



**Tribunal de Contas**

---

***PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO***  
***Ano Económico de 2001***  
***Âmbito, Conclusões e Recomendações***  
***VOLUME I***





# Tribunal de Contas

---

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

## **Área I**

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

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

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

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

**Execução técnica:** *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalhinho, Tereza Nunes e Zaida Sousa.*

**Apoio informático:** *Célia Horta e Deolinda Santos*

## **Área II**

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

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

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

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

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

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

### Área III

**Domínio:** *PIDDAC e Fluxos Financeiros com a União Europeia*

**Conselheiro Relator:** *José Alves Cardoso*

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

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

**Execução Técnica:** *Ana Cristina Cabo, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, Carla Bastos Roldão, Humberto José Gomes, Jorge Trindade, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Ferreira Gomes, Maria Ivone Mendes, Maria Joana Lorena de Sêves, Teresa Estrela R. Lopes e Teresa Garrido.*

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

### Área VII

**Domínio:** *Conta da Segurança Social*

**Conselheiro Responsável:** *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

**Auditor Coordenador:** *António M. Fonseca da Silva*

**Auditor Chefe:** *José M. Barbeita Pereira*

**Execução Técnica:** *José M. Silva Martins, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor dos Reis Domingos, contando ainda com a participação de Gaspar Cardoso da Costa e Marina Pinto da Fonseca.*

**Revisão do Volume I:** *Luís Queimado e Gisela de Oliveira Dias*

**Apoio informático geral:** *Paula Fonseca, Sandra Veloso, Armando Antunes e Nuno Ramalho*

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

**Reprografia:** *Afonso Rebelo*



**Tribunal de Contas**

---

*ÍNDICE*





## ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES .....	11
VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	11
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	14
I – PROCESSO ORÇAMENTAL .....	14
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA .....	15
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA.....	20
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO .....	28
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO .....	35
VI – DÍVIDA PÚBLICA .....	44
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO.....	52
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA .....	57
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....	59
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) .....	60
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA .....	62
XII – SEGURANÇA SOCIAL.....	76
SÍNTESE CONCLUSIVA .....	94







## CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Tribunal de Contas, nomeadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social.

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do artigo 162.º da Constituição, tomar as contas do Estado com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer do Tribunal sobre a Conta relativa ao ano económico de 2001, remetida pelo Governo em 26 de Dezembro de 2002.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de salientar que a informação sobre o acompanhamento da execução orçamental disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) continuou no ano em apreço a revelar falta de consistência e fiabilidade, quer em relação à receita quer à despesa, com a agravante de, relativamente à receita, a mesma ser remetida ao Tribunal extemporaneamente, sendo de salientar que o envio da mesma relativa a 2001 ocorreu já no decurso de 2002.

Face a esta situação, torna-se necessário que, para além da disponibilização numa base regular, sejam desenvolvidos pela DGO procedimentos de validação da informação, antes do envio ao Tribunal de Contas, por forma a conferir-lhe fiabilidade.

Neste contexto, o Tribunal salienta que, na ausência de informação credível sobre a execução orçamental, não será viável o cabal desempenho das suas atribuições no tocante ao respectivo acompanhamento, com evidentes repercussões, também, na preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

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

O presente Volume constitui uma síntese do Parecer, tendo-se procurado, contudo, que apenas incluisse as conclusões e recomendações consideradas mais relevantes e dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

## VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

No quadro seguinte apresentam-se, de forma agregada, de acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado respectiva, os valores das previsões constantes dos orçamentos, inicial e final, para 2001, bem como os correspondentes valores de execução, na receita e na despesa:

(em milhões de contos)

Receita	OE Inicial	OE Final	Execução	Despesa	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	6 052,5	5 659,9	5 555,6	Despesas correntes	6 000,4	5 956,0	5 904,3
Receitas de capital	2 743,2	3 648,0	3 302,1	Despesas de capital	2 883,7	3 456,9	3 043,3
Recursos próprios comunitários	39,2	39,2	36,3				
Reposições não abatidas nos pagamentos	49,1	65,8	53,6				
Contas de ordem	234,5	246,2	147,3	Contas de ordem	234,5	246,2	147,3
<b>Total</b>	<b>9 118,5</b>	<b>9 659,1</b>	<b>9 095,0</b>	<b>Total</b>	<b>9 118,5</b>	<b>9 659,1</b>	<b>9 095,0</b>

Pela análise dos valores constantes deste quadro verifica-se que, em regra, as alterações introduzidas ao orçamento inicial aproximaram as previsões finais das tendências registadas na execução. Exceptuam-se apenas as Contas de Ordem, corrigidas em alta no orçamento final, e que, contudo, apresentaram um baixo grau de execução, inferior a 60%, à semelhança, aliás, do que se tinha já verificado no ano transacto.

Nos restantes agrupamentos e rubricas, observam-se taxas de execução elevadas, destacando-se as das receitas e despesas correntes, próximas dos 100%, seguindo-se as receitas e despesas de capital, na ordem dos 90%.

O resultado final da execução orçamental, bem como a variação registada em relação ao ano anterior, de acordo, também, com os valores constantes das Contas Gerais do Estado respectivas, foi o que se apresenta no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2000	2001	Valor	%
Total da receita cobrada	8 373,5	9 095,0	721,4	8,6
Empréstimos utilizados	2 062,8	3 128,3	1 065,5	51,7
<b>Total da receita efectiva</b>	<b>6 310,7</b>	<b>5 966,7</b>	<b>- 344,1</b>	<b>- 5,5</b>
Total da despesa efectuada	8 373,5	9 095,0	721,4	8,6
Amortizações da dívida pública	1 560,1	2 232,2	672,1	43,1
<b>Total da despesa efectiva</b>	<b>6 813,4</b>	<b>6 862,8</b>	<b>49,3</b>	<b>0,7</b>
<b>Défice da CGE</b>	<b>502,7</b>	<b>896,1</b>	<b>393,4</b>	<b>78,3</b>

Como se verifica, a Conta Geral do Estado registou em 2001 um défice de 896,1 milhões de contos, o que representa um forte agravamento, superior a 78%, relativamente ao registado em 2000, devido, principalmente, a uma acentuada quebra das receitas efectivas, - 344,1 milhões de contos, 5,5%, mas também a um crescimento das despesas efectivas no valor de 49,3 milhões de contos, 0,7%.

De assinalar, igualmente, um importante acréscimo das amortizações da dívida pública, de cerca de 43%, 672,1 milhões de contos.

Comparando com as previsões orçamentais, verifica-se que valor do défice apurado na execução foi ligeiramente inferior, em 27,2 milhões de contos, ao previsto no orçamento final (923,3 milhões de



contos), mas muito superior, em 418,5 milhões de contos, ao que se encontrava implícito no orçamento inicial (477,6 milhões de contos).

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

No que respeita à execução global do PIDDAC, que implicou uma despesa de 942,6 milhões de contos, representando 75,9% do total orçamentado, constatou-se que:

- ◆ a falta de correspondência entre o mapa XI do OE e o mapa n.º 5 da Conta (Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos) inviabiliza uma análise comparativa;
- ◆ os valores constantes da Conta não reflectem uma execução real, existindo 26,3 milhões de contos transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 2001.

A variação entre 2000 e 2001 dos valores globais relativos à execução orçamental da Conta da Segurança Social teve a sua expressão como segue:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2000	2001	Valor	%
Saldo do ano anterior <sup>(1)</sup>	108,0	104,6	(3,4)	-
Total da receita	2.519,9	2.743,9	224,0	8,9
Total da despesa processada	2.480,8	2.763,9	283,1	11,4
Saldo das receitas e despesas	39,1	(20,0)	(59,1)	-
<b>Saldo Total</b>	<b>147,1</b>	<b>84,6</b>	<b>(62,5)</b>	<b>(42,5)</b>

<sup>(1)</sup> Valor convencionado  
Fonte: CSS/00 e CSS/01

Quanto a 2001, apesar da dinâmica de mudança nos aspectos jurídicos e institucionais, bem como no sistema de informação que suporta o sector em geral e a execução orçamental em particular, têm de manter-se as reservas constantes de Pareceres antecedentes no que respeita aos princípios e métodos que informam o respectivo processo, nomeadamente no que respeita à dicotomia existente nos critérios de inscrição das receitas e despesas, bem como à metodologia de apuramento dos saldos de execução orçamental.

Mais concretamente, além do facto de o saldo de abertura ser convencionado e não ser passível de conciliação com o saldo de encerramento do ano anterior, suscita reservas o cumprimento do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, Lei de Bases da Segurança Social, dado que foi parcialmente efectuado por via da entrega à Segurança Social de activos financeiros, o que implicou igualmente que as despesas correspondentes dos Regimes não Contributivos ou Equiparados e do Regime Especial de

Segurança Social das Actividades Agrícolas fossem afinal suportadas por receitas do regime geral da Segurança Social.

Mantêm-se como fenómenos persistentes o crescimento da dívida de contribuintes, bastante acentuado em 2001 quando em comparação com os exercícios anteriores, com efeitos directos na execução orçamental, e, numa escala mais reduzida, o aumento das prestações sociais indevidas, ambos reflexo das dificuldades do aparelho administrativo do sistema.

## **ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

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

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

### **SUBSECTOR ESTADO**

## **I – PROCESSO ORÇAMENTAL**

### **A) Âmbito da verificação**

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), bem como de determinadas disposições do diploma que contém as normas de execução orçamental para 2001.

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

### **B) Conclusões e Recomendações**

De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2001 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:

- ◆ *Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada em cerca de 540,6 milhões de contos (+5,9%), em resultado da abertura de créditos especiais (+690,3 milhões de contos, valor que inclui 570 milhões de contos referente ao acréscimo nos *passivos financeiros*), autorizados pelo Governo e, em sentido contrário, das modificações introduzidas pela Lei n.º 85/2001 (-149,75 milhões de contos). Através dessa Lei e da Lei n.º 4/2002 (leis rectificativas do Orçamento do Estado) e da abertura de créditos especiais, as receitas efectivas*



previstas foram reduzidas em cerca de 475,1 milhões de contos, enquanto as dotações para despesas efectivas foram reduzidas apenas em cerca de 29,4 milhões de contos, o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (cerca de 477,6 milhões de contos) em aproximadamente 445,7 milhões de contos (93,3%) (cfr. ponto 1.3.1).

- ◆ *Alterações que não modificaram o montante global da despesa, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério e capítulo* (decorrentes das transferências previstas no art.º 5.º da Lei do Orçamento e da distribuição da dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE): ao abrigo daquela disposição foram efectuadas essencialmente alterações entre capítulos do mesmo Ministério; a dotação provisional, cujo valor ascendeu a 111,7 milhões de contos (menos 81 milhões de contos do que no ano anterior), foi quase integralmente utilizada no reforço de outras dotações (99,5%), sendo de destacar o reforço de dotações relativas a despesas com pessoal (cerca de 76,4 milhões de contos, representando aproximadamente 71,7% da dotação provisional utilizada) (cfr. ponto 1.3.2).
- ◆ *Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério*: de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, para uma mesma rubrica orçamental, apenas evidenciam o valor líquido das alterações ocorridas em cada trimestre (reforços menos anulações), o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam, em valor absoluto, a 1.018,8 milhões de contos (cfr. ponto 1.3.3).
- ◆ *Alterações de natureza funcional*: em resultado das alterações orçamentais decorrentes da Lei n.º 85/2001, da abertura de créditos especiais e da distribuição da dotação provisional e das efectuadas ao abrigo do referido art.º 5.º, foram reforçadas essencialmente as dotações com as classificações funcionais: 4.01 – "Operações da dívida pública" (+570 milhões de contos), 1.02 – "Defesa Nacional" (+40,6 milhões de contos) e 2.01 – "Educação" (+39,2 milhões de contos) (cfr. ponto 1.3.4).
- ◆ *Alterações de natureza económica*: em resultado de todas as alterações orçamentais ocorridas, o orçamento para *despesas correntes* sofreu um decréscimo de 44,4 milhões de contos (-0,7%), enquanto que em relação às *despesas de capital* se verificou um reforço de 573,3 milhões de contos, dos quais 570 milhões de contos afectos à amortização de dívida. Ao nível das *despesas correntes* salienta-se o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 92,6 milhões de contos (+4,5%), dos quais 76,4 milhões de contos por via da *dotação provisional*, o que, mais uma vez, revela uma deficiente previsão e especificação dessas despesas. Relativamente à receita orçamentada, com excepção de *passivos financeiros*, *outras receitas correntes*, *reposições não abatidas nos pagamentos* e *contas de ordem*, foram reduzidas as previsões para as restantes receitas, especialmente de *impostos indirectos* (-207,3 milhões de contos) e de *impostos directos* (-140,3 milhões de contos) (cfr. ponto 1.3.5).

## II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

### A) Âmbito da verificação

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001 encontra-se suportado pela análise do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e pela realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar a qualidade da informação relativa a reembolsos processados pelos serviços centrais das alfândegas, a reembolsos de

impostos sobre o valor acrescentado e ao sistema central de impostos sobre o rendimento, no âmbito da receita em execução fiscal.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado assenta numa estrutura que compreende o seguinte conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização:

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

A Direcção-Geral do Orçamento manteve na Conta de 2001 o processo de contabilização das receitas orçamentais baseado na transcrição da informação registada em tabelas de execução orçamental, remetidas pelas restantes entidades intervenientes neste processo, com periodicidade mensal.

Os dados constantes destas tabelas foram registados pelos serviços da Direcção-Geral do Orçamento na aplicação informática utilizada desde 1993 para o efeito, constituindo uma base de dados cuja informação definitiva só foi remetida ao Tribunal de Contas em 22 de Novembro de 2002.

## B) Conclusões e recomendações

1. A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001 leva o Tribunal de Contas a **manter uma posição de reserva** sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 2.3).
2. Verificando-se a manutenção do processo de contabilização e do sistema informático utilizados em anos anteriores, situação que também merece **apreciação desfavorável**, o Tribunal de Contas continua a **recomendar** que o registo das receitas passe a ser efectuado num sistema informático que garanta, pela acção de um efectivo e permanente controlo, a conciliação integral dos dados relativos à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação sobre os correspondentes recebimentos e pagamentos (cfr. ponto 2.2).
3. A análise da informação relativa à execução orçamental da receita de 2001, remetida pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal de Contas ao longo dos anos de 2001 e 2002 e a sua comparação com a informação contida em publicações daquela Direcção-Geral (Contas Provisórias e Boletim Informativo de Execução Orçamental) permitiu concluir que, até ao encerramento da Conta Geral do Estado (que ocorre cerca de um ano após o fim do exercício económico), **todos os valores são provisórios** e instáveis, o que invalida qualquer análise intercalar dos mesmos e põe em causa o exercício das competências do Tribunal de Contas em matéria de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.



O Tribunal **entende** que a informação que lhe é remetida ao longo do ano **deve** ser completa e coerente, devendo, para isso, serem estabelecidos prazos vinculativos, não só para a disponibilização da informação à DGO, por parte dos serviços intervenientes no processo, mas também para que esta Direcção-Geral, responsável pelo controlo da execução orçamental, proceda à validação da coerência e integralidade da mesma. (cfr. ponto 2.2).

4. Os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem não conseguiram assegurar a correcta e integral contabilização das receitas administradas, o que levou a Direcção-Geral do Orçamento a propor que os valores a inscrever na Conta Geral do Estado fossem os registados na contabilidade do Tesouro. Esta proposta foi sancionada por despachos do Secretário de Estado do Orçamento.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas **entende** que não se verificou a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, mas a aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro continuarão a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime (cfr. ponto 2.3).

5. As receitas por cobrar no final de 2001 e as receitas cobradas líquidas inscritas na Conta Geral do Estado são inferiores às registadas pelos respectivos serviços administradores em 731 mil contos e 4,318 milhões de contos, respectivamente; estas divergências constituem um dos motivos da **apreciação desfavorável** do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida naquela Conta.

O facto de ambos os sistemas de contabilização conterem valores errados, incompletos ou desactualizados, constitui outro motivo para a referida apreciação desfavorável pelo Tribunal de Contas.

Os valores da Conta relativos ao pagamento de reembolsos de impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado são, respectivamente, superiores em 475 mil contos e inferiores em 85 mil contos aos registados pelos respectivos serviços administradores. Estes desvios são também um indicador da falta de fiabilidade do modelo de contabilização, pois a informação relativa ao pagamento de reembolsos é fornecida aos serviços administradores pela própria Direcção-Geral do Tesouro (cfr. ponto 2.3).

6. Ao ser sujeita a sucessivas actualizações, parte das quais afectando a situação ou a conciliação de operações realizadas em períodos com contabilização já encerrada, a informação constante das diferentes bases de dados torna-se inconsistente com os valores registados nas tabelas dos serviços administradores relativas aos mesmos períodos, facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estas tabelas, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da Conta Geral do Estado (apesar deste só se verificar quase um ano depois daquele a que respeita) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 2.3).
7. A cobrança inscrita nas tabelas do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento obtida pelas tesourarias de finanças, é inferior em 1,7 milhões de contos à cobrança de impostos sobre o rendimento registada nas tabelas das direcções de finanças (que foi a considerada na Conta Geral do Estado). A manutenção de desvios deste tipo e dimensão também coloca seriamente em causa o controlo exercido através do modelo de contabilização, tanto mais que se verifica numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério de Finanças (cfr. ponto 2.3).

8. Em cumprimento de despacho do Ministro das Finanças foram incluídos na Conta de 2001, 20,6 milhões de contos de receitas que tinham prazo de pagamento voluntário findo em 31 de Dezembro desse ano, mas só foram cobradas nos dois primeiros dias de 2002; apesar da operação em causa não ter afectado a posição da tesouraria do Estado, a falta de qualquer referência à natureza excepcional desta transferência ou de quaisquer outras operações similares, compromete a fiabilidade da informação inscrita na Conta Geral do Estado, colocando em causa o processo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo (cfr. ponto 2.3).
9. No Parecer sobre a Conta de 1999, o Tribunal **considerou ilegal** a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e associadas à compensação de dívidas através da retenção de valores a reembolsar aos respectivos devedores, tendo recomendado o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços de finanças da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que fosse necessário substituir as contas a encerrar.

Apesar de todas as entidades envolvidas neste processo concordarem com esta posição, o valor dos saldos das referidas contas, no final de 2001, excedia 3,8 milhões de contos (a que correspondeu um crescimento superior a 22% face ao final de 2000) **só tendo sido possível** dar início ao processo de transferência dos fundos depositados nessas contas para a conta do Tesouro criada para o efeito, em Dezembro de 2002 (cfr. ponto 2.3).

10. O processo de contabilização das receitas **continuou a distinguir** os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada, designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos e restituições (cfr. pontos 2.3 a 2.5).
11. No âmbito dos reembolsos processados pelos serviços centrais da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo foram abatidos à receita do Estado 252,3 mil contos para pagamento de um reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro; esta operação que se consubstanciou na transferência daquele valor para a conta do Fundo, foi justificada pela insuficiente cobrança de receitas que, conforme o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, se destinam ao pagamento de suplementos aos funcionários daquela Direcção-Geral.

O Tribunal de Contas **considera** que a operação em causa não prefigura a natureza de reembolso, uma vez que não se trata de fazer retornar à esfera da referida entidade importâncias que tenham sido indevidamente consideradas em receita do Estado, **entendendo** que o abate à receita para financiar despesas, não só contraria o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, como viola o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da mesma Lei, na parte que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade.

O Tribunal **entende** ainda que, sendo o insuficiente provisionamento da conta do Fundo de Estabilização Aduaneiro uma constante nos últimos anos, se deverá proceder à inscrição no Orçamento do Estado, de dotação suficiente para fazer face às despesas daquele Fundo (cfr. ponto 2.4).





12. Em cumprimento de Despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Assuntos Fiscais, de 30 de Abril de 2002, foram incluídos na Conta Geral do Estado de 2001 os reembolsos e restituições de Imposto sobre o Valor Acrescentado, emitidos em 26 de Dezembro de 2001, de valor superior a 32, 5 milhões de contos, cujo pagamento ocorreu já em 2002.

A aplicação daquele despacho implicou, apenas para as operações realizadas em 26 de Dezembro de 2001, a adopção de procedimento diferente do usual o que, **no entender do** Tribunal de Contas, fere o princípio da consistência.

Invocando o entendimento do Tribunal de Contas, sobre o processo de contabilização dos reembolsos e restituições, o Despacho dos Secretários de Estado apenas respeita aquele entendimento para os reembolsos emitidos num determinado dia, continuando a permitir a aplicação do procedimento habitual, contrário ao entendimento do Tribunal de Contas, para as operações efectuadas nos restantes dias do ano.

O Tribunal **recomenda** que seja utilizado um procedimento uniforme na contabilização de reembolsos e restituições, evitando-se a “necessidade” de recurso a despachos pontuais (por regra no final do ano), em sede de alguns impostos (cfr. ponto 2.5).

13. De acordo com informação proveniente do sistema central do serviço administrador de impostos sobre o rendimento, em 11 de Outubro de 2002 encontravam-se com certidão de dívida por regularizar, 507.602 liquidações emitidas até final de 2001, a que correspondia uma quantia exequenda superior a 684,1 milhões de contos, nos quais se incluem 5,3 milhões de contos de liquidações cujo código de situação as identifica como cobradas ou anuladas totalmente.

Refira-se ainda que parte significativa desta dívida foi objecto de reclamação graciosa ou de impugnação judicial e que se tem vindo a constatar a anulação de parte também significativa da dívida reclamada ou impugnada, não devendo, por isso, assumir-se o valor em dívida como sendo susceptível de cobrança quase integral (cfr. ponto 2.6).

14. Os resultados apurados na auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento originam a emissão de uma **opinião desfavorável** quanto à qualidade da informação residente naquele sistema, porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis (cfr. ponto 2.6).

15. O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal, efectuado no sistema central, apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local. Esses desvios ficaram, essencialmente, a dever-se a desactualização no registo dos dados em ambos os sistemas, que se traduziram em dívidas abatidas na aplicação local que ainda se encontravam activas no sistema central por falta de integração na base de dados central, das anulações ou dos pagamentos das dívidas, dívidas remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem que essa alteração tivesse sido registada no sistema central e dívidas com pagamento ou anulação já registados no sistema central, sem que, no entanto, tivesse sido efectuada a actualização ao nível local.

Verifica-se, assim, falta de uniformidade, compatibilidade e de coordenação entre os procedimentos e os sistemas de informação existentes no sistema central e sistemas locais, sobre pagamentos e anulações, no âmbito dos processos de execução fiscal que originam desactualizações e incorrecções dos registos e evidenciam desajustamentos na estrutura do controlo interno.

O Tribunal de Contas **recomenda**, por isso, que sejam tomadas medidas que criem ou tornem mais eficazes os mecanismos de controlo, de validação, e de alerta e segurança no sistema informático central, de forma a evitar a prescrição das dívidas tributárias e a caducidade das liquidações bem como a manutenção prolongada no tempo da situação das liquidações (cfr. ponto 2.6).

16. O Tribunal **recomenda** ainda que deverá ser integrado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento um módulo de contabilização que assegure a prestação de informação fiável e tempestiva para a Conta Geral do Estado. A recolha de dados para o sistema central de impostos sobre o rendimento deverá ser efectuada, com garantia de fiabilidade e segurança, até 15 dias após o período mensal da ocorrência dos factos. Para o efeito, a recolha da informação sobre cobranças e anulações efectuadas em processos de execução fiscal deve incluir todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação dos respectivos documentos de cobrança e de anulação (cfr. ponto 2.6).
17. No entendimento do Tribunal de Contas, o desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade que envolve a área das execuções fiscais continua a ser necessário, para exercer um controlo prévio e rigoroso da situação das dívidas, por parte dos serviços que liquidaram as receitas e que emitiram as respectivas certidões, no sentido de assegurar a efectividade das mesmas (serem devidas e não estarem cobradas nem anuladas). A existência de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da Direcção-Geral dos Impostos, que apresentasse dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) da dívida e da possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitiria opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e a rentabilização dos recursos existentes (cfr. ponto 2.6).

### III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

#### A) Âmbito da Verificação

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

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

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE) nos organismos sem autonomia financeira, da atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, passados que estavam, em 2001, onze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social".



## B) Conclusões e Recomendações

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

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

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

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

Em 2001, tal como nos anos anteriores, não estava instituído qualquer procedimento na contabilidade pública que permitisse o levantamento sistemático dessas situações. Assim, na Conta, não existem dados sobre o montante dos encargos de anos anteriores pagos por conta do OE/2001, nem sobre os encargos transitados para o ano seguinte, designadamente os vencidos que não foram pagos por insuficiente dotação orçamental ou outro motivo.

Os dados, ainda provisórios, referentes à execução orçamental de 2002, ano em que foi criada uma "actividade" para identificar as despesas referentes a "compromissos assumidos em anos anteriores", indicam que esses pagamentos ascenderam a 382,2 milhões de contos, relativamente aos serviços integrados do Estado, e a 79,7 milhões de contos, quanto aos serviços e fundos autónomos. É legítimo admitir que a maior parte desse montante diga respeito a encargos assumidos em 2001 e que transitaram em dívida para 2002, embora a informação existente não permita esse apuramento, nem esteja assegurado que todos os organismos registaram devidamente o pagamento de tais encargos.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, conforme se tem vindo a evidenciar nos Pareceres do Tribunal verifica-se, designadamente nos casos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do porte pago, a liquidação de tais encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2001:

- ♦ De acordo com a informação constante do relatório da auditoria à situação financeira do SNS, aprovado pelo Tribunal, que destaca a falta de fiabilidade dos elementos económico-financeiros residentes nas bases de dados das instituições integradas no SNS, o défice do exercício de 2001 do SNS terá ascendido a 256,5 milhões de contos, a que acrescem encargos transitados de exercícios anteriores (345,2 milhões de contos).

Em 2001, foram regularizadas responsabilidades no montante de 290,0 milhões de contos, à margem do orçamento, ascendendo ainda, por esse facto, o défice acumulado, em 31/12/2001, a 311,7 milhões de contos.

- ♦ Relativamente ao porte pago, em 2001, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 33,0% (cerca de 0,9 milhões de contos) do total dos encargos facturados ao Estado nesse ano (cerca de 2,8 milhões de contos), tendo, no último quinquénio, essa percentagem variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). O montante da dívida acumulada aos CTT, e por estes confirmada, em 31/12/2001

ascendia a cerca de 4,2 milhões de contos, o que representa uma redução de 1,4 milhões de contos (-25,4%) relativamente à dívida acumulada em 31/12/2000.

Tal deveu-se ao facto de, em 2001, ter sido regularizada, à margem do orçamento, por operações específicas do tesouro, parte da dívida contraída até 31/12/1999, no montante de 3.272 milhares de contos (1.449,8 milhares de contos relativos a 1998 e 1.822,2 milhares de contos referentes a 1999).

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

As duas situações (encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado), que envolvem montantes elevados, põem em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise económica das despesas do Estado. As situações descritas são também susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 3.1 a)).

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

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

As verbas orçamentais transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos), podendo, também, em certos casos, transitar como saldo de gerência na posse do serviço.

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

### *1.3. Sobrevalorização da despesa "paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à abertura de créditos especiais ou a transitar como saldo de gerência para o ano seguinte*

Nos Programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujas dotações estão inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico – tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais



(cfr. n.º 14.º do art.º 5.º da Lei do Orçamento para 2001). Em 2001, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/2001, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 1,5 milhões de contos.

Além das verbas repostas do Cap. 50 para a abertura de créditos especiais, foram também repostas verbas para o reforço das dotações relacionadas com a execução da "lei de programação militar" (35,2 milhões de contos). Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/2000 para a abertura de créditos especiais em 2001, aumentando a receita orçamental deste ano, ascendeu a 36,7 milhões de contos.

Nos últimos cinco anos, as reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 47,6% e 77,1% do total das reposições não abatidas, permitindo concluir que, em média, mais de metade das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (registadas na CGE como "despesa paga"), tinham já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo.

Relativamente às verbas orçamentais inscritas no Cap. 50, além do mecanismo da requisição de verbas orçamentais para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, a partir de 2000 foi permitido outro procedimento susceptível de aumentar a requisição de verbas orçamentais em excesso, pelos serviços e fundos autónomos, uma vez que o saldo das verbas requisitadas e não utilizadas pode transitar como saldo de gerência para o ano seguinte na posse do serviço, para a sua integração no orçamento privativo no ano seguinte.

Destaca-se que o classificador económico das receitas dos serviços e fundos autónomos não distingue a proveniência dos saldos de gerência transitados, isto é, não distingue o saldo de verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas do saldo de receitas próprias, pelo que se recomenda a sua revisão, no sentido dessa distinção. Assim, os dados das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos constantes da Conta Geral do Estado não permitem quantificar esse montante de verbas orçamentais requisitadas em excesso. Num caso analisado, o saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para "Investimentos do Plano" na posse do Instituto Nacional do Desporto e não utilizadas era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou, agora, para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas na Conta Geral do Estado. (cfr. ponto 3.1 c)).

#### *1.4. Subavaliação (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria*

Constituindo também um processo continuado, ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Cap. 60 – "Despesas

Excepcionais" para contas específicas do Tesouro e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, alterar com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

A transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldo do Cap. 60 do OE/2001", ao abrigo dessa disposição, representou um acréscimo de despesa em 3,9 milhões de contos (cfr. ponto 3.1 d)).

### *1.5. Transferências para a Segurança Social em espécie*

Por força da Lei de Bases da Segurança Social, incumbem ao Estado determinadas obrigações em matéria de financiamento das prestações da segurança social no âmbito dos regimes não contributivos, fracamente contributivos e da ação social. Ao abrigo da alínea e) do n.º 3 do art.º 61º da Lei do Orçamento do Estado para 2001, essas obrigações foram parcialmente satisfeitas por transferência de títulos do Estado (43,31 milhões de contos).

O procedimento previsto na LOE permitiu, assim, diminuir a despesa corrente em montante igual ao valor dos títulos transferidos para a segurança social, já que a correspondente transferência se concretizou, nessa parte, em espécie, e não em termos de fluxos financeiros como uma dotação orçamental susceptível de ser directamente utilizada na finalidade prevista na referida Lei de Bases, de acordo com as regras previstas de Contabilidade Pública. Assim, o Orçamento do Estado, como previsão de fluxos em numerário de todas as receitas e despesas, ao não compreender a inscrição da despesa em questão pelo seu valor integral, cria uma situação de desorçamentação e consequente subavaliação do défice orçamental, por violação do disposto no artigo 3º da Lei n.º 6/91, então vigente.

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

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de administração financeira do Estado), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", definindo o regime geral – a autonomia administrativa, e o regime excepcional – a autonomia administrativa e financeira. Em 2001, passados que estavam onze anos sobre a aprovação dessa lei, verificava-se a seguinte situação quanto aos dois regimes, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta:

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

Em 2001, estavam integrados no RAFE, para o processamento das despesas de funcionamento, 9,9% dos organismos com autonomia administrativa (199 organismos) e 42,7% processavam as suas despesas inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano" (PIDDAC) (79 organismos). Note-se que dos 18 Ministérios apenas em três se verifica a integração total.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC e SIC/PIDDAC) nos serviços de todos os Ministérios, pelo que o atraso na sua aplicação ficará a dever-se à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta. (cfr. ponto 3.2 a)).



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

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

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

Analisados os diplomas posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92 que criam ou reformulam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do art.º 6.º e, caso os não cumprisse, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, quando não gerissem fundos comunitários.

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

Como se destacou no Parecer sobre a CGE/2000, vários organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, aos quais era aplicável a regra dos 2/3 das receitas próprias, não cumpriam esse preceito nesse ano e, de acordo com o apuramento efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal tendo por base as contas de gerência dos serviços e fundos autónomos de 2000 e de 2001, cujos extractos constam do Volume II da respectiva CGE, 52 não a cumpriam nesses dois anos consecutivos.

Se bem que em 2001 não se tenham registado progressos na aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública sobre a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, refira-se que a situação actual é bastante diferente, face ao estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para 2003 sobre a passagem para o regime de autonomia apenas administrativa de 42 organismos até então com autonomia administrativa e financeira. (cfr. ponto 3.2 b)).

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

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

De acordo com os dados fornecidos pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2001 apenas fecharam contas em POCP 42 serviços e fundos autónomos (mais 30 do que no ano anterior).

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

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

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

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estavam, em 2001, integrados no novo regime de administração financeira do Estado e considerando a dupla vertente do regime de Contas de Ordem - a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento - deveria ter sido dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, pelos serviços não integrados em Contas de Ordem (cfr. ponto 3.2 d)).

### *3. Evolução da despesa*

Com as reservas e observações antes apontadas, a despesa do subsector Estado, registada na Conta, totalizou 9.095,0 milhões de contos, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, 9.144,8 milhões de contos, deduzido de 49,9 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (49,7 milhões de contos) e em 2002, retroagidas ao ano 2001 (0,2 milhões de contos).

- ◇ O total da despesa orçamental representou em relação ao ano anterior um acréscimo de 721,5 milhões de contos (+8,6%), que resultou essencialmente do aumento dos *passivos financeiros*, em 672,1 milhões de contos, das *despesas com pessoal*, em 156,1 milhões de contos, e das *transferências correntes para administrações públicas*, em 146,5 milhões de contos, embora as *transferências de capital* para esse sector tenham diminuído 323,0 milhões de contos.
- ◇ A despesa efectiva (que não inclui os encargos com a amortização da dívida), em 2001, ascendeu a 6.862,8 milhões de contos, o que representou um acréscimo de 0,7% (+49,4 milhões de contos) (cfr. ponto 3.2.2)).





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

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

Assim, dos 1.354 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 393 (29,0%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (54,5% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (50,0%) e da Justiça (47,7%).

Dessas divergências, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

- ◇ a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos "mapas de despesa", de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias da Fazenda Pública;
- ◇ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento;
- ◇ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;
- ◇ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

Embora se tenha assistido a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, **mais uma vez se recomenda** a implementação de procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.3.3).

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

Embora não constitua um mapa obrigatório da Conta Geral do Estado, a "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", elaborada pela DGO, tem vindo a constar do Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE.

Do total das despesas aí evidenciadas (10.461,8 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 41,6% pelo Estado (4.356,8 milhões de contos), 35,1% pelos serviços e fundos autónomos (3.675,2 milhões de contos), totalizando a Administração Central 76,8% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 23,2% (2.429,9 milhões de contos).

Constituem os aspectos mais relevantes desse processo de consolidação:

- ◇ a não apresentação de todas as "contas de gerência";

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

Dado que a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, **recomenda-se** que sejam desenvolvidas técnicas mais apuradas para a elaboração e análise da referida "Conta Consolidada" (cfr. ponto 3.4).

## IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

### A) Âmbito da verificação

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

No desenvolvimento desta acção teve-se em atenção o quadro normativo relativo ao PIDDAC no seu enquadramento constitucional, legal e comunitário, bem como a previsão e a execução financeira globais. A análise incidiu sobre a execução reflectida na CGE, segundo os documentos elaborados pela DGO, e a execução, por sectores do Cap. 50 e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP. O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses relativas aos seguintes relatórios:

- ◆ Acção instrumental “Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários”, orientada para, através do conhecimento e do acesso aos dados residentes nos Sistemas de Informação da DGO, DPP, DGDR e DGT, criar na DGTC as condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação e IFOP) e Fundo de Coesão;
- ◆ Auditoria a “Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios de Segurança Social”, que visou a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à execução das despesas cuja realização foi da responsabilidade do CDSSS de Évora e das IPSS, estas enquanto entidades beneficiárias de financiamento público;
- ◆ Auditoria de Gestão ao Projecto “Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar” do Programa PIDDAC “Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares”, na qual se procedeu à análise do referido Projecto, cuja responsabilidade foi da DGIES, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, a relação entre o previsto e o realizado, além de apreciar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como do acompanhamento e controlo implementados e efectuados.



## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Análise global

1. Como se tem referido em anteriores Pareceres, o Direito Comunitário originário e derivado contribui para o enquadramento de toda a actividade de planeamento dos Estados-Membros da União quer do ponto de vista das orientações estabelecidas quanto às políticas económicas e sociais a empreender no seio da União quer do ponto de vista da delimitação de objectivos da acção dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros quer ainda do ponto de vista da definição das obrigações dos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira (cfr. ponto 4.2.1.1).
2. Desde a adesão de Portugal à CEE, têm sido desenvolvidos programas de convergência, destacando-se, nesta sede, o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002, cujas orientações quer no sentido da consolidação das finanças públicas quer no sentido da aposta no investimento público são susceptíveis de ter repercussões no PIDDAC (cfr. ponto 4.2.1.1).
3. Pela análise do quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) resulta a obrigatoriedade de elaboração pelo Governo de planos anuais e de planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).
4. O PIDDAC continua a não evidenciar nem a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas nem a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, por isso, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento nem estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento (cfr. ponto 4.2.1.2).
5. Observa-se a ausência de instrumentos que estimem e reflectam o esforço financeiro global de investimento público decorrente das GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade da crescente pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento (cfr. ponto 4.2.1.2). Assim, **recomenda-se** que se criem e regulamentem tais instrumentos<sup>1</sup>.
6. Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados (cfr. ponto 4.2.1.2), **recomendando-se** mais uma vez que passe a incluir esta informação.
7. Pela análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – “Despesas - Investimentos do Plano / Pagamentos efectivos” anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art. 12º, n.º 4, da Lei n.º 6/91 (LEOE), de 20 de Fevereiro, aplicável por força dos art.ºs 26º a 29º do mesmo diploma, por não conter, designadamente, informação sobre as fontes de financiamento, sobre a execução orçamental por projecto e sobre a execução orçamental dos programas por regiões (cfr. ponto 4.2.2.1). Assim, **recomenda-se** que na elaboração da Conta Geral do Estado sejam respeitados os princípios

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

constantes da LEOE<sup>1</sup> supra referidos e relativos à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

8. A taxa de execução financeira global verificada, de 75,9%, menos 298,5 milhões de contos do que o planeado e orçamentado, apesar de mais elevada do que no ano anterior, revela que os objectivos previstos nas GOP e no OE para o PIDDAC 2001 não eram consistentes, pelo que se **recomenda** maior rigor e adequação previsional naqueles instrumentos de política macro económica e financeira do país (cfr. ponto 4.2.2.2).
9. A CGE continua apenas a reflectir com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa (não integrados no SIC) e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE tão só reflecte despesas “autorizadas” pela DGO e abatidas das reposições contabilizadas pela mesma Direcção-Geral (cfr. ponto 4.2.3.2).

**Recomenda-se**, por isso, que a CGE passe a reflectir, com rigor e em todos os casos, os pagamentos efectivos.

10. Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada” referidos na CGE, no montante de 506,4 milhões de contos, e os valores oriundos do DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 480,1 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 26,3 milhões de contos, ou seja, 5,2% do total “autorizado” e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).
2. *Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*
    1. O SIPIDDAC, sistema de informação que visa apoiar a gestão do PIDDAC, foi desenvolvido pelo DPP em 1995 e entrou em exploração em 1996. Este sistema foi desenvolvido *in house* e, para responder às necessidades dos vários utilizadores, foram, entretanto, implementadas novas funcionalidades e potencialidades (cfr. ponto 4.3.2).
    2. O SIPIDDAC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, o que possibilita o desenvolvimento de novos módulos/funcionalidades, de acordo com os requisitos definidos para responder a necessidades que venham a ocorrer (cfr. ponto 4.3.2).
    3. O DPP referiu a existência de utilizadores que não efectuavam oportunamente a introdução dos dados da execução do PIDDAC, o que, pela ausência de informação, condicionava a possibilidade de efectuar a análise e o acompanhamento da execução (cfr. ponto 4.3.2).
    4. O DPP assegura a preparação do PIDDAC e, após a sua aprovação anual, regista os dados no sistema de informação SIPIDDAC; posteriormente envia-a, em suporte de papel, para a DGO que então a regista no SICPIDDAC. A DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo, mais concretamente, do Cap. 50 do OE (cfr. ponto 4.3.2).

---

<sup>1</sup> A Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, contempla no Título IV – Contas – artigo 71º - Mapas contabilísticos gerais – determinando que “(...) a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais(...)”.



5. Segundo a DGO, devido a várias limitações conjunturais, não foi possível a concepção e desenvolvimento de uma aplicação adequada ao PIDDAC, nomeadamente, que atendesse às características de orçamento de investimento. Assim, a solução adoptada consistiu numa “cópia” do sistema existente para o orçamento de funcionamento. Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo, por exemplo, os projectos considerados actividades e não contempla a possibilidade de despesas plurianuais (cfr. ponto 4.3.3).
6. O Instituto de Informática é o organismo do Ministério das Finanças que assegura o desenvolvimento e a gestão de meios de suporte aos sistemas informáticos da DGT e da DGO (cfr. ponto 4.3.3).
7. A DGT, tal como a generalidade das entidades bancárias, gere as contas e as aplicações dos seus clientes, que, neste caso, são os serviços públicos da Administração Central. Neste âmbito, a DGT dispõe de um SI, o *homebanking*, que permite aos organismos operar e gerir as suas próprias contas e aplicações, assim como, realizar pagamentos/transferências e consultas (cfr. ponto 4.3.3).

Neste contexto, **recomenda-se:**

- ◇ Deverão ser tomadas as medidas tidas como necessárias no sentido de levar os Ministérios ou Serviços a efectuarem, com oportunidade, a actualização da informação relativa à execução do PIDDAC no SIPIDDAC;
- ◇ Deverão ser estabelecidas as condições adequadas para que a DGO efectue a importação da informação proveniente do SIPIDDAC, de forma automática, no SICPIDDAC, com vista a rentabilizar os recursos envolvidos, bem como, a reduzir os riscos advenientes da inserção manual dos dados;
- ◇ Deverá existir uma coordenação global relativamente ao desenvolvimento de sistemas de informação, no âmbito da execução financeira do Estado, que permita efectuar o planeamento estrutural das necessidades, partindo de um levantamento dos sistemas existentes, e que possibilite o apoio às entidades na instalação, integração e manutenção das aplicações;
- ◇ Deverá o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso do TC à informação residente no SIPIDDAC, com o perfil de consulta.

### 3. Despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social

#### 3.1. Financiamento via PIDDAC

- ◆ As obras executadas pelas IPSS foram comparticipadas pelo CRSS/CDSSS de Évora, através de verbas do PIDDAC, sem que fosse analisada a adequabilidade dos estabelecimentos através do levantamento e da caracterização prévia das necessidades da comunidade, em ligação com os órgãos autárquicos e tendo em conta as respostas asseguradas por outras entidades, como impõe o n.º 2, alíneas a) e b), da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, e n.º 1, al. a), da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março (cfr. ponto 4.4.3.1.1).

**Recomenda-se** o levantamento e a caracterização das necessidades do distrito em matéria de equipamentos sociais, de modo a definir e caracterizar os equipamentos sociais adequados às necessidades e a hierarquizar prioridades de investimento.

- ◆ Era deficiente o controlo interno nos circuitos inerentes à tramitação administrativa e financeira dos financiamentos PIDDAC, designadamente, por (cfr. pontos 4.4.1.1.1, 4.4.3.1.1 e 4.4.3.2.2):
  - a) Não existir uma ficha de candidatura tipo que auxiliasse a avaliação dos empreendimentos e das respectivas entidades promotoras;
  - b) Não serem analisados os projectos dos empreendimentos no sentido de se saber se obedeciam às normas técnicas em vigor, nem foram aprovados os projectos preliminares e os projectos de execução;
  - c) Não era analisada a situação financeira das IPSS, de modo a comprovar a sua (in)capacidade financeira para suportar ou não os respectivos custos;
  - d) Não ter sido prestado o apoio legalmente previsto às IPSS e estas não cumpriram o disposto no RJEOP, no que respeita aos procedimentos prévios à formação dos respectivos contratos de empreitada;
  - e) Não ter sido formalmente assegurada a responsabilidade das IPSS pela participação financeira que lhes cabia no custo total das obras;
  - f) Não haver uma adequada segregação de funções.

**Recomenda-se**, por isso, que seja implementado um adequado sistema de controlo interno que garanta a legalidade, correcção técnica e sustentabilidade financeira dos empreendimentos a realizar.

- ◆ O acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas foram igualmente deficientes (cfr. pontos 4.4.1.1.1.1.1 e 4.4.1.1.1.1.2).

**Recomenda-se**, assim, igualmente a implementação de um efectivo sistema de acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas participadas pelo PIDDAC, consubstanciado, designadamente, na elaboração de relatórios ou outras evidências formais.

### *3.2. Acordos de Cooperação*

O controlo exercido não tem sido eficiente e o sistema não tem sido eficaz na imposição do cumprimento da lei, designadamente (cfr. ponto 4.4.1.2):

- ◆ No que concerne ao acompanhamento, avaliação e fiscalização da actividade das IPSS em matéria de prestação de serviços de acção social;
- ◆ No recebimento e visto atempados dos orçamentos e das contas anuais das IPSS;
- ◆ No apuramento dos resultados das IPSS, por valências.

**Recomenda-se**, deste modo, um melhor controlo dos orçamentos e das contas das IPSS, bem como orientações no sentido de que das notas anexas ao Balanço e à Demonstração de Resultados das IPSS constem os critérios adoptados e a fundamentação relativa à repartição dos custos indirectos pelas valências/actividades.



4. *Projecto do Programa PIDDAC “Criação, remodelação e equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares” – Hospital Distrital de Tomar*

1. Nos Programas de Governo e nas GOP, os objectivos e as medidas de política da saúde são de índole geral, não sendo efectuadas referências ao Projecto de construção do Hospital Distrital de Tomar (cfr. 4.5.1).
2. O âmbito e os objectivos do Projecto encontram-se apenas delimitados no Programa Funcional do NHDT e, em termos de índole eminentemente financeira, formalizados ao nível do mapa XI do OE, não havendo marcas visíveis de ordenação e de programação temporal, física e financeira, no curto, médio ou longo prazo, suportadas em estudos sobre as necessidades médico-hospitalares das populações da sua área de influência (cfr. 4.5.2).
3. Não foram detectados igualmente objectivos estratégicos ou outros elementos que fundamentassem a decisão de construção, em termos de política nacional, regional, sub-regional ou área de influência de cuidados médico - hospitalares, ou que demonstrassem a necessidade de construção de uma nova unidade de saúde hospitalar da dimensão da construída.

Do mesmo modo, não se encontraram evidências do enquadramento sustentado do Projecto nem estudos que caracterizassem e identificassem os objectivos e metas a atingir com a construção do NHDT, bem como o impacte dos custos de funcionamento no SNS – sustentabilidade social do investimento, atendendo aos custos reais por unidade de cuidados de saúde produzida (cfr. 4.5.2 e 4.5.3).

**Recomenda-se**, por isso, que a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar seja fundamentada em necessidades objectivamente comprovadas, baseadas em estudos de custo - benefício, de modo a adequar o investimento às necessidades concretas das populações que deve servir.

4. A decisão de construir o NHDT, numa região com excesso de capacidade médico-hospitalar instalada e sem estudos que a fundamentassem, não teve em conta a lógica económico-social, ou seja, o princípio da oportunidade dos investimentos baseada na escassez dos recursos públicos que a deveria fundamentar. Acresce que os estudos existentes não só apontavam claramente para que não fosse construído o NHDT como chegavam a apontar que tal decisão, a verificar-se, configurava um **erro de planeamento** (cfr. 4.5.3).

**Recomenda-se**, assim, que os investimentos em infra-estruturas hospitalares obedeçam à referida lógica económico-social tendo-se ainda em conta que estes são, em média, iguais à despesa corrente que o seu funcionamento vai gerar.

5. Ao nível da avaliação de resultados não foram detectados elementos que permitam emitir opinião concreta sobre os custos e/ou eventuais benefícios resultantes da solução encontrada de integrar os Hospitais Distritais de Tomar, Torres Novas e Abrantes, numa estrutura de funcionamento em regime de complementaridade – Centro Hospitalar do Médio Tejo (cfr. 4.5.3).

**Recomenda-se**, assim, que, com vista à adopção de eventuais medidas correctivas ou reorientadoras, seja efectuada uma avaliação que permita quantificar o acréscimo de custos de funcionamento do NHDT (cuja despesa corrente, em média, pode ser estimada em valor igual ao do investimento na sua construção e equipamento) e o respectivo impacte no orçamento

regular do SNS, bem como os custos e o impacto resultantes do seu funcionamento em regime de complementaridade e articulação de serviços integrada no CHMT.

6. Apesar de prevista na dotação inicial inscrita no Mapa XI do OE/97, no projecto de Concepção/Construção do NHDT, não houve participação comunitária. Ao facto não terá sido alheia a controvérsia que envolveu a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar na Sub-Região de Saúde de Santarém, reconhecidamente excedentária em infra-estruturas de cuidados médico - hospitalares (cfr. 4.5.4).
7. O tipo de empreitada escolhido pelo dono da obra foi o de preço global, com apresentação de projecto base pelos concorrentes, modalidade de concurso usualmente referida como concepção – construção.

Esta modalidade de concurso permite às entidades adjudicantes desenvolverem procedimentos pré-contratuais com base em elementos menos desenvolvidos do que aqueles que normalmente enformam os processos de concurso.

Os pressupostos desta opção centram-se na perspectiva de que os potenciais concorrentes são detentores de uma elevada especialização e experiência nos domínios conexos com a obra a realizar, que as propostas recebidas incorporam nos correspondentes projectos as soluções técnicas adequadas e tecnologicamente mais actuais e de que o tempo global para concretização do empreendimento resulta encurtado.

Ao invés, esta modalidade de concurso, ao conter exigências funcionais e técnicas de âmbito muito genérico, abre espaço para a apresentação de propostas com opções minimalistas, cerceadas pelas limitações resultantes das especificações dos cadernos de encargos, que amplificam as limitações destes e que na execução em obra vão obrigar a “aperfeiçoamentos”, dando origem a trabalhos a mais e à consequente subtracção às regras de concorrência inerentes ao concurso público de um volume de trabalhos e fornecimentos muito significativos.

No caso do NHDT, verificou-se que não se recolheram grandes vantagens com a adopção desta modalidade de concurso, designadamente, no que se refere ao tempo de concretização do empreendimento, já que, entre a publicação do aviso de abertura e a data da consignação da empreitada decorreram 4 anos e meio (cfr. 4.5.7).

Neste contexto **recomenda-se** que o recurso a concursos de concepção - construção seja devidamente ponderado, não só pelos referidos efeitos perversos que pode produzir, mas também porque a Administração possui, neste domínio, um “know how” acumulado ao longo de décadas e consubstanciado na existência de elevada competência técnica, que lhe permite estar em condições de definir os seus programas e necessidades.

8. As alterações introduzidas na previsão contratual e que deram origem a trabalhos a mais tiveram como causas, para além da reformulação do programa funcional, a necessidade de reformulação ou a alteração da maioria das redes e dos equipamentos técnicos previstos ou equipamentos eléctricos e telefónicos, de climatização, de tratamento de água, de esterilização, etc.

Os preços destas alterações basearam-se, regra geral, nos preços contratuais. No entanto, no caso dos equipamentos, foram quase sempre acordados novos preços e que, em média, foram superiores aos preços correntes actuais em mais de 40% (cfr. 4.5.7).





**Recomenda-se**, por isso, que toda e qualquer permuta de equipamento objecto de contrato estabelecido entre as partes só se efectue após a necessária autorização superior e muito especialmente após as devidas valorações que, de forma clara, concreta, precisa e concisa, permitam verificar a equivalência de valores entre os equipamentos objecto de troca.

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

### **A) Âmbito da Verificação**

A análise efectuada aos apoios financeiros concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea *h*) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

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

- ◆ Apoios concedidos no âmbito do "Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais" (SIPIE)

No quadro do Programa Operacional de Economia (POE), do QCA III, o Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE) destina-se a apoiar pequenos e numerosos projectos de investimento de quase todos os sectores de actividade, tendo como entidades gestoras e pagadoras dos incentivos o IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento) e o IFT (Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo).

Foram objecto de auditoria os apoios geridos por ambos os Institutos, tendo-se realizado também acções de verificação junto de beneficiários.

- ◆ Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

Aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo são concedidos apoios financeiros diferenciados segundo os tipos de contratos: *a) de associação*, celebrados com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, tendo por finalidade possibilitar a sua frequência nas mesmas condições de gratuidade do ensino público; *b) de patrocínio*, para apoiar o ensino em domínios não abrangidos ou restritamente abrangidos pelo ensino oficial (ensino da música e da dança); *c) simples* e *d) de desenvolvimento do ensino pré-escolar*, para apoio às famílias de menores rendimentos; *e) de cooperação*, celebrados com os colégios do ensino especial. São também concedidos subsídios para finalidades específicas e para viabilização financeira.

Foram objecto de auditoria esses apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa.

- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos a nove federações desportivas e a três organismos desportivos de cúpula (Comité Olímpico de Portugal, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Liga de Clubes de Basquetebol) beneficiários de maiores montantes de apoios.

◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos a empresa de transportes, a câmaras municipais e a outras entidades.

Relativamente aos benefícios fiscais, o presente capítulo contém os resultados da análise da informação sobre a despesa fiscal de 2001, confrontando-se os valores expressos nos relatórios de apresentação, à Assembleia da República, dos Orçamentos do Estado relativos a 2001, 2002 e 2003 com os inscritos na Conta Geral do Estado de 2001 e ainda, com os remetidos ao Tribunal pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo.

Contém igualmente os resultados da auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, previstos no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e a apreciação do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas, em matéria de benefícios fiscais às contas poupança-habitação (artigo 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

## **B) Conclusões e Recomendações**

### *1. Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE)*

#### *1.1. Execução orçamental*

- ◆ Não foi cumprido o princípio da especificação orçamental (art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), no Orçamento do Estado e nas contas de gerência das entidades gestoras e pagadoras, apesar dos elevados montantes em causa, encontrando-se as verbas referentes ao SIPIE englobadas nas referentes aos vários sistemas de incentivos e instrumentos do POE, o que constitui uma limitação ao controlo (cfr. ponto 5.2.2.1).
- ◆ São necessárias correcções à programação financeira do SIPIE, uma vez que os incentivos concedidos às candidaturas entradas em 2000 e 2001: *a)* absorveram já 75,7% do montante total previsto para o período 2000-2006; *b)* A taxa média das despesas públicas (incentivos) para financiamento do custo total dos projectos foi de 34,8%, superior à taxa de 30% estabelecida; *c)* os projectos localizados na região de Lisboa e Vale do Tejo, em "regime de apoio transitório", representaram 19,6% dos incentivos concedidos, significativamente acima da percentagem de 10,3% estabelecida (cfr. ponto 5.2.2.1).

#### *1.2. Sistema de atribuição dos apoios*

- ◆ Relativamente ao critério de maior peso na determinação da valia económica dos projectos, constituindo o principal factor de selecção das candidaturas – a relação investimento prioritário/investimento elegível, verificaram-se vários casos de desconformidade na aplicação das orientações estabelecidas pelas entidades gestoras para essa distinção e casos em que essas orientações são genéricas e de difícil comprovação.



**Recomenda-se** a alteração da Portaria regulamentadora do SIPIE, no sentido de serem definidos os critérios e a tipologia dos investimentos prioritários em cada área e sectores específicos, por forma a criar condições de igualdade dos promotores no acesso a estes incentivos (cfr. ponto 5.2.3 h)).

- ◆ Uma vez que as candidaturas são apresentadas em suporte informático, sem os anexos constituídos pela documentação comprovativa, na elaboração de futuro regulamento **devem** ser ponderadas as desvantagens desse procedimento, quer em relação aos elementos relevantes do formulário de candidatura que não são objecto de confirmação pela entidade gestora, quer em relação a elementos de carácter informativo que também não são remetidos pelos promotores (cfr. ponto 5.2.3 i)).
- ◆ **Recomenda-se** que todas as condições de elegibilidade do promotor e do projecto sejam objecto de verificação pelas entidades gestoras no período que antecede a celebração do contrato, uma vez que, nessa fase, apenas tem sido solicitado ao promotor confirmação de algumas das condições de elegibilidade e de alguns dados que constam do formulário de candidatura (cfr. ponto 5.2.3 i)).
- ◆ A execução do SIPIE foi comprometida em virtude dos prazos excessivos para a contratação dos apoios (em média 133 dias após a data da homologação da concessão dos apoios) e para reapreciação das alegações contrárias apresentadas pelos promotores (em média superior a 320 dias, sendo frequentes os casos em que essa reapreciação se situou entre 18 meses e dois anos) (cfr. ponto 5.2.3 i)).

### *1.3. Sistema de controlo e acompanhamento da execução dos projectos e de pagamento dos incentivos*

- ◆ Nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores foram detectadas anomalias em documentos validados pelo TOC/ROC, o que implica a necessidade de maior controlo pelas entidades gestoras (cfr. ponto 5.2.4 a)).
- ◆ A informação relativa ao controlo da execução dos projectos evidencia uma elevada percentagem de anomalias da responsabilidade das associações empresariais, **recomendando-se** que a experiência sobre o acompanhamento e verificação física de todos os projectos pelas associações empresariais seja globalmente analisada, bem como a alternativa constituída pela realização desse acompanhamento e controlo directamente pelas entidades públicas intervenientes, com a correspondente afectação de recursos. **Deverá** também ser analisado o desempenho de cada associação actualmente credenciada (cfr. ponto 5.2.4 b)).
- ◆ Relativamente aos projectos da responsabilidade do IFT foi praticamente inexistente o controlo efectuado através de auditorias aos promotores e a consequente verificação da actuação dos TOC/ROC e das associações empresariais, situação que **deverá** ser alterada (cfr. ponto 5.2.4 e)).

## *2. Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo*

### *2.1. Execução orçamental*

Verificou-se uma diferença, de 19.742 contos, entre o total das verbas requisitadas pela DREL e as verbas efectivamente pagas, constituindo esse saldo uma sobrevalorização da despesa

inscrita na CGE/2001. As verbas não utilizadas foram repostas em 2002, constituindo receita orçamental desse ano. Para impedir estas situações, bem como permitir a centralização dos meios de pagamento no Tesouro, é imprescindível a aplicação do RAFE a todos os organismos com autonomia administrativa, conforme tem reiterado o Tribunal (cfr. ponto 5.3.2).

## 2.2. Atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros

- ◆ Verificaram-se discrepâncias na atribuição dos apoios financeiros aos diferentes estabelecimentos de ensino relativamente à atribuição de horas de cargo que, constituem, com as horas lectivas, a principal base de cálculo do apoio financeiro no âmbito dos contratos de associação e de patrocínio, **devendo** os respectivos regulamentos passar a estabelecer com rigor normas sobre as funções pedagógicas abrangidas por horas de cargo e os critérios de atribuição do número de horas a cada função. Verificaram-se também discrepâncias relativamente aos "encargos com o pessoal das cantinas" e com os "encargos do seguro de acidentes de trabalho", totalmente suportados pelo Estado, pelo que se **recomenda** ao Ministério da Educação que reveja esta matéria (cfr. ponto 5.3.3 e 5.3.4).
- ◆ Nos contratos de patrocínio, apesar dos apoios financeiros serem atribuídos de modo diferenciado para os alunos abrangidos, não existiam evidências de haver a correspondente redução nas mensalidades praticadas pelos estabelecimentos de ensino, **devendo** constar do contrato uma tabela de preços que evidencie, para todos os interessados, a redução de mensalidades decorrente do apoio financeiro atribuído (cfr. ponto 5.3.4).
- ◆ Nos subsídios dos contratos simples e dos contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar, concedidos com base na capitação do agregado familiar, tem sido aplicada uma fórmula de cálculo do rendimento distinta da estabelecida nos regulamentos, implicando a inclusão de um maior número de agregados familiares beneficiários e podendo criar desigualdades no acesso a esses apoios do Estado, designadamente em relação aos trabalhadores dispensados da apresentação de declaração do IRS (cfr. 5.3.5 e 5.3.6).
- ◆ O apoio financeiro dos contratos de cooperação assenta num valor fixo por aluno, o que embora constitua uma metodologia de cálculo simples, pode, de facto, corresponder a desigualdades no apoio do Estado aos distintos colégios do ensino especial, face aos custos por eles incorridos, em função, nomeadamente, do número de alunos por turma e do número de horas de pessoal docente e não docente por aluno. Dado o eventual desajustamento desses apoios regulares, foram também concedidos, com uma deficiente fundamentação, "apoios financeiros específicos" e "subsídios especiais de viabilização financeira", o que vem demonstrar a necessidade da revisão da legislação nesta matéria (cfr. ponto 5.3.7).
- ◆ Foram efectuados pela DREL adiantamentos aos estabelecimentos de ensino, por conta dos apoios que vieram a ser estabelecidos nos contratos, o que não se encontra legalmente previsto, pelo que, na falta de iniciativas legislativas que autorizem esses adiantamentos, **devem** ser envidados esforços para que os contratos sejam celebrados atempadamente. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de "*adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei*", que ascenderam a cerca de 3,7 milhões de contos, constitui infracção financeira (cfr. ponto 5.3.2).
- ◆ Os apoios financeiros concedidos no âmbito dos contratos simples e de desenvolvimento da educação pré-escolar, no ano lectivo 2000/2001 foram, em regra, pagos em duas



parcelas, a última das quais entre Setembro e Dezembro de 2001, ou seja, já durante o ano lectivo seguinte. Tal situação, que merece reparo, deverá ser corrigida, devendo os apoios financeiros ser pagos durante o ano lectivo a que se destinam, atendendo à sua finalidade social (cfr. ponto 5.3.5 e 5.3.6).

- ◆ Nos contratos de associação e de patrocínio, o respectivo regulamento prevê a prestação de contas pelos estabelecimentos de ensino, as quais não foram objecto de análise pela DREL. Dado o desajustamento entre o ano civil e o ano escolar, as contas por trimestre e anuais (ano civil), previstas na legislação em vigor, não são adequadas ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios atribuídos para suportar encargos durante um ano escolar. Para que a remessa das contas pelas escolas não seja uma mera formalidade, **deverão** os respectivos regulamentos estabelecer a apresentação de contas de periodicidade adequada ao ano escolar, procedendo a DREL ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros, atendendo aos elevados montantes envolvidos. Dado que não está prevista a prestação de contas pelos colégios do ensino especial, **recomenda-se** a revisão da legislação no sentido de colmatar essa lacuna (cfr. pontos 5.3.3, 5.3.4 e 5.3.7).

### 3. Apoios concedidos pela Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas

#### 3.1. Execução orçamental

O saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para "Investimentos do Plano" na posse do IND e não utilizadas era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos, o que significa o incumprimento da disposição orçamental sobre requisição de fundos e implica a sobrevalorização da despesa registada na Conta Geral do Estado (Subsector Estado), com o correspondente agravamento do défice e o aumento dos passivos financeiros para o seu financiamento. Também, conforme tem salientado o Tribunal, a requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para as contas bancárias dos organismos, é efectuada em prejuízo da tesouraria do Estado, embora, com a aplicação plena do novo regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que obriga os SFA a depositar no Tesouro as suas disponibilidades, esse prejuízo seja minorado (cfr. ponto 5.4.2).

#### 3.2. Concessão do apoio financeiro

Em 2001, foi muito deficiente o processo de concessão dos apoios financeiros nos domínios centrais da "prática e desenvolvimento desportivo" e da "alta competição e selecções nacionais", que concentram a maior parte dos apoios do Estado a federações desportivas, tendo-se verificado:

- ◆ O incumprimento quase generalizado das federações desportivas quanto aos prazos de apresentação dos elementos necessários à concessão do apoio financeiro (plano de actividades e orçamento, regulamento de alta competição).
- ◆ Os planos de actividades e orçamentos apresentados pelas federações não respeitam inteiramente o conteúdo estabelecido no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, como condição para a concessão do apoio financeiro, não tendo o IND zelado pela sua observância.
- ◆ Não foi cumprida, por duas federações, a obrigação de apresentar a declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, comprovativa da efectivação do seguro desportivo

dos praticantes e demais agentes desportivos por ele obrigatoriamente abrangidos, pelo que não estavam em condições de beneficiar dos apoios que lhes foram concedidos.

- ◆ Também em matéria de seguros desportivos, o Decreto-Lei n.º 146/96, de 26 de Abril, preconiza ainda coberturas específicas (seguro de doença, seguro de acidentes pessoais para a prática desportiva e um seguro de vida) para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", sendo os prémios desses seguros pagos pelo IND nos termos da Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho, legislação que não foi aplicada.
- ◆ A Lei de Bases do Sistema Desportivo, além do seguro obrigatório dos agentes desportivos, obriga também à "integração dos agentes desportivos profissionais no sistema de segurança social", mas não foi criado um processo de controlo, através das federações, do cumprimento dessa obrigação.
- ◆ Não foi exigido pelo IND, como condição de acesso ou para o pagamento dos apoios financeiros, a apresentação pelas federações desportivas de declaração emitida pela administração fiscal comprovativa da sua situação tributária regularizada, a que obriga a al. e) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, nem foi exigida a comprovação da situação contributiva regularizada das federações com a Segurança Social.
- ◆ O apoio financeiro concedido anualmente a cada federação teve em conta, essencialmente, o valor atribuído no ano anterior (e o montante total disponível para os apoios financeiros), não existindo uma relação directa entre as actividades e orçamentos apresentados pelas federações e o montante e percentagem do apoio financeiro concedido pelo IND, não tendo qualquer utilidade o cálculo dos indicadores desportivos previstos no regulamento.
- ◆ Os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflectissem a análise dos programas de actividades e dos orçamentos apresentados pelas federações, nem elaboraram qualquer proposta sobre os montantes de apoio a atribuir.

A definição concreta do apoio financeiro concedido a cada federação, em cada domínio, foi estabelecida em reuniões entre o Presidente do IND e os representantes de cada federação desportiva, não sendo, no entanto, elaboradas actas dessas reuniões.

Em conclusão, o processo de atribuição dos apoios financeiros do IND a federações desportivas caracterizou-se por falta de transparência e inexistência de fundamentação expressa da decisão de atribuição dessas verbas, contrariando o disposto no Código do Procedimento Administrativo sobre o dever de fundamentação dos actos administrativos (art.º 124.º do CPA), situação que **deve** ser alterada (cfr. pontos 5.4.3.2.1 e 5.4.3.2.2).

### *3.3. Controlo e acompanhamento da aplicação dos apoios financeiros*

- ◆ Foi praticamente inexistente o controlo pelo IND da aplicação pelas federações dos apoios financeiros por si atribuídos nos domínios da "prática e desenvolvimento desportivo" e da alta competição e selecções nacionais", tendo-se verificado:
  - a) O incumprimento quase generalizado pelas federações dos prazos de remessa dos elementos necessários ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros (orçamento corrigido, mapa de execução orçamental semestral, mapa de execução orçamental anual, balancete analítico, relatório anual e demonstrações financeiras), não tendo, na maior parte dos casos, sido apresentados todos os elementos exigíveis.



- b) Não se obteve evidência de que essa documentação de prestação de contas tenha sido objecto de apreciação pelo IND, não tendo também sido feita qualquer avaliação do cumprimento do contrato-programa celebrado com cada federação desportiva (cfr. pontos 5.4.3.2.3 e 5.4.3.2.4).
- ◆ Relativamente aos apoios concedidos nos restantes domínios, o controlo foi igualmente deficiente:
  - a) No âmbito do "Projecto Olímpico Atenas 2004", verificou-se o incumprimento generalizado pelas federações quanto à prestação de contas, não tendo estas remetido a maior parte dos elementos exigidos nos contratos-programa, nomeadamente, relatórios intercalares, contratos com os praticantes, demonstrações financeiras autónomas das acções desenvolvidas e relatórios finais (apresentado apenas por uma federação). Decorre desse incumprimento uma deficiente fiscalização pelo Instituto da aplicação dos apoios financeiros concedidos para esse Projecto (cfr. ponto 5.4.3.3).
  - b) Relativamente aos apoios financeiros para a realização de "Eventos Internacionais", das sete federações beneficiárias desses apoios, seis não entregaram ao IND demonstrações financeiras autónomas relativas aos eventos apoiados. Esta situação, para além do incumprimento do estipulado no contrato-programa, inviabiliza o apuramento pelo IND dos custos imputados a cada evento realizado e, conseqüentemente, da percentagem de apoio efectivo em relação à inicialmente prevista, uma vez que os relatórios e contas anuais das federações não são apresentados por actividades, não permitindo, assim, apurar o montante e natureza dos respectivos custos e fontes de financiamento (cfr. ponto 5.4.3.4).
  - c) Apesar da legislação em vigor definir pormenorizadamente o destino das verbas oriundas da exploração do "Totobola" para apoio aos clubes de futebol, essas verbas têm vindo a ser directamente aplicadas na regularização das dívidas fiscais dos clubes, na sequência do acordo estabelecido entre a Federação Portuguesa de Futebol, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Estado, materializado no Despacho n.º 7/98-XIII, de 4 de Março de 1998, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Esses montantes, entregues para a regularização das dívidas fiscais dos clubes, são variáveis, em função dos resultados de exploração do "Totobola", contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 124/96, que estabelece o pagamento em prestações mensais de igual valor (cfr. ponto 5.4.3.5).

#### 3.4. Pagamentos irregulares

- ◆ Antes da entrada em vigor dos contratos-programa o IND efectuou, tal como em anos anteriores, pagamentos de adiantamentos às federações desportivas que, na amostra objecto de exame, ascenderam a 1.088.906 contos (33,0% do total dos pagamentos). Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, esses adiantamentos são ilegais por não se encontrarem previstos na legislação aplicável. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de "*adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei*" constitui infracção financeira (cfr. ponto 5.4.3.6).
- ◆ Por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas as parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro a duas entidades, totalizando 24.620 contos, quando, nos termos do art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, os encargos vencidos não devem transitar para o ano seguinte (cfr. ponto 5.4.3.6).

- ◆ Foi indevidamente autorizado pelo Presidente do IND o pagamento de um prémio a uma federação, uma vez que, embora se tratasse do valor devido, competia ao Ministro da Juventude e do Desporto essa autorização. Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento das despesas públicas*" constitui infracção financeira (cfr. ponto 5.4.3.7).

O Tribunal avalia negativamente o processo de concessão, pagamento e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo IND a federações desportivas em 2001, por se ter detectado o incumprimento generalizado da legislação e dos contratos-programa, ao qual não corresponderam quaisquer sanções, previstas designadamente no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, não tendo sido acautelada a verificação da aplicação das verbas nas finalidades para as quais foram concedidas.

#### 4. *Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres*

##### 4.1. *Execução orçamental*

Relativamente às dotações por conta das quais foram efectuados os pagamentos, nos processos analisados verificaram-se casos em que o pagamento dos subsídios foi efectuado indistintamente por conta de dotações do Cap. 02 ("Serviços próprios") e do Cap. 50 ("Investimentos do Plano"). Em resultado dessa deficiente orçamentação, os apoios da DGGT não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor) (cfr. ponto 5.5.2).

##### 4.2. *Apoios financeiros a empresas privadas para a aquisição de veículos de transporte de passageiros*

Relativamente ao controlo da aplicação do incentivo, determinava o regulamento a apresentação pelos beneficiários, até 31/12/2002, prazo prorrogável por mais quatro meses para a apresentação pelos beneficiários dos comprovativos da realização dos investimentos, não havendo justificação para esse prazo, demasiado longo, e passível ainda de ser prorrogado.

O regulamento **deverá** passar a prever o controlo da correcta contabilização do investimento e do subsídio recebido pelos beneficiários e, no caso do financiamento da aquisição através de contrato de locação financeira, a confirmação do pagamento integral das respectivas rendas, de modo idêntico ao que é exigível nos incentivos aos investimentos co-financiados por fundos comunitários (cfr. ponto 5.5.3).

##### 4.3. *Apoios financeiros a câmaras municipais para construção de infra-estruturas no âmbito dos transportes*

Foi cumprido o disposto no regulamento e nos protocolos de concessão de incentivos quanto à concessão e controlo desses apoios. Relativamente ao processamento dos pagamentos, a diversas câmaras municipais, verificou-se que foram efectuados, quer por conta do Cap. 50 (Programa "Melhoria da Qualidade e Segurança dos Sistemas e Serviços de Transportes Públicos"), quer por conta do Cap. 02 ("Serviços próprios"). Assim, embora na CGE/2001, em relação a esse programa do PIDDAC, se identifiquem os pagamentos a cada câmara municipal através da correspondente alínea de classificação económica, a maioria das câmaras analisadas





recebeu também verbas processadas por conta do orçamento de funcionamento da DGTT. Essa deficiente orçamentação contraria as citadas disposições da LEOE sobre a especificação das despesas (cfr. ponto 5.5.4).

#### 4.4. Pagamento de adiantamentos por conta dos apoios aprovados

Verificou-se a prática generalizada do adiantamento de verbas aos beneficiários, antes da data em que seriam efectivamente necessárias, o que contraria as regras da boa gestão dos dinheiros públicos, situação que **deverá** ser corrigida (cfr. ponto 5.5.5).

#### 5. Benefícios fiscais

1. Foram pela primeira vez publicados na Conta Geral do Estado os valores da despesa fiscal, mas apenas respeitantes aos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, sobre os produtos petrolíferos e automóvel.

No entanto esta informação não pode considerar-se fiável face à que foi remetida ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos em Março de 2003 mas relativos a 2001; relativamente à despesa fiscal com o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas a informação desta Direcção-Geral é superior à da Conta Geral do Estado em 213, 1 milhões de contos (cfr. ponto 5.6.2).

Considerando como positivo o facto de ser evidenciada na Conta Geral do Estado, pela 1.<sup>a</sup> vez o Tribunal de Contas não pode **recomendar** uma maior abrangência no apuramento da despesa fiscal, bem como alteração de procedimentos na recolha da informação por forma a dotar de fiabilidade os dados apresentados.

2. Continua a verificar-se o não cumprimento do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, pelo que o Tribunal reitera a recomendação de que sejam publicados os montantes dos benefícios fiscais concedidos (cfr. ponto 5.6).
3. Embora o actual quadro legal que regula os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual tenha vindo suprir algumas insuficiências do anterior, o Tribunal entende que subsistem aspectos que importa clarificar, pelo que recomenda (cfr. ponto 5.6.4):
  - ♦ A alteração da redacção do artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, compatibilizando-a com a do preceito homólogo do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, por forma a eliminar a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos cuja realização se tenha já iniciado.
  - ♦ A clarificação do sentido e alcance das expressões utilizadas nos referidos diplomas quanto às condições de acesso dos projectos de investimento aos benefícios fiscais.
4. O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, no que respeita ao controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habituação, tendo sido concluída a acção inspectiva aos exercícios de 1997 e 1998. Dos 435 casos analisados 166 tiveram correcções fiscais no valor total de 175,9 mil contos (cfr. ponto 5.6.5).

## **VI – Dívida Pública**

### **A) Âmbito da verificação**

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

- ◆ O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes em moeda nacional, em moeda estrangeira e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada (utilização de empréstimos de anos anteriores, assunções de passivos, amortizações e variações cambiais), bem como as operações realizadas no âmbito do processo de transição para o euro – redenominação e reestruturação da dívida. Analisa-se a observância das condições estabelecidas nos artigos 70º a 77º, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento do Orçamento do Estado, bem como ao financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, aos empréstimos e à dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo no limite estabelecido no artigo 70º e o cumprimento do limite estabelecido para a dívida denominada em moeda estrangeira não protegida da exposição cambial.
- ◆ A gestão da dívida pública pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) durante o ano de 2001, incluindo a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados e ao programa de troca de dívida, que foram objecto de uma auditoria específica.
- ◆ O produto dos empréstimos e sua aplicação, nomeadamente no financiamento da execução orçamental e das operações previstas nos artigos 62º - "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 63º - "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.
- ◆ A evolução das amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior e o confronto dos correspondentes valores constantes do Cap. 06 – "Encargos da dívida pública", com os constantes da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 2001 e, no respeitante às amortizações, com os do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2001", do relatório da Conta. Procede-se ainda à análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida".
- ◆ A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução no decurso do ano das responsabilidades indirectas do Estado, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de empréstimos garantidos em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, a assunção de passivos garantidos pelo Estado e as variações cambiais, bem como o confronto dos valores apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.

Considerando o disposto no artigo 66º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado. É também objecto de análise a evolução das responsabilidades indirectas do Estado, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público.

- ◆ A evolução das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento, contratados pela



COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A. e os fluxos financeiros daí decorrentes, bem como o cabimento no limite estabelecido para a concessão deste tipo de garantias no n.º 3 do art.º 66º da Lei do Orçamento.

## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Movimento da dívida directa

1. Em 2001, o acréscimo global de endividamento directo foi de 1.258,2 milhões de contos (+9,5%), valor que representa quase o dobro do aumento de endividamento registado no ano anterior, que se situara em 645,4 milhões de contos (+5,1%). Tal acréscimo repartiu-se por ambas as componentes da dívida, em moeda nacional e em moeda estrangeira, que aumentaram, respectivamente, 1.061,6 e 196,6 milhões de contos (cfr. ponto 6.3).
2. Na execução do programa de financiamento para 2001, as emissões de dívida fundada e de certificados de aforro excederam as previsões em 1.221,3 milhões de contos, tendo também as amortizações superado as previsões em 380,3 milhões de contos.

Com efeito, a Lei do Orçamento do Estado foi objecto de duas alterações, publicadas em Agosto de 2001 e Janeiro de 2002, que aumentaram, respectivamente, o limite de endividamento do Estado para financiamento de despesas com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades e o limite de endividamento líquido global directo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, sem que tais alterações tivessem dado origem a qualquer revisão do programa de financiamento (cfr. ponto 6.2.1).

3. No âmbito do programa de troca de dívida para 2001, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total nominal de 324,3 milhões de contos, abrangendo, nomeadamente, dívida representada por Eurobonds e Globalbonds, obrigações do Tesouro de reduzida dimensão ou com cupões muito superiores às yields de mercado, obrigações do Tesouro próximas da maturidade. Pelas operações efectuadas, foram pagos prémios de reembolso no montante total de 18,1 milhões de contos (cfr. ponto 6.2.2.).

### 2. Operações de gestão da dívida

1. De acordo com informação do IGCP, a revisão substancial das necessidades líquidas de financiamento do Estado verificada em 2001 conduziu a que a carteira de referência no final do ano, resultante da aplicação da estratégia de convergência, se afastasse ainda mais, em vez de convergir, da carteira de referência óptima, pondo em causa toda a trajectória futura de aproximação a esta carteira, tornando-se assim necessária a alteração das Orientações, para corrigir o problema descrito.

Como o próprio IGCP reconheceu, tratou-se de um problema de metodologia na implementação do *benchmark* que não foi devidamente equacionado na altura em que foram realizados os estudos iniciais em 1998 e, posteriormente, em 2000, quando se procedeu à sua revisão, e que, a persistir, conduziria a que a gestão da dívida pública passasse a ter como guia um *benchmark* que já não seria o óptimo e que tenderia a afastar-se cada vez mais da carteira de referência óptima e, portanto, dos objectivos de custo e risco estabelecidos para a carteira de dívida do Estado (cfr. ponto 6.5.2).

2. No âmbito das operações de gestão da dívida pública, o IGCP, no ano em apreço, realizou um total de 134 operações envolvendo instrumentos financeiros derivados, entre novos contratos e operações de resgate, das quais 36 foram *swaps* e *forwards* de moeda, tendo as restantes transacções envolvido 78 *swaps* de taxa de juro e 20 *swaps* de taxa de juro e moeda. Das operações realizadas resultou um ganho efectivo de 10,6 milhões de contos e um ganho potencial de 6,3 milhões de contos.

Nas operações analisadas, envolvendo a totalidade dos *swaps* contratados em 2001, incluindo fecho de posições, que incidiram sobre as obrigações do Tesouro (OT) emitidas no ano, conclui-se que, na sua realização, foram observadas as normas internas aplicáveis (cfr. ponto 6.5.3).

3. No mesmo ano, o IGCP, por conta e em nome do Estado, contratou 9 operações de reporte sobre obrigações do Tesouro, no montante nominal total de 13,7 milhões de contos. No entanto, relativamente à execução orçamental de 2001, não chegou a ser emitido pela tutela o despacho que autorizaria o IGCP a realizar as referidas operações, pelo que, em rigor, aquele Instituto não dispunha da autorização necessária para os efeitos referidos.

Salienta-se, ainda, que relativamente às operações de reporte objecto de análise, se constatou a inexistência de confirmações formais das contrapartes (cfr. ponto 6.5.4).

Embora nos casos em apreço se tenham verificado os pagamentos por parte das contrapartes, **recomenda-se** que sejam tomadas medidas no sentido de obviar a ocorrência de potenciais divergências na interpretação das condições contratuais aplicáveis.

4. Da análise dos processos referentes a algumas operações de financiamento contratadas em 2001, constatou-se, também salvo algumas excepções, que os tomadores de títulos não enviaram ao IGCP confirmações formais referentes às mesmas. De igual modo, relativamente às operações de recompra de dívida analisadas, concluiu-se que, num número ainda significativo de transacções, as respectivas contrapartes não enviaram ao IGCP as confirmações formais das vendas de títulos que efectuaram (cfr. ponto 6.5.5).

Relativamente a esta questão, aplica-se, *mutatis mutandis*, a **recomendação** acima exposta quanto a questão análoga envolvendo as operações de reporte.

5. Relativamente à análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação do IGCP e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2001 à gestão da dívida do Estado, com excepção de uma situação, verificada no final do 4º trimestre do ano, de não cumprimento do limite estabelecido nas Orientações para o perfil de maturidades da dívida para o prazo de 10 anos (risco de refinanciamento).

Esta situação de incumprimento foi originada pelo aumento verificado em 2001 nas necessidades de financiamento do Estado, na medida em que, para satisfação desse aumento, a carteira de referência “procedeu” essencialmente a emissões no prazo de 10 anos, em resultado da aplicação da estratégia da convergência definida nas Orientações, quando as emissões da carteira real se concentraram nos prazos de 1 e 4 anos. Tratou-se do problema atrás referido, de metodologia na implementação do *benchmark*, onde a aplicação da estratégia de convergência a um montante mais elevado de necessidades de financiamento do Estado conduziu a que carteira de referência se distanciasse ainda mais do seu posicionamento



ótimo, em vez de para ele convergir. A situação de incumprimento foi comunicada à tutela, tendo a trajectória da carteira de referência sido corrigida em 2002, com a alteração das Orientações surgida no final do ano em apreço (cfr. ponto 6.5.6).

6. Em 2001, de acordo com informação do IGCP, o custo da carteira real, aferido pela taxa interna de rentabilidade, ficou a um nível inferior ao da carteira de referência em 4 pontos base. Pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, constatou-se que a gestão da dívida pública portuguesa efectuada pelo IGCP durante o exercício de 2001 conduziu a um desempenho mais favorável do que o apresentado pela carteira de referência (cfr. ponto 6.5.7).

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

1. Tendo em conta o saldo que transitou, em operações específicas do tesouro (OET), das operações realizadas ao abrigo da LOE/2000, bem como as emissões realizadas ao abrigo da LOE/2001, incluindo o período complementar, o valor depositado na tesouraria do Estado ascendeu a 3.498.491 milhares de contos (cfr. ponto 6.6.1).
2. Da comparação dos valores das emissões inscritos no mapa “5.2 – Movimento da dívida directa do Estado no ano 2001”, com o valor do produto apurado, resulta uma diferença no montante global de 14.395 milhares de contos, que se explica, no essencial, pelo facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, sem serem tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, e de não serem considerados no produto os empréstimos que não geram fluxos financeiros (cfr. ponto 6.6.1).
3. Do produto susceptível de aplicação, 89,4% foi aplicado no financiamento da execução orçamental, 10,5% foi utilizado em operações autorizadas e liquidadas ao abrigo da LOE/2001, decorrentes da “regularização de responsabilidades”, efectuadas, ilegalmente e sem cobertura orçamental, por operações específicas do tesouro, e o remanescente, 0,1%, transitou em saldo para 2002 (cfr. ponto 6.6.2).
4. As operações autorizadas em 2001 ao abrigo dos artigos n.os 62º e 63º da Lei do Orçamento ascenderam a cerca de 390,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 298,9 milhões de contos (+325%), relativamente às efectuadas no ano anterior. De notar que este aumento se deve, fundamentalmente, à regularização de dívidas do Serviço Nacional de Saúde, no montante de 290 milhões de contos, não verificada no ano anterior.

Foi respeitado o limite de endividamento para tais operações estabelecido no art.º 71º da LOE (430 milhões de contos). Relativamente a esse limite, é de salientar que a LOE/2001 deixou de consagrar a disposição contida nas anteriores Leis do Orçamento do Estado, que fazia crescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, disposição essa que punha em causa o próprio significado de tais limites e a transparência da Lei do Orçamento (cfr. ponto 6.6.3).

5. Ao abrigo da alínea c) do artigo 62º foram assumidos passivos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, no valor de 12 milhões de contos de cada Região. (cfr. pontos 6.6.3.1.1 e 6.6.3.1.2).
6. Ao abrigo das várias alíneas do artigo 63º da LOE/2001 foram regularizados pelo Estado Português cerca de 366,9 milhões de contos. A razão de ser da inclusão deste tipo de situações

na Lei do Orçamento, autorizando a sua liquidação por contrapartida de emissão de dívida, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos teriam ocorrido há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se teria prolongado por vários anos, e também à inexistência de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento, à data em que deveriam ser regularizadas.

No entanto, algumas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 63.º fogem a estas características não só porque se reportam a um período temporal relativamente recente mas também porque decorrem da assunção de despesas para além dos limites orçamentais ou do não cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado ou ainda por respeitarem a encargos anualmente renováveis. Encontram-se nesta situação as regularizações respeitantes ao Serviço Nacional de Saúde, no montante de 290 milhões de contos, às actualizações das responsabilidades do Estado perante o Fundo de Pensões dos CTT, no montante de cerca de 25,86 milhões de contos, ao reembolso à EDP – Electricidade de Portugal, SA, dos pagamentos efectuados aos produtores independentes de energia eléctrica a título de garantia do Estado, no montante de 7,9 milhões de contos, à dívida relativa ao porte pago até ao final de 1999, no montante de 3,3 milhões de contos e aos encargos com a descolonização, num montante de 3,6 milhões de contos.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 63.º da LOE designa por “responsabilidades decorrentes de situações do passado”, poderia ser compreensível do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo em orçamentar este tipo de despesas e o procedimento usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental. Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, nem sequer este argumento pode ser invocado, tanto mais que, na maior parte delas se trata de excluir da despesa orçamental situações que aí deveriam ter sido incluídas (cfr. ponto 6.6.3.2). Sobre as regularizações efectuadas deverá ainda referir-se que:

- ◆ Em virtude de não ter sido realizada a parcela relativa a 1999 do aumento de capital dos CTT, o Estado, na regularização que efectuou da actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões desta empresa, reportada à data de 31.12.00, acabou por suportar um acréscimo de encargos quantificável em, pelo menos, cerca de 951 milhares de contos. No próximo ano, o Estado terá de suportar um novo acréscimo de encargos no âmbito deste processo de regularização de responsabilidades actuariais, o qual será ainda elevado pelo facto de em 2001 também não ter sido realizada a correspondente parcela daquele aumento de capital (cfr. ponto 6.6.3.2.11).
  - ◆ Da análise das listagens enviadas pelo IGIF à DGT, apurou-se que o montante total de dívidas regularizadas pelos organismos do SNS ascendeu a cerca de 289,3 milhões de contos, ficando assim aquém em 0,7 milhões de contos do valor transferido pela DGT para o IGIF (cfr. ponto 6.6.3.2.14).
7. As despesas efectuadas ao abrigo do disposto no artigo 63º da LOE/2001, com excepção da relativa à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, que foi uma operação meramente escritural, não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo sido pagas por operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artigo 18º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da ilegalidade daí decorrente.



4. *Amortizações e encargos com a dívida pública*

1. Os valores inscritos na Conta Geral do Estado, Capítulo 06 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, diferem dos apresentados na conta de gerência do IGCP em cerca de 74,3 milhões de contos, uma vez que na CGE se consideraram como pagamentos efectuados, os valores transferidos para a conta do IGCP no Tesouro, sem ter em conta os saldos não utilizados e, em sentido contrário, os valores das amortizações efectuadas com receitas das reprivatizações bem como as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (cfr. ponto 6.7.1).
2. Os valores das amortizações registados na conta de gerência do IGCP diferem, também, dos que constam do "Mapa do movimento da dívida directa do Estado" em 24,7 milhões de contos, uma vez que neste mapa foram inscritas as amortizações pela sua totalidade e pelo seu valor nominal, tenham ou não sido liquidadas no ano. Foram também encontradas divergências que resultam de o IGCP ter acrescido ou diminuído à despesa com amortizações, que consta da sua conta de gerência, os resultados obtidos em operações de derivados e de o mapa referido ter deixado de evidenciar os prémios e descontos com amortizações, que apenas constam da conta de gerência (cfr. ponto 6.7.1).
3. Mais uma vez, o IGCP incluiu o montante referente às amortizações e juros de CEDIC's no amortizável interno, na rubrica correspondente aos "Títulos de Médio e longo prazos – Outros sectores", classificação que não se compreende pois, tratando-se de títulos representativos de empréstimos de curto prazo, colocados junto de entidades do sector público administrativo, de acordo com o classificador económico das despesas públicas, esta despesa **deveria** estar classificada na rubrica correspondente aos "Títulos de curto prazo – Administrações públicas". Esta forma de contabilização contraria o quadro geral da classificação económica das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA (cfr. ponto 6.7.1).
4. Em 2001, foram requisitados em excesso pelo IGCP cerca de 1,5 milhões de contos, valor esse que, não sendo susceptível de utilização nos fins para que tinha sido requisitado, só foi repostado em 20 de Maio de 2002, ultrapassando largamente o prazo estabelecido para tais reposições (cfr. ponto 6.7.2).
5. No ano em análise, na contabilização dos juros e das amortizações, o IGCP fez "repercutir" nos valores registados os resultados das operações de *swaps* efectuadas, deduzindo ou adicionando aos pagamentos efectuados os resultados positivos ou negativos daquelas operações, pelo que os valores das despesas com juros e amortizações, inscritos, quer na conta de gerência referente a encargos com a dívida pública, quer nos mapas enviados à Direcção-Geral do Orçamento para inclusão na Conta Geral do Estado, não correspondem ao montante dos juros pagos aos mutuantes/investidores nem aos valores efectivamente amortizados.

Deste procedimento resultou, em 2001, o abate indevido de cerca de 18,4 milhões de contos à despesa com juros e o acréscimo, igualmente indevido, ao valor das amortizações, de cerca de 6,6 milhões de contos. Trata-se de um procedimento que, para além de ser susceptível de colidir com a transparência das operações, se considera ilegal, por violação das regras do orçamento bruto, da especificação das receitas e despesas consagradas nos arts. 6º e 8º da LEOE, implicando o desvirtuamento dos valores constantes da CGE e da conta de gerência do IGCP relativos aos encargos com a dívida pública.

6. No ano em apreço verificou-se um significativo aumento das despesas com amortizações, em relação ao ano anterior, em cerca de 570 milhões de contos, representando um acréscimo de

33,3%. Esta evolução está associada ao programa de troca de dívida previsto no art.º 76º da LOE/2001, no âmbito do qual o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de diversos instrumentos de dívida (cfr. ponto 6.7.3.1).

7. Relativamente aos "Outros encargos", o IGCP voltou a incluir nesta rubrica as "Transferências para despesas de funcionamento", que ascenderam a 1.330.000 contos, verba correspondente à comissão de gestão anual prevista na alínea a) n.º 1 do art. n.º 25º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

A classificação das transferências para o IGCP destinadas ao seu funcionamento, como "outros encargos correntes da dívida pública", para além de contrariar o classificador económico e funcional das despesas públicas e ter consequências ao nível da consolidação de contas do SPA, conduz a que na Conta Geral do Estado, este tipo de encargos, de natureza residual, esteja significativamente sobreavaliado (cfr. ponto 6.7.3).

8. Em 2001, registou-se um importante aumento das despesas cambiais, processadas pela alínea A) "Diferenças de Câmbio", em que foram registados cerca de 54,8 milhares de contos, representando um aumento muito significativo destas despesas, uma vez que no ano anterior ascenderam apenas a 10,9 contos. Esta evolução deve-se ao facto do IGCP ter passado a registar nesta alínea as diferenças de câmbio relativas a toda a dívida em moeda estrangeira, apuradas entre a taxa de câmbio indicada pelo Banco de Portugal e a que posteriormente é indicada pela DGT. Deste procedimento resultou, em 2001, a subavaliação das despesas com amortizações e juros, num valor superior a 50 mil contos (cfr. ponto 6.7.3).
9. No ano em apreço foi realizada uma emissão excepcional de certificados de aforro, no montante de 2.400 contos, justificada pelo IGCP pelo facto de ter procedido ao reembolso indevido de certificados de aforro a herdeiros de outra pessoa que não do verdadeiro titular, mas com o mesmo nome. Tendo em conta que os títulos reembolsados prescreveram em 1999, **deveria** ter sido invocada essa prescrição, pois o erro cometido só seria relevante se os certificados em causa pudessem ainda ser pagos (cfr. ponto 6.7.3.2.2).

## 5. Dívida Garantida

1. No ano de 2001 foram prestadas pelo Estado três garantias pessoais a operações contratadas na ordem interna, no montante global de 32.301.131 contos, bem como onze garantias pessoais a operações contratadas na ordem externa, no montante global de 255.773.580 contos, embora três destas operações tenham sido autorizadas ao abrigo da LOE para 2000, pelo que não relevam para o limite estabelecido no artigo 66º da LOE (cfr. ponto 6.8.1).
2. Tendo em conta o valor das operações autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2001, incluindo uma garantia prestada já em 2002, que se cifram em 260.232 milhares de contos, e as amortizações efectuadas pelos beneficiários nesse ano, de 28.699 milhares de contos, registou-se um saldo não utilizado de 8.467 milhares de contos em relação ao limite orçamental; em 2000 esse saldo cifrara-se em 216.194 milhares de contos, ou seja, a desproporção verificada em anos transactos entre o *plafond* previsto e o utilizado, que tinha sido objecto de reparos por parte do Tribunal, não se verificou em 2001 (cfr. ponto 6.8.4).

No final de 2001 as responsabilidades assumidas do Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas na ordem interna e na ordem externa, cifravam-se em 1.314,3 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 24,8% face aos valores registados no final de 2000. Na





mesma data as responsabilidades efectivas eram de 1.213,6 milhões de contos, sendo o acréscimo de 21,7%. Tais aumentos deveram-se, essencialmente, ao substancial aumento de garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2001 (cfr. ponto 6.8.3).

3. No respeitante às condições das operações financeiras garantidas pelo Estado em 2001, o IGCP, consultado nos termos dos seus estatutos, informou, regra geral, nada ter a opor, sem prejuízo de certas reservas relativamente à taxa de juro proposta para algumas operações; contudo, e não obstante tais reservas, as garantias foram concedidas nos termos solicitados (cfr. ponto 6.8.1).
4. Os pagamentos em execução de garantias efectuados com verbas do OE/2001 ascenderam a 295,6 milhares de contos, valor que inclui capital e juros (cfr. ponto 6.8.5).
5. Para além dos factos supra descritos, em resultado da auditoria realizada sobre esta matéria constataram-se certas situações susceptíveis de reparo. Com efeito:

- ◆ Nos termos da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, fundamentando-se em manifesto interesse para a economia nacional (cfr. artigo 1.º, n.º 2), devendo o despacho do Ministro das Finanças autorizador da prestação da garantia ser sempre acompanhado de uma fundamentação clara dos motivos de facto e de direito que determinaram a sua concessão, nomeadamente concretizando de forma explícita o conceito de “interesse para a economia nacional” subjacente.

Os referidos despachos **devem** conter de forma explícita a concretização do conceito mencionado, o que, relativamente às garantias concedidas na ordem interna e a algumas na ordem externa, não se verificou (cfr. ponto 6.8.1).

- ◆ Continua a observar-se, como se assinalou nos últimos Pareceres emitidos pelo Tribunal, que algumas entidades beneficiárias de garantias do Estado cumprem extemporaneamente os deveres de informação sobre as amortizações de capital e pagamentos de juros realizados a que se encontram obrigadas pelas Leis n.ºs 1/73, de 2 de Janeiro, e 112/97, de 16 de Setembro, não prevendo os citados diplomas qualquer sanção para o não cumprimento das referidas obrigações. Atento o exposto, continua a entender-se que a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, deve ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar esta lacuna, conforme **recomendação** já exarada pelo Tribunal nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1998, 1999 e 2000 (cfr. ponto 6.8.2).
- ◆ Realça-se, ainda, que, na generalidade dos casos, as entidades beneficiárias não enviaram os documentos comprovativos dos pagamentos de capital e juros que declararam ter efectuado, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para as operações cuja garantia foi autorizada ou aprovada após a sua entrada em vigor, não prevendo, igualmente, este diploma qualquer sanção para o não cumprimento das referidas obrigações, situação que **deve** ser alterada, à semelhança da recomendação feita no ponto anterior (cfr. ponto 6.8.2).
- ◆ Relativamente a algumas operações garantidas pelo Estado na ordem externa, não se constatou a existência da informação referente à situação económico-financeira da entidade beneficiária, conforme estabelece o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), primeira parte, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.8.1).
- ◆ Igualmente, no que concerne a algumas operações garantidas pelo Estado na ordem externa, constatou-se que os respectivos processos não continham informação referente a

indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva da entidade beneficiária, conforme estabelece o artigo 13º, n.º 2, alínea a), segunda parte, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.8.1).

- ◆ O valor das responsabilidades assumidas do Estado na ordem interna constante dos mapas da DGT encontra-se sobreavaliado em 661 contos. Por seu turno, também na ordem interna, o valor das responsabilidades efectivas do Estado constante dos referidos mapas encontra-se subavaliado em 1.423 contos.

Esta discrepância de valores deve-se a divergências já assinaladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1999 e 2000 no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado pela garantia prestada à operação contratada pela Beirafrio e às responsabilidades do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI, neste caso no que concerne a algumas operações (cfr. ponto 6.8.2.1.2).

No entanto, o valor das responsabilidades do Estado relativamente a algumas garantias prestadas através do IAPMEI pode estar sujeito a variações em função do apuramento do valor definitivo em dívida, o qual continua a ser objecto de apreciação pela DGT.

6. Sem prejuízo do exposto no ponto anterior, no que concerne ao serviço auditado, constatou-se um maior rigor no apuramento e registo dos valores das responsabilidades, bem como no acompanhamento das garantias em vigor.

6. *Responsabilidades do Estado por prestação de garantias no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento*

1. O limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2001, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento era de 60 milhões de contos. No final do ano de 2001, o limite orçamental utilizado cifrou-se em 32.720.777 contos, remanescendo um saldo não utilizado no valor de 27.279.223 contos, pelo que se conclui que o valor fixado foi muito superior ao necessário, o que é criticável, pondo em causa o significado do mesmo, bem como os pressupostos utilizados na sua previsão.
2. Face ao valor dos sinistros liquidados relativos a operações com Angola e ao risco-país que tais operações apresentam, é criticável, de um ponto de vista financeiro, que a República Portuguesa tenha prestado garantias a operações contratadas com esse país, em 2001, embora as mesmas incidam apenas sobre seguros-caução (durante parte do ano) e de investimento, os quais apresentam um risco inferior ao dos seguros de crédito e de créditos financeiros (cfr. ponto 6.9.7).

## **VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO**

### **A) Âmbito da Verificação**

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Como a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial defronta sérias dificuldades. Para as suprir, foram aprovadas as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as



aprovadas pela Resolução n.º 10/93 – 2.ª S. Aquelas instruções vinculam todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social<sup>1</sup>, a remeter ao Tribunal, anualmente, informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo.

A informação assim obtida abarcou, em 2001, o património financeiro do subsector Estado, gerido pelas Direcções-Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, do Património, dos Serviços Prisionais e do Tesouro, pelo Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente e pelo Instituto Português da Qualidade, e do subsector dos fundos e serviços autónomos, envolvendo 82 organismos. Esse património é constituído por acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais, participações em entidades não societárias, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, créditos com origem na execução de garantias prestadas e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano.

A análise contida neste capítulo é efectuada com base no apuramento do valor nominal do património financeiro de cada subsector, global e por tipo de activo financeiro, mediante a agregação dos elementos de informação enviados a este Tribunal pelas entidades acima enunciadas. A evolução registada entre o início e o final do ano em análise, bem como os rendimentos proporcionados por tais patrimónios, são também apurados a partir daqueles elementos. A informação de base enviada ao Tribunal é confrontada com os poucos elementos relevantes constantes da CGE e, pontualmente, objecto de verificação junto das entidades que a remeteram.

Procedeu-se à verificação do cumprimento de normas legais aplicáveis à realização de operações sobre activos financeiros, designadamente as que se inserem na Lei do Orçamento do Estado para 2001.

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

## **B) Conclusões e Recomendações**

### *1. Património Financeiro do Subsector Estado.*

1. Embora repartido por seis entidades, o património financeiro do subsector Estado concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.
2. A Direcção-Geral do Tesouro não remeteu toda a informação relativa a 2001, de acordo com as novas instruções do Tribunal, por não dispor, ainda, de meios que lhe permitam apurar a totalidade dos dados relativos aos activos financeiros que para si foram transferidos a vários títulos. Remeteu, porém, e pela primeira vez, elementos relativos a créditos decorrentes da execução de garantias prestadas pelo Estado. Como consequência, não se pôde realizar,

---

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

relativamente a 2001, o alargamento do âmbito da análise que decorreria da plena aplicação das novas instruções.

3. O património financeiro deste subsector está, também, muito concentrado em dois tipos de activos, acções e quotas, que representam cerca de dois terços do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos, que representam mais de um quarto (cfr. ponto 7.1).
4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de 76,3 milhões de contos, em 2001, ou seja, 2,9%, para o que contribuiu o crescimento de 66,4 milhões no valor dos créditos por empréstimos e de 13,2 milhões no das acções e quotas (cfr. ponto 7.2.1).
5. Em 2001, há a registar que a generalidade das situações de mora em créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Estado, assinaladas no Parecer sobre a CGE/2000, se manteve, agravando-se mesmo nos casos da HCB, da República de Angola, da República de Moçambique e da República da Guiné-Bissau. Assim, constata-se um significativo agravamento no valor dos créditos vencidos, que passaram de 158,1 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 2000, para 262,4 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 2001, data em que representavam 34,2% do valor total dos créditos (cfr. ponto 7.2.2.1).
6. A transferência para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de cerca de 68,4 milhões de acções da EDP, avaliadas em 43,31 milhões de contos (€216.029.369), e na medida em que tais acções não eram livremente transaccionáveis, por se tratar de acções não reprivatizadas de uma empresa nacionalizada após 25 de Abril de 1974, sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, foi complementada por uma permuta entre a PARPÚBLICA e aquele Instituto, nos termos da qual este recebeu acções da PT, já reprivatizadas, ficando as acções da EDP na posse da PARPÚBLICA (cfr. ponto 7.2.2.7.2.5).
7. O processo de realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado, em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis, registou, em 2001, alguns problemas. Verificou-se que algumas destas empresas tinham um capital social que não era divisível pelo valor mínimo de denominação dos títulos que o representavam ou que não permitia a repartição entre accionistas do capital subscrito, na exacta proporção prevista no diploma legal que as criara. Verificou-se, ainda, que a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, por diversas vezes, cumprida (cfr. ponto 7.2.2.7.3.1.).
8. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2001, 56,8 milhões de contos de dividendos. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita, líquida de restituições, de 97 milhões de contos (cfr. ponto 7.2.2.7.4).

## 2. *Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos (FSA)*

1. À semelhança do que tem sido referido em pareceres anteriores, continuou a verificar-se, por parte de um número significativo de FSA, o não cumprimento do prazo de 30 de Junho, estabelecido nas Instruções, para o envio da informação relativa ao património financeiro (cfr. ponto 7.3.1.).
2. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar uma evolução crescente, verificando-se, em 2001, um acréscimo no valor nominal de 39 milhões de contos (+5,9%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de obrigações, no



montante de 55,5 milhões de contos (cfr. ponto 7.3.2). Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de 10,9 milhões de contos, os quais resultaram, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, no montante de, respectivamente, 3,2 e 3,3 milhões de contos (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.3).

3. O património financeiro de 38% dos FSA sob análise e com exclusão dos 9 FSA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua, era inferior a 10.000 contos, sendo as carteiras da maioria dessas entidades compostas por um só tipo de activo (cfr. pontos 7.3.1 e 7.3.2). Por sua vez, 7 dos FSA sob análise representavam, no final do ano de 2001, de 84% do valor global da carteira (695,9 milhões de contos) (cfr. ponto 7.3.2.).
4. A composição do património financeiro dos FSA é muito diferenciada, em termos de valor global de cada uma das carteiras, existindo carteiras representativas de 51% dos activos, caso dos créditos por empréstimos concedidos, e outras sem qualquer significado, caso da carteira de títulos de participação e dos créditos por execução de garantias (cfr. ponto 7.3.2.).
5. À semelhança do referido em Pareceres anteriores, continuou a existir um número significativo de organismos, relativamente aos quais os valores de receita e de despesa apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal e relacionados com activos financeiros, evidenciam divergências com os valores constantes da CGE (cfr. ponto 7.3.4.).
6. Conforme relatado em Pareceres anteriores, a informação remetida ao Tribunal pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) continuou a evidenciar várias deficiências (cfr. ponto 7.3.4.1).
7. Da acção de verificação externa realizada junto do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) sobre os vários tipos de empréstimos sob a sua gestão, bem como acerca da sua carteira de participações, foram retiradas as seguintes conclusões (cfr. pontos 7.3.3.1.1.3 e 7.3.3.4.5):
  - ◆ Relativamente à carteira de participações constatou-se que
    - a) O IFADAP alienou, em 2002, a quota que possuía na SAER – Sociedade de Avaliação de Empresas de Risco, LD<sup>a</sup>., ao preço de aquisição, por ter concluído que as áreas de actuação da empresa não estavam enquadradas na área definida para as sociedades que podem ser participadas pelo Instituto.
    - b) a participação do IFADAP na sociedade INTERAGRO - Empresa Portuguesa de Cooperação na Agricultura e Pescas, SA, nunca foi concretizada, apesar de o Decreto-Lei n.º 139/97, de 4 de Junho, referir que o capital social de 150.000 contos foi subscrito pelo IFADAP e realizado em dinheiro.
  - ◆ No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP no âmbito do Programa PAR constatou-se que :
    - a) São realizados periodicamente acertos de contas entre a DGT e o IFADAP, considerando todos os valores a pagar e a receber por cada uma das entidades.
    - b) O IFADAP não possui efectivo controlo sobre as quantias que lhe são remetidas pelas instituições de crédito, no sentido de saber se todos os valores vencidos estão a

ser cobrados por aquelas. Recomenda-se que o Instituto prossiga as diligências no sentido de criar procedimentos que permitam um controlo mais eficaz destes empréstimos.

- ◆ No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP no âmbito do sistema de crédito a empregados constatou-se que:
  - a) A concessão de empréstimos para aquisição/construção decorre da regulamentação colectiva de trabalho validamente aplicável ao IFADAP, observando-se as condições e requisitos aí previstos.
  - b) No que respeita às restantes linhas de crédito, denominadas de apoio social, que foram criados por deliberação do Conselho de Administração do Instituto, sem aprovação da tutela, a respectiva concessão foi suspensa desde 2002.
- ◆ No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP e que foram concedidos no âmbito do ex-Fundo de Melhoramentos Agrícolas, cujo capital e juros cobrados revertem para o Instituto, constatou-se que muitos destes créditos são de difícil cobrança, mas, nos processos garantidos por hipoteca, a recuperação de alguns deles seria ainda possível, caso existisse maior empenhamento do IFADAP nos correspondentes processos, sendo certo que, nalguns casos, poderá já ter ocorrido a prescrição das dívidas.
- ◆ No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP e que foram concedidos no âmbito da *Public Law 480*, constatou-se que:
  - a) Existem quantias que foram cobradas pelo IFADAP neste âmbito, algumas há já vários anos, que nunca foram entregues à DGT, alegadamente por dificuldade de imputação dos valores cobrados, quantias essas que, no final de 2002, ascendiam a 99 mil contos.
  - b) Relativamente a dois dos processos analisados, verificou-se a existência de situações, derivadas da cobrança judicial através de advogado externo, que envolvem quantias elevadas e que se encontram por esclarecer há muito tempo, sem que tenham sido tomadas medidas nesse sentido.

### 3. *Aplicação das receitas das privatizações*

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP, em 2001, ascenderam a 175,8 milhões de contos, tendo 56,2 milhões sido destinados à redução de dívida pública e 119,5 milhões a novas participações no capital de empresas. Este último valor é superior ao valor das receitas de alienações de empresas arrecadadas em 2001. Foi, assim, excedido o limite de 60% para o valor das aplicações de receitas das operações de reprivatização em novas participações de capital no sector produtivo e na amortização de dívida do sector empresarial do Estado, imposto pelo Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho (cfr. ponto 7.4.1).
2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 2001, ascendia a 61,6 milhões de contos, valor significativamente inferior ao registado em anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).
3. Em 2001, foram utilizadas participações sociais em empresas, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização do aumento de capital da CGD e da IPE, o que é susceptível de não



garantir a aplicação das receitas das reprivatizações nas finalidades constitucionalmente previstas (cfr. ponto 7.2.2.7.2.2).

## VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

### A) Âmbito de verificação

A análise efectuada à movimentação por Operações de Tesouraria registada na Conta Geral do Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O presente capítulo reflecte os resultados da análise da informação remetida ao Tribunal de Contas, pela Direcção-Geral do Tesouro, consubstanciada em Plano de Contas, Diários e Balancetes, bem como da auditoria realizada àquela Direcção-Geral, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, com vista a avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, tendo sido objecto de análise específica as contas respeitantes a:

- ◆ Caixas relativas a Tesourarias de Finanças.
- ◆ Contas bancárias do Tesouro.
- ◆ Cheques de *homebanking*.
- ◆ Correios de Portugal, como entidade colaboradora na cobrança.
- ◆ Antecipação de Fundos.
- ◆ Credores por Receitas Fiscais e Similares.
- ◆ Fundo de Estabilização Tributário.
- ◆ Valores a Regularizar.
- ◆ Restituição de Receitas.

### B) Conclusões e Recomendações

1. A análise da Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2001 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de Junho, **não pode considerar-se finalizada** e que o grau de implementação do princípio da unidade de tesouraria **não pode ser considerado suficiente**.

A esta avaliação, que resulta da análise efectuada à aplicação do referido regime e implica a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º do mesmo, tem de ser associado o reconhecimento pela evolução positiva que a Direcção-Geral do Tesouro tem registado de ano para ano, especialmente nas acções cuja realização apenas depende dos meios colocados à sua disposição, incluindo-se nesta apreciação o esforço desenvolvido para que essa evolução seja conforme ao conjunto de recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas (cfr. ponto 8.4).

2. O registo da actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado na contabilidade do Tesouro voltou a revelar falta de controlo tempestivo sobre as operações efectuadas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem de continuar a considerar-se insuficiente.

O Tribunal continua a **recomendar** a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível (cfr. pontos 8.1 e 8.4).

3. Apesar da redução do tempo médio de atraso no encerramento mensal da contabilidade de 2001, **continuam a não ser cumpridos** os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado (cfr. pontos 8.2.3 e 8.4).
4. Não foi atingido o grau de implementação da norma constante do n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, que estabelece a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades, definido no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, segundo o qual até ao final de 2001 aquelas entidades deviam transferir para as referidas contas, no mínimo, 60% do total das aplicações financeiras dos respectivos excedentes e disponibilidades de tesouraria verificado no último dia desse ano.

O Tribunal de Contas **considera** que a situação de incumprimento generalizado, no final de 2001, face ao determinado naquela Resolução, deverá ser ultrapassada pela prestação de um serviço em condições de eficiência conformes ao estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Dependendo o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado no que respeita à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, do cumprimento pelas referidas entidades do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, a Direcção-Geral do Tesouro deve exercer as funções que lhe competem nesta sede para assegurar a execução da referida norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no final de 2001 (cfr. pontos 8.2.4 e 8.4).

5. O enquadramento legal das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, sofreu alterações consagradas na Lei do Orçamento do Estado para 2001; estas alterações permitem o aumento do montante total a antecipar e do respectivo prazo de regularização, podendo esta passar a ser efectuada de acordo com o ritmo de reembolsos da União Europeia.

O valor total das antecipações de fundos efectuadas em 2001, ao abrigo da referida norma, foi superior a 227,3 milhões de contos (mais 166,5 milhões que em 2000), 71,5% dos quais se encontravam por regularizar em 31 de Dezembro.

As normas que autorizaram a realização de operações de tesouraria consubstanciadas em adiantamentos de fundos para com estes ser possível proceder ao pagamento, no ano em que foram efectuados, de despesas públicas para as quais não existia dotação orçamental inscrita no correspondente Orçamento de Estado, e prevendo a sua regularização orçamental em anos económicos posteriores ao da efectivação desses adiantamentos são de considerar ilegais pois contrariam a regra da anualidade e a regra da universalidade previstas, respectivamente, nos





artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que constitui uma lei de valor reforçado, devendo-lhe obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. ponto 8.3.2.1 e 8.4).

6. Apesar das recomendações do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance sejam contabilizados na conta criada com essa finalidade, estes permanecem indevidamente registados em contas de valores a regularizar (cfr. ponto 8.3.2.2).

## **IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA**

### **A) Âmbito da Verificação**

Este capítulo engloba a análise das principais operações efectuadas para encerramento da Conta Geral do Estado, incluindo o respectivo impacto no valor final da despesa e da receita orçamentais, bem como a análise dos saldos finais de receitas por cobrar, de disponibilidades e de aplicações.

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

No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:

- ◆ À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Operações de Regularização da Escrita Orçamental.
- ◆ Ao registo da transferência do produto de empréstimos contraídos pelo Estado para receita orçamental não efectiva, inscrita em “Passivos Financeiros”.
- ◆ À conversão de valores depositados na Tesouraria do Estado em receitas consignadas a pagamentos inerentes a despesas com compensação em receita e sem transição de saldos, incluindo a comparticipação comunitária à execução do PIDDAC.

### **B) Conclusões e Recomendações**

1. As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2002 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/2001, diminuindo a despesa deste ano, ascenderam a 172.221 contos (menos 1.807.219 contos do que no ano anterior), dos quais 168.203 contos (97,7%) dizem respeito a reposições, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos das verbas requisitadas de dotações inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "Compensação em receita – UE" (cfr. ponto 9.1 a)).
2. A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada através de operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, conforme o Tribunal de Contas tem vindo a defender em anteriores Pareceres (cfr. ponto 9.1 b)).

3. Esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 29,4 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2000 e a saída (por abate) de 41,6 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2001 (cfr. ponto 9.1 b)).
4. O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a revelar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição e de utilização desses fundos, uma vez que os saldos podem resultar da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do Orçamento do Estado a essa finalidade; a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e, portanto, das respectivas necessidades de financiamento (cfr. ponto 9.1 b)).
5. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 64,6 milhões de contos o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros, uma vez que a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 2002; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido na conta “Produto de empréstimos em moeda nacional – período complementar da receita de 2001”, após o encerramento da Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.1 c)).
6. Foram convertidos em receitas orçamentais classificadas como transferências de capital provenientes da União Europeia, 29,2 milhões de contos depositados em contas do Tesouro, para pagamento de despesas com compensação em receita e sem transição de saldos, os quais incluíram 27,9 milhões de contos relativos à comparticipação comunitária para execução do PIDDAC.
7. A generalização do mero registo das cobranças continua a eliminar parte do valor das receitas por cobrar, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.2 a)).
8. As dívidas relativas a impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, encontram-se distorcidas por registos destinados a integrar na Conta Geral do Estado a parte da cobrança registada pela Contabilidade do Tesouro mas não validada pelos serviços administradores daquelas receitas, atingindo o valor acumulado daí resultante 731 milhares de contos no final de 2001 (cfr. ponto 9.2 a)).

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

### **A) Âmbito de Verificação**

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



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

## B) Conclusões e Recomendações

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

1. O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 48/VIII (Orçamento de Estado para 2001) o relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 13.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então em vigor (Lei n.º 6/91), não permitindo avaliar em que medida os fluxos verificados foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio (cfr. ponto 10.1).
2. No que diz respeito aos fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 74,3 milhões de contos, cerca de 1,7 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, contrariando o disposto nos artigos 7.º e 8.º da LEOE, pelo que o Tribunal mais uma vez **recomenda** maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.2.1.1).
3. Em 2001 registou-se uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos 172,5 milhões de contos (-37,7%), tendo contribuído para tal os subsídios e indemnizações compensatórias (-4,3%), a regularização de responsabilidades (-27,5%) e as dotações de capital (-56,9%). Apenas as transferências de capital registaram uma evolução positiva (+10,1 milhões de contos).

Em termos de garantias prestadas, registou-se um acréscimo de 165,7%, passando de 105,2 para 279,5 milhões de contos (cfr. ponto 10.2.3).

4. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram uma diminuição (-401,7 milhões de contos), tendo contribuído para tal o decréscimo das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (-16,2 milhões de contos), da amortização de empréstimos a médio e longo prazos (-5,1 milhões de contos) e da alienação de partes sociais de empresas (-380,6 milhões de contos) (cfr. ponto 10.3).

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

1. Relativamente aos fluxos financeiros dos FSA para o SPE, verificou-se que dos subsídios e transferências de capital evidenciados na Conta Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, no valor global de 5,3 milhões de contos, cerca de 145,8 milhares de contos não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial (cfr. ponto 10.4.1).

Verificou-se, por outro lado, que diversos serviços e fundos autónomos (ex-Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e Instituto de Emprego e Formação Profissional) processaram cerca de 3,0 milhões de contos, a título de transferências para entidades do SPE, sem contudo as terem classificado nas rubricas próprias,

pelo que as mesmas não se encontram evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o sector público empresarial.

Em suma, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 145,8 milhares de contos, como sendo destinados ao SPE, que não o são na realidade, e não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração central. Este procedimento contraria o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica, pelo que o Tribunal **recomenda** igualmente aos organismos autónomos referidos, maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.4.2).

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

## **XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA**

### **A) Âmbito da Verificação**

Nos termos da alínea i) do n.º 1 do art. 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia, entre outros aspectos, “os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos”.

Neste contexto, a análise desenvolvida incidiu:

- ◆ Sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e outras contribuições ocorridas em 2001;
- ◆ Sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no horizonte temporal de 1994/2001, tendo sido objecto de verificação as transferências de fundos e a respectiva aplicação, tanto no QCA II, como no QCA III, com especial enfoque para os Fundos estruturais que as suportaram, o Fundo de Coesão e o FEOGA-Garantia. Foram ainda objecto de análise as relações ao nível da CGE/2001 e ao nível do OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Fazem também parte deste capítulo as sínteses das principais conclusões e recomendações extraídas dos relatórios de auditorias realizadas, nomeadamente, ao “Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais”, à “Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III”, e ainda à “Gestão Financeira do Programa Operacional da Saúde” e aos “Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos Programas Operacionais Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve”.



## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Inclusão na CGE de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros da União Europeia

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

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta ao Tribunal, referiu que comunga da mesma preocupação e manifestou a intenção de “(...) tentar colher informação junto das entidades com competência para o efeito, por forma a inclui-las já na Conta Geral do Estado de 2002, se possível”.

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

1. No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais verifica-se a total concordância entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 48/VIII (OE para 2001) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, verificando-se, assim, que as considerações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres tiveram seguimento (cfr. ponto 11.2.1).

2. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 248,5 milhões de contos (1 239,5 milhões de euros), ou seja, na sua globalidade, menos 16,2 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os “Direitos aduaneiros” (-2,1 milhões de contos) os “Recursos próprios IVA” (- 4,5 milhões de contos) e o “Recurso complementar PNB” (-20,2 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.1).

3. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que ascenderam a 211,3 milhões de contos, registaram em relação ao ano de 2000 um decréscimo de cerca de menos 3,7 milhões de contos, tendo contribuído para esta diminuição os recursos próprios do IVA (-13,2 milhões de contos) e o recurso complementar PNB (-7,9 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.2).

4. A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de 82,9 milhares de contos, os quais foram pagos em Julho de 2001. Tal exigência deveu-se ao facto de a conta da Comissão ter sido creditada por valor inferior ao devido em Agosto e de não ter sido transferido em Dezembro o montante de 13,4 milhões de contos relativo a ajustamentos no orçamento comunitário respeitantes a anos anteriores (cfr. ponto 11.2.2).

Face à situação descrita, **recomenda-se** que os pagamentos das contribuições sejam efectuados atempadamente e pelos montantes devidos, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

### 3. Fluxos Financeiros da UE para Portugal

#### 3.1. Portugal no contexto da política financeira da UE

O plano financeiro da UE previa, para 2001, uma contribuição comunitária (dotações finais) de 77 070,8 milhões de euros destinada aos 15 países que integram a UE, tendo sido utilizados

41 533,9 milhões de euros (64,9%) em pagamentos relativos à PAC e 22 455,8 milhões de euros (35,1%) para acções estruturais.

Das dotações disponibilizadas pela UE foram utilizados por Portugal 2 824,4 milhões de euros, dos quais 875 milhões de euros (31%) destinados à PAC e 1 949,4 milhões de euros (69%) a acções estruturais (cfr. ponto 11.3.1.2).

### 3.2. Transferências de Fundos da UE em 2001

- ◆ A CGE continua a não conter informação que permita apurar o montante proveniente da UE por fundo comunitário. Apenas o Relatório Geral, no âmbito da elaboração do Orçamento de Estado para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro), apresenta uma estimativa das verbas a transferir da UE para Portugal.

Nessa estimativa foi prevista a transferência de 4 803 milhões de euros, tendo-se concretizado a transferência efectiva, via DGT, de 2 470,2 milhões de euros o que representa um decréscimo de 48,57% face às previsões governamentais.

Assim, continua a **recomendar-se** que a CGE inclua informação sistematizada por fundo comunitário.

- ◆ A execução financeira comunitária do PIDDAC registou em 2001 uma taxa de 53,9%, valor que, apesar de representar um aumento de 14,4 pontos percentuais face ao ano 2000, pode ser considerado baixo.

O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os investimentos passíveis de serem co-financiados por fundos comunitários, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando, assim, uma análise por fundo (cfr. ponto 11.3.1.3), pelo que se **recomenda** que, de futuro, esta informação conste do referido mapa.

### 3.3. Fluxos financeiros da UE no período 1994/2001

Em 2001 as transferências da UE atingiram 2 470 443 mil euros, dos quais a maior fatia foi absorvida pelo FEDER - QCA II (39,8%).

Uma análise face à programação permitiu verificar que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas já atingiam taxas superiores a 90%, com excepção do IFOP que fica pelos 86,17% (cfr. ponto 11.3.1.4).

### 3.4. QCA III

- ◆ Quadro Financeiro Previsional

Para o período de 2000-2006 foi previsto um investimento de 39 412 161 mil euros (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação) o qual será assegurado pela contribuição comunitária, que representará 48,7%, pela contrapartida nacional de 29,1% e pelo investimento privado de 22,2%.

Este investimento será financiado pelo FEDER (64,7%), FSE (23%), FEOGA-Orientação (11,1%) e IFOP (1,2%) (cfr. ponto 11.3.1.5.1).



◆ Realização financeira acumulada

No QCA III foi programada para o período de 2000 a 2006 uma despesa pública de 32 799 992 mil euros e uma despesa comunitária de 20 535 000 mil euros.

De entre os fundos com melhor realização financeira destacavam-se o FSE (16,86%) e o FEDER (11,31%). Os restantes apresentavam taxas substancialmente menores, nomeadamente, o IFOP (6,74%) e FEOGA-O (6,14%).

Em termos de verbas comunitárias (não incluindo as relativas às reservas de eficiência e de programação) foi programado um total de 19 178 540 mil euros, aprovado um montante de 7 620 190 mil euros e executado 2 455 645 mil euros, tendo sido apuradas taxas de realização de 12,80%, de aprovação de 39,73% e de execução de 32,23%.

Uma análise individual por programa permite-nos referir o seguinte (cfr. ponto 11.3.1.5.2):

- a) As maiores taxas de execução foram registadas no Programa Operacional da Educação (53,53%) e no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (49,28%). Merece ainda especial atenção o PO Economia o qual, tendo o maior peso financeiro programado, apresenta a mais baixa taxa de execução (7,69%).
- b) As maiores taxas de aprovação foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (62,89%), no PO Norte (48,62%) e no PO Cultura (45,35%).
- c) As melhores taxas de realização foram atingidas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (31%), no PO Educação (20,31%) e no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (17,52%).
- d) Ao invés, o PO Economia apresenta baixas taxas de execução (7,69%) e de realização (2,81%), e o PO Sociedade da Informação apresenta a mais baixa taxa de aprovações (20,95%).
- e) Uma análise das taxas de realização, por fundo e por programa operacional, merece as seguintes observações:
  - Em relação ao FEDER as mais significativas registaram-se, no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (29,18%) e no PO Educação (22,85%) e as mais baixas no PO Pescas (0,28%), PO Economia (3,01%) e PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (3,76%).
  - O FSE apresenta entre os Programas com melhor taxa o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (33,63%) e o PO Lisboa e Vale do Tejo (29,88%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos pelo PO Saúde (0,05%), pelo PO Economia (0,72%) e pelo PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (0,77%).
  - O FEOGA-Orientação apresenta de uma forma geral taxas muito baixas, todas inferiores a 10%.
  - O IFOP apresenta taxas igualmente baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais, todas abaixo de 1%.

◆ Regionalização da Despesa Pública Aprovada

As Regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo representam, em conjunto, mais de metade do investimento aprovado para o QCA III.

As Regiões Autónomas foram as menos beneficiadas, representando os Açores 3% e a Madeira 4% (cfr. ponto 11.3.1.5.3).

◆ Pedidos de pagamento em 30.12.2001- aplicação da “*regra n+2*”<sup>1</sup>

Os seguintes Programas Operacionais apresentam, em cada fundo, taxas de absorção muito baixas, que podem levar à perda de verbas (cfr. ponto 11.3.1.5.4):

- a) No FEDER - PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (47,83%), PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (61,84%), PO Economia (55,87%), PO Ambiente (68,54%), PO Lisboa e Vale do Tejo (59,96%) e ainda a Assistência Técnica (41,69%).
- b) No FSE - PO Saúde (42,24%), PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (42,57%), PO Economia e a Assistência Técnica (62,93%).
- c) No FEOGA - todos os PO, com especial destaque para os regionais de Lisboa e Vale do Tejo, Algarve e Região Autónoma da Madeira.
- d) No IFOP - todos os Programas Operacionais Regionais.

Atendendo a que a aplicação da “*regra n+2*” para o ano 2000 já teve as suas consequências efectivas, **recomenda-se** a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, para obviar novas perdas no futuro.

### 3.5. QCA II

Apresentando os quatro fundos que constituem o QCA II taxas de realização que variam entre 89,95% e 99,39%, encontram-se praticamente esgotadas as verbas programadas para o mesmo.

Uma análise por Programa Operacional leva-nos a efectuar as seguintes observações (cfr. ponto 11.3.1.6):

- ◆ Foi executada uma despesa pública de 22.410.807 mil euros suportada por uma comparticipação comunitária de 15.545.763 mil euros (69,37%) e, no restante, por verbas nacionais.
- ◆ A distribuição da despesa comunitária por eixos favoreceu em especial o eixo 2, o qual representava 41,2% do total.
- ◆ A distribuição por programas privilegiou em primeira linha o PO “Modernização do Tecido Económico”, 28,1%.

### 3.6. Fundo de Coesão I

Este fundo comporta os sectores dos Transportes, do Ambiente e a Assistência Técnica, os quais executaram uma despesa global de 4 231 689 mil euros, com uma comparticipação comunitária de 2 887 713 mil euros.

---

<sup>1</sup> Conforme refere o n.º 2 do art. 31º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, “(...) Será automaticamente anulada pela Comissão a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado à Comissão nenhum pedido de pagamento admissível, (...) no final do segundo ano subsequente ao ano da autorização (...)”.





O sector dos Transportes teve uma taxa de realização de 99,6% e obteve um apoio comunitário de 60%.

O sector do Ambiente realizou 94,1% do programado, com uma comparticipação comunitária de 78%.

Conclui-se, assim, que foi conseguido o adequado equilíbrio dos investimentos entre Ambiente e Transportes estabelecido no art. 10º, n.º 2, do Regulamento (CE) 1164/94 (cfr. ponto 11.3.1.7.1).

### *3.7. Fundo de Coesão II*

O Fundo de Coesão II iniciou-se em 2000, apresentando no período 2000/2001 uma taxa de realização comunitária de 15,9%.

As taxas de realização apuradas põem em evidência o sector dos Transportes com 17,2%, relativamente ao do Ambiente com 13,8% (cfr. ponto 11.3.1.7.2).

### *3.8. FEOGA-Garantia*

No ano de 2001, o FEOGA Garantia pagou ajudas num total de cerca de 605 846 mil euros distribuídas por 19 OCM representativas da PAC, com especial destaque para as ajudas às culturas arvenses (32,56%) e à carne de bovino (22,80%) que, em conjunto, constituíram mais de metade do total das ajudas (cfr. ponto 11.3.1.8).

## *4. Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

1. O constante desenvolvimento e mudanças de versões do SIFEC originaram paragens no seu funcionamento, motivo pelo qual os utilizadores não consideram o sistema estável (cfr. ponto 11.4.2).
2. O diferente nível de detalhe da informação relativamente ao FEDER, ao Fundo de Coesão e outros fundos, sendo a informação nos dois primeiros em termos do projecto e nos restantes ao nível da medida, condiciona a gestão dos PO plurifundos (cfr. ponto 11.4.2).
3. O gestor de um PO plurifundos, que não tenha optado por um Sistema de Informação próprio, para efectuar o acompanhamento da execução terá de aceder e consolidar a informação oriunda dos diferentes sistemas de informação, nomeadamente, o SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP), quando estes estiverem operacionais (cfr. ponto 11.4.2).
4. A informação referente à execução do FSE, do IFOP e do FEOGA-O não tinha sido importada dos sistemas informáticos do IGFSE e do IFADAP, não sendo assim possível efectuar a coordenação, o acompanhamento e o controlo do QCA III, através do SIFEC (ponto 11.4.3).
5. A coordenação, o acompanhamento e o controlo do FEDER, através do SIFEC, estão condicionados pela actual fase de implementação deste sistema, nomeadamente porque:

- ◆ Na generalidade ainda se estava na fase de recuperação da informação histórica, prevendo-se que isso só seria ultrapassado no final do 1º trimestre de 2003 (cfr. ponto 11.4.3).
  - ◆ Em termos da importação da informação, só tinha ocorrido uma experiência relativa ao PO Regional do Norte, no âmbito do SIGNO, tendo, entretanto as importações do tipo incremental ficado suspensas, devido a alterações efectuadas no SIFEC. Estava ainda por importar a informação dos PO que tinham optado por SI próprio, isto é, os PO da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Economia, do Algarve e da Região Autónoma da Madeira. Todo o processo de importação estava a ser revisto, pela DGDR, no sentido de passar a ser automático (cfr. ponto 11.4.3).
6. Não foi possível efectuar a coordenação, o acompanhamento e o controlo do Fundo de Coesão, através do SIFEC, uma vez que o módulo referente a este fundo tinha entrado em produção no mês de Setembro de 2002, estando em curso a fase de recuperação da informação histórica (cfr. ponto 11.4.3).
  7. O SIFEC só admite pesquisas pré-definidas, não permite *query's ad-hoc* sendo os *outputs* pré-definidos, o que condiciona a sua utilização como uma ferramenta de apoio à gestão. Com o propósito de colmatar esta limitação, foi concebido o SEIS que estava em fase de desenvolvimento, não estando ainda acessível aos utilizadores (cfr. ponto 11.4.4).
  8. Por inexistência de um sistema de informação destinado ao planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades, a DGDR, numa solução de contingência, recorreu a uma aplicação desenvolvida pela IGF, o SIGIFE (cfr. ponto 11.4.4).
  9. Não existia um sistema de referenciação geográfica (cfr. ponto 11.4.4).

Neste contexto, **recomenda-se:**

- ◆ celeridade no desenvolvimento dos sistemas informáticos relativos ao FSE, ao FEOGA-O e ao IFOP, assim como na recuperação do histórico da informação, física e financeira, e, ainda, no desenvolvimento de procedimentos de integração de informação destes sistemas com o SIFEC;
- ◆ celeridade na recuperação do histórico da informação, física e financeira, referente ao Fundo de Coesão e ao FEDER, bem como, no desenvolvimento dos procedimentos de importação de informação dos gestores com SI próprios;
- ◆ estabilização do SIFEC e minimização dos tempos de paragem para manutenção;
- ◆ celeridade no desenvolvimento do SEIS, assim como da sua disponibilização aos utilizadores, nomeadamente, aos gestores dos PO;
- ◆ celeridade no desenvolvimento e implementação de um sistema de informação para o planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades que se detectarem.

A não prossecução das **recomendações** que agora se formulam poderá vir a dificultar os trabalhos no âmbito da avaliação intercalar, a realizar por avaliadores independentes, sob a responsabilidade da Autoridade de Gestão, a ser apresentada à Comissão de Acompanhamento e, posteriormente, transmitida à Comissão Europeia, até 31 de Dezembro de 2003 e, consequentemente, originar a falta de rigor na atribuição da reserva de eficiência.



5. *Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III*

1. O POA insere-se no eixo 3 do QCA III – Afirmar o Valor do Território e da Posição Geoeconómica do País e tem como objectivo genérico cooperar no desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano, a conservação, valorização e protecção do património natural, a sustentabilidade ambiental das actividades económicas e a sensibilização da população para os aspectos ambientais. Para o POA encontra-se programado um investimento total de 456 017 mil euros, a que corresponderá um co-financiamento de 332 656 mil euros (cfr. ponto 11.5.2).
2. No âmbito deste PO estavam comprometidas, através da aprovação de 126 projectos, verbas no montante de cerca de 216 745 mil euros, o que correspondia a uma taxa de aprovação de 47,5%. No entanto, face à despesa executada - cerca de 104 925 mil euros - a taxa de realização era apenas de 23% (cfr. ponto 11.5.2).
3. Relativamente ao controlo de 1º nível, verificou-se que as acções ocorridas não se encontravam finalizadas, dado que ainda não incorporavam o contraditório dos executores e da gestão do POA. Face aos documentos disponibilizados, não se observaram evidências de que tivesse sido efectuado o confronto da contabilização registada no promotor com a considerada no âmbito do POA (cfr. ponto 11.5.2).
4. No que se relaciona com o controlo de 2º nível, foi indicada a existência de projectos controlados, no entanto, os relatórios ainda não estavam terminados (cfr. ponto 11.5.2).
5. Quanto ao controlo de alto nível, constatou-se a ocorrência de uma acção de carácter horizontal, que se consubstanciou na análise da informação relativa à pista de controlo do sistema de gestão e controlo implementado no POA. No âmbito dos trabalhos desenvolvidos, entre outros aspectos, a IGF apontava como um dos pontos fracos do POA a ausência de controlos de 1º nível (cfr. ponto 11.5.2).

**Recomenda-se**, assim, celeridade na concretização das acções de controlo de 1º e 2º níveis, de forma a garantir as obrigações fixadas no art. 10º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

6. A Gestora do POA adoptou o SIFEC como ferramenta de gestão e acompanhamento do PO, mas, na realidade, desde Novembro de 2002, não tinha acesso ao sistema por deficiências técnicas na ligação. A despesa registada em SIFEC, em 30 de Dezembro de 2002, representava apenas cerca de 4% face à despesa certificada à CE (cfr. ponto 11.5.2).
7. Entretanto, como solução de contingência tinha sido adoptado um sistema de folhas de cálculo que se demonstrou pouco adequado à gestão e acompanhamento do PO (cfr. ponto 11.5.2).

**Recomenda-se**, por isso, celeridade nos procedimentos necessários à obtenção de uma ligação eficiente ao SIFEC e à recuperação do histórico da informação, física e financeira, referente ao POA, de modo a que o sistema fique em condições de plena utilização.

8. As entidades intervenientes no circuito financeiro do FEDER, no âmbito do POA, são a CE, a DGT, a DGDR, a Gestora do PO e os respectivos beneficiários (cfr pontos 11.5.3 e 11.5.4).

9. O montante total recebido da CE e destinado ao POA ascendia a 97 960,53 mil euros, dos quais 23 285,92 mil euros eram relativos ao adiantamento e o remanescente, 74 674,61 mil euros, correspondiam a pedidos de pagamento intermédios (cfr. ponto 11.5.3).
10. A DGDR já tinha transferido para a Gestora do PO cerca de 83 933 mil euros, existindo, face aos pagamentos efectuados pela CE, de 97 960, 53 mil euros, um saldo de 14 027,63 mil euros (cfr. ponto 11.5.3).
11. Os pagamentos emitidos pela Gestora ascendiam aproximadamente a 50 612 mil euros (cfr. ponto 11.5.4).
12. A Gestora do POA não tem personalidade jurídica nem autonomia administrativa ou financeira. Neste contexto, a orçamentação e a contabilização dos investimentos encontra-se registada, por norma, nos executores (cfr. ponto 11.5.5).
13. Os mecanismos de suporte e os sistemas de contabilização utilizados relativamente ao FEDER nas várias entidades intervenientes são diversos. Igualmente os sistemas de contabilização do fluxo financeiro comunitário FEDER e os respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos, dependendo da tipologia de beneficiários, que é variável ao nível de cada medida do POA (cfr. ponto 11.5.5).
14. No âmbito do POA, existiam verbas comunitárias – FEDER – e respectivas contrapartidas nacionais que não se encontravam directamente reflectidas no OE e na CGE, nomeadamente, as que se relacionavam com os municípios e as suas associações e com as empresas públicas e privadas, visto que as ordens de pagamento emitidas pela Gestora do POA eram directamente reflectidas nas suas contas bancárias (cfr. ponto 11.5.5).
15. Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuíam autonomia financeira, os pagamentos ordenados pela Gestora aos respectivos beneficiários foram colocados numa conta de operações específicas do tesouro – conta OE cativos – na DGT (cfr. ponto 11.5.5).
16. Esta conta de OE Cativos de 2001 foi movimentada a crédito pelas entradas, isto é, pelas ordens de pagamento emitidas pelos diversos Gestores dos PO do QCA II e III, em que os fundos envolvidos eram o FEDER e o FSE, do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias em benefício de múltiplos serviços da Administração Central que possuíam o regime de autonomia administrativa (cfr. ponto 11.5.5).
17. A regularização desta conta é normalmente efectuada no final do ano, quando a DGT procede, por indicação da DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários executores e à descativação do remanescente a favor dos vários Gestores dos fundos comunitários envolvidos (cfr. ponto 11.5.5).
18. No âmbito do POA, o montante total de cativações ascendeu, em 2001, a cerca de 12 366 mil euros. No entanto, só aproximadamente 10 524 mil euros foram, de acordo com as indicações emitidas pela 14ª Delegação da DGO, convertidos em receita orçamental, tendo sido descativada a diferença correspondente a 1 842 mil euros (cfr. ponto 11.5.5).
19. Relativamente aos beneficiários da Administração Central que possuem autonomia financeira, as ordens de pagamento foram reflectidas directamente nas suas contas bancárias, tendo sido, neste caso, o financiamento FEDER convertido em receita orçamental do ano económico em



que foi efectivamente utilizada, transitando os eventuais saldos, nos seus orçamentos privativos, como saldos na posse do serviço (cfr. ponto 11.5.5).

20. Em termos do reflexo na CGE, o co-financiamento FEDER não se encontra agregado, mas sim repartido, nas execuções orçamentais, pelas diversas rubricas de classificação económica dos vários organismos e fundos autónomos (cfr. ponto 11.5.5).

**Recomenda-se**, neste contexto, a implementação das medidas necessárias para garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito do POA sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro FEDER e respectiva contrapartida nacional.

21. Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POA não eram coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectiam uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estavam totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) e em que existiam despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária (z) (cfr. ponto 11.5.5).
22. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POA, as despesas eram sempre consideradas com as participações de 25% de verbas nacionais e de 75% de verbas FEDER (cfr. ponto 11.5.5).
23. Os beneficiários pertencentes à Administração Central que tinham investimentos previstos no Cap. 50 do OE estavam, por um lado, condicionados à requisição de fundos na 14ª Delegação da DGO e, por outro, ao pedido de libertação de recursos comunitários à Gestora. Ora, para que lhes fossem concedidas pela Gestora as verbas FEDER, estes beneficiários tinham de, entre outras condições, colocar nos documentos de despesa originais um carimbo contendo a indicação “Financiamento FEDER – POA” com a percentagem de co-financiamento, o qual no caso concreto era de 75%, independentemente de terem contabilizado totalmente as despesas em rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) ou à componente comunitária (z) (cfr. ponto 11.5.5).

**Recomenda-se**, portanto, maior empenho no acompanhamento e no controlo do POA, relativamente aos aspectos contabilísticos, no sentido de se assegurar, nomeadamente, que os pedidos de pagamento efectuados pelos promotores evidenciem a respectiva contabilização das despesas realizadas.

#### 6. Programa Operacional da Saúde – QCA III

1. Permanecem lacunas nos planos estratégicos e directores à disposição do Programa Operacional, especialmente nas áreas temáticas das redes informáticas e sistemas de informação, o que impossibilita aos técnicos do Gabinete de Gestão uma opção esclarecida sobre o enquadramento, ou não enquadramento, da candidatura em análise, podendo conduzir a investimentos sem continuidade ou mesmo perdidos (cfr. ponto 11.3.3.2.1).

**Recomenda-se** que se diligencie no sentido da rápida adopção dos documentos estratégicos em falta, nomeadamente na área dos sistemas de informação da saúde, que permitam a orientação sólida dos investimentos.

2. Verifica-se a falta de parametrização de custos sendo poucos os casos em que existem no processo orçamentos detalhados justificativos das despesas a apoiar, ou mesmo relatórios em

que se comparem os orçamentos de vários fornecedores consultados para a despesa em causa (cfr. ponto 11.3.3.2.2).

3. Não foi apurado nenhum procedimento específico de verificação do prazo para o início da execução física – que é, na generalidade, de 6 meses. Esta ausência contribuiu para situações de falta de execução financeira em muitos projectos o que, em alguns casos, justificaria o seu cancelamento (cfr. ponto 11.3.3.2.3).

**Recomenda-se** a implantação de um procedimento de verificação do início da execução física dos projectos, tendo em vista, designadamente, o cancelamento do apoio em caso de incumprimento.

4. Está por formalizar um documento interno que defina as responsabilidades em matéria de processamento de pagamentos e que preveja, nomeadamente, as situações de ausência temporária de um ou vários dos elementos que participam no procedimento descrito (cfr. ponto 11.3.3.2.4).
5. Verifica-se a não admissão de algumas candidaturas, em virtude de o beneficiário público em causa não poder assegurar a componente nacional. Esta situação merece ponderação, porque podem estar a ser rejeitadas candidaturas de qualidade por falta da componente nacional que, numa óptica de melhor gestão dos investimentos públicos, poderia estar à disposição do Programa Operacional e não ser requisito da candidatura oriunda da entidade pública (cfr. ponto 11.3.3.2.5).
6. O PO Saúde realizou, até 30/09/2002, uma despesa pública correspondente a 25,74% do valor programado para o período de 2000/2002 e apenas 12,07% do programado para o período de duração do Programa (2000/2006). Uma análise ao peso relativo da despesa comunitária em cada medida, face à que deverá representar no final do Programa, permite referir que as medidas do Eixo 1 e a Medida 2.2 “Tecnologias de Informação e Comunicação” se encontram acima das percentagens previstas, enquanto que as restantes se encontram bastante abaixo. Será necessário um esforço para que esta distribuição dos fundos seja tendencialmente mais próxima da perspectivada no Programa Operacional, tal como foi aprovado pela decisão da CE (cfr. ponto 11.3.3.2.6).
7. Pela aplicação da “*regra n+2*” ao ano 2001 verifica-se que, relativamente ao FEDER, se atingiu uma taxa de absorção de 108,11%, o que significa que não haverá perda de verbas. No que concerne ao FSE, que financia este PO apenas na Medida 2.4. “Informação de Apoio a Projectos de Modernização da Saúde”, a taxa apurada é de apenas 51,18%, o que significa que as despesas declaradas e o adiantamento atingiram pouco mais de metade do FSE programado. Deste modo, por aplicação da “*regra n+2*” prevista no n.º 2 do art. 31º do Regulamento n.º 1260/99, haverá perdas de 1 069 113,52 euros para o PO Saúde (cfr. ponto 11.3.3.2.7).
8. Verifica-se que o acesso tanto ao SIFEC como ao SIIFSE é problemático, com frequentes bloqueios e quebras, o que provoca perdas de informação e alguma insegurança sobre o que está ou não está efectivamente registado nos sistemas. Observou-se ainda que está atrasada a entrada em pleno funcionamento dos vários sistemas informáticos previstos para o suporte à função de controlo dos vários níveis do QCA III (cfr. ponto 11.3.3.2.8).

**Recomenda-se** que sejam encetadas diligências com vista à disponibilização das aplicações informáticas globais do QCA III ainda em falta, para se poder assegurar a sua pronta actualização.



7. *Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve*

1. O Eixo 3 “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas” é um dos Eixos prioritários do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1781, C (2000) 1777 e C (2000) 1778, de 28 de Julho de 2000.

No âmbito dos Eixos 3 destes PO prevê-se uma despesa pública de 3 065 472,2 mil euros, co-financiada através do FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP em 1 740 067,5 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 56,8 %. Prevê-se ainda um investimento privado de 234 879,1 mil euros, o que perfaz um investimento total associado a estes Eixos de 3 300 351,3 mil euros (cfr. ponto 11.7.1).

2. Os Sistemas de Informação (SIFEC, SIIFSE e SIADRU) não se encontravam totalmente operacionais, razão pela qual os Gestores não efectuaram a exportação de dados em todos os campos considerados obrigatórios para os diversos Sistemas.

Neste contexto, cada um dos Gestores utilizou soluções alternativas para suprir estas deficiências (cfr. ponto 11.7.2).

**Recomenda-se**, assim, maior celeridade na implementação e desenvolvimento dos Sistemas de Informação e uma maior adequação de meios nas ligações a nível informático entre os Coordenadores e o Gestor, a fim de se garantir a transferência atempada de dados que possam ter repercussão sobre a gestão dos vários Fundos.

3. A meta relativa à “*regra dos 18 meses*” foi atingida no que respeita a todos os Fundos estruturais, em cada um dos PO, não se tendo, portanto, reembolsado qualquer verba dos pagamentos por conta à Comissão (cfr. ponto 11.7.3.1.1).
4. O volume de pedidos de pagamentos, de verbas FEDER e FSE, efectuados à Comissão Europeia foi, no que respeita à “*regra n+2*”, além da meta estabelecida para o ano de 2002, apresentando taxas de absorção de 228,3 % e 223,4 %, respectivamente.

No que concerne ao FEOGA-O, a meta foi atingida no limite, apresentando este Fundo estrutural uma taxa de absorção de 100 % (cfr. ponto 11.7.3.1.2).

5. Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, a DGDR (Autoridade de Pagamento FEDER) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 763 434,3 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 261 375,6 mil euros.

O Eixo 3 apresentou, em todos estes PO, relativamente à “*regra n+2*” para 2002, uma boa taxa de absorção, com relevo para o *porAlentejo* (529,9%) e o PROALGARVE (306,4%), tendo o PORLVT obtido uma taxa de 140,2% (cfr. pontos 11.7.3.1.2.1 e 11.7.3.1.2.2).

6. Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, o IGFSE (Autoridade de Pagamento do FSE) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 289 527,2 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 173 804,1 mil euros.

A boa “performance” do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção dos outros Eixos, contribuindo, assim, para evitar perdas de verbas no âmbito destes PO (cfr. ponto 11.7.3.1.2.2).

7. Embora o Eixo 3 (FEDER e FSE), em todos os PO, tenha apresentado, relativamente à “regra  $n+2$ ” para 2002, uma boa taxa de absorção, houve Medidas que ficaram aquém dessa meta (cfr. ponto 11.7.3.1.2.2).
8. Em 31 de Dezembro de 2002, tinham sido comprometidas, em termos de despesa pública, no âmbito do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE, verbas no montante de 1 939 232,5 mil euros, o que corresponde a um investimento total de 2 944 829,4 mil euros e comunitário de 1 078 630,6 mil euros. A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, correspondia a 63,3 % (cfr. ponto 11.7.3.2).
9. A despesa pública validada pelos Gestores às Autoridades de Pagamento, no âmbito destes três PO, até 31 de Dezembro de 2002, era de 902 994,4 mil euros, o que equivalia a uma taxa de execução de 46,6 % (cfr. ponto 11.7.3.2).
10. Em termos de despesa pública, o FSE, o FEDER, o FEOGA-O e o IFOP apresentavam taxas de compromissos, face ao total programado para 2000–2006, de 72,3 %, 64,6 %, 41,1 % e 23,9 %, respectivamente (cfr. ponto 11.7.3.2).
11. Em termos de uma boa “performance”, no que respeita ao compromisso de verbas, salientam-se no âmbito de cada PO, as Medidas seguintes, com taxas acima dos 70,0 % (cfr. ponto 11.7.3.2):

◆ PORLVT

- a) Medidas FEDER: 3.14 “Pescas – Infraestruturas de Portos (88,0%), 3.18 “Ambiente” (70,7%) e 3.19 “Saúde” (78,1%);
- b) Medidas FSE: 3.1 “Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Activa” (72,5%), 3.2 “Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade” (89,6%), 3.3 “Qualificação e Inserção Profissional dos Desempregados (76,5%), 3.4 “Criação de Emprego” (80,2%), 3.6 “Promoção do Desenvolvimento Social (73,6%) e 3.9 “Ensino Profissional” (105,0%).

- ◆ *porAlentejo* – Medidas FEDER: 3.1 “Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (119,6%), 3.8 “Melhoria das Condições de Saúde” (90,8%) e 3.14 “Desenvolvimento e Afirmação do Potencial Económico da Região” (98,4%).

- ◆ PROALGARVE – Medidas FEDER: 3.1 “Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (119,6%), 3.8 “Saúde” (81,3%), 3.10 “Desporto” (97,5%), 3.14 “Economia” (70,8%) e 3.15 “Acessibilidades e Transportes” (89,0%).

12. Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas (cfr. ponto 11.7.3.2):

- ◆ PORLVT – Medidas FSE: 3.13 “Sociedade de Informação” (0%) e 3.21 “Assistência Técnica” (8,1%).





- ◆ *porAlentejo*
  - a) Medidas FEDER: 3.5 “Promoção da Cultura Científica e Tecnológica” (0%) e 3.6 “Construir a Sociedade de Informação” (11,2%);
  - b) Medida FSE: 3.7 “Construir a Sociedade de Informação” (0,0%);
  - c) Medida IFOP: 3.13 “Pescas – Equipamentos e Transformação” (0,9%).

- ◆ PROALGARVE
  - a) Medidas FEDER: 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (0%), 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (11,7%), 3.6 “Sociedade da Informação” (9,5%) e 3.9 “Cultura” (2,8%);
  - b) Medida FSE: 3.7 “Sociedade da Informação” (0%).

Tendo em atenção estas baixas taxas de compromisso, recomenda-se o estudo e avaliação da capacidade de comprometimento e execução das verbas afectas a estas Medidas, de modo a que, em caso de necessidade, se possa proceder atempadamente à reprogramação das verbas afectas às mesmas e, assim, evitar-se a sua perda.

13. Nas Medidas do FSE e do IFOP, o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações não ultrapassou o estipulado nos Regulamentos Específicos (cfr. pontos 11.7.4.1 e 11.7.4.3).
14. Nas Medidas FEDER, em que foi possível averiguar da conformidade dos tempos médios decorridos entre a recepção e aprovação das candidaturas, verificou-se (cfr. ponto 11.7.4.2):

- ◆ *porAlentejo*
  - a) Medida 3.1 - o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi inferior ao estipulado na regulamentação específica;
  - b) Medida 3.6 - nas quatro candidaturas aprovadas no âmbito da Acção “Estado Aberto”, o tempo médio decorrido entre a recepção e a aprovação ultrapassou o previsto no Regulamento. A única candidatura aprovada no âmbito da Acção “Portugal Digital” respeitou o prazo estipulado.

- ◆ PROALGARVE – Medidas 3.1 e 3.6 - o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi inferior ao estipulado em regulamentação específica.
- ◆ PORLVT – somente na Medida 3.11 o tempo médio não se encontra em conformidade com o estipulado na regulamentação específica.

15. No que respeita ao FEOGA-O, os dados obtidos não tornaram possível a análise do tempo decorrido entre as datas de candidatura e de aprovação (cfr. ponto 11.7.4).
16. O enquadramento legal do Sistema Nacional de Controlo, no âmbito do QCA III, processou-se de forma tardia face à data de aprovação deste QCA. Tal ficou a dever-se ao facto de o Regulamento (CE) n.º 438, que estabelece as regras de controlo nas intervenções operacionais

no quadro dos Fundos estruturais, ter sido publicado apenas em 3 de Março de 2001 (cfr. ponto 11.7.5).

17. Das entidades com responsabilidades no controlo, somente a IGF e o Gestor (no PORLVT) tinham, até 31 de Dezembro de 2002, concluído acções de controlo no âmbito do Eixo 3 destes PO, encontrando-se, porém, em curso acções de controlo por parte dos respectivos gestores no *porAlentejo* e PROALGARVE (cfr. ponto 11.7.5.1).
18. Com excepção do IFADAP, da DGPA e da IGSST, não foram detectadas quaisquer diligências de articulação entre os Gestores e as restantes entidades com responsabilidades no controlo de 1º nível (cfr. ponto 11.7.5.1).
19. No PORLVT, somente no FEDER (10,4%) o montante da despesa controlada ultrapassou 5%. No entanto, das 10 Medidas financiadas por este Fundo, em quatro esse montante ficou abaixo dos 5%.

No FSE e no FEOGA-O a despesa controlada representava apenas 2,8% e 3,3%, respectivamente, tendo, porém, em duas das Medidas financiadas pelo FSE, ido além dos 5%.

20. No *porAlentejo*, somente no IFOP (100%) e no FEDER (11,7%) o montante da despesa controlada ultrapassa 5%. Das Medidas financiadas por estes dois Fundos, apenas a Medida 3.12 “Pescas - Infra-Estruturas de Portos” (0 %), financiada pelo FEDER, não atingiu os 5%.

No FSE e no FEOGA-O a despesa controlada representa somente 4,1% e 1%, respectivamente. Das Medidas financiadas por estes dois Fundos em nenhuma delas a despesa controlada atingiu os 5 %.

21. Quanto ao PROALGARVE o montante da despesa controlada atingiu, no IFOP, 80,5%, mas, no que respeita ao FEDER e ao FEOGA-O, apenas 3,3% e 1,4%, respectivamente. Das Medidas financiadas por estes dois últimos Fundos, apenas em duas das financiadas pelo FEDER e em uma das financiadas pelo FEOGA-O, a despesa controlada ficou além dos 5 % (cfr. ponto 11.7.5.2).

Neste sentido, **recomenda-se** o incremento e a articulação do controlo, com especial incidência sobre as Medidas cuja despesa controlada ficou abaixo da meta dos 5%.

## **SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL**

### **XII – SEGURANÇA SOCIAL**

#### **A) Âmbito da Verificação**

O Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2001 (CSS/01) incide, essencialmente, nos seguintes aspectos:

- ◆ Enquadramento jurídico e institucional do sector da Segurança Social e caracterização do sistema de informação implementado, tendo em atenção as respectivas dinâmicas de mudança;



- ◆ Execução orçamental, conforme decorre da Conta de Execução Orçamental, e evolução das principais receitas e despesas, bem como o financiamento do sistema, em termos de origens e aplicações de fundos, discriminando em função dos regimes que o integram;
- ◆ Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos, com relevo para as operações de consolidação e comportamento das componentes patrimoniais mais significativas;
- ◆ Certas matérias seleccionadas em função da sua importância, a saber: as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido, as dívidas à segurança social, nomeadamente as de contribuintes, e os patrimónios financeiro e imobiliário.

## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Enquadramento jurídico e institucional

1. Apesar do clima de transição que o sector vem atravessando, ainda não foi em 2001 que as múltiplas alterações registadas na moldura legal do sistema (mas cujos efeitos se farão sentir imperativamente em 2002) afectaram os princípios, concepção, elaboração e apresentação das demonstrações financeiras que interessam para a prestação de contas, nomeadamente quanto à execução orçamental (cfr. ponto 12.1).
2. Em conformidade, o TC mantém a opinião de que prevalecia um desfasamento entre o quadro normativo relativo ao processo orçamental e a respectiva execução, assim como a parte dos princípios contabilísticos adoptados, face aos princípios geralmente aceites no âmbito da contabilidade patrimonial (cfr. ponto 12.1).
3. Sendo a Conta da Segurança Social uma conta consolidada, deve mencionar-se que o universo de consolidação não registou alterações sensíveis quando em comparação com o exercício anterior, devendo referir-se que, como parte das alterações legislativas empreendidas com efeitos em 2002, se deve salientar a integração do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), entidade gestora do Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS), importante receptor de meios financeiros a partir do sistema, que, apesar de não consolidar com este, tem vindo a ser objecto de atenção em sucessivos Pareceres. Deve referir-se que tendo sido o Fundo Socorro Social (FSS) totalmente autonomizado das Contas do IGFSS não se compreende porque não se procedeu já, em 2001, à integração deste Fundo no perímetro de consolidação (cfr. pontos 12.1 e 12.2.5).
4. A dinâmica de mudança não se reduz aos aspectos jurídico e institucional, envolvendo, também, a vertente dos sistemas de informação, nomeadamente nos seus reflexos no aparelho administrativo do sector, em termos de mobilização de recursos, tanto financeiros como humanos, destacando-se do conjunto das novas aplicações informáticas implementadas e em curso de implementação, o Sistema de Informação Financeira (SIF) (cfr. ponto 12.1).

### 2. O Orçamento e a Conta

1. O Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, estabeleceu as normas de execução orçamental do OE de 2001, prevendo no n.º 2 do seu art.º 1.º que a execução do OSS fosse objecto de diploma autónomo. Entretanto, o Decreto-Lei n.º 145/01, contendo as normas relativas à

execução do OSS/01, foi publicado a 16 de Abril, com efeitos desde 1 de Janeiro de 2001 (cfr. ponto 12.2.2).

2. Em sede de alterações orçamentais, mais uma vez foi consagrada a inscrição de transferências a favor do IGFCSS (FEFSS) tendo por contrapartida na receita presumíveis saldos de execução de exercícios anteriores. Não se pondo em causa a respectiva existência, questiona-se, contudo, a metodologia adoptada para o seu apuramento (cfr. pontos 12.2.2 e 12.3.3).
3. Existem Serviços da Administração Central que são financiados simultaneamente pelo OE e pelo OSS, nomeadamente através do PIDDAC e das dotações orçamentais, tendo por objectivo “desenvolver a reforma da segurança social”. A estrutura das despesas associadas a este objectivo, em especial a concentração em 64% do seu valor em despesas com pessoal, justificaria uma mais desenvolvida fundamentação, que não deixasse dúvidas sobre se os gastos foram efectivamente levados a cabo conforme a finalidade prevista (cfr. ponto 12.2.4.2).

### 3. Execução Orçamental

1. Seguindo o padrão já registado no exercício anterior, o total das receitas orçamentadas não foi atingido, dado que as cobranças registaram um desvio para menos de cerca de 94,1 milhões de contos, ou seja, uma execução orçamental de 96,7%, pois, apesar das receitas correntes terem registado uma execução positiva de mais 18,9 milhões de contos, este facto não foi suficiente para compensar os desvios negativos nas receitas de capital e nas transferências correntes e de capital, bastante sensível nestas últimas, sendo o principal desvio entre o orçamentado e o realizado, quanto às transferências de capital, imputável às transferências provenientes do Fundo Social Europeu (FSE), que foram orçamentadas em 180,4 milhões de contos, tendo apenas sido recebidos 90,6 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.1).
2. A receita total, no montante de 2.744,0 milhões de contos, registou uma evolução positiva (8,9%), superior aos dois períodos imediatamente antecedentes, a qual foi determinada pela evolução das receitas correntes (9,1%), apesar destas terem tido um comportamento relativamente mais positivo de 1999 para 2000 (9,6%), facto que foi compensado em 2001, pelo crescimento dos movimentos de capital (cfr. ponto 12.3.1.2).
3. Mais especificamente:
  - ◆ As contribuições aumentaram de 1.372,7 milhões de contos em 1997 para 1.918,7 milhões de contos em 2001, atingindo 69,9% do total das receitas do sistema.
  - ◆ As transferências correntes do OE atingiram, em 2001, 502,3 milhões de contos, quando em 1997 tinham sido de 369,1 milhões de contos, representando no período uma proporção entre os 18,2% e os 18,8%, com excepção de 2000, ano em que representaram 19,5% (cfr. ponto 12.3.1.3).
  - ◆ Em 2001, as transferências do OE para cobertura dos défices dos Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e do Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), que até então se tinham traduzido através de transferências correntes, foram parcialmente concretizadas por via de transferências de capital através de acções da Portugal Telecom, tendo como valor fixado administrativamente e inscrito na Conta de Execução Orçamental (CEO) o montante de 43,3 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.3 e ponto 12.3.4.1).



- ◆ Quanto ao IVA Social deve notar-se que nas CEO, em cada ano, são inscritas receitas, cujo montantes não correspondem ao efectivamente recebido, facto que tem vindo a distorcer os resultados da execução orçamental, ascendendo em termos acumulados no período de 1996 a 2001 a cerca de 15,3 milhões de contos (cfr. pontos 12.3.1.3 e 12.10.1).
4. Em 2001, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 94,5%, sendo que, à excepção das despesas de capital, as restantes componentes da despesa foram orçamentadas acima dos valores executados, com especial referência para as transferências de capital, com uma execução de 67,0%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 137,3 milhões de contos, no que se refere às transferências associadas a despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE e transferências para o IGFCSS/FEFSS (cfr. ponto 12.3.2.1).
  5. As despesas totais processadas aumentaram cerca de 283,1 milhões de contos (mais 11,4%), o que significa uma aceleração do respectivo crescimento em relação ao período transacto (6,8%), tendo a sua principal componente, as despesas correntes, aumentado 209,7 milhões de contos (9,9%), enquanto no período antecedente esse aumento tinha sido de 183,0 milhões de contos (9,5%). Deste modo, em termos relativos, o aumento das despesas totais deveu-se especialmente às despesas e transferências de capital (cfr. ponto 12.3.2.2).
  6. Da análise dinâmica da despesa no quinquénio 1997/01, destaca-se o seguinte:
    - ◆ As prestações sociais mais significativas foram as pensões, que no seu conjunto atingiram em 2001 1.549,3 milhões de contos, ou seja, 56,1% do total das despesas e transferências, o que não se afasta da proporção dos exercícios antecedentes, verificando-se um crescimento persistente ao longo do período.
    - ◆ O forte crescimento das despesas com acção social, com relevo para as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação, tendo suplantado, a partir de 2000, os subsídios de desemprego.
    - ◆ As despesas inerentes à administração do sistema, que tinham vindo a apresentar um crescimento relativamente moderado, sofreram um aumento significativo de 2000 para 2001 (14,4 milhões de contos), passando de uma proporção constante de 2,6%, em relação ao total das despesas, para 2,8% em 2001. Este acréscimo ficou a dever-se essencialmente ao aumento das despesas com pessoal (6,9 milhões de contos), seguindo-se o imobilizado corpóreo no que se refere a despesas de capital (4,5 milhões de contos), merecendo ainda destaque os “Fornecimentos e serviços externos” e “Custos plurianuais”, respectivamente nas áreas das despesas correntes e despesas de capital. O acréscimo no imobilizado corpóreo diz respeito a “equipamentos informáticos”, enquanto o aumento nos “Custos plurianuais” é imputável a “obras de conservação, grandes reparações em edifícios arrendados e/ou cedidos”.
    - ◆ As despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema encontravam-se subavaliadas pelo menos em cerca de 4 milhões de contos, dado que a referida instituição não relevou os valores devidos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), conforme deriva do n.º 8 do art.º 40.º dos estatutos da referida instituição, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro. Estes encargos dizem respeito à contribuição do ISSS para o financiamento da CGA com importância mensal de montante igual ao das quotas pagas pelos trabalhadores que são subscritores da referida Caixa. Estas contribuições remontam a 4.049.990.416\$00, que foram pagas pelo ISSS em Dezembro de 2002. A

CGA considera-se ainda credora de 660.669.694\$00 a título de juros de mora, os quais, no final de 2001, eram calculados em 177.471.540\$00.

- ◆ Embora sem apresentar um crescimento tão acentuado como as despesas com a ação social, o subsídio familiar a crianças e jovens ultrapassou, a partir de 1999, as despesas com subsídios de doença.
  - ◆ No que se refere aos movimentos de capital são de realçar as transferências no valor de 37,5 milhões de contos, correspondente na sua maior parte à aplicação em ações, da Portugal Telecom (cfr. pontos 12.3.2.3.1, 12.3.2.3.2, 12.3.4.1 e 12.4.6).
7. O método de apuramento dos saldos nos Orçamentos da Segurança Social (OSS) e Contas da Segurança Social (CSS) tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, posição que se mantém quanto a 2001, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais inscritos nos Orçamentos e nas Contas. Na realidade, os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos de execução do exercício anterior. Em conformidade, o TC tem de reiterar mais uma vez sérias reservas sobre este ponto (cfr. ponto 12.3.3.3).
  8. No período 1997/2001 os saldos negativos entre as receitas e despesas correntes, onde predominam, respectivamente, as contribuições e as pensões, variaram entre os (-)127,8 e os (-)271,7 milhões de contos, tendo crescido continuamente, e sendo negativos na medida em que as despesas correntes incluem valores que não têm cobertura nas receitas correntes do regime geral, mas sim, por imperativo legal, em transferências do OE (cfr. ponto 12.3.3.2).
  9. Conjugando os saldos correntes com os saldos de capital, verifica-se que as CSS apresentaram saldos positivos que se situaram entre os 145,1 milhões de contos em 1997 e os 80,0 milhões de contos em 2001, cifrando-se sempre acima dos 100,0 milhões de contos nos anos intermédios (cfr. ponto 12.3.3.2).
  10. Verifica-se que o cumprimento do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no ano de 2001, e ao contrário de anos anteriores, foi parcialmente efectuado através da entrega à SS de activos financeiros, valorizados em 43,3 milhões de contos, de forma pré-definida por despacho governamental e não de acordo com a cotação dos mesmos à data da transferência, que era, em 31/12/2001, inferior em mais de 6 milhões de contos àquele valor, pelo que o Tribunal entende que suscita reserva a via seguida para o cumprimento da Lei n.º 28/84 e regista que só através de uma alteração posterior da regulamentação do FEFSS foi possível integrar no seu activo as ações da PT, e de uma forma que faz depender de orientações muito estreitas da tutela a respectiva gestão (cfr. ponto 12.3.4.1).
  11. Quanto ao seu financiamento, o enquadramento legal do sistema continuou a ser dado essencialmente pela Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. Na prática, como fontes de financiamento constam as receitas do próprio regime geral, do OE, do exterior (principalmente FSE) e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, às quais correspondem os seguintes valores em 2001: 2,1 mil milhões de contos provindos do RG (74,7%), 561,9 milhões de contos transferidos do OE (20,5%), 119,0 milhões de contos oriundos do exterior (4,3%) e 17,0 milhões de contos participados pela SCML (0,5%), verificando-se uma tendência para a concentração nas duas primeiras fontes de financiamento (cfr. ponto 12.3.5.2.1).



12. As receitas do regime geral suprimam as despesas inerentes ao próprio regime, mas apoiaram ainda o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional co-financiadas pelo FSE e as despesas consideradas no conjunto “diversos” (cfr. ponto 12.3.5.2.2).
13. As transferências correntes e de capital do OE (545,6 milhões de contos em 2001), destinaram-se a cobrir despesas correntes com a acção social, os regimes não contributivos e equiparados e o RESSAA, que foram em 2001 de, respectivamente, 173,3, 162,7 e 152,5 milhões de contos Deve notar-se, no entanto, que uma parte das despesas correntes com os RNCE e RESSAA foram efectivamente cobertas com receitas do regime geral, pelo facto de parte das transferências do OE terem sido de capital (conforme referido em 10), o que afecta a apreciação desta situação ao comparar-se o ano de 2001 com os anos anteriores (cfr. ponto 12.3.5.2.3).
14. As transferências do exterior cingiram-se praticamente aos apoios à formação profissional oriundos do FSE (90,6 milhões de contos), denotando-se uma tendência para o decréscimo de ano para ano (cfr. ponto 12.3.5.2.4).
15. As transferências providas da SCML, cifraram-se, no exercício ora em análise, em 12,5 milhões de contos, continuando a ter como destino privilegiado o financiamento da Acção Social. Esta fonte de financiamento tem vindo progressivamente a perder importância, o que pode ser explicado pela situação financeira da instituição e em 2001, pela autonomização contabilística do FSS (cfr. ponto 12.3.5.2.5).

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

1. O processo de consolidação, de acordo com a prática que tem sido seguida ao longo dos anos, tem por base as demonstrações financeiras parcelares e engloba um conjunto de análises, ajustamentos e regularizações, em parte vertidos em documentos de suporte, ou seja verbetes de lançamento, resultando, também, de correcções extra-contabilísticas, facto que tem levado o TC a assumir a impossibilidade de formular um juízo sobre as operações de consolidação, recomendando (o que não tem sido acatado) a elaboração de um “Manual de Consolidação” e que seja adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidencie o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, com a finalidade de proporcionar uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares (cfr. pontos 12.4.1 e 12.4.2).
2. Ainda em relação ao processo de consolidação, é de referir que as contas individuais das principais instituições utilizadas pelo IGFSS para o efectivar, não coincidiam, em alguns casos, com as demonstrações financeiras presentes ao TC em termos de prestações de contas, o que se censura (cfr. ponto 12.4.1).
3. As considerações anteriores justificam que o Tribunal mantenha as reservas que tem formulado em Pareceres anteriores sobre as operações de consolidação, e, bem assim, as recomendações sobre a mesma matéria (cfr. ponto 12.4.1).
4. O Activo (líquido) cresceu, em 2001, cerca de 18,6%, conduzindo a uma variação absoluta de 166,1 milhões de contos, valor significativamente superior ao verificado no período antecedente (73,7 milhões de contos) e que correspondem a um crescimento relativo de 9,0%. No que respeita ao Passivo verificou-se uma tendência similar, registando-se, relativamente a

2000, um crescimento nas responsabilidades financeiras do sistema de 34,4%, ou seja, cerca de 46,3 milhões de contos. A Situação Líquida, por sua vez, registou um aumento de cerca de 119,9 milhões de contos (15,8%), aumento este muito superior ao verificado no exercício anterior, 4,2% (cfr. ponto 12.4.2).

5. Como vem sendo referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em conta que, decorrente da aplicação das normas contabilísticas adoptadas pelo sistema, os Balanços consolidados da Segurança Social se encontram empolados no Activo (contribuições em dívida) e na Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável incluída na rubrica “IGF C/Contribuintes e Adicionais” (saldo transferido para a Reserva Geral do Sistema (RGS) aquando da consolidação), circunstância que tem sucessivamente vindo a afectar a transparência das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.4.2).
6. Em 2001, a estrutura do Activo não sofreu alterações sensíveis ao longo dos últimos anos, mantendo-se os créditos de curto prazo como a sua componente mais importante, com especial destaque para os contribuintes devedores, créditos que representam, em termos absolutos, cerca de 749,8 milhões de contos, ou seja, 70,9% do Activo líquido, cujo total se cifrava em 1.057,0 milhões de contos. Por seu lado, as disponibilidades e o imobilizado (líquido de amortizações) representaram, no exercício em análise, respectivamente, 202,5 milhões de contos (cerca de 19,2% do Activo líquido) e 101,9 milhões de contos (9,6%), enquanto as restantes componentes, no seu conjunto, totalizaram apenas cerca de 2,8 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.2.1).
7. Foi constituído em 23/10/00 um depósito a prazo, no montante de 112.000 contos, para prestação de uma garantia ao Montepio Geral, para salvaguarda do pagamento de uma dívida da Indústria SOEMES a essa instituição bancária, conforme releva de contrato estabelecido em 24/10/2000, garantia que foi accionada em 25/04/2002, apesar do compromisso existente por parte do Ministério da Economia no sentido de encontrar forma legal para assegurar que isso não acontecesse. Esta operação traduz-se num ónus de assunção de responsabilidades não reflectido nas demonstrações financeiras do sistema, apresentando contornos singulares que carecem de base legal, e tendo como resultado concreto até ao presente o desembolso efectivo por parte do sistema do valor de 112.000 contos (cfr. ponto 12.4.3).
8. A Situação líquida registou, em 2001, um aumento muito significativo, cerca de 119,9 milhões de contos, quando em 2000 o aumento se tinha ficado pelos 30,8 milhões de contos. Esta evolução resultou, principalmente, do reforço da “Reserva Geral do Sistema” em 156,7 milhões de contos e do aumento dos “Resultados do Exercício Anterior” em cerca de 100,4 milhões de contos. Em sentido inverso variaram os “Resultados Correntes do Exercício”, (-)136,6 milhões de contos, e os “Resultados Extraordinários do Exercício”, com (-)1,3 milhões de contos. Deve ter-se, porém, em conta que parte significativa do aumento da “Reserva Geral do Sistema” está relacionado com o aumento da dívida de contribuintes, nos termos enunciados em 5. (cfr. ponto 12.4.2.3).
9. No que se refere às reservas matemáticas, não se alterou em 2001 a situação relatada no Parecer anterior quanto à cobertura das responsabilidades a cargo do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP) (cfr. ponto 12.4.8.3).





10. Principais reservas às contas apresentadas:

Em função das análises efectuadas, as contas da SS relativas ao ano de 2001 suscitam ao TC várias reservas quanto à sua capacidade para traduzirem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente.

Sintetizam-se a seguir as principais reservas que se podem formular, grande parte das quais traduzem problemas estruturais que se vêm mantendo ao longo dos anos e que se espera que as reformas em curso permitam ultrapassar.

Assim, com referência ao exercício de 2001:

- a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – não é fiável, designadamente por não ser integrado (coexistiam diferentes sistemas informáticos, de base distrital, em muitos casos, incompatíveis entre si), existirem atrasos e estrangulamentos no tratamento da informação relevante e inexistir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada;
- b) O sistema de controlo interno é insuficiente, designadamente pela reduzida dimensão do Gabinete de Auditoria Interna e pela inexistência de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS;
- c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que o procedimento seguido, além de se basear em contas das entidades abrangidas que registam algumas diferenças em relação às apresentadas pelas mesmas ao TC, carece de transparência, dado não serem devidamente explicitados todos os ajustamentos de regularização e consolidação, alguns dos quais nem sequer são objecto de qualquer documento contabilístico de suporte;
- d) Constata-se a ausência de uma base de dados actualizada relativa a bens do activo imobilizado, que permita a sua identificação, localização e verificação física, bem como a inexistência de uma política sistemática de conferência regular dos bens do imobilizado que salvaguarde adequadamente esses activos;
- e) Não é dada informação sobre a existência de eventuais ónus e encargos que recaiam sobre activos da SS, cuja legalidade e regularidade carece, aliás, de adequada justificação;
- f) Inexiste uma política consistente de constituição e reforço de provisões para fazer face a desvalorização de activos e ou riscos ou responsabilidades contingentes, sendo de registar, em particular, que se contabilizam como dívidas de curto prazo as relativas a contribuintes devedores (e que representam, em 31.12.2001, 569 milhões de contos, ou seja mais de metade do activo líquido nessa data) e isso quando grande parte delas tem uma antiguidade superior a 60 meses, não se encontrando explicitada qualquer provisão para créditos de cobrança duvidosa;
- g) Subsistem em “Outros devedores”, grande parte dos quais sem qualquer movimento há longos anos, saldos cuja existência e cobrabilidade é questionável, também sem que tenha sido constituída em relação aos mesmos qualquer provisão;

- h) A chamada “Aplicação de resultados”, além de não se encontrar ligada como deveria, aos “Resultados líquidos do exercício”, não apresenta os seus movimentos com o detalhe suficiente para permitir a formulação de um juízo sobre os mesmos.

#### 5. *Pensões de reforma*

1. O total da despesa com pensões de reforma atingiu em 2001, 1.549,4 milhões de contos, sendo que a respectiva taxa de crescimento anual apresentou, pela primeira vez, dois dígitos, situando-se nos 10,3% (cfr. ponto 12.5.1).
2. À semelhança do que se tem vindo a observar nos últimos anos, o total de pensionistas (considerando os três regimes) sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2001, 2.529 milhares de indivíduos. Este incremento, mais acentuado do que o verificado no período transacto (1,6%), representou, em termos relativos, um aumento de 2,0% deste universo. A evolução atrás descrita deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 66 mil indivíduos em 2001), visto que, no que concerne aos dois outros regimes, se observa, à semelhança da tendência que se tem verificado no passado, um decréscimo do número dos seus beneficiários (cfr. ponto 12.5.1).
3. Uma das variáveis mais importantes para a análise da sustentabilidade futura do sistema baseia-se na relação entre o número de beneficiários activos, indivíduos que, apesar de afectarem as despesas do sistema, estão na origem da principal fonte de receita para o mesmo, ou sejam, as contribuições, tanto próprias como das respectivas entidades patronais, e o número de beneficiários passivos, ou seja, pensionistas, por velhice, invalidez ou sobrevivência, que configuram, por regra, apenas uma despesa do sistema. Assim, enquanto a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas denota uma relativa estabilidade nos últimos anos (1,76 em 2001), o cotejo entre os primeiros e os pensionistas do regime geral revela, embora de forma moderada, uma tendência descendente (2,23 em 2001, quando em 2000 era de 2,29).
4. Os graus de cobertura relativo às “Contribuições/Pensões do regime geral” revela que cerca de 63% das contribuições se destinam ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente é canalizado para outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas (cfr. ponto 12.5.2).

#### 6. *Acção Social*

1. As despesas e transferências correntes destinadas à acção social registaram, no quinquénio 1997/2001, um crescimento continuado, tendo atingido, em 2001, os 195,1 milhões de contos. Relativamente às taxas de crescimento anuais desta área, estas foram sempre superiores à evolução do total das despesas e transferências do OSS, variando entre os 14,9% registados em 1998/99 e os 16,9% verificados em 1997/98 (cfr. ponto 12.6.1).
2. A expressão da acção social no que se refere às despesas de capital, registou, em 2001, um crescimento acentuado quer em termos absolutos (2,7 milhões de contos), quer em termos relativos (28,1%), em contraste com o exercício anterior, no qual se tinha verificado uma quebra de (-) 21,3%. De 2000 para 2001 a evolução referenciada tem subjacente, sobretudo, o aumento das despesas financiadas por via do OSS (mais 1,5 milhões de contos) e pelo OE (mais 1,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.6.1).



3. Os subsídios atribuídos a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ao abrigo dos acordos de cooperação mantêm a tendência de crescimento já anteriormente patenteadada, tendo atingido, em 2001, 146,2 milhões de contos, isto é, 74,9% do total da despesa com acção social. As taxas de crescimento registadas no volume destas despesas, de 1999 para 2000 e de 2000 para 2001, foram, respectivamente, de 20,5% e 17,2%, superiores às registadas nas despesas com acção social nos mesmos períodos, que foram, de 16,3% e 15,5% (cfr. ponto 12.6.2).
4. As IPSS situadas na região Centro beneficiaram de 30,1% do total dos subsídios, ou seja 42,2 milhões de contos, seguindo-se as regiões Norte e LVT com, respectivamente, 28,9% (40,5 milhões de contos) e 25,2% (35,3 milhões de contos). Em termos de áreas sociais predominaram a “Infância e Juventude” e a “Terceira Idade” com respectivamente 49,2% (69,1 milhões de contos), e 38,2% (53,5 milhões de contos) do total das transferências (cfr. ponto 12.6.3).

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

1. O subsídio de desemprego manteve uma tendência de crescimento que persiste desde 1998, pois aumentou, de 2000 para 2001, cerca de 10 milhões de contos (mais 8,6%), com um total neste último ano de cerca de 126,4 milhões de contos, enquanto o subsídio social de desemprego contrariou, de 2000 para 2001, a tendência estacionária que se tinha registado em 1999 e 2000, ao crescer cerca de 3,5 milhões de contos, (mais 8,0%) (cfr. ponto 12.7.1.1).
2. O número de beneficiários de subsídio de desemprego representava, em 2001, 56,5% do total, tendo crescido cerca de 7,3% de 2000 para 2001, indicador que se aproxima da taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (8,6%) Em contraste, o número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde tem maior expressão o subsídio inicial, registou um decréscimo de 3,1% em 2001, o qual, por sua vez, não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (mais 8,0%), indiciando, assim, um aumento do valor médio por beneficiário (cfr. ponto 12.7.1).
3. Quanto ao número de requerimentos entrados no sistema em 2000 e 2001, manteve-se em 2001 a tendência de maior procura quanto ao subsídio de desemprego (mais 9,7%), verificando-se, por outro lado, um ligeiro decréscimo do número de requerimentos para subsídio social (cfr. ponto 12.7.1.2).
4. Os tempos médios de processamento dos subsídios de desemprego, desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até ao processamento (tempo de processamento), não entrando em linha de conta com o lapso de tempo subsequente até ao pagamento efectivo, observaram um agravamento generalizado de 2000 para 2001 (cfr. ponto 12.7.1.2).
5. Parte das políticas activas de emprego, podem ser analisadas em função do seu efeito financeiro nas CSS, que em 2001 foi de 213,4 milhões de contos, superior em cerca de 23 milhões de contos em relação a 2000, que mesmo assim não foram suficientes para atingir os quase 250 milhões de contos de 1999, facto que se deve à irregularidade evidenciada nos financiamentos do FSE, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional, devendo ainda referir-se que:
  - ◆ A componente nacional de financiamento da política de formação profissional continuou a ser superior à componente externa, o que já se tinha verificado em 2000.

- ◆ Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram transferidos para o sistema apenas 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ainda ao QCAII, não estando prevista no âmbito do QCAIII qualquer transferência deste tipo. Assim, os custos desta política passaram tendencialmente a ser integralmente suportados pelo sistema (cfr. ponto 12.7.2).
6. O sistema pratica outras formas de apoio ao emprego, como sejam as reformas antecipadas e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego, como sejam a redução permanente de contribuições, que se aplicam, por exemplo, aos trabalhadores deficientes, sendo este um dos domínios onde o sistema de informação existente carece de aperfeiçoamento, facto que tem suscitado, a recomendação, que se reitera, de que este seja melhorado e desenvolvido, de forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão, situação que terá de ser ultrapassada face ao disposto na LEO (Lei n.º 91/01, de 20 de Agosto), *maxime* art.º 29.º (mapa XXI) e art.º 34.º n.º 1, alínea r) (cfr. ponto 12.7.2).
  7. O IGFSS tem recorrido a financiamentos intercalares junto da CGD, em regime de conta-corrente, assim como a adiantamentos do OSS, para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com transferências do FSE que chegam ao sistema com atraso, destinadas a diversos programas por este co-financiados. Sobre esta matéria destaca-se que:
    - ◆ Nas contas do IGFSS e nas consolidadas foi utilizada a conta “2.39-Outros credores”, para relevar o saldo final em dívida à CGD, quando existia no PCISS a conta “2.17-Empréstimos Obtidos”, que seria mais apropriada para esse efeito.
    - ◆ A exemplo de exercícios anteriores, o IGFSS estava autorizado, nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 10º do DL n.º 145/01, de 26 de Abril (execução orçamental do OSS/01), a prorrogar o prazo de amortização dos empréstimos de curto prazo até à data da publicação do DL de execução orçamental subsequente, caso persistissem atrasos nas transferências do FSE susceptíveis de provocar a ruptura do financiamento dos Programas aprovados e em execução, implicando que as linhas de crédito aprovadas em 2001 se prologassem para 2002, assim como as de 2000 tinham subsistido ao longo de 2001, transitando o saldo em dívida das segundas para as primeiras. Esta prática prefigura a existência de dívida fundada e não flutuante, pelo que não parece compatível com os conceitos gerais definidos na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública) (cfr. ponto 12.7.3.1).

## 8. *Rendimento Mínimo Garantido*

1. O total das despesas até ao final de 2001 atingiu os 207,7 milhões de contos, sendo que 76,1% desse montante se concentrou nos últimos três anos. O ano de 1999 foi o que registou o mais elevado nível de gastos com esta medida de política social (55,6 milhões de contos), registando-se posteriormente decréscimos ligeiros mas continuados, que parecem reflectir a sua entrada numa fase de maturação (cfr. ponto 12.8.1).
2. As despesas de administração representaram, em 2001, 6,9% dos cerca de 49 milhões de contos despendidos com a medida, ou seja, 3,37 milhões de contos. De salientar que esta verba é inferior em cerca de 43% à gasta em 2000 (4,82 milhões de contos, 9,3% do total dos gastos), o que pode indiciar uma administração mais eficiente em 2001 do que no ano precedente (cfr. ponto 12.8.1).



3. Não se verificaram, de 2000 para 2001, variações significativas nas prestações médias mensais, dado que, em termos relativos, os decréscimos verificados nos gastos com as prestações e no número de beneficiários representaram uma evolução paralela. Assim, a prestação média em 2001 fixou-se nos cerca de 9,6 contos/mês por beneficiário e nos 28,1 contos/mês por família (cfr. ponto 12.8.2).
4. Considerando o todo nacional, em 2001 os pagamentos indevidos representaram cerca de 3,5 milhões de contos, ou seja, aproximadamente 7,8% do total das prestações pagas. Fazendo uma análise ao nível regional destaca-se a região Norte onde estes pagamentos atingiram 1,4 milhões de contos, seguindo-se o Centro com 0,85 milhões de contos, perfazendo conjuntamente cerca de 65% do total das notas de reposição emitidas no ano (cfr. ponto 12.8.4).
5. Do total dos pagamentos indevidos estima-se que, de acordo com a informação do ISSS, tenham sido recuperados, no decorrer do exercício de 2001, cerca de 2,1 milhões de contos, o que corresponde a uma taxa de recuperação de 58,9%, 20 pontos percentuais acima da registada em 2000. Na análise por regiões destaca-se o Centro com uma taxa de recuperação de 69,6%. Pela negativa (e a necessitar de avaliação cuidada das causas concorrentes para esta situação), encontra-se a região do Algarve que, dos 182 mil contos indevidamente pagos, recuperou apenas pouco mais de 600 contos, ou seja, 0,4% do total das notas de reposição emitidas (cfr. ponto 12.8.4).
6. Em 2001, entraram no sistema 54.491 processos, o que perfaz, desde a implementação da medida, em Junho de 1996, um total de 458.375 processos, notando-se, relativamente ao ocorrido no período 1999/2000, uma quebra na ordem dos 17%. A análise a nível nacional da percentagem de processos avaliados parece revelar uma crescente eficiência do sistema (94,1% de processos avaliados em 2001) patenteando a definição de boas práticas associadas a este procedimento (cfr. ponto 12.8.5.1).
7. Até ao final de 2001 foram cessados, em termos globais, 138.208 processos, o que corresponde a um taxa de cessação de 53,2%, 15,6 pontos percentuais acima do registado no ano anterior, parecendo esta circunstância revelar a existência, por parte dos serviços competentes, de um acompanhamento cada vez mais próximo e cuidado da evolução das realidades das famílias beneficiárias e de uma actuação mais imediata na consequente reavaliação dos respectivos processos (cfr. ponto 12.8.5.1).
8. A área de inserção relativa à Acção Social continua, à semelhança dos anos anteriores, a ser a que apresenta o maior número de acordos assinados, 33,3% do total, constituindo-se, em conjunto com a Saúde (que representa 23,9% dos acordos) como as áreas mais importantes no processo de contratualização que a medida propõe. Destaque-se, por último, que as áreas do Emprego e da Educação representaram, respectivamente, 15,2% e 14,8% dos acordos assinados e que a Habitação (10%) e a Formação Profissional (2,9%) são as áreas com menos adesões. Verifica-se assim, que esta medida tem sido orientada para apoios básicos, sendo que o encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional continua a apresentar proporções relativamente reduzidas, comprometendo um dos objectivos essenciais da medida, isto é, a geração de rendimentos próprios por forma a induzir autonomia financeira para os titulares e respectivas famílias (cfr. ponto 12.8.5.2).

9. O universo dos titulares do RMG é constituído, maioritariamente, por mulheres, cerca de 69%, e por indivíduos com idades até aos 44 anos, 52,8%, podendo considerar-se estarmos em presença de uma população relativamente jovem (cfr. ponto 12.8.5.3.1).
10. Não contando com os dados relativos à RA da Madeira, por falta de elementos, verifica-se que 26,6% dos agregados familiares beneficiários da medida, ou seja 32.315, se encontram inteiramente dependentes das prestações do RMG para assegurar a sua subsistência, sendo que, destes, cerca de 47% dizem respeito a famílias dos tipos monoparental feminina e mulheres isoladas, enquanto que, o mesmo tipo de agregados, mas no que respeita ao universo masculino, se cifra em 34,3% (cfr. ponto 12.8.5.3.3).

#### 9. Dívida relativa a contribuições

1. A persistência da dívida em questão tem constituído um dos mais importantes desafios colocados ao aparelho operacional e administrativo do sector e em 2001 traduzia-se no Activo do Balanço em 569,3 milhões de contos e no Passivo em 21,3 milhões de contos, representando 75,9% dos créditos de curto prazo (749,8 milhões de contos) e 52,1% no que se refere ao Activo bruto (1.093,1 milhões de contos), não considerando os saldos credores das contas de contribuintes. Relativamente a esta matéria há ainda a destacar o seguinte:
  - ◆ A conta mais significativa era a de “Contribuintes-outros”, representando 528,5 milhões de contos, isto é 92,8% do total dos saldos devedores, tendo registado, de 2000 para 2001, um significativo crescimento, 31,3%.
  - ◆ Ao longo do quinquénio 1997/01 a dívida relevada em “Contribuintes com acordo” evidenciou uma tendência persistentemente decrescente, passando de 135,5 milhões de contos em 1997, para 39,0 milhões de contos em 2001, verificando-se, de 2000 para 2001, um decréscimo na ordem dos (-) 28,7 %. De sublinhar que este facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, mas também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, explicando, em parte, o acréscimo do saldo inscrito em “Contribuintes-Outros”.
  - ◆ Contrariando a tendência evidenciada em 2000, onde se tinha registado uma acentuada descida dos saldos devedores de contribuintes do SPA, de 2000 para 2001, estes saldos cresceram 11,3%, em termos relativos, apresentando um montante de cerca de 1,8 milhões de contos.
  - ◆ Os saldos credores de contribuintes que tinham registado um acréscimo de 13,6%, de 1999 para 2000, aumentaram, de 2000 para 2001, 15,7%, denotando a persistência dos problemas que lhe estão subjacentes, nomeadamente, a dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres. (cfr. ponto 12.9.1)
2. Relativamente à evolução de 1997 para 2001 das contribuições declaradas e cobradas, destacam-se as seguintes observações:
  - ◆ As contribuições declaradas cresceram persistentemente ao longo dos cinco anos em análise, passando de 1,4 mil milhões de contos em 1997, para 1,8 mil milhões de contos em 2001, mas registando-se, em termos relativos, de 2000 para 2001, apenas um aumento de 3,1%.



- ◆ No que respeita às contribuições cobradas a evolução foi paralela, com a diferença de que, de 2000 para 2001, se deu uma estagnação dos montantes cobrados em 1,7 milhões de contos, tendo mesmo sofrido, relativamente a 2000, uma redução de (-) 0,2%.
  - ◆ Quanto aos rácios de cobrança tinha sido notado, no anterior Parecer, que este indicador vinha apresentando uma certa estabilização. No entanto, em 2001, verificou-se uma ruptura quanto a esta situação, tendo ocorrido uma quebra neste rácio de 94,9%, em 2000, para 91,9%, em 2001. Em consequência, o montante por cobrar, que de 1997 a 2000, tinha crescido de 66,0 para 91,0 milhões de contos, atingiu, em 2001, os 149,6 milhões de contos.
  - ◆ Deve referir-se que as indicações dadas pelos números anteriores podem ser eventualmente afectadas pelo desfasamento temporal existente entre o movimento financeiro relativo ao recebimento das contribuições e a entrada efectiva no sistema dos débitos de contribuintes que decorrem das folhas de remuneração declaradas, caso haja uma variação sensível deste desfasamento no início e no final de cada exercício. O mesmo se aplica, com as devidas adaptações, a eventuais atrasos na contabilização dos movimentos financeiros a favor do sistema, nomeadamente ligados ao relacionamento com o sistema bancário ou a problemas de gestão das próprias tesourarias. (cfr. ponto 12.9.3.1).
3. Ainda no mesmo quinquénio, deve referir-se o seguinte quanto à evolução verificada nos saldos devedores de contribuintes associados a acordos:
- ◆ O montante envolvido passou de 135,5 milhões de contos, em 1997, para cerca de 40,0 milhões de contos em 2001, com predominância de acordos de regularização de dívidas no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, seguindo-se o Decreto-Lei n.º 411/91, sendo que, em relação ao primeiro diploma, os montantes acordados que permaneciam em 2001 eram apenas de 24,3 milhões de contos.
  - ◆ Em termos acumulados no período os principais movimentos a crédito foram devidos a rescisão dos acordos (98,4 milhões de contos) em volume superior à amortização de dívida (60,1 milhões de contos) (cfr. ponto 12.9.4).
4. Continua a existir um défice em termos de sistema de informação de forma a dispor-se de dados e elementos fidedignos sobre os universos de contribuintes e beneficiários, pois nomeadamente no que respeita aos primeiros, a Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC), não contém ainda informação completa e fiável, apesar de a sua implementação ter vindo a ser considerada, ao longo dos anos, como um dos objectivos prioritários para a reorganização administrativa do sistema. De qualquer modo, com referência a 2001, estima-se que o número de contribuintes seria superior a 640 mil, enquanto o número de beneficiários rondava os 4,5 milhões. Por sua vez o número de contribuintes devedores estaria perto dos 270 mil, com tendência de crescimento (37,5%) bastante superior à evolução do número de contribuintes (5,6%) com base na evolução de 2000 para 2001 (cfr. ponto 12.9.4).
5. A dívida de contribuintes, para valores acima dos 5.000 contos por contribuinte devedor, apresentava as seguintes particularidades:
- ◆ No final de 2001 era de cerca de 390,3 milhões de contos, correspondendo a 15.413 empresas com uma dívida média de 25,3 milhares de contos.

- ◆ Estava concentrada nas regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Centro que no seu conjunto representava 93,2% do total e 93,6% do número total de empresas devedoras. Em termos de volume em dívida por distrito destaca-se o Porto, com 108,3 milhões de contos, Lisboa com 98,9 milhões de contos e Braga com 45,5 milhões de conto (cfr. ponto 12.9.5.1).
  - ◆ Em 2001, as 559 empresas com dívidas superiores a 100.000 contos representavam 3,6% do total dos devedores e 36,3% do valor em dívida, enquanto as dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos eram cerca de 73,8% das empresas e representavam 28,5% da dívida. Agregando os subconjuntos com dívida igual ou acima de 20.000 contos, constata-se que o número de devedores representava 26,3% do número total de devedores, enquanto a dívida inerente era 71,5% do montante total em dívida (cfr. ponto 12.9.5.2).
  - ◆ A estrutura de distribuição da dívida por sectores de actividade apresenta um cariz semelhante em 2000 e 2001, concentrando-se mais de um terço do número de devedores nas “Indústrias Transformadoras” enquanto a dívida associada era de quase 50% do total, seguindo-se o “Comércio por Grosso e a Retalho (incluindo restaurantes e hotéis)” e ainda a “Construção e Obras Públicas”. A dívida média global era de 25 mil contos, apresentando-se acima desta média as indústrias extractivas, transformadoras, bem como a actividade de transporte, armazenagem e comunicações (cfr. ponto 12.9.5.4).
  - ◆ A maior parte da dívida, com a ressalva de que sob este ponto de vista os prazos da dívida estavam em grande parte na situação de indeterminação para o sistema, ou seja, 61,8% do número de empresas e 69,9% do valor envolvido, apresentava uma antiguidade superior a 60 meses. Esta circunstância indicia a importância do prazo fixado na Lei para a prescrição das dívidas em questão, o qual foi encurtado para 5 anos pelo n.º 2 do art.º 63.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, (LBSS), em vigor desde 4 de Fevereiro de 2001 (cfr. ponto 12.9.5.5).
6. Relativamente aos valores inscritos em “Contribuintes – SPA”, que não esgotam as dívidas nesta área (1,8 milhões de contos em 2001), pois existem valores que lhe são imputáveis inscritos na conta “Contribuintes com Acordo”, seleccionaram-se os devedores acima de mil contos, verificando-se neste grupo um crescimento significativo nas áreas da saúde e autarquias, enquanto a área da educação se manteve estacionária, representando estes sectores cerca de 66,5% do total da dívida considerada, quando, em 2000, esta proporção era de apenas 37,7%. Deve destacar-se em particular a dívida do Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal, no valor de 156,4 milhares de contos, que remonta a 1981 que encerra um problema institucional que tarda em ser resolvido (cfr. ponto 12.9.6.1).
7. As dívidas do SPA com acordo registaram uma diminuição sensível de 2000 para 2001 (de 3,9 milhões de contos para 1,3 milhões de contos) notando-se no entanto que os valores em dívida da Câmara Municipal e Junta de Freguesia de Sines aumentaram (cfr. ponto 12.9.6.1).
8. No que se refere às dívidas com acordo de regularização em geral, observou-se o seguinte:
- ◆ O Decreto-Lei n.º 124/96 (Plano Mateus) foi o diploma mais utilizado para a regularização das dívidas à Segurança Social, contemplando a regularização de dívidas contraídas até finais de 1996, tendo sido 1997 o ano em que foi aprovada a maior parte dos acordos (83% do total) correspondendo à maior parte da dívida acordada.





- ◆ Em 2001 foram aprovados 64 acordos, na sua maioria relativos a processos judiciais de recuperação ou a procedimentos extrajudiciais de reconciliação, envolvendo por isso e em regra grandes devedores, mas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 411/91, o único diploma que ainda permitia acordos de regularização de dívidas contributivas.
  - ◆ Foram celebrados 14.537 acordos de regularização de dívidas à Segurança Social num montante consolidado (capital e juros vencidos) de 146,5 milhões de contos. Dos acordos celebrados já se encontravam concluídos em 2001, 33,0%, rescindidos 40,4%, mantendo-se em vigor 26,5%. Por sua vez, a dívida média dos acordos autorizados era de 10 mil contos, estando os acordos já concluídos abaixo dessa média, enquanto que os rescindidos e aqueles que estavam ainda em vigor, a ultrapassavam (cfr. ponto 12.9.7.1).
9. A retenção de dívida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, permitiu a recuperação em 2001, de cerca de 548,1 milhares de contos, valor inferior em cerca de 200 mil contos quando em comparação com o exercício de 2000 (cfr. ponto 12.9.7.2.1).
10. No domínio da cobrança coerciva por via judicial é de assinalar a entrada em funcionamento das secções de processo especializadas, integradas no sistema de segurança social, tendo em vista a execução de dívidas, cuja criação, tendo sido prevista no art.º 38.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, foi concretizada a 14 de Setembro de 2001, no cumprimento do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, existindo uma secção de processo em cada uma das delegações do IGFSS. No que respeita às participações e cobranças por esta via em geral, verificou-se o seguinte:
- ◆ Como fenómeno recorrente verificou-se no período considerado um significativo desfasamento entre os montantes participados e cobrados, facto que, em Pareceres anteriores, tem sido relacionado com dificuldades no que respeita às relações institucionais entre a segurança social e a administração fiscal. Em 2001, dado que o arranque das secções autónomas de processo só se verificou na fase final do ano, não houve tempo suficiente para aferir da eficácia desta medida.
  - ◆ Em 2001, os montantes participados tiveram um acréscimo significativo, pois passaram da casa dos 50 milhões de contos para cerca de 94,3 milhões de contos, facto que está essencialmente associado ao aumento das participações no distrito de Lisboa (de 19,2 milhões de contos para 48,4 milhões de contos, no que refere exclusivamente ao capital em dívida, facto que não se deve às secções de processo).
  - ◆ Quanto aos valores cobrados situaram-se nos anos de 1999, 2000 e 2001 entre os 9,2 milhões de contos e os 11,3 milhões de contos, mesmo assim representando apenas 12,0% dos montantes participados no ano (cfr. ponto 12.9.7.2.2).
11. No que respeita ao efeito dos processos de falência destaca-se o seguinte:
- ◆ Em função do seu início foram transferidos no período 1999/2001 cerca de 30,2 milhões de contos para a conta “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”.
  - ◆ Decorrentes da declaração de falência foram anulados débitos de cerca de 23,0 milhões de contos no mesmo período.
  - ◆ Os valores em dívida no final do ano associados a processos de falência eram pelo menos de 83,2 milhões de contos, em capital e juros, dado a informação obtida não englobar o distrito do Porto (cfr. ponto 12.9.8.1).

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

1. Independentemente da dívida de contribuintes, existem outras contas de terceiros, cujos saldos correspondem a valores a receber, classificados como de curto prazo, embora em parte sejam de médio e longo prazos, os quais atingiram em 2001, 180,5 milhões de contos, com uma taxa de crescimento em relação ao exercício transacto de 23,9%, mesmo assim inferior ao período imediatamente antecedente, cujo crescimento tinha sido de 49,0%, (cfr. ponto 12.10).
2. Excluindo “Outros devedores”, a rubrica mais significativa, tanto em 2001 como em anos anteriores, diz respeito a “Devedores por financiamento e participações do OE” (47,6 milhões de contos) em que se destaca o valor de 17,8 milhões de contos referente à Caixa de Previdência dos Telefones, que se mantém desde longa data nas CSS como valor de curto prazo, quando deveria ser contabilizado como de longo prazo, independentemente de se manter a recomendação quanto à resolução do problema institucional subjacente, que afecta os sectores da Segurança Social e da Saúde (cfr. ponto 12.10.1).
3. Seguem-se o saldo da subconta “MF – Receita do adicional ao IVA”, que no final de 2001 era de 15,3 milhões de contos, representando as diferenças acumuladas, desde 1996, entre os valores orçamentados em cada ano e os valores efectivamente transferidos pelo MF, implicando a manutenção nos Balanços do sistema de valores activos que não são reconhecidos pelo referido Ministério. Por outro lado, em termos de execução orçamental são inscritos, em cada ano, montantes que não correspondem ao efectivamente recebido (cfr. pontos 12.3.1.3 e 12.10.1).
4. Os saldos de Balanço da conta “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar”, associada ao processamento de prestações sociais indevidas e à emissão das notas de reposição que lhes correspondem, têm vindo a aumentar persistentemente ao longo dos anos, sendo este facto sintoma da manutenção de debilidades no sistema administrativo, que decorrem de problemas quanto aos fluxos internos de informação entre os serviços processadores das prestações e os serviços financeiros. Assim, o ano de 2001 não fugiu a essa regra, pois o saldo final de 34,7 milhões de contos representa um acréscimo de 11,8% em relação ao ano anterior, continuando portanto as reposições efectuadas a ser insuficientes para travar esta tendência. As prestações sociais envolvidas referem-se, por ordem de importância, a subsídios de doença, de desemprego, RMG, subsídio social de desemprego e prestações familiares, sendo precisamente no primeiro caso que se verificou a mais elevada taxa de incidência (8,0%) quando em comparação com os processamentos no ano (cfr. ponto 12.10.1).

### *11. Outros devedores e credores*

1. As dívidas inscritas nesta conta, quer a débito (35,6 milhões de contos) quer a crédito (80,9 milhões de contos), são classificadas como de curto prazo, mas deveriam, em muitos casos, ser consideradas e inscritas no Balanço como de médio e longo prazos, prejudicando, assim, a reprodução fidedigna da situação financeira que as peças contabilísticas deveriam reflectir (cfr. pontos 12.11.1 e 12.11.2).
2. Depois de se terem registado, em 1998 e 1999, decréscimos na conta “Outros devedores”, em 2000 e 2001 verificaram-se crescimentos exponenciais de, respectivamente, 303,6% e 205,4%, atingindo-se, neste ultimo ano, uma dívida próxima dos 81 milhões de contos. Este crescimento ficou a dever-se, fundamentalmente, e à semelhança do ocorrido no ano anterior, aos valores inscritos nas contas do IGFSS por conta de adiantamentos a receber do FSE



relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCA III (60,2 milhões de contos) que representam cerca de 80% do total dos créditos inscritos nesta conta no que se refere à referida instituição (cfr. ponto 12.11.1).

3. Como aspecto particularmente negativo, deve ainda apontar-se que a subconta residual “Outros”, passou de 87,8 milhares de contos, em 2000 para 482,5 milhares de contos em 2001 (cfr. ponto 12.11.1).
4. Reitera-se a posição constante do anterior Parecer quanto à inexacta inscrição em “Outros Credores” dos saldos em dívida respeitantes às linhas de crédito negociadas para cobrir as despesas com o Programa INTEGRAR e para fins de formação profissional (FSE), julgando-se mais ajustada a sua classificação como “Outros Empréstimos Obtidos” (cfr. ponto 12.11.2).
5. O Tribunal reitera a recomendação de que se resolvam os problemas subjacentes aos saldos que se vêm mantendo desde longa data nesta conta, e que se inscrevam, entretanto, os respectivos valores, em termos de Balanço, como dívidas a médio e longo prazos (cfr. ponto 12.11.1).

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

1. Os capitais próprios do FEFSS atingiram, em 2001, cerca de 761,6 milhões de contos, correspondendo a uma variação positiva, relativamente ao ano precedente, de cerca de 142,5 milhões de contos (aumento de 23% em relação a 2000). Este acréscimo do capital próprio deve-se, em boa medida (mais de 80%), às transferências provenientes do IGFSS que se fixaram em cerca de 121,0 milhões de contos, na sua maior proporção correspondendo a parte dos saldos de execução orçamental de 2000 e 2001, sendo apenas 942 mil contos provenientes da alienação de património imobiliário da Segurança Social. Os Resultados Líquidos do Exercício (RLE) manifestaram, contrariamente à tendência evidenciada até 2000, um decréscimo de cerca de 1,8 milhões de contos (-) 7,5%, totalizando, em 2001, a quantia de 21,9 milhões de contos (cfr. ponto 12.12.1).
2. Ao longo dos últimos cinco anos os Capitais Próprios do FEFSS têm evoluído a um ritmo bastante superior (33% em 2000 e 23% em 2001) ao registado no crescimento dos gastos com pensões – considerando, quer o RG isoladamente (9,1%), quer o total dos três regimes (10,3%) – conduzindo, em consequência, a uma evolução favorável dos rácios decorrentes do cotejo destas duas variáveis. Assim, se se considerar, exclusivamente, as pensões do RG, passamos de uma taxa de cobertura de 24,1% em 1997, para 62,8% em 2001, assegurando, neste último ano, cerca de 8 meses de pagamento de pensões; enquanto que, relativamente ao conjunto das pensões dos três regimes, a evolução é de 18,9% em 1997 para 49,2% em 2001, o que assegura, no último ano considerado, a cobertura de cerca de 6 meses de prestações (cfr. ponto 12.12.1).
3. No decorrer do ano de 2001 assistiu-se a um reforço da já sentida alteração da composição da carteira de investimentos, sendo de destacar o seguinte (cfr. ponto 12.12.1):
  - ♦ A aplicação de fundos atingiu em 2001 os 727,4 milhões de contos, crescendo, face ao ocorrido em 2000, quase 33%, ou seja, aproximadamente 180 milhões de contos.
  - ♦ A carteira de aplicações ao longo do triénio tem vindo a ser cada vez mais diversificada notando-se, em particular, que:

- a) Os títulos da dívida pública continuam a ser a aplicação hegemónica apesar do seu peso relativo no total dos investimentos ter decrescido cerca de 26 pontos percentuais, de 1999, quando constituía 79,6% das aplicações de fundos totais, para 2001, ano em que representavam 53,9% do total.
  - b) As aplicações em obrigações, fundos de investimento e acções (apenas 4,5% diz respeito a títulos portugueses) têm visto reforçadas as suas posições, passando de, respectivamente, 14,6%, 4,2% e 1,4% do total em 1999, para 31,5%, 7,1% e 7,5% em 2001.
  - c) Se comparadas com 2000, as aplicações em fundos de investimento foram as que mais cresceram, 110,6%, seguindo-se as acções, 89,4%, e as obrigações, 56,8%, enquanto o crescimento em títulos da dívida pública se ficou pelos 12,6%.
- ◆ O rendimento da carteira de títulos e que, em 2001, se fixou nos 4,39%, está associado a uma estratégia limitadora de exposição ao risco, que decorre dos regulamentos em vigor, quanto à respectiva distribuição por tipo de investimento.
4. Relativamente aos activos imobiliários o seu valor patrimonial bruto cresceu, em 2001, cerca de 9,5% relativamente ao ano transacto (aproximadamente 3,1 milhões de contos), fixando-se em 35,8 milhões de contos. As aquisições efectuadas em 2001, 632,3 mil contos, superaram a soma dos valores contabilísticos dos imóveis alienados no exercício, 415,5 mil contos e dos abates, 110 mil contos (cfr. ponto 12.12.2).
  5. A venda de património imobiliário ocorrida em 2001 (no qual se incluem imóveis provindos de doações em cumprimento que totalizaram 64,2% do total das receitas arrecadadas), rendeu aos cofres do IGFSS cerca de 1,7 milhões de contos, representando, relativamente ao ano anterior, um crescimento de 12,5% (cfr. ponto 12.12.2.1).

## SÍNTESE CONCLUSIVA

Através da análise das peças contabilísticas e demais documentos de suporte relativos às receitas e despesas orçamentais, incluindo as despesas decorrentes da execução global do PIDDAC, à aplicação do produto dos empréstimos públicos e às operações de tesouraria, a que se procedeu no âmbito da emissão do presente Parecer, designadamente nos capítulos II, III, IV, V, VI e VIII, verificou-se que persistem práticas de desorçamentação<sup>1</sup>, deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas<sup>2</sup> e desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes<sup>3</sup>, assinaladas em pareceres anteriores.

Face a estas situações, não pode deixar de concluir-se que aqueles documentos não apresentam de forma fidedigna a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano.

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

---

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

<sup>2</sup> Cfr.: Cap. II.2 a II.5, II.7 e II.16 a II.18; III.1 e III.2; IV.1 e VI.4 do presente Volume.

<sup>3</sup> Cfr.: Cap. II.6 e II.8 a II.14; III.4 e III.5; V.1, V.2, V.3, V.4; VI.4; VIII.2 e VIII.6 a VIII.8 do presente Volume.



No que respeita à preparação e emissão do Parecer, considera-se pertinente referir que, mais uma vez, não foi possível ter em conta a informação da execução orçamental ao longo do ano, dada a intempestividade com que a mesma é remetida ao Tribunal de Contas e a falta de credibilidade de que se reveste.

A disponibilização atempada de informação credível relativa à execução do Orçamento do Estado, permitiria ao Tribunal não apenas o exercício das suas competências nesta matéria, mas um maior aprofundamento do controlo dos dinheiros públicos que se reflectiria nos resultados a integrar no Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Quanto ao Subsector Segurança Social, a análise efectuada sobre a respectiva Conta Consolidada, documentos anexos e informações supervenientes, teve como resultante uma posição de reserva relativamente aos resultados da execução orçamental e à imagem verdadeira e apropriada de que as demonstrações financeiras se deveriam revestir<sup>1</sup>.

No tocante à execução orçamental, o Tribunal entende dever salientar, no presente Parecer, os elevados montantes por cobrar que têm vindo a atingir os impostos e as contribuições para a segurança social<sup>2</sup>. Trata-se de um problema cuja dimensão se pode aferir pelo crescimento contínuo quer dos processos em execução fiscal<sup>3</sup>, quer das contribuições em dívida à segurança social.

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

---

<sup>1</sup> Cfr.: Cap. XII.4 do presente Volume.

<sup>2</sup> Cfr.: Cap. III.1; VI.3 e VI.4 do presente Volume.

<sup>2</sup> Cfr.: Cap. XII.9 do presente Volume.

<sup>3</sup> Cfr.: Cap. II.15 do presente Volume.





# Tribunal de Contas

---

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 27 de Junho de 2003

**Alfredo José de Sousa, Presidente**

**João Pinto Ribeiro, Relator**

**Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator**

**José Alves Cardoso, Relator**

**Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator**

**José de Castro de Mira Mendes**

**Manuel Cruz Pestana de Gouveia**

*Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães*

**Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães**

*Adelino Ribeiro Gonçalves*

**Adelino Ribeiro Gonçalves**

*José Luís Pinto Almeida*

**José Luís Pinto Almeida**

*José Faustino de Sousa*

**José Faustino de Sousa**

*Carlos Manuel Botelho Moreno*

**Carlos Manuel Botelho Moreno**

*Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia*

**Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia**

**FUI PRESENTE,**

*Nuno Lobo Ferreira*

**(Nuno Lobo Ferreira)**