uma auditoria junto da DGCI, que teve como objectivos avaliar o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal nesta matéria, bem como o sistema de controlo implementado relativamente aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (CPH).

#### 5.6.4.1 – Enquadramento legal

Em matéria de benefícios fiscais das contas poupança-habitação, no decurso de 2001 foram tomadas medidas importantes, concernentes à clarificação e reforço dos mecanismos de controlo deste tipo de benefícios.

Congratulando-se com o que de positivo foi feito, e que de seguida se mencionará, o Tribunal de Contas não pode deixar de lamentar que as medidas tomadas não tenham sido atempadamente regulamentadas por forma a que o controlo a exercer pela Administração Fiscal sobre estes benefícios pudesse ser efectivo e cabal.

Com efeito,

- ◆ foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, um novo regime jurídico das contas poupança-habitação;
- ◆ a matéria referente aos benefícios fiscais foi inserida na sua sede própria, o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), através de alteração ao art.º 38.º (actual art.º 18.º) operada pelo Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro, e mantida pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, permitindo melhor articulação e sistematização da mesma;
- ◆ a revisão do artigo em apreço do EBF veio constituir as instituições depositárias de contas poupança-habitação na obrigação de comunicar anualmente à DGCI relação de todas as contas constituídas e entregas subseqüentes, bem como de todas as mobilizações efectuadas;
- ◆ todas as mobilizações de saldos das contas têm de respeitar o prazo contratual mínimo de um ano de imobilização e os respectivos titulares apresentar às instituições depositárias, no prazo de 60 dias a contar da data da mobilização, os documentos originais comprovativos dos pagamentos efectuados;

porém, só em 25 de Junho de 2002 foi publicada a Portaria que permitirá a introdução de modificações substanciais nas declarações modelo 15 a enviar pelas instituições depositárias à DGCI, e não foi ainda definido o tipo de documentos a exigir aos contribuintes que comprovem a utilização dos saldos das contas para os fins previstos na lei.

#### 5.6.4.2 – Controlo exercido

Em termos de controlo, verificou-se que continua a não ser feito de forma adequada o tratamento da informação recebida das instituições depositárias (declarações modelo 15) e por constituir uma base de dados dos sujeitos passivos com CPH.

Consequentemente, não foram adoptadas medidas tendentes a acolher as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no sentido da criação e implementação de um sistema de controlo, porquanto:

- ◆ a DGCI não dispõe de um controlo centralizado das declarações modelo 15;
- ◆ a nível local e regional não se conhece qual o grau de controlo existente, admitindo-se porém que o mesmo seja reduzido tendo em conta as informações colhidas nos serviços centrais da DGCI e as constatações retiradas do trabalho desenvolvido na 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa; com efeito, apurou-se que a referida DF efectua um controlo insuficiente das declarações modelo 15 sendo de admitir que outras, com menos recursos técnicos e humanos, tenham ainda maiores dificuldades;
- ◆ por vezes as declarações não se encontram correctamente preenchidas, porquanto são omissas quanto a elementos essenciais, como seja, a indicação dos códigos que identificam se as mobilizações dos saldos das CPH foram efectuadas para fins diferentes dos previstos na lei ou para fins legais em seja obrigatória a comunicação;
- ◆ em caso de deficiente preenchimento das declarações, estas não são, em regra, devolvidas às instituições depositárias para correcção;
- ◆ não existe um procedimento uniforme quanto ao preenchimento e envio das declarações por parte das instituições depositárias e, atendendo a que as declarações são remetidas tanto em suporte papel como magnético, sucede que, face a dificuldades de natureza logística e/ou tecnológica, nem sempre é observada a disposição legal que determina a devolução às instituições depositárias da prova do cumprimento da obrigação declarativa (n.º 3 da Portaria n.º 214/94).

Embora só a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro, seja obrigatório o envio, pelas instituições depositárias, de relação de todas as CPH constituídas, entregas subsequentes e mobilizações de saldos, continua a sustentar-se que o tratamento da informação recolhida através dos antigos modelos 15 poderia ter possibilitado a criação gradual de bases de dados, ainda que com limitações.

No que respeita ao controlo inspectivo, pôde concluir-se que as acções inspectivas levadas a cabo pela DGCI em sede de IRS não têm vindo a ser dirigidas especificamente aos benefícios fiscais, só lateralmente envolvendo o controlo destes.

De acordo com a informação prestada pela DGCI, ao nível das unidades distritais e relativamente aos sujeitos passivos que tenham usufruído deste tipo de benefício fiscal (ou outro) é efectuado um controlo documental, tendo sido desencadeada uma acção pelas unidades distritais em 1999 (1.ª fase), e posteriormente pelos serviços centrais da Inspeção Tributária junto das instituições depositárias de CPH (2.ª fase).





## Tribunal de Contas

---

O critério de base para selecção dos sujeitos passivos a inspeccionar na 1.<sup>a</sup> fase foi o de terem apresentado pelo menos uma dedução no quadro 07 do anexo H da declaração de IRS que não tinha obrigatoriamente de ser relativa a CPH.

Foram seleccionadas 93.781 declarações de IRS e fiscalizadas 71.434 (das quais 94,4% tinham CPH), pelo que a taxa de execução foi relativamente baixa (76,2%), tendo o valor das correcções ao imposto sido apenas de 14.395 contos.

A baixa rentabilidade fiscal da acção estará relacionada com o facto da selecção dos sujeitos passivos a fiscalizar não ter sido feita com base em indícios de risco de evasão fiscal (em particular, as mobilizações de saldos das CPH para fins diferentes dos legalmente previstos indicados nos modelos 15), e/ou os Serviços de Finanças não terem procedido a uma verificação rigorosa dos comprovativos dos benefícios fiscais (especialmente dos relativos às mobilizações das CPH).

A 2.<sup>a</sup> fase teve por objectivo confirmar a informação recolhida na 1.<sup>a</sup> fase e apurar se as instituições depositárias de CPH preenchiam correcta e escrupulosamente as declarações modelos 15, dando cumprimento a recomendação do Tribunal de Contas expressa no Parecer sobre a CGE de 1998.

Nesta fase foram seleccionadas 1905 declarações fiscais, agrupadas por instituições depositárias e Direcções de Finanças, e efectuados testes documentais aos saldos mobilizados de valores mais elevados das CPH. Foram detectados indícios de irregularidades em relação a 520 declarações (27,3%), os quais foram objecto de comunicação às unidades orgânicas distritais respectivas para efeito de correcção das situações tributárias.

Devido ao facto de não existir um controlo das declarações modelo 15, não foi possível concluir do cumprimento das obrigações declarativas por parte das instituições depositárias, tendo-se contudo apurado que um número elevado considerou, como justificativos, documentos que se entende não comprovarem a utilização dos saldos para os fins previstos na lei, tais como orçamentos, contratos de promessa de compra e venda, cópias de cheques sobre terceiros e simples declarações dos sujeitos passivos. Refira-se porém que o legislador não especifica que documentos devem servir de comprovativos da mobilização dos saldos para os fins previstos.

No âmbito do contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos pronunciou-se através das Direcções de Serviços de Estudos, Planeamento e Coordenação da Prevenção e Inspeção Tributária (DSEPCPIT), de Prevenção e Inspeção Tributária (DSPIT) e dos Benefícios Fiscais (DSBF), sobre a matéria das respectivas competências.

A DSBF salientou que *"Relativamente à avaliação do sistema de controlo dos BF das CPH implementado na DGCI, é de informar que se concorda na totalidade com as observações constantes de todo o relatório..."*, acrescentando que *"No que se refere às observações sobre a falta de um controlo centralizado das declarações apenas nos cabe confirmar na totalidade o teor dessas observações. A sugerida necessidade de implementação do controlo centralizado, bem como a importância da implementação de uma base de dados informática relativa a estes (e outros) benefícios fiscais, só pode ser por nós reconhecida. Porém, pelo menos no que respeita à DSBF, a falta de recursos humanos, inviabiliza qualquer iniciativa que se pretenda tomar nesse sentido..."*.

A DSEPCPIT e a DSPIT referiram que, *"no essencial e no que ao controlo inspectivo de nível central diz respeito"*, são espelhados *"com veracidade os procedimentos levados a efeito pela inspecção..."*, assinalando que:

- ◆ embora concordem que devem ser desencadeadas acções inspectivas junto das instituições depositárias de CPH sempre que se apurem indícios de incumprimento das obrigações declarativas nas acções dirigidas aos sujeitos passivos de IRS, já quanto à realização de outras acções de controlo fiscal junto das mesmas instituições "*...tal só será viável após a criação de um eficaz tratamento informático das declarações mod/15, sem o qual a inspecção se irá debater com os mesmos constrangimentos encontrados na acção agora em apreciação, os quais podem levar a que as acções a desencadear se tornem inconclusivas*".

O Tribunal de Contas não pode deixar de concordar com os serviços da DGCI quanto à necessidade de tratamento informático das declarações; porém, continua a sustentar que não deverá ser descurado o controlo junto das instituições depositárias.

No que concerne à acção de controlo fiscal, tendo por base indícios de irregularidades relacionadas com o benefício fiscal das CPH, respeitantes aos anos de 1997 e 1998, "*A acção está planeada para terminar no corrente mês e durante o mês de Junho de 2002, as Direcções de Finanças deverão enviar à DSEPCPIT fichas com o acréscimo ao rendimento colectável para tratamento posterior, designadamente o envio das conclusões apuradas às entidades competentes nomeadamente, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas.*"

O Tribunal aguarda que lhe sejam remetidos os resultados da referida acção.

#### **5.6.4.3 – Análise crítica das perspectivas de controlo**

Constatou-se que o controlo dos benefícios fiscais das CPH apresenta limitações que, em parte, resultam de insuficiências do quadro legal em vigor no período em análise.

O novo regime jurídico, constante do Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, e a nova redacção do art.º 18.º do EBF, vieram criar condições para que futuramente seja instituído um sistema de controlo mais eficiente.

Porém, a Portaria a que se refere o n.º 6 do art.º 18.º do EBF, relativamente às novas obrigações impostas às instituições depositárias, só foi publicada em 25 de Junho de 2002, pelo que se aguarda que sejam implementadas as medidas necessárias para a concretização de tal controlo.

Sobre este aspecto, a DSBF salientou no âmbito do exercício do contraditório que "*... é oportuno precisar que o atraso na publicação da Portaria poderá inviabilizar a aplicabilidade das novas obrigações declarativas quanto ao exercício de 2001. Efectivamente, determinando o n.º 6 do art.º 18.º do EBF – na redacção introduzida pelo DL n.º 28/01 – que as Instituições Bancárias devem comunicar os movimentos das CPH, até 30 de Junho relativamente ao exercício anterior, afigura-se-nos que o atraso na publicação da Portaria (estamos em Maio) poderá implicar graves dificuldades quanto ao seu cumprimento por parte dos Bancos.*"

Quanto à natureza da informação a prestar, afigura-se mais completa que no anterior regime, porquanto o n.º 6 do art.º 18.º do EBF estabelece que as instituições depositárias "*...são obrigadas a comunicar anualmente,...relativamente ao ano anterior..., relação de todas as contas poupança-habituação constituídas e entregas subsequentes, bem como de todas as mobilizações de saldos...*". Se bem que não permita à DGCI passar a dispor, de imediato, de uma base de dados que contemple as CPH constituídas em anos anteriores e não movimentadas no primeiro ano da aplicação da referida Portaria, poderá gradualmente reunir a informação necessária para instituir um adequado controlo administrativo que permita verificar o cumprimento das obrigações declarativas das instituições



## Tribunal de Contas

---

depositárias, cruzar informação e detectar anomalias, a confirmar subseqüentemente em sede de controlo inspectivo.

Com efeito, o Tribunal de Contas entende que o controlo a exercer deverá ter em conta a verificação do cumprimento das obrigações declarativas das instituições depositárias, a criação e manutenção de bases de dados das contas poupança-habituação, 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.

O Tribunal considera ainda que a instituição de um sistema de controlo eficaz implica que, por via regulamentar, se clarifique a tipologia dos documentos que devem ser aceites como comprovativos da utilização dos benefícios fiscais das contas poupança-habituação, a fim de uniformizar os procedimentos dos diferentes serviços da Administração Fiscal envolvidos no controlo destes benefícios e vincular as instituições depositárias e os contribuintes.

Considerando os custos inerentes às acções de controlo inspectivo e a necessidade de equacionar a sua rentabilidade fiscal, estas devem ser desencadeadas, sobretudo, a partir de indícios de irregularidades obtidos a partir da análise das declarações modelo 15, sem excluir outras fontes de informação (tais como as declarações fiscais de IRS e seus anexos).

Por outro lado, face aos constrangimentos decorrentes do sigilo bancário, tais acções inspectivas devem em primeiro lugar ser direccionadas aos sujeitos passivos de IRS, embora sem descurar o controlo junto das instituições depositárias podendo este ser efectivado no âmbito de outras acções.

Tendo em conta as alterações legislativas e a informação que será recolhida, o Tribunal de Contas considera que, se forem instituídas medidas visando clarificar e uniformizar procedimentos, verificar o cumprimento das obrigações declarativas e proceder ao tratamento da informação, a DGCI passará a dispor de instrumentos adequados para instituir um sistema de controlo dos benefícios fiscais das CPH.

Concordando com os serviços da DGCI que em sede de contraditório se pronunciara quanto à necessidade de algo ser feito em matéria de controlo, propondo a DSBF, "a emissão de uma norma regulamentar, onde se defina o serviço central ou regional da DGCI competente para a recolha e tratamento, os serviços centrais ou regionais dos bancos responsáveis pela obrigação declarativa, e a documentação aceite ou não para suporte das movimentações das CPH" e as DSEPCPIT e DSPIT "alterações à lei ou inseridas nas instruções de preenchimento da nova declaração modelo 15...", o Tribunal de Contas recomenda que a matéria em causa seja devidamente regulamentada.

### 5.6.5 – Acatamento das decisões do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas no Parecer sobre a CGE/99, no que concerne 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), tendo concluído que a DGCI não só não acatou cabalmente as recomendações feitas como não cumpriu, no prazo fixado, a decisão do Tribunal relativamente aos benefícios fiscais do art.º 49.º-A do EBF.

No que concerne a estes benefícios, o Tribunal recomendou à DGCI que "nos casos evidenciados (...) em que os contribuintes na auto-liquidação de IRC deduziram à colecta deste imposto importâncias superiores às legalmente permitidas, após análise de cada situação em concreto, promova as liquidações adicionais devidas

*nos termos da lei e, num prazo de seis meses informe o Tribunal sobre essas liquidações ou das razões porque não foram efectuadas".*

Expirado o prazo sem que tenha sido remetida informação, a DGCI foi instada a pronunciar-se sobre o cumprimento da recomendação, tendo informado que:

- ◆ foram efectuadas liquidações adicionais relativamente a 14 processos (7 dos quais objecto de análise particular no relatório de auditoria do Tribunal), no montante global de 987.370 contos;
- ◆ aguardam decisão sobre eventuais resoluções de contratos 5 processos, podendo implicar, assim, possíveis liquidações adicionais;
- ◆ aguardam informações da inspecção tributária 4 processos, podendo originar também eventuais liquidações adicionais.

Relativamente aos benefícios fiscais do art.º 21.º do EBF, a DGCI remeteu ao Tribunal, em finais de 2001 e início de 2002, informações em que deu conta de ter providenciado no sentido do acatamento das recomendações, designadamente quanto aos seguintes aspectos:

*"Alteração do art.º 115.º-A do CIRS, aditado pela Lei do OE/00, no sentido de tornar obrigatório que as empresas gestoras de fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação, comuniquem anualmente à DGCI os montantes de todos os reembolsos efectuados e não apenas dos previstos no n.º 3 do art.º 21.º do EBF."*

Em consonância com esta recomendação, foi alterado o art.º 21.º do EBF e o art.º 115.º-A do CIRS (actual art.º 122.º), e em 25 de Junho de 2002 foi publicada a Portaria que aprova o novo modelo declarativo (modelo 32) contemplando campos específicos com indicação de todas as entregas, reforços e reembolsos.

*"Adopção de instruções administrativas precisas no sentido de uniformizar o comportamento dos diferentes serviços da Administração Fiscal envolvidos no controlo dos benefícios fiscais em apreço."*

Relativamente a esta recomendação a DGCI/DSIRS informou em Janeiro de 2002 que não foram adoptadas novas instruções administrativas.

*"Promoção do cruzamento automatizado de informação e do controlo administrativo com vista à obtenção de indícios de anomalias e de risco de evasão ou fraude fiscal, a partir, nomeadamente, dos elementos declarados pelas empresas gestoras no impresso modelo a que se refere o art.º 115.º-A, após a revisão sugerida para este artigo com a declaração de rendimentos do contribuinte."*

Foi informado que, enquanto não fosse aprovada a Portaria e o respectivo modelo, não seria possível proceder ao cruzamento da informação.

Quanto às recomendações sobre a realização de acções inspectivas aos sujeitos passivos de IRS com base em indícios de risco de evasão fiscal e às sociedades gestoras de fundos, não foi prestada informação.