



CAPÍTULO V

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



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

5.1 – Considerações Gerais

5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 2001, o montante de 265,6 milhões de contos (mais 14,0 milhões de contos do que no ano anterior).

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

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

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

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

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

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

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

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"	Total	Estrutura
Empresas públicas (*)	43 154 283	-	35 908 373	79 062 656	29,8
Empresas privadas	2 161 918	-	2 345 850	4 507 768	1,7
Instituições monetárias públicas (*)	31 163 244	-	-	31 163 244	11,7
Instituições monetárias privadas	46 991 247	-	-	46 991 247	17,7
Famílias/Empresas individuais	34 624	-	-	34 624	...
Instituições Particulares	-	78 513 296	7 838 656	86 351 952	32,5
Famílias/Particulares	-	17 488 638	-	17 488 638	6,6
Total (%)	123 505 316 (46,5)	96 001 934 (36,1)	46 092 879 (17,4)	265 600 129 (100,0)	100,0

(*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram o montante de 123,5 milhões de contos (46,5% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como "subsídios", 78,1 milhões de contos (63,3%) respeita a "instituições de crédito (públicas e privadas)" e refere-se a bonificação de juros (77,3 milhões de contos, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (836,2 milhares de contos).

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

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

(em contos)

Ministérios	05 – "Subsídios"		04 – "Transferências correntes"		08 – "Transferências de capital"	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	1 813 741	1,5	323 419	0,3	-	-
Negócios Estrangeiros	-	-	75 710	0,1	-	-
Equipamento Social	-	-	79 607	0,1	35 996 968	78,1
Defesa Nacional	-	-	6 088 304	6,3	-	-
Administração Interna	-	-	1 550 591	1,6	952 638	2,1
Finanças	120 437 468	97,5	14 522 956	15,1	-	-
Economia	-	-	34 400	0,0	150 000	0,3
Trabalho e da Solidariedade	-	-	1 262 823	1,3	104 850	0,2
Justiça	-	-	188 781	0,2	-	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	365 800	0,3	1 962 777	2,0	274 681	0,6
Educação	-	-	61 862 984	64,4	167 101	0,4
Saúde	-	-	7 212	...	-	-
Ambiente e Ordenamento do Território	-	-	137 830	0,1	5 511 241	12,0
Cultura	888 307	0,7	4 205 384	4,4	2 197 500	4,8
Ciência e da Tecnologia	-	-	15 028	...	-	-
Reforma do Estado e da Administração Pública	-	-	27	...	-	-
Juventude e do Desporto	-	-	3 684 101	3,8	737 900	1,6
Total Geral	123 505 316	100,0	96 001 934	100,0	46 092 879	100,0



Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 97,5% dos subsídios (120,4 milhões de contos), montante respeitante às referidas bonificações de juros (77,3 milhões de contos) e a compensação de juros (0,8 milhões de contos), a subsídios concedidos a "empresas públicas" de vários sectores (42,2 milhões de contos) e a "empresas privadas" do sector naval (66,4 milhares de contos). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

No total dos *subsídios*, os Encargos Gerais da Nação representam 1,5% (1,8 milhões de contos), que resultam dos apoios concedidos essencialmente pelo Instituto da Comunicação Social relativos ao porte pago (935,9 milhares de contos) e outros incentivos à comunicação social (863,6 milhares de contos).

Relativamente ao Ministério da Cultura, os *subsídios* pagos totalizam 0,9 milhões de contos (0,7% do total) e respeitam essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes e do Espectáculo (819,6 milhares de contos), pelo Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (67,7 milhares de contos).

Como evidencia o quadro anterior, os subsídios pagos por conta do orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas totalizaram 365,8 milhares de contos, destinando-se a "empresas privadas" (364,0 milhares de contos) e a "empresas individuais" (1,8 milhares de contos), tendo sido concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito dos programas "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" (280,4 milhares de contos), "Desenvolvimento da Aquicultura" (65,6 milhares de contos) e outros (17,9 milhares de contos).

Relativamente às *transferências correntes* destaca-se o Ministério da Educação, totalizando 61,9 milhões de contos (64,4%), montante que respeita maioritariamente a transferências efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (59,0 milhões de contos) essencialmente para instituições do ensino particular e cooperativo e para o apoio sócio-educativo. Destaca-se também o Ministério das Finanças com 14,5 milhões de contos, dos quais 12,6 milhões de contos respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, 78,1% do valor total respeita ao Ministério do Equipamento Social (35,99 milhões de contos), correspondendo 33,9 milhões de contos a *transferências para empresas públicas* e 2,088 milhões de contos a *transferências para empresas privadas*. Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos (33,4 milhões de contos) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (2,595 milhões de contos), maioritariamente inscritas no Cap. 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos ao sector dos transportes.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito", respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital", que ascenderam a 161,7 milhões de contos¹.

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

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

(em contos)

A – Empresas públicas (*)	79 062 655	C – Empresas Privadas	4 507 766
05 – "Subsídios"	43 154 282	05 – "Subsídios"	2 161 917
Encargos Gerais da Nação		Encargos Gerais da Nação	
ICS - Porte pago	935 879	ICS - Apoios à Comunicação Social	863 556
Ministério das Finanças		Comissão Nac. Descobrimientos Portugueses	14 306
Comunicação social	19 458 657	Ministério das Finanças	
Transportes aéreos	8 126 223	Construção naval	66 426
Transportes rodoviários	6 315 119		66 426
Transportes ferroviários	5 500 000	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
Transportes marítimos e fluviais	1 100 000	DGPA - Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	280 441
Siderurgia e Carvão – CECA	1 016 551	DGPA - Desenvolvimento da Aquicultura	65 592
Construção naval	700 000	DGPA – Outros programas	17 936
	42 216 550	DRABL	6
Ministério da Cultura			363 975
IPLB – Promoção do Livro	1 853	Ministério da Cultura	
	1 853	IPAE – Inst. Port. das Artes do Espectáculo	786 810
08 – "Transferências de capital"	35 908 373	IPLB – Inst. Port. do Livro e das Bibliotecas	65 844
Ministério do Equipamento Social		Biblioteca Nacional	1 000
Rede ferroviária e material circulante	21 980 000		853 654
Metro de Lisboa	4 628 000	08 – "Transferências de capital"	2 345 849
Infraestruturas marítimo-portuárias	3 546 846	Ministério do Equipamento Social	
Metro do Porto	3 105 000	DGTT - Melhoria Ambien. Transp. Púb. Rodovi.	1 333 031
Metro Sul do Tejo	141 323	DGTT - Outros apoios – Transportes Terrestres	
Transportes colectivos Outros	507 203	DGTT - Transportes Púb. – áreas metropolitanas	550 296
	33 908 373	DGTT - Estudo/Desenv. Sistema Transportes	205 268
Ministério da Cultura			2 088 595
Porto 2001	2 000 000	Ministério da Agricultura	
	2 000 000	DGPA - Racionalização da Explora. Pesqueira	184 663
		DGPA - Mobilidade profissional/IC Pesca	47 836
		DGPA - Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	12 255
			244 754
		Ministério da Cultura	
		IPAE-Descentr. Artes Espectáculo	12 500
			12 500
		D – Empresas Individuais	34 624
		05 – "Subsídios"	34 624
		Ministério da Agricultura	
		DRABL - Valorização de empresas leiteiras	1 824
		Ministério da Cultura	
		IPAE - Diversos	32 800
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.	31 163 244	E – Inst. Monetárias Privadas	46 991 247
05 – "Subsídios"	31 163 244	05 – "Subsídios"	46 991 247
Ministério das Finanças		Ministério das Finanças	
Bonificação de juros	30 504 557	Bonificação de juros	46 813 752
Habituação Própria	30 211 781	Habituação Própria	46 639 906
Outras Bonificações	292 776	Outras Bonificações	173 846
Compensação de Juros	658 687	Compensação de Juros	177 495
	31 163 244		46 991 247
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)	110 225 899	TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Privadas)	51 533 637

(*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas.

Relativamente às *transferências, correntes e de capital*, para *"instituições particulares"* e *"famílias/particulares"*, que totalizaram 103,8 milhões de contos, resumem-se no quadro seguinte os valores mais significativos especificados na Conta:



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

04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"
Ministério da Educação	
61,9 milhões de contos Direcções Regionais de Educação: 59,0 milhões de contos Direcção-Geral do Ensino Superior (apoios ao ensino superior): 1,2 milhões de contos Departamentos do Ensino Básico e Secundário: 0,4 milhões de contos	
Ministério das Finanças	
14,5 milhões de contos Direcção-Geral do Tesouro (IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem): 12,6 milhões de contos Secretaria-Geral (indenizações a funcionários): 1,9 milhões de contos	
Ministério da Defesa Nacional	
6,1 milhões de contos Dos quais 5,8 milhões de contos respeitantes a transferências para o Gabinete dos Membros do Governo e 264,2 milhares de contos para o Comando de Logística – Finanças, do Exército – Cap. 04	
Ministério da Cultura	
4,2 milhões de contos Instituto Português das Artes do Espectáculo: 1,9 milhões de contos Gabinete do Ministro: 1,8 milhões de contos, dos quais 1,7 milhões de contos se destinaram à Fundação do Centro Cultural de Belém	
Ministério da Juventude e do Desporto	
3,7 milhões de contos Dos quais 3,5 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude	0,7 milhões de contos Referente essencialmente ao Instituto Português da Juventude
Ministério da Administração Interna	
1,5 milhões de contos Respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos Governos Cívicos (1,0 milhão de contos)	1 milhão de contos Referente essencialmente ao programa "GEPI - Instalações para Bombeiros"
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
2,0 milhões de contos Dos quais 1,4 milhões de contos despendidos pela DGDR (1,37 milhões de contos – Programa Leader)	
Ministério do Ambiente	
	5,5 milhões de contos Direcção-Geral das Autarquias Locais: 4,7 milhões de contos Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano: 0,7 milhões de contos

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta, os apoios pagos em 2001 totalizaram 599,6 milhões de contos (mais 76,6 milhões de contos que no ano anterior), como evidencia o quadro seguinte, por

sectores institucionais¹. Note-se, no entanto, que se têm verificado situações de classificações económicas incorrectas nas contas dos SFA.

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

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	64 743	-	5 237 631	5 302 374	0,9
Empresas privadas	69 101 917	-	186 435 255	255 537 172	42,6
Instituições monetárias públicas (*)	551	-	-	551	...
Instituições monetárias privadas	14 879	-	-	14 879	...
Empresas de seguros públicas	-	-	8 680	8 680	...
Empresas de seguros privadas	2 917 166	-	-	2 917 166	0,5
Famílias/Empresas individuais	97 958 952	-	1 028 835	98 987 787	16,5
Instituições Particulares	-	83 199 714	27 195 985	110 395 699	18,4
Famílias/Particulares	-	91 674 699	34 742 045	126 416 744	21,1
Total (%)	170 058 208 (28,4)	174 874 413 (29,2)	254 648 431 (42,5)	599 581 052 (100,0)	100,0

(*) públicas, equiparadas ou participadas.

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

Os apoios concedidos pelos SFA foram financiados por:

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

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada SFA, de acordo com as suas "contas de gerência" remetidas à DGO².

¹ Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 907 336 748 contos, destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

² Os extractos dessas "contas de gerência" constam do volume II da CGE.



Quadro V.6 – Apoios concedidos por Serviços e Fundos Autónomos

(em contos)

Serviços e Fundos Autónomos	05 – "Subsídios"		04 – "Transf. Correntes"		08 – "Transf. de Capital"		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação			709 011	0,4	79 993	...	789 004	0,1
Instituto P. Droga e Toxicodép.			705 471	0,4	79 993	...	785 464	0,1
Tribunal de Contas - Sede			3 540	...			3 540	...
Min. Negócios Estrangeiros	3 294 293	1,9	681 569	0,4			3 975 862	0,7
Agência Port. de Apoio ao Desenv.	3 294 293	1,9					3 294 293	0,5
Fundo p/ as Relações Internacion.			490 650	...			490 650	0,1
Instituto Camões			187 984	...			187 984	...
Inst. da Cooperação Portuguesa			2 935	...			2 935	...
Equipamento Social	925 293	0,5	565 005	0,3	2 383 839	0,9	3 874 137	0,6
Instituto Marítimo Portuário			94 238	0,1	477 718	0,2	571 956	0,1
Instituto Nacional de Habitação	910 414	0,5			862 529	0,3	1 772 943	0,3
IGAPHE	14 879	...			1 043 592	0,4	1 058 471	0,2
Inst. p/Cons. e Expl. Rede Rodov.			127 280	0,1			127 280	...
Instituto de Estradas de Portugal			114 523	0,1			114 523	...
Lab. Nac. de Engenharia Civil			174 271	0,1			174 271	...
Outros			54 693	...			54 693	...
Defesa Nacional			870 468	0,5			870 468	0,1
Inst. Acção Social das F.A.			492 969	0,3			492 969	0,1
Oficinas Gerais Fardam. e Equipa.			375 671	0,2			375 671	0,1
Outros			1 828	...			1 828	...
Administração Interna			9 269 272	5,3	2 126 004	0,8	11 395 276	1,9
Serviço Nacional de Bombeiros			8 225 387	4,7	2 126 004	0,8	10 351 391	1,7
Direcção-Geral de Viação			651 043	0,4			651 043	0,1
Serviços Sociais da GNR			251 644	0,1			251 644	...
Serviços Sociais da PSP			130 786	0,1			130 786	...
Outros			10 412	...			10 412	...
Finanças	384 297	0,2	11 660 274	6,7			12 044 571	2,0
Fundo Extr. p/ a Rec. do Chiado	384 297	0,2					384 297	0,1
Fundo de Acidentes de Trabalho			8 528 351	4,9			8 528 351	1,4
Instituto de Seguros de Portugal			3 113 731	1,8			3 113 731	0,5
Outros			18 192	...			18 192	...
Economia	250 381	0,1	1 073 516	0,6	133 291 796	52,3	134 615 693	22,5
IAPMEI	188 956	0,1			121 637 939	47,8	121 826 895	20,3
ICEP			663 979	0,4	6 084 763	2,4	6 748 742	1,1
Inst. Fin. Apoio Turismo - IFAT					5 487 608	2,2	5 487 608	0,9
INETI			175 893	0,1	81 486	...	257 379	...
Inst. Nac. de Formação Turística			105 777	0,1			105 777	...
Outros	61 425	...	127 867	0,1			189 292	...
Trabalho e da Solidariedade			53 512 258	30,6	22 976 305	9,0	76 488 563	12,8
Inst. Emprego e Formaç. Profissio.			49 676 010	28,4	22 388 947	8,8	72 064 957	12,0
Centros de Formação			2 739 619	1,6	587 358	0,2	3 326 977	0,6
Fundo de Socorro Social			642 929	0,4			642 929	0,1
INATEL			169 550	0,1			169 550	...
INOVINTER			228 278	0,1			228 278	...
Outros			55 872	...			55 872	...
Justiça			619 082	0,4			619 082	0,1
Cofre Geral dos Tribunais			279 478	0,2			279 478	0,0
Instituto de Reinserção Social			312 969	0,2			312 969	0,1
Outros			26 635	...			26 635	...

Serviços e Fundos Autónomos	05 – "Subsídios"		04-"Transf. Correntes"		08-"Transf. de Capital"		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Planeamento			83 200	0,0	10 534 963	4,1	10 618 163	1,8
CCR Alentejo			47 687	0,0	346 582	0,1	394 269	0,1
CCR Algarve			15 604	0,0	435 881	0,2	451 485	0,1
CCR Centro					3 271 676	1,3	3 271 676	0,5
CCR Lisboa e Vale do Tejo					2 789 670	1,1	2 789 670	0,5
CCR Norte					2 056 709	0,8	2 056 709	0,3
D. G. Desenvolvimento Regional					1 634 445	0,6	1 634 445	0,3
Outros			19 909	...			19 909	...
Agricultura, D. R. e das Pescas	162 424 761	95,5	37 290 090	21,3	73 392 881	28,8	273 107 732	45,5
IFADAP	16 964 570	10,0	36 731 581	21,0	73 392 881	28,8	127 089 032	21,2
INGA	145 460 191	85,5					145 460 191	24,3
Inst. da Vinha e do Vinho			480 635	0,3			480 635	0,1
Outros			77 874	...			77 874	...
Educação			24 721 249	14,1	100 000	...	24 821 249	4,1
Estabel. Ensino Superior			7 098 305	4,1			7 098 305	1,2
Serv. Acção Social Ens. Superior			11 311 898	6,5			11 311 898	1,9
Fundo de Apoio ao Estudante			4 921 566	2,8			4 921 566	0,8
Gabinete de Gestão Financeira			1 363 343	0,8			1 363 343	0,2
Outros			26 137	...	100 000	...	126 137	...
Saúde			8 407 815	4,8	72 371	...	8 480 186	1,4
Inst. Gest. Inf. Financ. M. Saúde			8 000 000	4,6			8 000 000	1,3
Instituto Nac. Emergência Médica			248 470	0,1	72 371	...	320 841	0,1
Serviços Sociais do M. Saúde			159 345	0,1			159 345	...
Ambiente			348 144	0,2	83 253	...	431 397	0,1
Inst. Conservação da Natureza			341 970	0,2	83 253	...	425 223	0,1
Centro Est. e Formação Autárquica			6 174	...			6 174	...
Cultura	2 298 018	1,4	2 024 855	1,2	561 659	0,2	4 884 532	0,8
Fundo de Fomento Cultural	87 214	0,1	1 410 507	0,8			1 497 721	0,2
Delegações Regionais da Cultura			328 676	...	190 071	0,1	428 747	0,1
Inst. Port. Patri. Arquit.			175 308	0,1	171 961	0,1	347 269	0,1
Inst. do Cinema, Audiovi. e Multim.	2 204 157	1,3	137 663	0,1	179 297	0,1	2 521 117	0,4
Outros	6 647	...	62 701	0,1	50 330	...	89 678	...
Ciência e Tecnologia	481 165	0,3	15 759 149	9,0	7 891 827	3,1	24 132 141	4,0
Inst. Coop. Cient. e Tecnol. Int.	80 000	...	462 257	0,3	56 310	0,0	598 567	0,1
Fundação p/ Ciência e Tecnologia	401 165	0,2	15 137 766	8,7	7 835 517	3,1	23 374 448	3,9
Outros			159 126	0,1			159 126	...
Reforma Est. e da Adm. Pública			43 326	...			43 326	...
Inst. Nacional de Administração			10 659	...			10 659	...
Inst. p/a Gestão Lojas do Cidadão			32 667	...			32 667	...
Juventude e do Desporto			7 236 130	4,1	1 153 540	0,5	8 389 670	1,4
Inst. Nacional do Desporto			6 847 889	3,9	1 153 540	0,5	8 001 429	1,3
Centro Est. e Formação Desportiva			275 702	0,2			275 702	...
Complexo Apoio às Activ. Desport.			112 539	0,1			112 539	...
Total	170 058 208	100	174 874 413	100	254 648 431	100	599 581 052	100

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios financiados ou co-financiados pela União Europeia, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (273,1 milhões de contos, representando 45,5% do total dos apoios) e pelo Ministério da Economia (134,6 milhões de contos, i. é, 22,5% dos apoios). O INGA (145,4 milhões de contos), o IFADAP (127,1 milhões de contos), o IAPMEI (121,8 milhões de contos), o IIEFP (72,1 milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (10,3 milhões de contos), o Fundo de Acidentes de Trabalho (8,5 milhões de contos), o Instituto Nacional de Desporto (8,0 milhões de contos), o IGIFS (8,0 milhões de contos) e o ICEP (6,7 milhões de contos), constituem os fundos e serviços autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 84,7% desses apoios (508,0 milhões de contos).



Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos SFA, o total eleva-se a 865,2 milhões de contos, com a seguinte distribuição:

Quadro V.7 – Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos SFA – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"	Total	%
Empresas públicas ^(*)	43 219 026		41 146 004	84 365 030	9,8
Empresas privadas	71 263 835		188 781 105	260 044 940	30,1
Instituições monetárias públicas ^(*)	31 163 795			31 163 795	3,6
Instituições monetárias privadas	47 006 126			47 006 126	5,4
Empresas de seguro públicas ^(*)	34 624		8 680	43 304	...
Empresas de seguro privadas	2 917 166			2 917 166	0,3
Famílias/Empresas individuais	97 958 952		1 028 835	98 987 787	11,4
Instituições Particulares		161 713 010	35 034 641	196 747 651	22,7
Famílias/Particulares		109 163 337	34 742 045	143 905 382	16,6
Total	293 563 524	270 876 347	300 741 310	865 181 181	100,0
(%)	(33,9)	(31,3)	(34,8)	(100,0)	

^(*) públicas, equiparadas ou participadas

5.1.2 – Concessão de apoios não reembolsáveis

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

- ◆ Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE);
- ◆ Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto (IND) a federações desportivas e organismos desportivos de cúpula;
- ◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) a empresas de transporte público de passageiros.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base a sua expressão financeira e o risco inerente à concessão dos apoios nos diversos sectores da actividade económica, bem como o alargamento a domínios ainda não auditados.

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

Os resultados dessas auditorias, bem como os extractos das respostas das entidades auditadas¹ constam dos pontos seguintes.

¹ As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

5.2 – Apoios concedidos no âmbito do SIPIE

5.2.1 – Enquadramento

O Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE) constitui um dos sistemas de incentivos do Programa Operacional de Economia (POE), do QCA III, correspondendo à Medida 1.1 – "Promover Pequenas Iniciativas Empresariais" do Eixo 1 – "Actuar sobre os factores de competitividade da empresa" desse Programa.

No âmbito do Ministério da Economia, além dos órgãos e serviços centrais responsáveis pela coordenação e decisão do POE (tutela ministerial, Gestor do POE, Coordenadores Sectoriais, Unidade de Gestão e Gabinete do Gestor do POE), são entidades gestoras e pagadoras dos incentivos do SIPIE o IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento) e o IFT (Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo).

O SIPIE, criado e regulamentado pela Portaria n.º 317-A/2000, de 31 de Maio¹, foi concebido como um sistema de incentivos para pequenos e numerosos projectos de investimento de quase todos os sectores de actividade (comércio, indústria, construção, serviços, turismo e outros), vindo substituir vários sistemas de incentivos do QCA II ou algumas das suas medidas, designadamente o RIME (Regime de Incentivos às Microempresas), a ICPME (Iniciativa Comunitária PME), o SIFIT III (Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo), o RETEX (Programa para as Regiões Fortemente Dependentes das Indústrias Têxteis e do Vestuário), o SAMEC (Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais) e o SAJE (Sistema de Apoio a Jovens Empresários, que não tinha co-financiamento comunitário) os quais, refira-se, para projectos do mesmo tipo envolviam distintas entidades intervenientes e apresentavam diferentes condições de elegibilidade, critérios de avaliação, modalidades e taxas de incentivo².

Por esse motivo e dado o prazo decorrido desde o fim das candidaturas a esses sistemas de incentivos do QCA II (em meados de 1999), bem como a transição para o SIPIE de projectos desses regimes que não tinham sido objecto de decisão³, desde o início das candidaturas ao SIPIE (em 5 de Junho de 2000) e até ao final de 2001, foram apresentadas 15.445 candidaturas (das quais 13.112 relativas ao IAPMEI e 2.333 ao IFT).

O SIPIE diferencia-se, em muitos aspectos, dos sistemas de incentivos do QCA II, sendo de destacar nesse sistema:

- ◆ A recepção das candidaturas por fases, para as quais são fixados os períodos da sua apresentação e o orçamento dos incentivos a conceder, o que introduz maior flexibilidade na gestão do SIPIE;
- ◆ A selecção das candidaturas, além da verificação das condições de elegibilidade, baseia-se em critérios de pontuação de "valia económica" dos projectos, sendo os projectos elegíveis

¹ Com as alterações introduzidas pelas Portarias n.ºs 164/2000, de 7 de Março, e 669/2001, de 4 de Julho. Para as candidaturas de 2002 esse regulamento foi alterado também pela Portaria n.º 879-A/2002, de 25 de Julho.

² Foram objecto de auditoria no âmbito da emissão de Pareceres sobre a CGE, o RIME, o RETEX, o SAMEC (integrado no PROCOM) e o SAJE.

³ Candidaturas ao SAMEC, ICPME, SIFIT III e RETEX que, tendo entrado dentro dos prazos de candidatura estipulados nesses regimes não obtiveram decisão, por se terem esgotado as respectivas verbas.



hierarquizados de acordo com essa pontuação e seleccionados para apoio os de maior pontuação, até se esgotar a verba orçamentada para cada fase de candidatura;

- ◆ A apresentação dos formulários de candidatura em suporte informático, remetidos pelos promotores via Internet ou em *diskette* ou, se esse formulário for apresentado em papel, o seu carregamento informático pelos serviços receptores. O promotor deverá organizar um dossier do projecto onde arquiva toda a documentação de suporte justificativa dos elementos constantes do formulário de candidatura;
- ◆ A análise da candidatura também em suporte informático, por um técnico da entidade gestora, ficando as candidaturas e essa análise disponíveis na sua rede informática para acesso pelos seus diferentes serviços;
- ◆ A apresentação pelos promotores dos projectos apoiados, na altura da celebração do contrato de concessão de incentivos, de apenas parte da documentação comprovativa do cumprimento das condições de acesso e justificativa da pontuação atribuída aos critérios da valia económica;
- ◆ A validação (confirmação) pelo Técnico Oficial de Contas da empresa ou por um Revisor Oficial de Contas das despesas de investimento realizadas, ficando os respectivos comprovativos (facturas, recibos, comprovativos de pagamento e outra documentação) em posse do promotor, arquivados no respectivo dossier do projecto;
- ◆ O acompanhamento e a verificação da execução física dos projectos por associações empresariais credenciadas para o efeito;
- ◆ A realização de acções de verificação e auditorias junto dos promotores, pelas entidades gestoras ou por auditores externos contratados para o efeito, por amostragem ou no caso de incidentes que impliquem essa verificação.

5.2.2 – Execução financeira do SIPIE. Caracterização dos incentivos concedidos e dos projectos apoiados.

As contas de gerência das entidades gestoras e pagadoras dos incentivos do SIPIE – o IAPMEI e o IFT – não individualizam, na receita, as verbas recebidas (do FEDER e do Orçamento do Estado) para o financiamento do SIPIE e, na despesa, os correspondentes montantes de incentivos pagos, os quais estão integrados nos valores globais referentes aos vários sistemas de incentivos e instrumentos do POE de que são também entidades gestoras. Por essa razão, não é possível proceder à análise da execução orçamental do SIPIE, isto é, da correspondência entre os montantes dessas fontes de financiamento e os incentivos pagos, o que constitui uma limitação ao controlo.

Na sua resposta, o Gabinete do Gestor do POE (GGPOE) refere que:

"Os programas operacionais, de que o POE é um exemplo, incluem eixos e medidas e um plano de financiamento indicativo e os pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios ou de pagamentos do saldo, desde que sejam preenchidas as condições legais e regulamentares.

Assim, a execução orçamental, Medida a Medida tem sido avaliada face ao orçamento aprovado e face aos compromissos assumidos em sede de homologação de apoios, sendo as verbas recebidas para efectivação dos pagamentos aos destinatários últimos (promotores dos projectos apoiados) não passíveis de uma alocação pré-definida por Medida, atendendo a que os pagamentos vão sendo efectuados à medida da recepção e validação dos pedidos de pagamento enviados pelos promotores."

Embora a resposta apresente uma fundamentação para a gestão financeira das verbas do POE, em globo, não atende ao princípio da especificação orçamental que obriga a "especificar suficientemente" as receitas e as despesas¹. Assim, reafirma-se que o facto de não se encontrarem individualizadas as verbas referentes ao SIPIE, bem como as dos diferentes sistemas de incentivos e Medidas que integram o POE, constitui uma limitação ao controlo, através das contas das entidades pagadoras e demais entidades intervenientes, atendendo aos elevados montantes em causa.

Nos pontos seguintes procede-se à análise da execução financeira do SIPIE tomando como referência os valores constantes do "Complemento de Programação do POE" e os incentivos aprovados, até 18/06/2002, referentes a candidaturas entradas em 2000 e 2001 e caracterizam-se os projectos aprovados.

5.2.2.1 – Execução financeira do SIPIE (até 18/06/2002)

De acordo com o documento "Complemento de Programação do POE", notificado à Comissão Europeia a 10/05/2001, indica-se em seguida a programação financeira para o POE e a parte relativa ao SIPIE:

Quadro V.8 – Programação financeira do SIPIE (2000 – 2006)

(em contos)

	Custo Total	Despesa pública			Sector Privado
		Fundos Comunitários	Financ. Público Nacional	Total	
POE					
Regiões sem apoio transitório	1 664 947 476	480 629 332	235 920 401	716 549 733	948 397 743
Regiões com apoio transitório	215 174 925	67 118 366	37 980 513	105 098 879	110 076 046
Total	1 880 122 401	(a) 547 747 698	(c) 273 900 914	821 648 612	1 058 473 789
SIPIE					
Regiões sem apoio transitório	151 466 667	34 080 000	11 360 000	45 440 000	106 026 667
Regiões com apoio transitório	17 422 223	3 920 000	1 306 667	5 226 667	12 195 556
Total	168 888 890	(b) 38 000 000	(d) 12 666 667	50 666 667	118 222 223

(a) Financiamento pelo FEDER e pelo FSE.

(b) Financiamento exclusivamente pelo FEDER.

(c) Financiamento pelo Orçamento do Estado e pela Administração Local.

(d) Financiamento pelo Orçamento do Estado.

A programação financeira evidenciada no quadro anterior permite verificar que:

- ◆ O financiamento público inicialmente previsto para o SIPIE (verbas do FEDER e do Orçamento do Estado) totaliza 50,7 milhões de contos, o que representa 6,2% do financiamento público total do POE (821,6 milhões de contos);
- ◆ Relativamente ao total das despesas dos projectos apoiadas no âmbito do SIPIE, o financiamento público (incentivos) deverá representar 30%, devendo os respectivos promotores financiar o restante (70% do custo total dos projectos);

¹ Cfr. 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).



- ◆ Os incentivos são financiados em 75% pelo FEDER (38 milhões de contos) e em 25% pelo Orçamento do Estado (12,7 milhões de contos);
- ◆ A programação financeira distingue os montantes para as "regiões com regime de apoio transitório", que corresponde actualmente à região de Lisboa e Vale do Tejo, não devendo os incentivos aos projectos localizados nesta região ultrapassar 10,3% do total dos incentivos no âmbito do SIPIE.

a) Incentivos concedidos, até 18/06/2002, a candidaturas de 2000 e 2001

Para as candidaturas ao SIPIE entradas em 2000 (duas fases, a partir de 5 de Junho) e em 2001 (três fases durante o ano) foram estabelecidos por despachos do Ministro da Economia os montantes de incentivos a conceder, totalizando em cada um desses anos cerca de 24,3 milhões de contos e de 14 milhões de contos, respectivamente. O montante total para esses anos (cerca de 38,4 milhões de contos) corresponde a 75,7% do montante total previsto na referida programação financeira para as candidaturas no período 2000-2006.

Assim, embora o número de candidaturas em cada ano possa vir a ser decrescente, visto que em 2000 se acumulou um grande número de projectos, a referida taxa de compromissos dos dois primeiros anos indica que o montante total de incentivos previsto para o período 2000-2006 seja atingido e venha a ser necessário o seu reforço.

b) Pagamentos efectuados

O montante pago dos incentivos atribuídos no âmbito do SIPIE (de 27/06/2001 a 28/05/2002), registado na base de dados do POE até 18/06/2002, totalizou 6 milhões de contos. Parte desse montante assumiu a forma de adiantamento aos promotores, sem correspondência com as despesas por eles realizadas.

Dado que a despesa pública paga a título de adiantamentos ao promotor, sem correspondência com a despesa por eles realizada, não podia ser aceite pelas instâncias comunitárias para efeitos do reembolso, segundo o disposto no n.º 1 do art.º 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, foi alterada a norma de pagamentos dos incentivos aos beneficiários. Assim, para os contratos de incentivos celebrados após 31/12/2001, cessaram os adiantamentos, passando a ser pagos os incentivos como pagamentos intercalares e pagamento final, de acordo com a despesa realizada pelos promotores.

5.2.2.2 – Caracterização dos incentivos concedidos e dos projectos aprovados

a) Selectividade dos projectos

Como foi referido, as candidaturas são sujeitas a um processo de selecção tendo em conta critérios de elegibilidade e factores de pontuação da "valia económica" dos projectos.

No quadro seguinte indicam-se, para as candidaturas de 2000 e 2001 e respectivas fases, os projectos aprovados até 18/06/2002 e os não aprovados ou que tinham parecer de inelegibilidade da Unidade de Gestão, até 19/07/2002.

Quadro V.9 – Projectos de 2000 e de 2001 – Projectos apoiados e não apoiados (em 18/06/2002)

Fases de candidatura	Apoiados (1)	Não apoiados (2)	Total (3)	Taxa de aprovação (1)/(3)%
1.ª Fase/2000 (de 05-06-2000 a 02-10-2000)	1 928	3 216	5 144	37,5
2.ª Fase/2000 (de 03-10-2000 a 03-01-2001)	1 378	2 289	3 667	37,6
Total 2000	3 306	5 505	8 811	37,5
1.ª Fase/2001 (de 04-01-2001 a 30-04-2001)	743	1 356	2 099	35,4
2.ª Fase/2001 (de 01-05-2001 a 31-08-2001)	(a) 571	(a) 1 468	a) 2 039	a) 28,0
3.ª Fase/2001 (de 01-09-2001 a 02-01-2002)	(a) 277	(a) 807	a) 1 084	a) 25,5
Total 2001	(a) 1 591	(a) 3 631	a) 5 222	a) 30,5
TOTAL	(a) 4 897	(a) 9 136	a) 14 033	a) 34,9

(a) O processo de selecção das candidaturas da 2ª e da 3ª fase de 2001 ainda prosseguia à data a que se referem os dados.

Como evidencia o quadro anterior, o sistema instituído para a aprovação dos projectos torna o SIPIE bastante selectivo, tendo-se verificado uma taxa de aprovação de 37,5% para os projectos de 2000, que diminuiu para 35,4% na 1.ª fase de 2001. Embora sejam provisórios os dados referentes à 2.ª e 3.ª fases de 2001, os dados apontam para uma redução da taxa de aprovação para, respectivamente, 28,0% e 25,5%.

b) Motivos da exclusão das candidaturas

Relativamente às candidaturas não apoiadas, de 2000 e da 1.ª fase de 2001, indicam-se os motivos para a sua exclusão:

- ◆ projectos inelegíveis – por terem uma pontuação da valia económica (VE) inferior a 50 pontos, o que os tornava inelegíveis de acordo com a legislação regulamentadora do SIPIE então em vigor¹;
- ◆ projectos inelegíveis – por, embora tendo uma valia económica superior a 50 pontos, não cumprirem outras condições de elegibilidade previstas na legislação;
- ◆ projectos elegíveis mas não apoiados – isto é, embora tendo uma valia económica superior a 50 pontos e cumprindo as outras condições de elegibilidade, não foram seleccionados para apoio dado ter-se esgotado a verba orçamentada para o total dos incentivos, atribuída aos projectos

¹ Mais recentemente, para a fase única de candidatura de 2002, a pontuação mínima subiu para 60 pontos.



hierarquizados com maior pontuação da valia económica na sua fase de candidatura e na seguinte para a qual transitaram.

Quadro V.10 – Projectos não elegíveis e elegíveis não apoiados – por tipo

	VE < 50 pontos	VE ≥ 50 pontos mas não cumprindo outros critérios de elegibilidade	VE ≥ 50 pontos e elegíveis segundo outros critérios mas sem enquadramento orçamental	Total de projectos não apoiados
1ª Fase/2000	2 238	46	932	3 216
2ª Fase/2000	1 541	27	721	2 289
1ª Fase/2001	733	41	582	1 356
Total	4 512	114	2 235	6 861
Estrutura (%)	65,8	1,6	32,6	100

Como evidencia o quadro anterior, o principal motivo para a não concessão do apoio (em 65,8% dos casos) foi a obtenção de uma pontuação da valia económica (VE) inferior a 50 pontos, sendo a limitação da verba estabelecida para apoio a projectos elegíveis em cada fase responsável por cerca de 1/3 dos projectos não apoiados. Os outros motivos de inelegibilidade têm um peso residual (1,6%).

Refira-se que, relativamente às candidaturas das duas fases de 2000, as verbas inicialmente orçamentadas (8 milhões de contos e 4 milhões de contos) foram reforçadas em, respectivamente, 4,8 milhões de contos (+60%) e 7,5 milhões de contos (+187,5%), para permitir apoiar todos os projectos com valia económica igual ou superior a 65 pontos. A pontuação mínima dos projectos seleccionados nas sucessivas fases tem vindo a subir, pelo que não têm sido apoiados projectos transitados da fase anterior.

Reportando-se já a fases de candidatura posteriores, na sua resposta o IFT esclarece que:

"(...) embora seja verdade que, durante o ano de 2001, não foram aprovados projectos transitados de fases anteriores, (...) no âmbito da selecção dos projectos candidatos à 3.ª fase de 2001, acabaram por ser apoiados projectos transitados da 2.ª fase de 2001, uma vez que a Valia Económica daquela fase situou-se no que respeita à Zona I em 70,26, e, no que se refere à Zona II, em 77, valores estes inferiores aos da fase anterior."

c) Projectos aprovados – montantes e taxas de incentivo

Relativamente aos 4.897 projectos, de 2000 e 2001, aprovados até 18/06/2002, indica-se em seguida o total das despesas de investimento, as consideradas elegíveis para efeitos de apoio, o incentivo concedido e as proporções entre esses valores:

		(valores em contos)	Observações
(1)	N.º de projectos aprovados	4 897	
(2)	Total do investimento	107 562 366	
(3)	Valor médio	21 965	
(4)	Total do investimento elegível	89 854 000	
(5)	Valor médio	18 349	São elegíveis despesas de 3.007 a 30.072 contos
(6)	Taxa de elegibilidade das despesas (4)/(2) %	83,5%	
(7)	Total do incentivo	37 412 650	
(8)	Valor médio	7 640	
(9)	Taxa média de incentivo (7)/(4) %	41,6%	A taxa de incentivo era de 40%, com majorações
(10)	Taxa média das despesas públicas (7)/(2) %	34,8%	A taxa prevista é de 30%

Como evidencia o quadro e foi antes referido, o SIPIE destina-se a numerosos e pequenos projectos de investimento, isto é com despesas elegíveis entre 3.007 e 30.072 contos, tendo-se situado o valor médio das despesas elegíveis dos projectos aprovados em 18.349 contos.

A legislação regulamentadora do SIPIE define a natureza das despesas não elegíveis e, relativamente a algumas, o seu valor limite elegível e as condições que se devem verificar (por exemplo, a despesa com a construção de edifícios é elegível até ao limite de 25% do total do investimento elegível e desde que se destine às funções essenciais ao exercício da actividade). Nos projectos aprovados não foi considerado elegível 16,5% das despesas de investimento apresentadas pelos promotores.

Para os projectos de 2000 e 2001, a taxa de incentivo fixada na legislação foi de 40%, para projectos de promotores de sectores de actividade previstos no SIPIE, com uma majoração de 5% do incentivo no caso de o gestor do investimento ser "jovem empreendedor" ou "oriundo de uma empresa em reestruturação". Essa taxa pode ser inferior no caso de o mesmo promotor ter sido apoiado em anteriores projectos no âmbito do SIPIE ou de outros sistemas de incentivos sujeitos ao regime de auxílios de *minimis*¹, ou o projecto não se enquadrar nos sectores de actividade especificamente previstos para os incentivos do SIPIE (como é o caso do sector dos transportes). Como se indica no quadro, a taxa média de incentivo nos projectos desses anos foi de 41,6%.

O financiamento dos incentivos concedidos, até 18/06/2002, ascende a 28,1 milhões de contos pelo FEDER (75%) e a 9,4 milhões de contos pelo Orçamento do Estado (25%).

Como também evidencia o quadro anterior, a taxa média das despesas públicas para financiamento do custo total dos projectos foi de 34,8%, superior à taxa de 30% estabelecida no "Complemento de Programação do POE" para projectos SIPIE².

d) Projectos aprovados – por sectores

Relativamente aos 4.897 projectos aprovados, a sua distribuição por sectores de actividade e os correspondentes montantes de incentivo consta do quadro seguinte:

¹ Determina que o montante total de incentivos que o promotor pode receber não pode ser superior a 100.000 euros (20.048 contos) durante um período de três anos a partir da data da aprovação do primeiro projecto.

² Para as candidaturas de 2002, a taxa geral de incentivo baixou já de 40% para 30% (a que pode acrescer a referida majoração de 5% do incentivo e uma majoração adicional, também de 5%, no caso de projectos em "localizações prioritárias").



Actividades dos promotores	N.º	Estrutura (%)	Incentivo (contos)	Estrutura (%)
Indústria	1 035	21,1	10 033 705	26,8
Construção	387	7,9	3 315 264	8,9
Comércio	2 046	41,8	13 114 275	35,1
Alojamento e restauração	531	10,8	4 111 484	11,0
Transportes	72	1,5	552 900	1,5
Armazenagem; agências de viagens e turismo	67	1,4	488 445	1,3
Serviços prestados a empresas	696	14,2	5 245 624	14,0
Outros serviços colectivos, sociais e pessoais	63	1,3	550 953	1,4
Total	4 897	100,0	37 412 650	100,0

Conforme evidencia o quadro, a maior parte dos projectos (41,8%) respeitam ao sector do comércio, aos quais correspondeu 35,1% do incentivo atribuído. Com menor expressão seguem-se os projectos do sector da indústria (21,1% dos projectos e 26,8% do incentivo) e dos "serviços prestados a empresas" (cerca de 14% dos projectos e dos incentivos).

Os projectos do SIPIE geridos pelo IFT dizem respeito essencialmente ao sector do "alojamento e restauração" (cerca de 11% dos projectos e dos incentivos) e a "agências de viagens e turismo". A gestão dos projectos referentes às restantes actividades está atribuída ao IAPMEI.

e) Projectos aprovados – por regiões

No quadro seguinte indica-se a localização dos referidos projectos aprovados, por região NUTS II:

Localização	N.º	Estrutura (%)	Incentivo (contos)	Estrutura (%)
Norte	1 881	38,4	15 030 289	40,2
Centro	1 469	30,0	11 606 795	31,0
Lisboa e Vale do Tejo	1 012	20,7	7 338 194	19,6
Alentejo	316	6,5	2 051 280	5,5
Algarve	219	4,5	1 386 092	3,7
Total	4 897	100,0	37 412 650	100,0

Como evidencia o quadro, a região Norte concentra o maior número de projectos aprovados (38,4% a que correspondem 40,2% dos incentivos), seguida da região Centro (30,0% dos projectos e 31,0% dos incentivos).

De notar que os projectos localizados na região de Lisboa e Vale do Tejo representaram 20,7% dos projectos aprovados, aos quais correspondeu 19,6% dos incentivos concedidos. Esta última percentagem está significativamente acima da referida programação financeira estabelecida no "Complemento de Programação do POE", segundo a qual os incentivos concedidos aos projectos localizados nesta região não deverão ultrapassar 10,3% do total dos incentivos no âmbito do SIPIE.

Sobre esta questão note-se que o despacho do Ministro da Economia que fixa a dotação orçamental para os incentivos da fase única de candidaturas de 2002 limita já a 10% da dotação total a parcela a afectar à região de Lisboa e Vale do Tejo, o que irá reduzir o peso dos projectos localizados nesta região, podendo ser necessárias limitações adicionais nas fases seguintes.

5.2.3 – Análise e selecção das candidaturas

a) Determinação da valia económica do projecto

Para as candidaturas do período em análise (de 2000 e 2001), a fórmula de cálculo da valia económica (VE) dos projectos corresponde à ponderação dos seguintes critérios, cada um deles podendo ter uma pontuação de zero a 100 pontos, segundo as condições estabelecidas na legislação:

$$VE = 0,455 A1 + 0,21 A2 + 0,035 A3 + 0,15 B + 0,15 C$$

- A1 – investimento prioritário – relação entre o valor do investimento elegível considerado prioritário e o total do investimento elegível;
- A2 – localização prioritária – segundo o concelho onde se localiza o investimento;
- A3 – perfil do gestor do investimento – se é (ou não) "jovem empreendedor" (isto é, com idade entre os 18 e os 35 anos, detentor de pelo menos 50% do capital social ou em conjunto com outros jovens, e exercendo funções executivas) ou "trabalhador originário de empresa em reestruturação";
- B – criação de postos de trabalho – medida pela diferença entre o número de trabalhadores após a conclusão do projecto e o maior número de trabalhadores no final dos dois anos anteriores à candidatura;
- C – financiamento do projecto por capitais próprios – relação entre os capitais próprios para financiamento do projecto e o valor do investimento elegível, sendo esses capitais próprios constituídos por aumentos de capital e prestações suplementares e incluindo o valor dos capitais próprios que no ano pré-projecto exceda 40% do activo total líquido.

A "valia económica" é acrescida em 10% do valor obtido por aplicação da fórmula acima, no caso de empresas que apresentem resultados líquidos positivos em, pelo menos, dois dos três últimos exercícios.

Assim, a atribuição da pontuação máxima de 100 ao critério A1 (Investimento prioritário) representa 45,5 pontos na pontuação total da valia económica (50,05 pontos caso se verifique o referido acréscimo de 10%) e, de modo idêntico, para os restantes critérios.

Conforme foi referido no ponto 2.2.b), em 98,4% dos projectos não apoiados a exclusão deveu-se à pontuação da sua valia económica, quer por não atingirem a pontuação mínima que os tornava elegíveis (50 pontos), quer por, apesar de serem elegíveis, a verba orçamentada se ter esgotado com os incentivos concedidos aos projectos com uma pontuação superior. A pontuação da valia económica é, assim, uma questão central do funcionamento do SIPIE.

Como se verifica pelas suas definições, os critérios A2 (Localização prioritária) e B (Criação de postos de trabalho) são totalmente objectivos, sem interpretações distintas por cada técnico das entidades gestoras que procede à análise de cada candidatura. A confirmação, pelas entidades públicas intervenientes, do cumprimento das condições de atribuição das respectivas pontuações é feita após a conclusão do projecto: *a)* indirectamente, para todos os projectos concluídos, através dos relatórios de execução elaborados pela respectiva associação empresarial e *b)* directamente, para projectos seleccionados por amostragem, através de acções de verificação e de auditorias realizadas pelas entidades gestoras ou por auditores externos contratados para o efeito. Em regra, a verificação do cumprimento das condições de acesso e de pontuação dos diferentes critérios é feita após a conclusão dos projectos por essas duas vias, com excepção da comprovação, para todos os projectos, de algumas dessas condições através da documentação remetida pelos promotores para a celebração do contrato de concessão do incentivo, como se analisa adiante.



Relativamente ao critério A3 (Perfil do gestor do investimento) o parecer sobre se o gestor do investimento é (ou não) "jovem empreendedor" cabe a uma estrutura da Secretaria de Estado da Juventude (SEJ), para a determinação da pontuação desse critério (em 100 ou zero pontos) e a atribuição da referida majoração de 5% da taxa de incentivo. Os dados sobre a idade do gestor do investimento e se detém pelo menos 50% do capital social (por si ou em conjunto com outros sócios com idades entre os 18 e os 35 anos) constam, sem comprovação, do formulário de candidatura. Por outro lado, para a atribuição dos 100 pontos e da majoração, é também necessário que o gestor do investimento *"desempenhe funções executivas na empresa e as mantenha durante, pelo menos, dois anos após a conclusão do projecto, ficando impedido de desempenhar tarefa igual noutro projecto apoiado nesse período"*.

Segundo os dados obtidos, essa estrutura da SEJ tem solicitado, a partir da 1.^a fase de 2001, um número significativo de esclarecimentos complementares (cópias do bilhete de identidade, currículo do gestor do investimento e certidão de registo comercial da empresa promotora do projecto), tendo realizado algumas entrevistas para aferir se as referidas funções executivas são efectivas ou apenas nominais¹. Na legislação regulamentadora do SIPIE a solicitação de esclarecimentos complementares e a realização de entrevistas constituem uma faculdade utilizável mas não uma obrigatoriedade legal. Além da questão geral, adiante apreciada, da inexistência de comprovação documental dos dados apresentados pelo promotor no formulário de candidatura, relativamente a este critério em particular, considera-se que esse formulário deveria contemplar um campo para o currículo do gestor do investimento para permitir uma melhor apreciação pela referida estrutura da SEJ da necessidade de solicitar esclarecimentos complementares e/ou realizar a entrevista ao gestor do investimento.

Quanto ao critério A1 (relação investimento prioritário/investimento elegível), como se analisa nas alíneas seguintes, tem levado a interpretações diferentes relativamente a algumas despesas da mesma natureza, para distinguir as componentes do investimento prioritárias das elegíveis mas não prioritárias. No critério C (relação entre os capitais próprios e o investimento elegível) o seu denominador depende do investimento que for considerado elegível.

As Portarias regulamentadoras do SIPIE definem a tipologia das despesas elegíveis e, para algumas delas, as regras para a determinação do seu valor participável, bem como as despesas não elegíveis. Relativamente às despesas elegíveis a considerar como prioritárias, a legislação estabelece apenas, na generalidade, as áreas de investimento prioritário: organização e gestão; qualidade; ambiente, higiene e segurança; inovação tecnológica, incluindo racionalização energética. A distinção entre investimento elegível prioritário e não prioritário não existia nos sistemas de incentivos do QCA II, pelo que não havia experiência anterior.

A distinção entre o investimento elegível e não elegível e, no investimento elegível, a distinção entre prioritário e não prioritário é pedida aos próprios promotores no formulário de candidatura, sendo reapreciada pelo técnico da entidade gestora que procede à análise do projecto, tendo estas entidades vindo a definir critérios gerais que permitam uniformizar essa análise.

Como indica a fórmula de cálculo da valia económica, o critério A1 é o de maior peso, o que torna ainda mais necessária a aplicação de critérios uniformes para a distinção, no investimento elegível, daquele que é considerado prioritário. A pontuação deste critério, conforme o intervalo em que se situa

¹ Segundo a informação prestada por essa estrutura da SEJ (designada SAJE 2000), relativamente às candidaturas de 2000, não foram solicitados esclarecimentos nem realizadas entrevistas dado o prazo de cinco dias que lhe foi dado para a emissão de parecer sobre todas as candidaturas que foram disponibilizadas em bloco. Relativamente ao número de entrevistas de candidaturas de 2001, foram realizadas 50 na 1.^a fase (em 1063 candidaturas para a emissão desse parecer), 52 na 2.^a fase (em 1015 candidaturas) e 125 na 3.^a fase (em 833 candidaturas).

a referida relação, pode ser de 0, 25, 50, 75 ou 100 pontos, sendo esta última atribuída quando seja considerado prioritário pelo menos 60% do investimento elegível¹.

Note-se que podem ser distintas as consequências de:

- a) *Considerar não elegível parte das despesas indicadas pelo promotor como elegíveis* – visto que pode melhorar a pontuação do critério C (novos capitais próprios/investimento elegível) e do critério A1 (investimento prioritário/investimento elegível) e, portanto, da pontuação total da valia económica. A melhoria da pontuação da valia económica pode ter como consequência que o projecto seja seleccionado para apoio, embora com um menor valor de incentivo, visto não serem apoiadas despesas excluídas por inelegíveis²;
- b) *Considerar não prioritárias parte das despesas indicadas pelo promotor como prioritárias* – visto que pode implicar uma menor pontuação do critério A1 (o de maior ponderação no total) e, portanto, da pontuação total da valia económica. Como consequência, o projecto embora elegível pode não vir a ser seleccionado para apoio, isto é, não são apoiadas quaisquer despesas elegíveis.

b) Despesas não directamente identificáveis com a tipologia estabelecida pelas entidades gestoras sobre as despesas prioritárias

Nos projectos analisados na auditoria, quando as rubricas do investimento ou as suas componentes não eram, pela sua designação ou descrição, directamente identificáveis com a tipologia estabelecida nas orientações das entidades gestoras sobre a distinção entre despesas elegíveis e prioritárias, a equipa de auditoria (com formação exclusivamente na área de economia ou gestão), não pôde tirar conclusões sobre a correcta aplicação dessas orientações.

Estão neste caso, em projectos cuja gestão está atribuída ao IAPMEI, as máquinas e equipamentos de tipologia "*Sistemas e/ou equipamentos inovadores técnica e/ou tecnologicamente no contexto do sector/subsector que melhorem significativamente a produtividade e eficiência (incluindo upgrading)*", relativamente aos quais, como lhes competia, os promotores no formulário de candidatura elogiavam as suas características e destacavam os efeitos na produtividade e eficiência.

Se, eventualmente, os técnicos do IAPMEI que analisaram as candidaturas e que não apresentam documentação anexa, nomeadamente, estudos e documentação técnica, tiveram idênticas dúvidas e as esclareceram junto dos promotores, dos processos analisados não constam elementos comprovativos dessas diligências.

Saliente-se que o prazo para a análise das candidaturas pelas entidades gestoras é de 45 dias úteis (após o encerramento de cada fase), sendo de 10 dias o prazo para os esclarecimentos solicitados aos promotores, o que interrompe aquele prazo. Contudo, dada a necessidade da conclusão da análise de todos projectos elegíveis de cada fase nesse prazo, para permitir a sua hierarquização segundo a valia económica, não existe grande margem para a solicitação de um elevado número de esclarecimentos.

¹ Refira-se que, para as candidaturas de 2002, o anterior critério A2 (Localização prioritária), que tinha um factor de ponderação de 0,21, deixou de entrar na fórmula de cálculo da valia económica, tendo a ponderação do critério A1 aumentado para 0,63 e a do critério "Perfil do gestor do investimento" para 0,07. Assim uma pontuação de 100 do critério A1 passou a representar 63 pontos no total da valia económica (anteriormente 45,5 pontos), a que pode acrescer os referidos 10%.

² A mesma razão implica que, para o cálculo da valia económica após a conclusão do projecto, deva ser verificado se o promotor realizou outras despesas necessárias ao projecto e elegíveis e que não incluiu no projecto.



Nas alíneas seguintes analisam-se alguns tipos de despesas relativamente às quais se verificou desconformidade com as referidas orientações gerais das entidades gestoras actualmente em vigor.

c) Despesas prioritárias com o técnico oficial de contas ou revisor oficial de contas

Como foi referido, compete ao técnico oficial de contas (TOC) da empresa ou revisor oficial de contas (ROC) validar (confirmar) as despesas realizadas do projecto apresentadas pelo promotor e a sua contabilização, bem como a evidência nas demonstrações financeiras do incentivo recebido e do financiamento do projecto. Constitui orientação das entidades gestoras acordadas com o GGPOE que, quando a despesa com o TOC/ROC não tenha sido incluída pelo promotor no formulário de candidatura deve ser adicionada pelo técnico que analisa a candidatura, até ao montante de 250 contos, como despesa elegível e prioritária, desde que o investimento elegível não venha a ultrapassar o limite de 30.072 contos e não afecte a valia económica, isto é, não se altere a pontuação dos critérios A1 (Investimento prioritário) e C (Contributo para a consolidação financeira).

Nos projectos examinados na auditoria, verificou-se que na análise das candidaturas não houve uniformidade de critérios em relação à inclusão de montantes para essa despesa.

Sobre esta questão refere o IFT na sua resposta ter "(...) aplicado aquela orientação de modo uniforme e constante a todas as candidaturas (...)", apesar de num dos 14 processos, da sua responsabilidade, examinados na auditoria se ter verificado que essa orientação não foi aplicada.

Além dos aspectos da não aplicação de critérios uniformes pelas entidades gestoras na consideração como despesas elegíveis e prioritárias das despesas com TOC/ROC, até 250 contos, quando o promotor não indique qualquer despesa ou indique um valor menor, essa orientação levanta uma questão de carácter geral.

Com efeito, a legislação regulamentadora do SIPIE é clara quanto à elegibilidade de despesas com TOC/ROC, embora não estabeleça limite para o seu valor elegível, o que se considera necessário. Assim, se o promotor não apresenta essas despesas é de presumir que, por algum motivo, não incorre neste tipo de custo (o contrato com o TOC da empresa pode incluir, de forma genérica, a prestação deste tipo de serviços, ou o TOC pode fazer parte dos quadros da empresa) e, se inclui um valor inferior a 250 contos, o promotor saberá qual é a despesa efectiva envolvida. Assim, não se afigura correcta a orientação adoptada quanto a essas despesas.

Na sua resposta o GGPOE refere que:

"Para além de ser reconhecida a pertinência da questão de carácter geral (...) o montante de 250 contos é, de acordo com os elementos conhecidos pelo GGPOE, manifestamente excessivo para o volume de trabalho em causa, pelo que serão emitidas orientações no sentido de serem corrigidas as práticas mencionadas (...)."

d) Obras de adaptação e remodelação de instalações (IAPMEI)

De acordo com a legislação regulamentadora e as referidas orientações do IAPMEI estes investimentos são elegíveis na totalidade desde que relacionados com o exercício da actividade (não prioritários) ou se destinem a melhorar as condições de segurança, higiene e saúde (prioritários).

Nos projectos analisados esta distinção foi efectuada sempre que a descrição das obras permitia identificar a natureza prioritária da despesa. As restantes despesas foram consideradas elegíveis mas não prioritárias.

e) Obras de adaptação e remodelação de instalações destinadas a melhorar as condições de segurança, higiene e saúde. Aquisição de equipamentos sociais que o promotor seja obrigado a possuir por determinação legal (IAPMEI)

De acordo com a legislação regulamentadora do SIPIE essas despesas são elegíveis. Segundo as orientações do IAPMEI ao nível das instalações sociais fixas (gabinete médico, cantinas, balneários) os equipamentos consideram-se investimentos prioritários e as obras, construção e mobiliário investimento elegível não prioritário.

Num dos projectos analisados, que contemplava 3.000 contos de investimento em construção e equipamentos sociais obrigatórios (balneário/sanitários/vestiários), esse valor foi considerado no seu todo elegível e prioritário, apesar de o promotor não indicar no formulário de candidatura o valor correspondente às várias componentes, que permitisse distinguir o investimento prioritário e o não prioritário.

f) Despesas de remodelação (IFT)

Também em projectos, da responsabilidade do IFT, envolvendo despesas de remodelação e reclamos luminosos, não foram aplicadas uniformemente as orientações estabelecidas para a distinção entre despesas prioritárias e não prioritárias.

g) Aquisição de mobiliário e outros equipamentos

A Portaria regulamentadora do SIPIE estabelece que não é elegível a despesa com a aquisição de mobiliário e outros equipamentos, não directamente ligados às funções essenciais da actividade. Para estabelecer essa distinção, o IAPMEI definiu orientações para sectores específicos de actividade.

Nos projectos analisados verificou-se que não foram utilizados critérios uniformes para a classificação como elegíveis ou prioritários, de mobiliário de escritório e outro, bem como equipamento de ar condicionado, devendo ser definidas e aplicadas regras mais precisas.

h) Conclusão geral sobre a distinção entre investimento elegível prioritário e não prioritário

A distinção, nas despesas elegíveis, entre prioritárias e não prioritárias, levanta importantes questões, visto que a pontuação do sub critério A1 (Investimento prioritário) é decisiva na pontuação da valia económica.

Desde logo, os critérios de distinção devem ser definidos e aplicados com rigor, o que evidencia a importância das orientações que vêm sendo estabelecidas pelas entidades gestoras nessa matéria.

Na sua resposta o GGPOE menciona que:

"Tanto em relação ao IAPMEI quanto ao IFT vai ser recomendada especial atenção na apreciação dos pedidos de pagamento de incentivo de forma a ser adequadamente classificadas as despesas elegíveis."



Salienta-se que a aplicação rigorosa de critérios para distinguir as despesas elegíveis e, nestas, as prioritárias das não prioritárias, deve incidir, quer na fase de análise das candidaturas, quer na fase de apreciação dos pedidos de pagamento dos incentivos após a conclusão dos projectos.

Observa-se que em projectos analisados, referentes a reclamações apresentadas por promotores às entidades gestoras por não lhe terem sido consideradas como prioritárias determinadas despesas, os reclamantes identificavam projectos em que tais despesas foram consideradas prioritárias.

Esta situação deve-se ao conhecimento dos critérios de classificação das despesas empregues pelas entidades gestoras, sobretudo por consultores que tenham acesso aos quadros discriminados das despesas elegíveis/prioritárias de diferentes projectos, que são remetidos aos respectivos promotores pelas entidades gestoras quando comunicam a decisão da tutela ou o parecer da Unidade de Gestão para, querendo, apresentarem alegações contrárias.

Esse conhecimento permitirá incluir no projecto despesas prioritárias que representem pelo menos 60% das despesas elegíveis, isto é, obter a pontuação máxima do critério A1 (Investimento prioritário), sobretudo no caso de empresas já existentes, relativamente às quais não é geralmente possível identificar como constituindo despesas que deveriam estar incluídas no projecto outros investimentos realizados antes da candidatura ou no período da sua realização.

Esse conhecimento não está acessível aos promotores que, sem consultores, elaborem e apresentem a sua candidatura, visto que a Portaria regulamentadora do SIPIE apenas refere as áreas de investimento prioritário, sem discriminação da tipologia dos investimentos prioritários em cada área ou para sectores específicos.

Assim, considera-se que deverão ser publicadas, em Portaria que altere o actual regulamento do SIPIE, as referidas orientações já estabelecidas pelas entidades gestoras sobre a tipologia dos investimentos prioritários em cada área e sectores específicos. Considera-se que essa tipologia específica melhor os investimentos elegíveis considerados prioritários e permite melhores condições de igualdade dos promotores no acesso aos incentivos do SIPIE.

Na sua resposta o GGPOE menciona que:

"No âmbito da reformulação do Programa, em curso, será proposta a recomendação feita no relato de auditoria em apreço no sentido da regulamentação ser explícita quanto à classificação dos investimentos."

i) Conclusão sobre a não apresentação de documentação comprovativa dos dados do formulário de candidatura

Como já foi referido, relativamente aos projectos apoiados, na altura da celebração do contrato de concessão do incentivo é solicitada documentação ao promotor para a confirmação, pela respectiva entidade gestora, de algumas das condições de elegibilidade e de alguns dados que constam do formulário de candidatura. A confirmação de outros elementos do formulário da candidatura é efectuada, para todos os projectos, indirectamente através dos relatórios da respectiva associação empresarial e da certificação das despesas realizadas do investimento e do seu financiamento pelo TOC/ROC e, por amostragem, através das acções de verificação e auditorias realizadas pelas entidades gestoras ou por auditores externos.

Nesta situação inclui-se, por exemplo, tratando-se de empresa existente, a confirmação de que o promotor obteve resultados líquidos positivos em, pelo menos, dois dos três anos anteriores à

candidatura – a que corresponde uma majoração da valia económica do projecto em 10% da pontuação obtida por aplicação da fórmula referida – visto que o promotor não remete à entidade gestora os modelos do IRC/IRS desses três anos, habitualmente utilizados para confirmação dos resultados líquidos, ou outro documento comprovativo. Além disso, ter situação líquida positiva no ano anterior à candidatura constitui uma condição de elegibilidade do promotor.

A apresentação de formulários de candidatura em suporte informático, sem os anexos constituídos pela documentação comprovativa, tem a vantagem de libertar as entidades gestoras do exame dessa documentação, permitindo prazos mais curtos de análise das candidaturas.

As desvantagens devem ser devidamente ponderadas, 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, como seja, estudos ou memórias descritivas do projecto, documentação técnica sobre as máquinas e equipamentos, orçamentos e facturas pró-forma.

Estes elementos permitiriam uma melhor análise dos projectos quanto à sua coerência e objectivos, quanto à distinção entre as despesas elegíveis e não elegíveis e quanto ao enquadramento das despesas elegíveis nas áreas prioritárias, nos casos em que seja insuficiente, no formulário de candidatura, a descrição de rubricas e a caracterização do investimento e das suas componentes.

Como foi referido no ponto 1, relativamente aos projectos seleccionados para apoio, para a celebração do contrato de incentivos os promotores devem apresentar apenas parte da documentação (distinta para cada entidade gestora) comprovativa do cumprimento das condições de acesso e justificativa da pontuação da valia económica.

Sobre as questões suscitadas, o GGPOE na sua resposta refere que:

"A constatação de eventuais desvantagens na não verificação de todas as condições de elegibilidade do promotor, prévia ao contrato, vai ao encontro das conclusões deste Gabinete, pelo que, no âmbito da reformulação do Programa, em curso, será proposto que a verificação de todas as condições de elegibilidade do promotor seja feita antes da assinatura do contrato de concessão de incentivos.

Por outro lado, as diferenças de procedimento constatadas entre o IAPMEI e o IFT, no período antecedente à celebração do contrato, no que concerne à comprovação das condições de elegibilidade pré-projecto dos promotores, havia já sido detectada por este Gabinete estando em curso o processo para a harmonização de procedimentos e para a recuperação de verificações não efectuadas pelo IAPMEI."

j) Cumprimento dos prazos para a análise das candidaturas pelas entidades gestoras e de parecer pela Unidade de Gestão. Reapreciação dos projectos por alegações contrárias dos promotores

A legislação regulamentadora do SIPIE estabelece um prazo de 45 dias úteis, após o encerramento da respectiva fase de candidatura, para a análise dos projectos pela entidade de gestora e de 15 dias úteis para o parecer da Unidade de Gestão, totalizando 60 dias úteis. Neste prazo está compreendido o parecer pela referida estrutura da Secretaria de Estado da Juventude¹ e a obtenção de esclarecimentos complementares pelas entidades gestoras. Dado que as candidaturas se concentram nos últimos dias de

¹ Ao contrário do que sucedeu nas duas fases de 2000, a referida estrutura da Secretaria de Estado da Juventude, passou a aceder ao sistema de informação do POE, sendo-lhe disponibilizadas as candidaturas à medida que vão sendo apresentadas pelos promotores e registando nesse sistema o seu parecer, no prazo de 20 dias após o encerramento da fase de candidatura.



cada fase, o prazo médio disponível para a análise das candidaturas e parecer não foi significativamente superior ao referido.

O parecer da Unidade de Gestão é tomado numa reunião principal, relativamente à maioria dos projectos de cada fase, e em reuniões para emitir parecer relativamente a casos particulares que ficaram pendentes. Segue-se a homologação do parecer pelo Secretário de Estado que tutela a área a que correspondem as actividades económicas dos promotores e, relativamente aos projectos cujos gestores do investimento sejam "jovens empreendedores", também a homologação pelo Secretário de Estado da Juventude.

Os pareceres da UG e a decisão de homologação dos projectos seleccionados para apoio são comunicados à entidade gestora, para que proceda à notificação dos promotores (para, querendo, apresentarem alegações contrárias, excluindo os projectos elegíveis que transitam para a fase seguinte) e à celebração do contrato de concessão de incentivos.

No quadro seguinte compara-se o prazo estabelecido na legislação (60 dias úteis) – desde o fim da fase de candidatura até à emissão do parecer da Unidade de Gestão – com o prazo efectivo, bem como o prazo decorrido (em dias úteis) para a homologação pela tutela dos pareceres da UG relativamente aos projectos de cada fase que foram seleccionados para apoio nessa fase¹:

Quadro V.11 – Prazos de análise dos projectos e de parecer da UG e prazos da homologação pela tutela

Fase	Data de encerramento da fase	Data estabelecida para o parecer da UG (em 60 dias úteis)	Data efectiva do parecer da UG	Dias úteis além da data estabelecida	Data da homologação pela tutela	Dias úteis para a homologação
1.ª Fase/2000	02-10-2000	04-01-2001	16-01-2001	8	07-02-2001	16
2.ª Fase/2000	03-01-2001	29-03-2001	12-04-2001	10	17-05-2001	22
1.ª Fase/2001	30-04-2001	25-07-2001	12-09-2001	34	25-11-2001	49
2.ª Fase/2001	31-08-2001	28-11-2001	18-12-2001	14	06-02-2002	32
3.ª Fase/2001	02-01-2002	28-03-2002	18-04-2002	14	29-05-2002	26

Como evidencia o quadro anterior, com excepção dos projectos relativos à 1.ª fase de 2001 (eventualmente afectada pelo período de férias), nos restantes não se verificou um atraso significativo na análise dos projectos pelas entidades gestoras e emissão do parecer pela Unidade de Gestão, em relação aos prazos estabelecidos na legislação regulamentadora do SIPIE, tendo em conta o elevado número de projectos. Como foi referido, nas duas fases de candidatura de 2000, a atribuição da pontuação do critério A3 (Perfil do gestor do investimento) e da majoração do incentivo limitou-se aos dados indicados na candidatura.

Embora não estejam estabelecidos prazos para a homologação pela(s) tutela(s) dos pareceres da Unidade de Gestão, como indica o quadro, essa homologação introduziu por vezes atrasos significativos em todo o processo.

Relativamente ao prazo que vai desde a homologação pela(s) tutela(s) da concessão do incentivo até a notificação dessa decisão ao promotor, de acordo com uma amostra dos processos examinados, verificou-se que em média demorou 51 dias corridos (54 e 41 dias para projectos do IAPMEI e do IFT, respectivamente).

¹ Exclui, assim, a aprovação de projectos em resultado da sua reapreciação por alegações contrárias apresentadas pelo promotor.

Para os projectos aprovados segue-se o processo de contratação dos incentivos, tendo-se verificado relativamente ao universo dos projectos contratados até 10/09/2002 que, entre a data da homologação e a da contratação (prazo que integra já o período da notificação), decorreram em média 133 dias corridos (135 dias e 122 dias para projectos do IAPMEI e do IFT, respectivamente).

Os prazos excessivos para a notificação das decisões e de contratação comprometem a boa execução do SIPIE.

Na sua resposta o IFT concorda "*(...) ser manifesto que o tempo decorrido entre a homologação e a efectiva contratação se afigura excessivo*", referindo que "*(...) irão ser tomadas as medidas necessárias para que, relativamente à 1.ª fase de 2002 (...) o processo de contratação se efective de forma mais expedita (...)*".

Os pareceres da Unidade de Gestão considerando os projectos inelegíveis ou, sendo elegíveis, não tendo sido seleccionados na fase seguinte de candidatura para a qual transitaram por falta de enquadramento orçamental, bem como a homologação pela tutela relativamente aos projectos apoiados, são notificadas aos promotores para, querendo, apresentarem alegações contrárias, no prazo de 10 dias. As alegações contrárias implicam a reapreciação do projecto pela entidade gestora e um parecer final da Unidade de Gestão, que segue para homologação.

Verificou-se que foi superior a 320 dias corridos o prazo de reapreciação dos projectos em resultado de alegações contrárias dos promotores, ou seja, o período decorrido entre a data do primeiro parecer da Unidade de Gestão e o seu parecer final (excluindo já os projectos elegíveis de cada fase que transitaram para a fase seguinte, relativamente aos quais esse período é maior). Tratando-se de prazos médios, foram frequentes as situações em que essa reapreciação se situou entre 18 meses e dois anos. Esses prazos médios foram superiores no caso do IAPMEI, que também gere um maior número de projectos.

A situação de grande atraso na reapreciação das alegações contrárias, com um prejuízo mais significativo no caso de promotores de projectos inicialmente não apoiados aos quais venha a ser reconhecida razão relativamente às suas alegações contrárias e concedido o incentivo, compromete o bom funcionamento do SIPIE e deverá ser corrigida.

Verifica-se que neste processo foi dada prioridade à análise das candidaturas, que tem um prazo fixado na legislação, em detrimento da reapreciação das alegações contrárias, para as quais não foi fixado prazo.

A prioridade da análise das candidaturas, em detrimento da reapreciação das alegações contrárias, decorreu também da continuidade das candidaturas, visto que, como evidenciam as datas das fases do quadro do ponto 2.2 a), as candidaturas foram contínuas nas duas fases de 2000 e nas três de 2001, isto é, de 5/06/2000 a 2/01/2002, bem como a sua análise e selecção. Relativamente à única fase de candidatura de 2002, decorreu já um prazo considerável entre a data da sua abertura (25/07/2002) e o fim da fase anterior (2/01/2002).

Uma vez que a existência de fases de candidatura introduz maior flexibilidade na gestão do SIPIE, a abertura de novas fases deve ter em atenção as situações de atraso relativamente a reapreciações de alegações dos promotores relativas a fases anteriores.



Na sua resposta, o IAPMEI justifica os atrasos verificados pelos seguintes motivos:

- "- Elevado número de candidaturas 4.779 na 1ª fase e 3.191 na 2ª fase do SIPIE;*
- Dificuldades iniciais na implementação do Sistema de Informação de Gestão do IAPMEI;*
- Prioridade dada à análise de candidaturas com prejuízo da reapreciação das alegações contrárias;*
- Diferenciação dos prazos de homologação consoante os sectores de actividade das candidaturas (comércio, indústria, serviços, etc);*
- As notificações aos promotores das candidaturas na 1ª e 2ª fases foram efectuadas em conjunto, o que significou um maior atraso para as candidaturas da 1ª fase;*
- Necessidade de cumprir prazos para a análise face à hierarquização das candidaturas em cada uma das fases, o que implica que as candidaturas entradas no início da fase têm um período de análise e decisão muito mais longo que as que entram no final."*

Aquele Instituto refere ainda que *"O facto de em 2002 ter havido apenas uma fase do SIPIE, que decorreu entre Setembro e Novembro, contribuiu para a recuperação dos atrasos apontados, pelo que a situação se pode considerar, actualmente, normalizada."*

O IFT na sua resposta refere que vão ser tomadas as medidas necessárias para que o tratamento dos projectos não elegíveis se efective de forma mais expedita, acrescentando *"(...) que foi já possível ao IFT concluir, praticamente, a reanálise de todas as candidaturas não elegíveis de fases anteriores."*

5.2.4 – Controlo e acompanhamento da execução dos projectos. Pagamento dos incentivos

a) Declaração do técnico oficial de contas da empresa ou do revisor oficial de contas

Na sua declaração o ROC/TOC confirma (excepto quanto às situações listadas no "mapa síntese das anomalias") que o "mapa de despesas de investimento" apresentado pelo promotor para efeitos de pagamento do incentivo satisfaz os requisitos exigidos e que as despesas e os incentivos se encontram contabilizados de acordo com o POC. Além disso, confirma também que o "mapa de financiamento do projecto" reúne os requisitos exigidos, que inclui, designadamente, a realização de capitais próprios (aumentos de capital e prestações suplementares de capital) para financiamento do projecto.

Para o pedido de pagamento final (ou único), esse "mapa de despesas de investimento" do promotor e a declaração do TOC/ROC são enviados pelo promotor à respectiva associação empresarial, para que proceda à verificação física do investimento realizado.

Nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores têm sido detectadas algumas anomalias, designadamente descontos em facturas e notas de crédito não relevados nos "mapas de despesa de investimento" certificados pelo TOC/ROC, situações que são comunicadas ao promotor para que as corrija. Segundo a informação prestada pelos responsáveis do IAPMEI, essas situações têm também sido comunicadas à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, com as quais foram celebrados acordos de colaboração para que alertem os seus membros, o que tem vindo a ser feito.

Na sua resposta o GGPOE precisou que:

"(...) também através das acções de controlo promovidas pelo GGPOE, foram detectadas anomalias e irregularidades nas validações efectuadas, normalmente por TOC. Foi já transmitida à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (e à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas) a tipologia das situações detectadas assim como iniciado trabalho no âmbito da articulação com o GGPOE com vista a promover junto dos TOC o aumento da visibilidade das orientações dadas, o reforço da consciência da importância de um correcto trabalho de validação e o reforço da noção da responsabilidade associada a tal validação.

Naturalmente, as situações correspondentes a irregularidades com expressão financeira serão adequadamente tratadas, estando equacionada a participação à Câmara (ou à Ordem) e, nos casos que o justifiquem, ao Ministério Público."

b) Relatórios das associações empresariais

No âmbito do procedimento por "escolha limitada", ao abrigo do n.º 2 do art.º 10.º da Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto (regulamenta a implementação das parcerias e iniciativas públicas, no quadro do POE), foram seleccionadas e credenciadas várias associações/grupos de associações para prestar informações e apoiar os promotores das candidaturas ao SIPIE, *"(...) através de um acompanhamento adequado da execução dos projectos de candidatura aprovados e verificação da realização dos respectivos investimentos"*.

O pagamento das despesas das associações com o acompanhamento e verificação física dos projectos, bem como o controlo do cumprimento das suas obrigações, enquadra-se no âmbito do Projecto de Iniciativa Pública, designado por *"As associações empresariais no apoio às micro e pequenas empresas – SIPIE"*, apresentado pelo IAPMEI e o IFT no quadro do instrumento do POE designado "Parcerias e Iniciativas Públicas" da Medida 3.3 b) – "Apoiar o Associativismo e a Informação Empresarial - Parcerias e Iniciativas Públicas no apoio à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME"¹.

As obrigações das entidades gestoras e das associações constam de *"contratos programa de colaboração institucional"*. Às entidades gestoras, além do pagamento, cabe designadamente, proporcionar informação específica às associações (nomeadamente quanto às metodologias de acompanhamento e de apoio aos promotores e aos procedimentos a seguir para a verificação dos projectos) e aprovar os relatórios de verificação elaborados pelas associações. Sobre a parte metodológica e dos procedimentos que devem seguir relativamente ao apoio técnico aos promotores e à elaboração dos relatórios dos projectos, foi elaborado, pelo IAPMEI, um "Manual das Associações – SIPIE". Deste Manual consta também a obrigação da entidade gestora informar a associação da assinatura dos contratos de incentivos (referentes aos projectos cujo acompanhamento lhe tenha sido atribuído por indicação dos promotores), sendo simultaneamente fornecidos cópia do Contrato de Concessão de Incentivos e o "mapa de classificação do investimento", para melhor conhecimento das condições de aprovação da candidatura.

¹ O pagamento às associações, destinado a suportar os custos inerentes à realização das tarefas de acompanhamento e verificação física dos projectos do SIPIE, tem o valor fixo de 150 contos por projecto, pago em duas tranches iguais de 50%, uma primeira após a assinatura do contrato relativo ao projecto a acompanhar e a outra após a aceitação do relatório de execução, devendo a associação comprovar as correspondentes despesas. Embora esses pagamentos sejam efectuados por conta da Medida 3.3, constituem despesas com o funcionamento do SIPIE (para os referidos 4897 projectos aprovados, até 18/06/2002, representam um encargo adicional de 734,6 milhares de contos).



Quanto aos relatórios a apresentar pela respectiva associação, o Contrato Programa estabelece que devem ser elaborados e remetidos à entidade gestora: *Relatórios de Progresso* semestrais (em Junho e Dezembro), relativamente a cada projecto ao longo da sua execução; *Relatório de Execução do Projecto*, após a conclusão do investimento; excepcionalmente, sempre que a situação o exija, por iniciativa própria ou a pedido da entidade gestora, poderão ser efectuados relatórios de acompanhamento, fora do período previsto.

A associação está também obrigada a informar a entidade gestora de problemas e anomalias que estejam a verificar-se na implementação dos projectos, que configurem situações de incumprimento. Relativamente aos projectos concluídos cujos processos foram examinados na auditoria, em todos constava o respectivo relatório de execução do projecto, no qual a associação, para além de indicar a verificação física dos investimentos e respectivos desvios, fazia referência ao cumprimento das condições de acesso e de eventuais condicionantes estabelecidas na aprovação do projecto.

Quanto aos relatórios de progresso, nos 13 processos da responsabilidade do IFT examinados na auditoria, constatou-se que estavam em falta em relação a 6, tendo o Instituto enviado ofícios às associações em falta, no sentido de remeterem os respectivos relatórios de progresso, sob pena de não proceder ao pagamento das despesas que a respectiva associação tivesse com a execução das tarefas que lhe estão cometidas. Relativamente a todos projectos geridos pelo IAPMEI, a informação prestada pelo Instituto indica um elevado número de relatórios de progresso remetidos pelas associações/agrupamentos de associações fora do prazo estabelecido e que 10 associações/agrupamentos de associações não os apresentaram.

A exigência desses relatórios de progresso é reforçada pelo facto de os incentivos concedidos constituírem verbas cativas do orçamento do SIPIE, pelo que as situações de incumprimento devem ser detectadas numa fase precoce para permitir, em casos de incumprimento ou de desistência, descativar os respectivos montantes.

Foi também solicitada ao IAPMEI informação de natureza estatística sobre as anomalias da responsabilidade das associações empresariais verificadas no decurso de 112 auditorias realizadas pelo Instituto, adiante referidas, que indicam: a) em 60% das auditorias realizadas, anomalias por deficiente verificação física dos investimentos (o que abrange o não cancelamento dos comprovantes das despesas do investimento com o carimbo identificativo do investimento ter sido apoiado pelo SIPIE; relatórios omissos quanto a alteração dos investimentos previstos, equipamentos inexistentes, falta de licenciamento para o exercício da actividade e a deslocalização do investimento); b) em 48% das auditorias, a deficiente organização do dossier do projecto; c) em 6% das auditorias, a deficiente verificação da criação líquida de postos de trabalho.

O regulamento do procedimento para a "escolha limitada" das associações actualmente credenciadas para o acompanhamento e a verificação dos projectos do SIPIE estabelece que, de dois em dois anos, será aberto novo procedimento para a actualização das associações a credenciar. Assim, nesse quadro, em 2003, essa experiência deverá ser 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.

Na sua resposta o IAPMEI informa que:

"Através das auditorias complementares efectuadas pelo Instituto, bem como das auditorias realizadas pelo GGPOE-FC, já haviam sido retiradas as mesmas conclusões agora apuradas pelo Tribunal de Contas. É preocupação do IAPMEI a regularização das mesmas, que passará por dar mais formação às Associações, evitando-se a eventual rescisão dos contratos celebrados com algumas ou a sua não inclusão em futuros protocolos a estabelecer. Foram entretanto, verificados incidentes com duas Associações para as quais o IAPMEI irá propor a rescisão dos respectivos contratos e a devolução dos adiantamentos, entretanto recebidos.

Acréscita que, face à escassez de recursos humanos existentes no IAPMEI, o recurso às Associações foi a solução encontrada para executar a verificação de tão elevado número de projectos."

c) Alterações e ajustamentos aos projectos

Relativamente a alterações e ajustamentos dos projectos, em relação ao que constava das candidaturas, nos projectos concluídos examinados e com o incentivo pago, verificaram-se as seguintes situações:

c.1) Ajustamentos à configuração do investimento

Nos projectos concluídos examinados, as alterações à configuração do investimento foram mínimas e não afectaram a sua valia económica, o que também se explica por se tratar de candidaturas de 2000, relativamente às quais eram elegíveis as despesas realizadas após 1/07/99, pelo que grande parte dos investimentos já estavam realizados à data da candidatura. As compensações entre rubricas, isto é, a aceitação em rubricas do investimento de valores de despesas maiores em relação ao previsto na candidatura, por compensação em outras rubricas em que se verificou a situação inversa, sem aumentar o total das despesas elegíveis aprovado, não teve influência na valia económica dos projectos.

Salienta-se o caso particular de um projecto no qual o promotor não indicou na candidatura despesas com o TOC, tendo sido adicionada uma verba para esse efeito na análise da candidatura, situação já referida no ponto 3. c). Concluído o projecto e não tendo o promotor apresentado despesas com o TOC, a associação empresarial propôs, no relatório de execução do projecto, a compensação de parte do valor dessa rubrica com o valor de aquisição de um fax que não estava incluído na candidatura, o que foi aceite pela entidade gestora (IAPMEI). Dado que em regra são aceites algumas compensações de despesas entre rubricas, esta situação vem confirmar dever ser revista a orientação referida no ponto 3 c) quanto a adicionar na análise da candidatura um valor, até 250 contos, para despesas com o TOC/ROC.

c.2) Alterações à calendarização prevista e ao prazo máximo para a realização do investimento

Constitui uma condição de elegibilidade que o projecto seja executado no prazo máximo de dois anos, contados a partir da data de realização do primeiro investimento (primeira factura), com excepção dos projectos transitados. Nos projectos concluídos examinados, sempre que o referido prazo de dois anos foi ultrapassado, foi solicitada e justificada pelo promotor a prorrogação desse prazo, o que foi concedido pela entidade gestora. Relativamente aos projectos transitados, no que respeita à contagem do prazo para a realização do investimento, verificou-se que as entidades gestoras adoptaram diferentes critérios. Assim, para esses projectos, de acordo com os respectivos manuais de procedimentos, o IAPMEI considerou como data limite de conclusão do investimento o dia 31/12/2001, enquanto que o IFT considerou que esse prazo de dois anos poderia ser contado a partir da



data de entrada da candidatura, o que foi confirmado pelo GGPOE na sua resposta, donde resultam diferentes prazos para a conclusão dos projectos, quando deveriam ser uniformes.

O IAPMEI refere, na sua resposta: "*No caso de projectos transitados, foi definido como data máxima de execução para a 1ª fase, o final de Setembro de 2002 e para a 2ª fase, o final de Dezembro de 2002*", o que significa uma alteração posterior das suas orientações internas¹, mas que continua a não corresponder à aplicação de critérios uniformes entre as entidades gestoras. Sobre esta questão, refere o GGPOE, na sua resposta, que "*(...) irá tomar providências no sentido de corrigir a situação.*"

Por outro lado, sempre que se verifique alteração nas datas previstas na candidatura para o início ou fim do investimento, de acordo com as orientações estabelecidas no "Guia do Beneficiário SIPIE", o promotor deve solicitar à entidade gestora o respectivo ajustamento ao calendário de realização do investimento. Verificou-se que as entidades gestoras têm graus de exigência distintos quanto ao cumprimento pelo promotor dessa obrigação. Assim, apenas o IFT, em todos os casos em que não foi cumprida a calendarização prevista na candidatura e não tendo o promotor solicitado a respectiva alteração, exigiu aos promotores os devidos esclarecimentos acompanhados do pedido de alteração. Relativamente ao IAPMEI a apresentação dessa alteração foi exigida apenas em 3 dos 22 projectos examinados nessa situação.

O GGPOE na sua resposta informa que "*(...) irá tomar providências no sentido de corrigir a situação.*"

c.3) Ajustamento ao modelo de financiamento

Nos processos examinados apenas num caso o valor dos capitais próprios para financiamento do projecto foi inferior ao previsto na candidatura, mas sem afectar a valia económica do projecto.

Quanto ao montante de incentivo a integrar na estrutura de financiamento do projecto, embora constituindo "capitais alheios" e, portanto, sem interferência na determinação da valia económica do projecto, refira-se que não foram utilizados critérios uniformes, pelos promotores e pelas entidades gestoras, para a sua consideração como fonte de financiamento do projecto após a sua conclusão. Assim, devem ser definidas orientações uniformes nesta matéria, com a correspondente chamada de atenção no guia de preenchimento do formulário de candidatura e na restante documentação informativa para os diferentes intervenientes.

Na sua resposta o GGPOE comunica que "*(...) irá tomar providências no sentido de corrigir a situação.*"

c.4) Criação de postos de trabalho

A legislação regulamentadora estabelece que a criação de postos de trabalho é obtida pela diferença entre o maior número de trabalhadores existentes nos dois anos anteriores à candidatura e o número de postos de trabalho no ano após a conclusão do projecto.

Contudo, o formulário electrónico do referido *Relatório de Execução do Projecto* (a elaborar pela respectiva associação após a conclusão do projecto) indica para o efeito a: "*Análise das listas de remunerações da Segurança Social do último mês do ano imediatamente anterior à candidatura com as do mês mais actual*". Como resultado, num dos processos analisados no qual o maior número de postos de trabalho se tinha verificado no segundo ano anterior ao da candidatura, foi considerado, não esse número, mas o do ano imediatamente anterior ao da candidatura, o que implicou ser considerado um

¹ Conforme documento disponibilizado à equipa aquando da realização do trabalho de campo.

número maior de postos de trabalho criados. Deve, assim, ser feita a necessária correcção a esse modelo de *Relatório de Execução do Projecto*.

Ainda sobre a criação de postos de trabalho, mas relativamente à fase de candidatura, verificou-se que um dos promotores tinha indicado, em cada ano, não o número total de postos de trabalho (sendo o número de postos de trabalho a criar calculado pela referida diferença) mas o número de postos de trabalho que iria criar em cada ano. Dessa situação resultou uma pontuação zero do critério B da valia económica, ainda que o projecto contemplasse a efectiva criação de postos de trabalho. Para evitar esse equívoco deverá ser feita a devida chamada de atenção no formulário de candidatura e no respectivo guia de preenchimento.

d) Pagamento dos incentivos

À semelhança do processo de candidatura, não é remetida à entidade gestora a documentação comprovativa das despesas de investimento (facturas, recibos e comprovativos da efectivação do seu pagamento), mas sim um Mapa de despesas de investimento preenchido pelo promotor (que integra o pedido de pagamento da Formalização de Pedido Pós-Contratação)¹, certificado pelo ROC/TOC e, no caso de se tratar do pagamento único ou final, acompanhado do Relatório de Execução do Projecto elaborado pela associação empresarial. Essa documentação, bem como outros comprovativos – por exemplo, do aumento de capital e da realização de prestações suplementares para o financiamento do projecto através de capitais próprios na percentagem exigida – devem constar do dossier do projecto em posse do promotor.

Como foi referido no ponto 3.a) nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores têm sido detectadas algumas anomalias, designadamente, descontos em facturas e notas de crédito e, num dos processos examinados, a inclusão nas despesas relativas a bens adquiridos através de leasing não elegíveis (despesas de rescisão antecipada, IVA e uma duplicação do valor residual) relevados nos "mapas de despesa de investimento" certificados pelo TOC/ROC, situações que foram comunicadas ao promotor para que as corrigisse.

Assim, a existência dessa certificação bem como da verificação efectuada pelas associações empresariais não dispensa a realização de auditorias à execução dos projectos, pelas entidades gestoras e por auditores externos contratados pelo Gabinete do Gestor do POE (GGPOE).

e) Auditorias efectuadas pelas entidades gestoras e por auditores externos contratadas pelo GGPOE

Nos termos do n.º 3 do art.º 20.º da Portaria n.º 317-A/2000, que cria e regulamenta o SIPIE: "*A verificação dos projectos de investimento, por parte das entidades gestoras, ou pelo sistema de controlo que vier a ser adoptado, será feito por amostragem e sempre que se identifique, em qualquer fase do processo, um incidente de verificação obrigatória ou quando à entidade gestora assistam dúvidas razoáveis quanto ao objectivo ou estrutura do investimento, antes do seu encerramento.*"

¹ A *Formalização do Pedido Pós-Contratação*, em suporte informático, é utilizada para os pedidos de pagamento de incentivos (de adiantamento, pagamento intercalar ou pagamento final) e/ou outros pedidos: cessação da posição contratual; desistência; alteração dos dados da empresa; alteração da localização do investimento; ajustamento à configuração do investimento ou à sua calendarização; ajustamento ao modelo de financiamento; alteração na criação de postos de trabalho; encerramento do projecto (libertação da garantia bancária); ou outro. Essas alterações e ajustamentos, analisados na alínea anterior, podem ser solicitados em conjunto com o pedido de pagamento ou em datas distintas.



Relativamente ao IAPMEI, essa verificação dos projectos (auditoria) é efectuada, por amostragem e em situações casuísticas que o justifiquem, através do Gabinete de Verificação de Projectos de cada Direcção Regional, em articulação com o respectivo Núcleo do Instituto. Constatou-se a realização dessas acções, através dos relatórios elaborados por esses Gabinetes, relativamente a 17 dos 44 projectos que foram seleccionados para exame dos respectivos processos. De acordo com a informação prestada pelo Instituto, até 12/07/2002, tinham sido efectuadas auditorias a 127 beneficiários

Quanto ao IFT, de acordo com a informação recebida do Gabinete do Gestor do POE (GGPOE), apenas para o primeiro semestre de 2003 está previsto o início da realização de auditorias junto de beneficiários, com recurso a auditores externos acompanhados por técnicos do Gabinete de Auditoria Interna do Instituto, entretanto criado.

Por outro lado, no âmbito do sistema de controlo da execução do QCA III, de acordo com o n.º 6 do art.º 42.º do D.L. n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, "*O controlo de primeiro nível é assegurado pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais (...)*" podendo, este controlo, ao abrigo do n.º 8 desse artigo, ser efectuado com recurso "*(...) à aquisição de serviços de auditoria externa*".

Com recurso a uma empresa de auditoria contratada para o efeito, o GGPOE promoveu a realização de auditorias a 6 projectos do SIPIE da responsabilidade do IFT (tendo os relatórios provisórios de auditoria sido apresentados em Fevereiro de 2002) e a 21 de projectos da responsabilidade do IAPMEI (tendo esses relatórios sido apresentados em Julho de 2002). De acordo com a informação prestada por aquele Gabinete, também com recurso a auditores externos, está programada para 2003 a realização de um número de auditorias mais alargado.

Assim, 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, embora esteja prevista a alteração dessa situação.

Salienta-se também que, nos termos da legislação regulamentadora e do contrato de concessão de incentivos, o promotor está obrigado: "*A não ceder, locar ou alienar ou por qualquer modo onerar ou deslocalizar o investimento no todo ou em parte, sem autorização prévia (da entidade gestora), até cinco anos após a celebração do contrato*", devendo para o efeito ser instituídos os necessários procedimentos de controlo.

O GGPOE, na sua resposta, refere que "*Em relação a esta obrigação, assim como em relação ao comprometimento legal de manter afecto à respectiva actividade o investimento participado durante 5 anos e à obrigação de manutenção do número de postos de trabalho, pelo menos durante dois anos, está o GGPOE a estabelecer um quadro de orientação para a sua verificação.*"

5.2.5 – Acção de verificação junto dos beneficiários pelos Serviços de Apoio do Tribunal

No âmbito da auditoria realizada ao SIPIE foi também realizada uma acção de verificação junto dos promotores para aferir do cumprimento dos regulamentos do POE e das obrigações do promotor e das entidades intervenientes.

Constatou-se o cumprimento desses regulamentos e obrigações, com excepção de um promotor que não mantinha o número de postos de trabalho criados e previstos na candidatura. Desse facto resultava uma diminuição da valia económica do projecto que o tornava não apoiável na fase a que se candidatou, devendo a respectiva entidade gestora (o IAPMEI) acompanhar essa situação.

O IAPMEI, na sua resposta, refere que a situação *"(...) vai ser devidamente acompanhada pelo Núcleo a fim de proceder à sua validação, tendo em conta que o facto apontado é posterior ao encerramento do projecto."*

5.2.6 – Publicitação dos apoios concedidos

Analisadas as listagens dos apoios publicadas no *Diário da República*, em cumprimento do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), relativamente aos projectos examinados na auditoria, confirmou-se que foram publicados os incentivos pagos em 2001 pelo IAPMEI e pelo IFT. Relativamente aos incentivos pagos no 1.º semestre de 2002, foram objecto de publicação, na listagem desse semestre, os subsídios pagos pelo IFT, mas nem todos os que foram pagos pelo IAPMEI nesse período, pelo que deverá este Instituto corrigir essa situação.

Na sua resposta o IAPMEI menciona que *"Relativamente à não publicitação de alguns dos apoios pagos no 1º semestre de 2002 no âmbito deste programa a situação vai ser validada e comunicada à entidade responsável pela respectiva publicitação."*



5.3 – Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

5.3.1 – Enquadramento

As Direcções Regionais da Educação (DRE), são serviços regionais (desconcentrados) do Ministério da Educação¹, dotados de autonomia administrativa, que asseguram a orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de educação e ensino não superior.

Foram transferidas para as DRE as competências de natureza executiva no âmbito do ensino particular e cooperativo, incluindo os ensinos profissional e artístico, designadamente a análise e decisão sobre as formas de apoio financeiro, nos termos superiormente estabelecidos.

Pela Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro): *"É reconhecido pelo Estado o valor do ensino particular e cooperativo, como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar a educação dos filhos"*, constituindo esses estabelecimentos de ensino *"que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objectivos do sistema educativo (...) parte integrante da rede escolar."*

Nos termos dessa Lei de Bases, o estatuto do ensino particular e cooperativo não superior e os princípios gerais de acção do Estado, foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, que atribui a esses estabelecimentos de ensino as prerrogativas de pessoas colectivas de utilidade pública, competindo ao Estado, designadamente, prestar apoio financeiro *"através da celebração de contratos e da concessão de subsídios e de outros benefícios fiscais e financeiros, bem como velar pela sua correcta aplicação"* e *"promover progressivamente o acesso às escolas particulares em condições de igualdade com as públicas."*

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, define os seguintes tipos de contrato e os seus objectivos, a que correspondem diferentes formas de apoio financeiro: *a) contratos 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) contratos de patrocínio para apoiar o ensino em domínios não abrangidos ou restritamente abrangidos pelo ensino oficial, nomeadamente a criação de cursos com planos próprios e a inovação pedagógica²; c) contratos simples, que "têm por objectivo permitir especiais condições de frequência às escolas particulares não abrangidas por contratos de associação"*³.

São também previstos, no art.º 22.º desse diploma, subsídios especiais *"de arranque, de inovação pedagógica, de viabilização financeira, de ampliação de instalações, de apetrechamento ou reapetrechamento, de apoio a actividades circum-escolares e outros, devidamente justificados."*

Quanto ao ensino pré-escolar, o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho, que estabeleceu o ordenamento jurídico nesta matéria e o respectivo sistema de organização e financiamento, prevê a concessão de apoio financeiro nas áreas de: a) infra-estruturas (construção, aquisição, ampliação, remodelação das instalações), b) equipamento e apetrechamento, c) funcionamento e d) formação. Na

¹ O âmbito territorial de cada direcção regional (do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo e do Algarve) corresponde ao da respectiva Comissão de Coordenação Regional.

² Os contratos de patrocínio abrangem actualmente estabelecimentos de ensino da música e da dança.

³ Nos contratos simples, tal como nos contratos de desenvolvimento do ensino pré-escolar, os subsídios são concedidos por aluno, com base no rendimento *per capita* do agregado familiar.

área do funcionamento dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, o apoio financeiro, às famílias, processa-se através de *contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar*, num regime idêntico ao dos contratos simples.

Relativamente ao ensino especial, a Lei de Bases do Sistema Educativo estabelece que se organiza preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, podendo também processar-se em instituições específicas, quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de deficiência do educando¹ Em relação aos colégios, regulados pela Portaria n.º 1103/97, de 3 de Novembro, o apoio financeiro, aos alunos com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, visando proporcionar o ensino gratuito, é objecto de *contrato de cooperação*, a que acresce uma verba da acção social para despesas de alimentação e para despesas com o transporte dos alunos.

O n.º 11.º da mesma Portaria cria também um *regime específico de apoio financeiro* para os estabelecimentos de ensino que "*em ordem à adequação do desenvolvimento educativo às características da sua população escolar adoptem recursos e estratégias para além dos requisitos*" exigidos para o seu funcionamento, fixados na mesma portaria.

Ainda relativamente a apoios do Estado, destinados a todos os estabelecimentos de ensino e/ou às famílias, a Lei de Bases do Sistema Educativo prevê o desenvolvimento de "*serviços de acção social escolar, concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados*"². Os apoios sócio-educativos (acção social escolar) são extensivos às escolas particulares e aos alunos que as frequentam, nas mesmas condições que para as escolas públicas.

5.3.2 – Execução orçamental

Como se evidencia no quadro seguinte, as dotações orçamentais da DREL, inscritas no orçamento do Ministério da Educação (Cap. 01-"Serviços Próprios", Divisão 17-DREL), sob a classificação económica 04.02.01 – "*Transferências correntes/Instituições particulares*", destinadas à concessão de apoios financeiros a estabelecimentos do ensino particular e cooperativo e às famílias dos alunos (através dos estabelecimentos de ensino), ascenderam a 16.004.930 contos.

O total dos "pagamentos efectuados" registado na CGE/2001 ascendeu a 15.943.165 contos, o que representa a sua utilização quase integral (99,7%). Quanto à efectiva utilização dessas verbas, não estando a DREL integrada no regime de administração financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Junho, manteve o procedimento de requisição e transferência das verbas orçamentais para a sua conta bancária, através da qual procedeu ao pagamento aos estabelecimentos de ensino. Verificou-se uma diferença, de 19.742 contos, entre o total das verbas requisitadas pela DREL e as verbas utilizadas para o pagamento, constituindo esse saldo uma sobrevalorização da despesa inscrita na CGE/2001. As verbas não utilizadas foram repostas em 2002, constituindo receita orçamental desse ano.

¹ Relativamente a essas instituições específicas a legislação distingue os "*estabelecimentos de cooperativas e associações de ensino especial, sem fins lucrativos*" (comumente designadas por CERCIS), e os "*estabelecimentos de ensino particular de educação de ensino especial, tutelados pelo Ministério da Educação*", com fins lucrativos, habitualmente designados por colégios

² A citada Lei menciona que: "*Os serviços de acção social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.*"



Quadro V.12 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do OE/2001

(em contos)

Classificação orgânica e económica	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE/2001)	Pagamentos efectivos da DREL	Verbas não utilizadas (repostas)
Cap. 01, Div. 17 - DREL, Subdiv. 01 – Serviços Próprios				
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares				
A – Educação Pré-Escolar (a)	985 000	985 000	984 695	305
B – Ensino Básico e Secundário (a)	9 026 000	9 026 000	9 026 000	-
C – Ensino Profissional	1 062 000	1 062 000	1 062 000	-
D – CERCIS (Ensino especial)	1 126 380	1 126 380	1 126 380	-
E – Colégios (Ensino especial) (a)	1 827 550	1 827 550	1 827 550	-
Subtotal	14 026 930	14 026 930	14 026 625	305
Subdiv. 02 – Apoio Sócio-Educativo				
04.02.01 – Transf.correntes/Instituições Particulares (a)	688 000	688 000	688 000	-
Subdiv. 99 – Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos				
04.02.01 – Transf. correntes/Instituições Particulares				
A – Apoio Sócio-Educativo (a)	1 010 000	968 235	948 798	19 437
B – Ensino Profissional	280 000	280 000	280 000	-
Subtotal	1 290 000	1 248 235	1 228 798	19 437
Total	16 004 930	15 963 165	15 943 423	19 742

(a) Apoios financeiros objecto de auditoria.

Para impedir esse tipo de sobrevalorização da despesa orçamental, embora neste caso de valor diminuto, 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.

Esses pagamentos, por classificação económica, têm a correspondência por área/tipo de contrato discriminada no quadro seguinte, no qual se indica também a estrutura dos apoios financeiros, o número de estabelecimentos de ensino abrangidos e o correspondente valor médio dos pagamentos.

Quadro V.13 – Pagamentos efectuados pela DREL por área e tipo de contrato (2001)

(em contos)

Área	Tipo de contrato	N.º de estabelecimentos	Valor	%	Valor médio
Ensinos Básico e Secundário e Artístico	Associação (a)	* 14	6 622 872	41,5	* 473 062
	Patrocínio (a)	21	614 907	3,9	29 281
	Simplex (a)	230	1 765 603	11,1	7 677
	Alunos excedentários	4	20 062	0,1	5 016
	Ensino Mediatizado	1	2 556	...	2 556
	Subtotal	270	9 026 000	56,6	33 430
Educação Pré-Escolar	Desenvolvimento (a)	* 260	* 846 095	* 5,3	* 3 254
	Contrato-programa	* 31	* 138 600	* 0,9	* 4 471
	Subtotal	291	984 695	6,2	3 384
Ensino Especial	Colégios (a)	* 21	1 827 550	11,5	* 87 026
	CERCIS	36	1 126 380	7,1	31 288
	Subtotal	57	2 953 930	18,5	51 823
Ensino Profissional	PRODEP III	41	1 342 000	8,4	32 732
Apoio Sócio - Educativo	(a)	n.d.	1 636 798	10,3	n.d.
Total		-	15 943 423	100	-

n.d. - não determinado.

(a) Apoios financeiros objecto da auditoria.

(*) Valores introduzidos ou corrigidos, na sequência da resposta da DREL.

Nota 1: Além das verbas com a classificação económica 04.02.01 – "Transferências correntes/Instituições Particulares", foi pago pela DREL, por conta do Programa "DREL-Educação Pré-Escolar" do Cap. 50 – "Investimentos do Plano", o montante de 118.131 contos, com a classificação económica 08.03.01 – "Transferências de capital/Instituições Particulares", o que eleva o montante das transferências para essas instituições a 16.061.554 contos.

Nota 2: São também pagos apoios sócio-educativos englobados no total das transferências para os estabelecimentos do ensino especial, referentes à acção social escolar (processados por conta da classificação económica 04.02.01 E – "Transferências Correntes/Instituições Particulares-Colégios").

Como se evidencia no quadro anterior, a maior parte dos subsídios (41,5%) foi concedida aos 14 estabelecimentos de ensino com contrato de associação, para permitir o ensino gratuito dos seus alunos, do ensino básico e secundário, totalizando o montante de 6,6 milhões de contos.

Relativamente aos contratos simples, abrangendo 230 estabelecimentos de ensino, os subsídios atribuídos apenas às famílias com menores rendimentos ascenderam a 1,8 milhões de contos (11,1%). Atribuídos também às famílias com base no rendimento, os concedidos ao abrigo de contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar totalizaram cerca de 0,8 milhões de contos (5,3%).

Os apoios concedidos ao abrigo dos contratos celebrados com os colégios do ensino especial e dos contratos de patrocínio celebrados com estabelecimentos do ensino da música e da dança, ascenderam a, respectivamente, 1,8 milhões de contos (11,5%) e 0,6 milhões de contos (3,9%) dos subsídios.

Foram seleccionados para exame, em cada um desses tipos de contratos, os processos relativos aos cinco estabelecimentos com maiores montantes de subsídios pagos pela DREL, por conta do OE/2001, totalizando 5.714.984 contos, o que corresponde a 48,9% do total dos subsídios pagos ao abrigo desses contratos. Relativamente aos apoios sócio-educativos, foram examinados os processos respeitantes aos dois estabelecimentos de ensino subsidiados através de contratos de associação que envolviam maiores montantes, para análise da articulação entre esses dois tipos de apoios.

Relativamente aos processos analisados verificou-se que foram efectuados pagamentos (cerca de 65% do total) antes da celebração dos respectivos contratos. No entanto, os adiantamentos efectuados por conta dos apoios que vieram a ser estabelecidos nos contratos não estão legalmente previstos, e a



norma invocada para a sua realização (art.º 22º do Decreto-Lei n.º 553/80), para além de não os prever, não se aplica a estes apoios, uma vez que, conforme resulta da citada disposição, respeita à concessão de outros subsídios, que não os estabelecidos nos contratos. 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.

A DREL, na sua resposta, refere que:

“ (...) embora se entenda que da letra deste artigo (22.º, do Decreto-Lei n.º 553/80) não decorra, objectivamente, a possibilidade de proceder-se a adiantamentos (...), a realidade é que tem constituído o único mecanismo legalmente possível de accionar neste contexto (para satisfazer necessidades impreteríveis dos estabelecimentos de ensino) (...)”

o que não vem alterar as considerações do Tribunal anteriormente expendidas, devendo ser envidados esforços para que os contratos sejam celebrados atempadamente, a menos que sejam tomadas medidas legislativas que autorizem os adiantamentos em causa”.

5.3.3 – Contratos de associação

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, determina a celebração de contratos de associação com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, tendo por finalidade possibilitar a sua frequência nas mesmas condições de gratuitidade do ensino público. Para o efeito, estipula o mesmo diploma que: “O Estado concederá às escolas (...) um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente”, “(...) fixado anualmente pelo Ministro da Educação”.

Na regulamentação destes apoios financeiros, estabelecida por despachos do Ministro da Educação, o cálculo do subsídio do contrato de associação não é calculado por referência aos custos das escolas públicas de nível e grau equivalente, mas com base no montante das remunerações do pessoal docente de cada estabelecimento de ensino, a que acresce uma margem (entre 35% e 50% desse montante) para outras despesas de funcionamento. O total do subsídio é a soma desses dois montantes, acrescido do vencimento de um psicólogo escolar, das despesas com o pessoal da cantina e, em diversas escolas, do seguro de acidentes de trabalho.

Nos casos examinados, relativos ao ano escolar 2000/2001, o valor médio do subsídio por aluno variou, por estabelecimento de ensino, entre 433 contos e 716 contos¹, variação que depende de vários factores, como seja o n.º de horas do pessoal docente/aluno, a proporção das horas lectivas nocturnas (valorizadas em mais 50%) e a qualificação dos docentes. Contudo, nem todas as diferenças são explicáveis por esses factores, como se passa a analisar.

Do total do apoio financeiro, destaca-se a verba para "vencimentos do pessoal docente", incluindo encargos sociais, que representou, em média, 64,9% do valor do apoio financeiro atribuído, enquanto a verba para "outras despesas de funcionamento", também calculada com base nos "vencimentos do pessoal docente", totalizou, em média, 31,0%. Ou seja, o cálculo do apoio financeiro atribuído dependeu, em 95,9%, desses vencimentos, o que torna a sua determinação fundamental.

¹ As duas escolas a que correspondem esses valores eram frequentadas por, respectivamente, 1.870 e 1.077 alunos. Essa diferença no apoio financeiro por aluno corresponde, para mil alunos, a uma diferença de 283 milhares de contos, nas importâncias pagas às escolas.

O total desses "vencimentos do pessoal docente" é calculado com base no preço/hora lectiva/semana estabelecido no contrato colectivo de trabalho do sector do ensino particular e cooperativo para cada categoria de docente, ou seja, é o produto do n.º de horas/semana (lectivas e de cargo) por esse preço/hora/semana.

Verificou-se que não existe uniformidade de critérios quanto aos cargos abrangidos pela bonificação em horas de cargo nem quanto ao número de horas para o mesmo cargo, o que se reflecte na proporção dessas horas, que variou entre 11,1% e 20,7% do total de horas considerado no cálculo do apoio financeiro aos estabelecimentos de ensino.

Assim, indicados pela respectiva escola e aceites pela DREL, enquanto numa escola esses cargos eram os designados no despacho regulamentador dos contratos de associação: "*director, subdirector, assessor de direcção, director de ciclo, director de turma, delegado de disciplina, responsáveis pela biblioteca, laboratórios e instalações ou outros semelhantes*", noutra escola foram atribuídas horas de cargo aos docentes das equipas educativas dos ciclos do ensino básico e do ensino secundário e aos integrantes de várias modalidades do desporto escolar e de variados "clubes" culturais, desportivos e recreativos da escola.

Por outro lado, entre as escolas não existe uniformidade na atribuição de horas para o mesmo cargo, por exemplo, director de turma, podendo também haver diferenças na própria escola, quando as horas de cargo são atribuídas pela escola para completar os horários de docentes.

Uma vez que as horas lectivas e de cargo constituem a principal base de cálculo do apoio financeiro dos contratos de associação, devem ser definidas, divulgadas e aplicadas com rigor normas sobre as funções pedagógicas abrangidas por horas de cargo e os critérios de atribuição do número de horas a cada função, devendo as excepções estar devidamente fundamentadas. Por outro lado, o formulário de recolha dos dados relativos às horas de cargo deve ser mais discriminado, por exemplo, relativamente aos directores de turma, incluir a indicação da respectiva turma, visto que o actual modelo não permite analisar a coerência da atribuição dessas horas.

Na sua resposta, a DREL refere, designadamente, que:

"Estando em causa estabelecimentos de ensino particular, e os respectivos projectos educativos, reconhecidos pelo Ministério da Educação, que lhes confere paralelismo pedagógico, não poderá ser fixado por este o número de horas para cada cargo, como se de escolas públicas se tratasse."

Uma vez que o Estado assegura a gratuidade do ensino nas escolas com contrato de associação, através do financiamento calculado com base nos vencimentos dos docentes, que dependem também das horas de cargo, e atendendo à desproporção verificada nessas horas nos processos examinados, o Tribunal reitera a sua apreciação anterior sobre esta matéria.

Os casos analisados evidenciam também discrepâncias relativamente aos "encargos com o pessoal das cantinas", pelo que deveriam ser solicitados às escolas os elementos que permitissem calcular indicadores de referência, como o seu horário de funcionamento, número e tipo de refeições servidas, bem como uma conta de exploração das cantinas.

Na sua resposta, refere a DREL nomeadamente que:

"(...) numa tentativa de uniformizar critérios para estes encargos, efectuou (...) uma consulta (...) para saber qual o rácio – pessoal das cantinas/n.º de alunos – nas escolas"



públicas. O número de trabalhadores apresentado pelos estabelecimentos de ensino particular era bastante inferior àquele a que uma escola pública teria direito."

Não tendo sido objecto da auditoria o financiamento das escolas do ensino público, salienta-se que a resposta da DREL não veio justificar as discrepâncias verificadas nos processos analisados, entre os encargos com o pessoal das cantinas (totalmente financiados pelo Estado) e o número de alunos de cada escola, pelo que se reitera a apreciação anterior sobre esta matéria.

Verificou-se também que a DREL procedeu ao pagamento, em separado, do encargo incorrido com o seguro de acidentes de trabalho pelos estabelecimentos que o solicitaram, isto é, como uma verba adicional à destinada a "encargos com pessoal não docente (excluindo pessoal das cantinas) e despesas de funcionamento", encargo que não está previsto no respectivo regulamento, pelo que se questionou a DREL sobre esta situação, que pode ainda introduzir desigualdades de tratamento.

Refira-se, adicionalmente, que o valor apresentado pelos vários estabelecimentos (4 dos 5 analisados) relativamente a este tipo de encargos foi bastante diferente, quando comparado com a soma dos "encargos com o pessoal docente" e "encargos com o pessoal das cantinas". No entanto, face à documentação apresentada pelos estabelecimentos, não foi possível apurar se os riscos de acidentes de trabalho cobertos por cada um desses seguros foram os mesmos, bem como a sua imputação aos vários tipos de pessoal.

Sobre a fundamentação legal da atribuição de financiamento adicional do Estado para cobertura do seguro de acidentes de trabalho, a DREL, na sua resposta, não se pronuncia sobre o facto de não se encontrar previsto no regulamento, limitando-se a referir que decorre de Despacho do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, dependendo o seu pagamento *"da pretensão do estabelecimento de ensino e que o mesmo seja considerado em contrato"*. Relativamente aos diferentes encargos com esse seguro apresentados pelos estabelecimentos de ensino, suportados pelo Estado, refere a DREL que: *"Tratando-se de estabelecimentos particulares não será possível nem desejável intervir no contrato que os mesmos celebram com as companhias de seguros"*.

As posições expendidas pela DREL não podem ser consideradas legítimas pelo Tribunal, uma vez que a prática que tem sido seguida contraria o disposto no regulamento e, além disso, pode contrariar o princípio da igualdade na concessão dos apoios financeiros aos diferentes estabelecimentos de ensino, no caso de ser distinto o pessoal abrangido e os riscos cobertos por esses seguros, pelo que se recomenda ao Ministério da Educação que reveja esta matéria.

Por fim, como já foi referido, determina o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, relativamente aos contratos de associação, que: *"O Estado concederá às escolas (do ensino particular e cooperativo) um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente (...)"*, embora o regulamento de concessão desses apoios financeiros se tenha afastado dessa disposição, o que deverá ser fundamentado, de modo a poder ser avaliada a razoabilidade dessa inflexão.

Não se tendo pronunciado a tutela, a DREL, na sua resposta, menciona que: *"Tal alteração terá porventura decorrido da constatação de que o subsídio fixo por aluno, não atendia à realidade de cada escola, designadamente, ao respectivo projecto educativo"*.

Os pagamentos mensais às escolas basearam-se nos valores concedidos no ano lectivo anterior, até ao apuramento, em Julho, do valor do apoio financeiro para o ano escolar, sendo então paga às escolas a diferença entre o valor pago e o apoio financeiro apurado. Relativamente aos pagamentos efectuados,

a título de adiantamento, foi indevidamente invocado, conforme já referido, o art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro.

Quanto à prestação de contas, estabelece esse Decreto-Lei que as escolas abrangidas por contratos de associação estão obrigadas a: *"Apresentar ao Ministério da Educação (...) balancetes trimestrais, bem como o balanço e contas anuais, depois de aprovados pelo órgão social competente"*, não estando fixada qualquer data para essa apresentação.

Verificou-se que foram apresentadas pelas escolas seleccionadas contas anuais (balanço e demonstração de resultados); contudo, relativamente às contas sub-anuais, apenas uma escola remeteu balancetes trimestrais referentes às contas de custos/perdas e proveitos/ganhos extraordinários.

Tais contas não foram, no entanto, objecto de análise pela DREL. De notar que, dado o desajustamento entre o ano civil e o ano escolar (4 meses num ano civil e oito meses no ano civil seguinte), visto que os apoios financeiros são atribuídos para suportar encargos durante um ano escolar, as contas por trimestre e anuais (ano civil) não são adequadas ao acompanhamento e controlo da aplicação desses apoios. Assim, para que a remessa das contas pelas escolas não seja uma mera formalidade, deverão ser apresentadas contas de periodicidade adequada ao ano escolar (mensais/quadrimestrais ou do ano escolar), procedendo a DREL ao adequado acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros, atendendo aos elevados montantes envolvidos.

Na sua resposta, refere a DREL que: *"A recomendação de que futuramente as contas deverão ser apresentadas pelos estabelecimentos de ensino com periodicidade adequada ao ano escolar, será devidamente comunicada à tutela, a fim de constar do respectivo diploma legal."*

5.3.4 – Contratos de patrocínio

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, prevê a celebração de contratos de patrocínio, para apoiar o ensino em domínios não abrangidos ou restritamente abrangidos pelo ensino oficial, nomeadamente a criação de cursos com planos próprios e a inovação pedagógica, obrigando-se o Estado a *"suportar uma percentagem das despesas de funcionamento não inferior a 50%" e obrigando-se as escolas a "divulgar o regime de contrato, a estabelecer as propinas e mensalidades nos termos acordados"*. Os contratos de patrocínio, que vigoram por ano económico encontram-se regulamentados por despacho do Ministro da Educação, relativamente ao ensino especializado de dança e de música.

O cálculo do apoio financeiro apresenta semelhanças em relação ao dos contratos de associação, ou seja, baseia-se nos vencimentos do pessoal docente, a que acresce uma percentagem de 40% para outras despesas de funcionamento, sendo esses vencimentos também calculados com base no preço/hora lectiva/semana estabelecido no contrato colectivo de trabalho do sector do ensino.

Relativamente aos índices do contrato dos docentes indicados por vários estabelecimentos, a DREL procedeu a numerosas alterações, em função das suas qualificações, com a consequente redução do custo/hora/semana e do valor do apoio financeiro.

No que concerne ao peso das horas de cargo no total das horas consideradas para a determinação do vencimento dos docentes, verificaram-se igualmente discrepâncias entre os estabelecimentos de ensino, representando entre 1,8% e 11,1%, pelo que são também aplicáveis as considerações anteriormente expandidas relativamente aos contratos de associação. Na sua resposta, tal como nos contratos de associação, a DREL veio referir que: *"A variedade dos projectos educativos justifica (...) a variação da natureza dos cargos e do número de horas de cargo apresentados pelas escolas para*



desenvolvimento de funções de natureza pedagógica", considerando o Tribunal que essa variação deve ser devidamente fundamentada, o que não se verificou nos processos examinados.

Em comparação aos contratos de associação, constitui uma importante particularidade a especificação do regime de trabalho do docente (por contrato anual ou em regime de prestação de serviços, por um período que pode ser inferior ao anual), visto que, relativamente aos docentes em que se aplica este último regime, o cálculo dos seus vencimentos para efeitos de atribuição do apoio financeiro não inclui o valor relativo a encargos sociais¹.

Essa regra não foi aplicada pela DREL relativamente ao cálculo do apoio financeiro a um estabelecimento de ensino, tendo sido atribuída e paga indevidamente, em 2001, a importância de 1.394.515\$00, pelo que a DREL deverá providenciar o seu reembolso por esse estabelecimento de ensino. Na sua resposta, a DREL reconhece a incorrecção no cálculo e que *"o estabelecimento de ensino vai ser notificado no sentido de repor o montante de 1.394.515\$00, devendo remeter ao Tribunal o comprovativo desse reembolso.*

Relativamente a um dos estabelecimentos de ensino (Academia de Dança Contemporânea de Setúbal) o apoio financeiro através do contrato de patrocínio apresenta particularidades, a mais importante das quais é o facto de não serem praticados pelo estabelecimento de ensino, nem considerados pela DREL para efeitos do cálculo do apoio financeiro, os valores do contrato colectivo de trabalho dos trabalhadores do ensino particular e cooperativo, para o ensino artístico. Em vez desses valores, foram consideradas as remunerações indicadas pelo estabelecimento de ensino de valor superior, não tendo sido cumprido o disposto no regulamento, que obriga ao cálculo dos vencimentos dos docentes nos termos do respectivo contrato colectivo de trabalho. Na sua resposta, a DREL veio justificar essa situação por, apenas em 2002, pela Portaria n.º 192/2002, de 4 de Março, terem sido definidas as habilitações para a docência dos professores que ministram o ensino artístico especializado da dança, pelo que, antes, não podia ser estabelecida a correspondência entre os docentes das escolas de dança e os níveis remuneratórios do contrato colectivo de trabalho. Uma vez que o regulamento dos contratos de patrocínio data de 1998, o Tribunal considera inaceitável que apenas quatro anos depois tenham sido criadas as condições para a sua aplicação a um dos ensinos abrangidos, originando, entretanto, uma situação pouco transparente relativamente aos subsídios concedidos.

Salienta-se que, ao contrário dos contratos de associação celebrados por ano lectivo (considerando o contrato, celebrado em Novembro, e a correspondente adenda, celebrada em Julho do ano seguinte), os contratos de patrocínio são celebrados por ano económico. Os contratos de apoio financeiro para 2001, só foram celebrados entre finais de Outubro e Dezembro desse ano. Assim, para os estabelecimentos que organizem o seu ano lectivo de acordo com o ano escolar, o apoio financeiro atribuído para 2001 destinou-se ao 2.º e 3.º períodos do ano lectivo de 2000/2001 e ao primeiro período de 2001/2002, que podem corresponder a realidades distintas.

Quanto ao pagamento dos apoios financeiros, à semelhança dos contratos de associação, até à celebração dos contratos de patrocínio, ocorrida nos últimos meses do ano, os mesmos foram, em regra, processados em mensalidades com base no valor do ano anterior, a título de adiantamento.

Relativamente à prestação de contas, estabelece o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, a obrigação do estabelecimento de ensino remeter à DREL "balancetes trimestrais, bem como o balanço

¹ Para os docentes em regime de contrato de trabalho, o valor desses encargos é calculado do modo idêntico aos contratos de associação, isto é, 20% sobre o valor dos vencimentos, determinado em função da carga horária (n.º de horas/semana × custo/hora/semana).

e contas anuais, depois de aprovados pelo órgão social competente". Tal como relativamente aos contratos de associação, a DREL não procedeu a uma análise dessas contas.

Na sua resposta, a DREL confirma que: *"Os balancetes trimestrais e balanços e contas anuais apresentados pelas escolas de ensino artístico especializado não permitem, à semelhança do que ocorre com os apresentados pelas escolas usufruindo de contrato de associação, uma análise adequada ao acompanhamento e controlo dos apoios financeiros atribuídos"*.

Salienta-se que, como foi já referido, o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, determina que, pelo contrato de patrocínio, o estabelecimento de ensino obriga-se a *"divulgar o regime de contrato"* e a *"estabelecer as propinas e mensalidades nos termos acordados"*. Contudo, os contratos celebrados não anexam qualquer tabela de preços, por ano lectivo, limitando-se o contrato a mencionar que o estabelecimento de ensino se obriga a *"divulgar o regime de contrato e a facultar aos alunos abrangidos uma redução das mensalidades"*, sem indicar quaisquer regras para essa redução. Do exame das tabelas de preços dos estabelecimentos de ensino, verificou-se que apenas num caso (Conservatório de Música D. Dinis) é expressa uma diferenciação de preço, para os alunos abrangidos pelo ensino subsidiado e para os restantes alunos.

Assim, uma vez que os apoios financeiros estão fixados no regulamento em função dos mencionados alunos abrangidos e atendendo ao disposto no Decreto-Lei n.º 553/80, deve ser efectivamente acordado, entre a DREL e o respectivo estabelecimento de ensino, uma tabela de preços que evidencie, para todos os interessados, a redução de mensalidades decorrente do apoio financeiro consignado no contrato de patrocínio.

Na sua resposta, refere a DREL ter acolhido *"com agrado a recomendação de ser exigida na tabela de preços, a apresentar pelos estabelecimentos, uma maior clareza na redução de mensalidades, conforme o regime de frequência dos alunos e a respectiva comparticipação em contrato de patrocínio"*.

Essa aplicação dos apoios financeiros deverá ser evidenciada nas contas dos estabelecimentos de ensino, conforme dispõe o regulamento dos contratos de patrocínio que estipula a *"apresentação de elementos de carácter financeiro que permitam apreciar a imputação das dotações"* atribuídas.

5.3.5 – Contratos simples

De modo distinto em relação aos contratos de patrocínio, os subsídios dos contratos simples são concedidos por aluno com base no rendimento *per capita* do agregado familiar (capitação), procedendo o estabelecimento de ensino à entrega da verba recebida da DREL aos respectivos encarregados de educação (ou à correspondente redução nas mensalidades), remetendo posteriormente à DREL a declaração de cada encarregado de educação comprovando ter recebido esse subsídio. Este sistema afasta-se do modelo previsto no Decreto-Lei n.º 553/80, em que o subsídio, calculado por aluno, era concedido à escola, obrigando-se esta a reduzir a propina em determinado valor a estabelecer no contrato.

Sublinha-se que, para confirmação dessa capitação relativamente aos agregados familiares que não estão isentos da apresentação de declaração de IRS, é exigido o envio à DREL de cópia dessa declaração, relativa aos rendimentos do ano anterior, bem como da respectiva nota de liquidação desse imposto.



Conforme tem sido destacado pelo Tribunal relativamente a outros apoios concedidos pelo Estado com base em declarações/notas de liquidação do IRS, são conhecidas as suas limitações como comprovativos dos rendimentos efectivos.

Verificou-se que foi utilizada a nota de liquidação para o cálculo da capitação, tendo sido deduzido ao "Rendimento familiar bruto anual" o valor das Deduções específicas, em vez do valor comprovado das contribuições sociais a que obriga o regulamento, aprovado por despacho do Ministro da Educação, de 24/07/98. Para as classes de rendimentos médios/baixos o valor das Deduções específicas (da nota de liquidação do IRS) é superior aos das contribuições efectivas para a segurança social, pelo que aquela forma de cálculo conduziu ao apuramento de um menor valor da capitação. Deste procedimento resulta a inclusão de um maior número de agregados familiares beneficiários e pode criar desigualdades no acesso a esses apoios do Estado, designadamente em relação aos trabalhadores dispensados da apresentação de declaração do IRS, que têm que comprovar essas contribuições.

Sobre esta questão, a DREL, na sua resposta, limita-se a mencionar ter aplicado o despacho da Secretária de Estado da Administração Educativa, de 19/01/2001, que estabelecia deverem ser adoptados os procedimentos seguidos no ano lectivo anterior.

Da conferência dessa documentação e do cálculo informático da correspondente capitação, a DREL procedeu a diversas rectificações dos números indicados pelo respectivo estabelecimento de ensino.

Relativamente aos processos analisados, verificou-se que os contratos relativos ao ano lectivo 2000/2001, embora datados de Julho de 2001 só foram assinados em Setembro e Novembro/Dezembro de 2001. A análise técnica desses processos pela DREL estava já concluída em Julho, tendo nesse mês o Director Regional da Educação de Lisboa proferido os competentes despachos autorizadores da concessão dos apoios financeiros, pelo que não se compreende por que a comunicação aos estabelecimentos de ensino referindo que o contrato podia ser assinado e paga a correspondente importância só tenha ocorrido nos referidos últimos meses do ano.

Atendendo a que esse ano lectivo terminou a 30 de Agosto de 2001, o pagamento da 2.^a prestação¹ ou da totalidade do apoio financeiro aos estabelecimentos de ensino apenas em Novembro ou Dezembro desse ano, significa um desfasamento significativo nos pagamentos aos encarregados de educação. Pode também criar dificuldades aos estabelecimentos de ensino, no caso dos alunos que mudem de estabelecimento de ensino, para efectuar o pagamento e obter os correspondentes recibos.

Para esse atraso contribuiu o início tardio de todo o processo, uma vez que apenas em Fevereiro de 2001 foi remetido o ofício circular aos estabelecimentos de ensino especificando os elementos necessários, quando o ano lectivo 2000/2001 se havia iniciado em Setembro de 2000.

Tal situação deverá ser corrigida, devendo os apoios financeiros ser pagos durante o ano lectivo a que se destinam.

Na sua resposta, a DREL refere, designadamente que: *"(...) considera-se como recomendação a ser comunicada à tutela, a necessidade de todas as orientações necessárias à instrução dos processos de contratos simples serem atempadamente publicadas."*

¹ A 1.^a prestação foi paga em Março, antes da celebração do contrato, tendo sido calculada em percentagem (cerca de 31%) do apoio concedido para o ano lectivo anterior.

Num dos casos analisados, o montante do apoio financeiro que figura no contrato celebrado com o estabelecimento de ensino corresponde apenas à segunda prestação, pelo que se questionou a DREL sobre o motivo de tal procedimento, contrário à lei, a qual referiu, na sua resposta, ter sido um lapso.

5.3.6 – Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar – apoio às famílias

O ordenamento jurídico do apoio financeiro às famílias dos alunos do ensino pré-escolar é idêntico à dos contratos simples.

São aplicáveis aos contratos de desenvolvimento as considerações expendidas no ponto anterior, relativamente aos contratos simples, uma vez que:

- ◆ Apenas em Fevereiro de 2001, quando o ano escolar se havia iniciado em Setembro de 2000, a DREL enviou aos estabelecimentos de ensino o ofício/circular especificando as regras de cálculo da capitação e a tabela com os valores da comparticipação, bem como a legislação e despachos aplicáveis;
- ◆ Embora a análise dos processos estivesse concluída em Junho/Julho de 2001, tendo o Director Regional da Educação de Lisboa autorizado a concessão do apoio financeiro, apenas em Agosto e em Outubro/Novembro foi comunicado aos estabelecimentos de ensino que o contrato de desenvolvimento podia ser assinado e paga a 2.^a prestação¹ do apoio, o que, uma vez mais, não se compreende.

Reitera-se a apreciação efectuada no ponto anterior, relativamente aos contratos simples, recomendando-se que os apoios financeiros passem a ser pagos durante o ano lectivo a que se destinam, atendendo à sua finalidade social e para não criar dificuldades aos estabelecimentos de ensino, quando procedam à redução das propinas, ou aos encarregados de educação, quando suportem os encargos na totalidade, sendo posteriormente reembolsados pelo estabelecimento de ensino.

Esse atraso sistemático terá conduzido a que os recibos dos encarregados de educação, referentes à totalidade do subsídio, tivessem uma data anterior à do efectivo recebimento dessas verbas ou não fossem datados, como se verificou, situação que deverá ser evitada.

À semelhança do verificado em relação aos contratos simples, mas em maior número, observou-se que em 4 dos 5 processos analisados, só foi objecto do contrato o valor do apoio relativo à 2.^a prestação, o que constitui um procedimento irregular, pelo que se questionou a DREL. Na sua resposta, a DREL veio referir que essa situação se deve ao facto de: *"A legislação sobre os contratos de desenvolvimento não atende ao ano lectivo, e portanto aos dois anos económicos, a que os mesmos respeitam (...)"*, não se compreendendo tal afirmação, uma vez que os despachos do Ministério da Educação fazem referência ao ano escolar e não ao ano económico.

¹ A 1.^a prestação foi paga em Janeiro, antes da celebração do contrato, tendo sido calculada em percentagem (cerca de 35%) do apoio concedido para o ano lectivo anterior.



5.3.7 – Apoios financeiros a colégios do ensino especial

a) Apoios através de contratos de cooperação

Visando o apoio financeiro aos colégios do ensino especial garantir a gratuidade do ensino a esses alunos, tal como nos contratos de associação, a metodologia utilizada é completamente diferente, sendo fixado um valor por aluno, enquanto o cálculo do apoio financeiro no âmbito dos contratos de associação se baseia nos vencimentos dos docentes, o que implica, neste último caso, distintos valores de apoio por aluno, para os diferentes estabelecimentos de ensino.

O apoio financeiro fixo por aluno no âmbito dos contratos de cooperação, embora constitua uma metodologia de cálculo simples, pode, de facto, corresponder a desigualdades no apoio financeiro 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. Salienta-se que, ao contrário de outros tipos de contratos de apoio financeiro instituídos com base no Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, a legislação sobre os apoios financeiros aos colégios do ensino especial não prevê qualquer prestação de contas por esses estabelecimentos de ensino que permitam comprovar a aplicação das verbas recebidas e, também, examinar a adequação dessas verbas para o seu funcionamento, situação que deverá ser corrigida.

Na sua resposta, refere a DREL que: *"Embora a legislação regulamentadora dos apoios financeiros a estes colégios não contemple a prestação de contas, prevista, aliás no Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, parece-nos da maior importância a sua implementação, que iremos providenciar"*.

Em virtude da actualização para o ano lectivo 2000/2001 do valor mensal do subsídio de escolaridade, bem como dos subsídios da acção social escolar, ter sido aprovada apenas em Fevereiro, pela Portaria n.º 127/2001, de 23 de Fevereiro¹, tendo a DREL voltado a solicitar às escolas, em Março de 2001, a confirmação ou alteração dos dados anteriormente remetidos, os contratos só foram celebrados em Abril de 2001, sendo válidos até 31/07/2001. O valor do contrato corresponde não ao valor atribuído para o ano lectivo 2000/2001, mas apenas ao valor respeitante ao período de Janeiro a Julho de 2001.

Os pagamentos aos estabelecimentos de ensino, separadamente para o subsídio escolar e para os subsídios da acção social escolar, foram efectuados mensalmente: a) de Setembro de 2000 a Abril de 2001, antes da celebração dos contratos, com base nos elementos indicados nas listagens remetidas pelos estabelecimentos de ensino naquele mês e nos valores em vigor para o ano lectivo 1999/2001; b) de Maio a Julho de 2001, com base nos valores actualizados para o ano lectivo de 2000/2001, deduzidos dos montantes já pagos podendo ainda ser feitos acertos no valor das mensalidades em função da alteração da situação dos alunos (entrada e saída de alunos e alteração entre o regime externo e de internato).

b) Atribuição, pagamento e controlo dos "apoios financeiros específicos" (art.º 11.º da Portaria n.º 1103/97)

Como foi referido, prevê o art.º 11.º da Portaria n.º 1103/97, de 3 de Novembro, a atribuição de um apoio financeiro específico *"aos estabelecimentos de ensino, para desenvolvimento do seu projecto educativo, quando envolvam recursos e estratégias para além dos requisitos exigidos ao seu funcionamento"* que constam do art.º 2.º da mesma Portaria. Para o efeito, os estabelecimentos de ensino devem propor, até ao final do 2.º período lectivo, *"o projecto educativo e o montante de apoio que, fundamentalmente, considere adequado"*.

¹ A Portaria n.º 127/2001, de 23 de Fevereiro, para o ano lectivo 2000/2001, aumentou em 2,08% os valores em vigor para o ano lectivo 1999/2000, do subsídio de escolaridade e dos subsídios referentes à acção social escolar.

Para a avaliação desses projectos está definido um conjunto de critérios, estabelecidos pela Secretaria de Estado da Administração Educativa e que mereceram o acordo da Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo.

Das propostas de concessão do apoio financeiro consta uma caracterização muito sumária de cada colégio relativamente aos vários critérios estabelecidos, quando a DREL dispunha desses dados, bem como os valores solicitados pelo colégio e os propostos pelos serviços da DREL, nuns casos para finalidades específicas (por exemplo, monitores para o programa de inserção sócio-profissional, psicólogo, actividades de terapia em meio aquático) e, noutros, sem indicação de finalidades específicas, mas apenas como uma contribuição para as actividades a realizar pelo colégio. Em qualquer caso, não existem evidências de haver relação entre os critérios antes mencionados e os montantes de apoio financeiro atribuídos.

Considera-se, assim, necessária uma melhor fundamentação da atribuição destes apoios financeiros, que devem ser atribuídos para finalidades específicas, devendo os beneficiários prestar contas da correcta aplicação dessas verbas.

c) Atribuição, pagamento e controlo dos "subsídios especiais de viabilização financeira" (art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 553/80)

Além dos "apoios financeiros específicos", ao abrigo do art.º 11.º da Portaria n.º 1003/97, a dois dos cinco estabelecimentos de ensino objecto do exame dos respectivos processos, foram atribuídos "subsídios especiais de viabilização financeira", ao abrigo do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 553/80.

Na fundamentação apresentada pelos colégios para a concessão desse apoio financeiro consta *a)* a necessidade de reforço de técnicos e outros elementos na equipa multidisciplinar, de modo a assegurar o atendimento da população escolar e o número de alunos/turma, o qual se encontrava desajustado; *b)* concessão, nos últimos anos, de prestações extraordinárias face ao desajustamento também verificado entre os valores fixados na portaria enquadradora e os aumentos reais da massa salarial, bem como dos restantes aumentos de consumo e serviços, constatado, aliás pelo próprio Ministério da Educação; *c)* o desequilíbrio entre as receitas provenientes, exclusivamente, do Ministério da Educação e as despesas suportadas pelo Colégio.

Por despacho do Secretário de Estado da Administração Educativa, de 1/06/2001, foi estabelecido o critério para a atribuição desse apoio financeiro: um adicional de 1/11 do valor total do apoio financeiro atribuído a cada um desses colégios no ano lectivo 2000/2001.

Os "subsídios especiais de viabilização financeira", bem como os reforços extraordinários concedidos ao abrigo do art.º 11.º da Portaria n.º 1003/97, vêm demonstrar o que se salientou anteriormente, ou seja, que o apoio financeiro fixo por aluno dos contratos de cooperação pode, de facto, corresponder a desigualdades no apoio financeiro aos distintos colégios do ensino especial e aos respectivos alunos, sendo necessário que esses estabelecimentos de ensino prestem contas, que permitam comprovar a aplicação das verbas recebidas e examinar a adequação dessas verbas ao seu funcionamento.



5.3.8 – Apoios sócio-educativos a escolas com contrato de associação

Está instituído que, para a atribuição dos apoios sócio-educativos, é apresentado no respectivo estabelecimento de ensino, assinado pelo aluno e pelo encarregado de educação, um boletim de candidatura onde consta, designadamente, o agregado familiar, os seus rendimentos e os valores referentes ao cálculo da capitação, acompanhada pelos documentos comprovativos originais ou fotocópias autenticadas. Para a análise e tratamento dos boletins de candidatura pelas escolas, é-lhes remetido um guião explicativo.

Para a generalidade dos apoios sócio-educativos, a decisão sobre a sua atribuição e o correspondente escalão de apoio (em função da capitação), cabe ao Presidente do Conselho Directivo/Director Executivo/Director Pedagógico, devendo ser afixada lista nominativa dos alunos a subsidiar.

Cabe à escola remeter à DREL um mapa síntese, indicando o número de alunos abrangidos, de cada grau de ensino e escalão de bonificação (capitação). Como se referiu relativamente aos contratos de apoio financeiro com base na capitação (contratos simples e contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar), a DREL procedeu a frequentes correcções ao cálculo das capitações efectuado pelos estabelecimentos de ensino abrangidas por estes contratos, pelo que existe a possibilidade de, também, nos apoios sócio-educativos aos estabelecimentos de ensino abrangidos por contratos de associação se verificarem cálculos incorrectos. Considera-se, assim, que a DREL deverá proceder a um controlo, sistemático ou por amostragem, do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino.

Na sua resposta, a DREL menciona que:

"(...) o controlo do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino tem constituído preocupação (...) e, por essa razão, tem sido efectuada de forma regular, por amostragem. Acrescenta-se, não obstante, que o controlo irá continua a ser efectuado e a merecer toda a nossa preocupação, se possível, de uma forma mais abrangente".

Das verbas recebidas da DREL relativas aos diferentes apoios sócio-educativos as escolas apresentam periodicamente mapas de aplicação dessas verbas. Os apoios sócio-educativos para alimentação escolar envolveram maiores montantes, devendo a DREL assegurar-se de que é fiável o sistema instituído pelas escolas de apuramento dos dados reportados.

5.3.9 – Publicitação dos apoios

Analizadas as listagens referentes aos dois semestres de 2001, discriminando os apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, relativamente aos processos objecto de exame verificou-se que não tinham sido integralmente publicadas as importâncias pagas aos colégios do ensino especial e aos estabelecimentos de ensino com contrato de associação a título de apoio sócio-educativo, pelo que não foi dado integral cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade da publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a Particulares), reconhecendo a DREL, na sua resposta, ter ocorrido um lapso nessa publicação.

5.4 – Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas

5.4.1 – Enquadramento

Em 2001, o Instituto Nacional do Desporto (IND), criado pelo Decreto-Lei n.º 62/97, de 26 de Março, na sequência da reestruturação do Instituto do Desporto (INDESP)¹, era um dos serviços da administração desportiva estatal, com a natureza de instituto público, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que tinha como atribuição geral o apoio e fomento do desporto em todos os níveis, e a criação das condições técnicas e materiais para o seu desenvolvimento.

Nesse ano, os apoios financeiros pagos pelo IND por conta das classificações económicas transferências (correntes e de capital) para instituições particulares, ascenderam a 7.999.499 contos, com a seguinte distribuição (indicando-se entre parênteses o respectivo número de beneficiários):

(em contos)

Federações desportivas (68) e outros organismos desportivos de cúpula (4)	(a) 6 705 974	(83,8%)
Clubes desportivos e associações de praticantes desportivos (788)	931 796	(11,7%)
Sociedades constituídas para a realização do EURO 2004 (2) (*)	(b) 361 729	(4,5%)
Total	7 999 499	(100%)

(a) Inclui os pagamentos ao Comité Olímpico de Portugal, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Liga de Clubes de Basquetebol e Associação de Futebol de Lisboa.

(b) Pagamentos às sociedades EURO 2004 SA e PORTUGAL 2004 SA.

(*) Despesas incorrectamente classificadas, devendo ter sido processadas por conta da classificação económica "Transferências (de capital) para sociedades ou quase sociedades não financeiras", conforme reconhece o IND na sua resposta.

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.

O apoio ao associativismo desportivo, nomeadamente às federações que possuam o estatuto de utilidade pública desportiva², está previsto na Lei de Bases do Sistema Desportivo³, mediante a celebração de "contratos-programa de desenvolvimento desportivo" oficialmente publicados.

O regime aplicável a esses contratos-programa encontra-se definido pelo Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, diploma que exclui de participações ou patrocínios financeiros públicos, sob qualquer forma, o "*desporto profissional, salvo no tocante à organização de competições desportivas de manifesto interesse público ou à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.*"

No domínio da alta competição, o Decreto-Lei n.º 125/95, de 31 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei 123/96, de 10 de Agosto, estabelece as medidas específicas de apoio ao seu desenvolvimento. Outros apoios financeiros são objecto de regulamentação específica, designadamente a atribuição de prémios

¹ Nessa reestruturação foram também autonomizados o Complexo de Apoio às Actividades Desportivas (CAAD) e o Centro de Estudos e Formação Desportiva (CEFD). Pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Março (altera a Lei do Orçamento do Estado para 2002), foi determinada nova fusão dos três organismos, que se concretizou através do Decreto-Lei n.º 96/2003, de 7 de Maio (cria o Instituto do Desporto de Portugal).

² Nos termos do regime jurídico das federações desportivas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 144/93, de 26 de Abril.

³ Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/96, de 25 de Junho.



(a praticantes, treinadores/equipas técnicas e clubes) por resultados obtidos na alta competição (Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril).

A atribuição de comparticipações financeiras, pelo IND, a federações desportivas destinadas a cinco domínios: a) prática e desenvolvimento desportivo, b) alta competição, c) eventos internacionais a realizar no País, d) aquisição de sedes e e) projectos inovadores de desenvolvimento, encontram-se regulamentadas pelo Despacho n.º 479/98 (2.ª série) do Secretário do Estado do Desporto, de 19/12/97 (publicado no DR, II.ª Série, n.º 7, de 9/1/98).

5.4.2 – Execução orçamental

Para o financiamento dos apoios a "instituições particulares" e das restantes despesas, em 2001, o IND recebeu verbas do Orçamento do Estado e verbas provenientes da distribuição dos resultados líquidos da exploração de jogos sociais (Totoloto, Totobola, e Totogolo) e da venda de cartões do jogo do Bingo, bem como dispôs ainda do saldo da gerência anterior e de outras receitas. No quadro seguinte, que constitui um resumo da conta de gerência do IND, evidenciam-se os montantes e estrutura dessas receitas e despesas.

Quadro V.14 – Receitas e despesas do IND (2001)

(em contos)

Receitas	Valor	(%)	Despesas	Valor	(%)
Saldo de gerência proveniente de verbas do Cap.º 50 do OE/2000	549 432	4,1	Despesas de funcionamento e investimento do IND	(a) 2 363 234	19,6
Transferências do OE/2001	5 954 866	44,6	<i>Transferências para "Instituições Particulares"</i>	7 999 499	66,2
Totoloto	5 017 949	37,6	Federações Desportivas (excepto FPF-Totobola)	6 254 990	51,8
Jogo do Bingo	1 177 334	8,8	Federação Portuguesa de Futebol - Totobola	450 984	3,7
Totobola	487 101	3,6	Clubes e associações de praticantes	931 796	7,7
Outras receitas	166 240	1,2	Sociedades do EURO 2004	361 729	3,0
			Transferências para a Administração Local	750 991	6,2
			Transferências para a Administração Regional	499 125	4,1
			Transferências para o CEFD e o CAAD	451 615	3,7
			Outras despesas	21 854	0,2
Total das receitas	13 352 922	100,0	Total das despesas	12 086 318	100,0
			Saldos de gerência a transitar para 2002	(b) 1 266 604	
Total	13 352 922		Total	13 352 922	

(a) Inclui, como "Despesas com pessoal" do IND a importância de 600.091 contos referente a professores de educação física requisitados ao Ministério da Educação e colocados em serviço nas federações desportivas para apoio técnico-pedagógico, constituindo um apoio financeiro a essas federações, não evidenciado como tal. O IND, na sua resposta, refere que irá corrigir esta situação em 2004.

(b) Inclui o saldo das verbas orçamentais do Cap. 50 – "Investimentos do Plano" do Orçamento do Estado requisitadas e não utilizadas, transitando em saldo de gerência para integração como receita de 2002, totalizando 1.248.189 contos. Este montante é a soma do saldo do OE/2000 transitado e não utilizado em 2001, no valor de 533.600 contos (do saldo transitado, 549.432 contos, apenas foram utilizados 15.832 contos) e das verbas do OE/2001, requisitadas e não utilizadas, no valor de 714.589 contos.

Conforme evidencia o quadro anterior, as despesas do IND, incluindo os apoios financeiros, foram financiadas essencialmente por verbas do OE/2001, em cerca de 6,0 milhões de contos (44,6%) e por receitas proveniente dos jogos sociais, em cerca de 6,7 milhões de contos (50,0%), especialmente da distribuição dos resultados de exploração do Totoloto (5,0 milhões de contos) e da venda de cartões do jogo do Bingo concessionados a clubes desportivos (cerca de 1,2 milhões de contos).

O saldo das verbas orçamentais inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano" do Orçamento do Estado, requisitadas pelo IND e não utilizadas, não são repostas como receita do Estado, constituindo

receita do seu orçamento privativo do ano seguinte. Essa possibilidade, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, encontra-se prevista, a partir de 2000, nos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental *"desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem"*¹.

Contudo, essa norma não dispensa os organismos do cumprimento, ao longo da execução orçamental, da disposição relativa à disciplina orçamental contida nos sucessivos decretos-lei de execução orçamental e que obriga à requisição apenas das verbas indispensáveis à sua actividade. Assim, o n.º 1 do art.º 10.º (requisição de fundos) do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, determina que:

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

O facto de o IND ter requisitado verbas em excesso do OE/2000 (549.432 contos, tendo utilizado, em 2001, apenas 15.832 contos) e do OE/2001 (714.589 contos)², significa o incumprimento da citada disposição orçamental sobre requisição de fundos e implica a sobrevalorização da despesa registada na Conta Geral do Estado (Subsector Estado) desses anos, com o correspondente agravamento do défice e o aumento dos passivos financeiros para o seu financiamento. Na sua resposta, o IND não se pronunciou sobre esta questão.

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 regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, esse prejuízo venha a ser menor. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, determinou que todos os serviços e fundos autónomos deviam *"garantir a transferência gradual para a Direcção-Geral do Tesouro das aplicações financeiras dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria"*, devendo ser transferido *"Até ao final de 2001, no mínimo 60% do total verificado no último dia"*.

Sobre a aplicação, em 2001, do disposto nessa Resolução do Conselho de Ministro, os dados remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) aos serviços de apoio do Tribunal, reportados a 31/12/2001, indicam que, nessa data, o saldo das verbas transferidas pelo IND para a DGT era de 554.338 contos, o que representava apenas 29,4% das disponibilidades do Instituto, pelo que não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na citada Resolução do Conselho de Ministros. Na sua resposta, o IND refere que, actualmente, todas as receitas que dão entrada nas suas contas bancárias, *"são, periodicamente, transferidas para as contas do Tesouro"*.

¹ Cfr. o art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março (estabelece normas de execução orçamental para 2001).

² O saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para investimentos do plano na posse do IND e não utilizados era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos.



5.4.3 – Concessão, pagamento e controlo dos apoios

5.4.3.1 – Processos examinados

No quadro seguinte indicam-se os processos examinados (referentes aos beneficiários indicados) e os respectivos montantes de apoio por domínio/programa (totalizando 4.502.767 contos), que representaram 67,1% do montante pago a todas as federações desportivas e aos referidos organismos desportivos de cúpula (6.705.974 contos).

(em contos)

Beneficiários	PDD	Alta Competição Selecções Nacionais	Atenas 2004	Eventos Internacionais	Apoio a Actividades Desportivas	Deslocações Equipas Desportivas	FPF-Totobola	Apoio à Instalação Organismos Desportivos	Rede Integrada Infraestr. Desportivas	Total
F P FUTEBOL	330 000	66 500	-	-	-	265 208	450 984	-	-	1 112 693
F P ATLETISMO	330 125	190 000	92 100	41 000	7 250	-	-	-	41 840	702 315
F P ANDEBOL	294 000	160 000	25 000	-	-	-	-	-	-	479 000
F P CICLISMO	138 000	-	-	296 476	-	-	-	-	-	434 476
F P BASQUETEBOL	272 000	100 000	-	20 000	-	-	-	-	-	392 000
F P PATINAGEM	271 880	-	-	13 500	34 813	43 600	-	-	-	363 792
F P VOLEIBOL	173 990	80 000	30 349	22 000	-	-	-	54 000	-	360 339
F P VELA	138 000	-	99 050	5 000	5 625	-	-	-	-	247 675
F P JUDO	88 000	68 000	65 950	3 000	5 250	-	-	-	-	230 200
COP	93 790	-	-	-	-	-	-	-	-	93 790
LPFP	51 117	-	-	-	-	-	-	-	-	51 117
LCB	-	-	-	-	-	35 370	-	-	-	35 370
TOTAL DA AMOSTRA	2 180 902	664 500	312 449	400 976	52 938	344 178	450 984	54 000	41 840	4 502 767
TOTAL DE TODAS FEDERAÇÕES (*)	4 106 654	696 500	374 849	575 476	53 413	344 178	450 984	62 080	41 840	6 705 974

(*) Inclui o pagamento aos mencionados quatro organismos desportivos, no total de 191.277 contos.

PDD Prática e Desenvolvimento Desportivo
 FPF Federação Portuguesa de Futebol
 COP Comité Olímpico de Portugal
 LCFP Liga Portuguesa de Futebol Profissional
 LCB Liga de Cubes de Basquetebol

5.4.3.2 – Apoios nos domínios da "prática e desenvolvimento desportivo" e da "alta competição e selecções nacionais"

O domínio da *prática e desenvolvimento desportivo* abrange um conjunto diversificados de actividades das federações, designadamente, a organização do quadro competitivo da modalidade, os custos administrativos, as despesas com associações e clubes, as deslocações às Regiões Autónomas, as competições europeias de clubes, as actividades relacionadas com a vertente "desporto para todos" (que podem envolver outras entidades, como autarquias, escolas, clubes ou empresas), e outras actividades que contribuam para a expansão e/ou desenvolvimento qualitativo da modalidade.

O domínio da *alta competição e selecções nacionais* respeita à concessão de apoios ao enquadramento, preparação e participação competitiva de praticantes e equipas inscritos no registo de alta competição¹. Esses dois domínios centrais concentram a parte substancial dos financiamentos que as federações desportivas obtêm regularmente, sendo geralmente contemplados no mesmo contrato-programa, que discrimina o montante afecto a cada domínio.

5.4.3.2.1 – Concessão do apoio financeiro

a) Prazo de entrega do programa de actividades e do orçamento para 2001 e do estatuto da alta competição

Nos termos dos contratos-programa, as federações desportivas deveriam apresentar, até 15 de Novembro de 2000, o seu plano de actividades e o orçamento, com vista à concessão de apoios para 2001. Nos processos examinados, registaram-se atrasos variáveis, entre um e três meses nessa apresentação, o que prejudica o processo de atribuição dos apoios financeiros, pelo que deve ser exigido o cumprimento dos prazos estabelecidos.

Sobre os atrasos na apresentação dessa documentação, bem como de outra adiante referida, o IND na sua resposta refere, reportando-se à situação actual, que:

"(...), com vista à regularização daquelas situações, tomou iniciativas visando aquele objectivo, nomeadamente, oficiando as federações em falta, (...) e, bem assim, informando que os pagamentos serão suspensos, caso se mantenha a situação de incumprimento" e, "Neste momento o IND pode referir que se registam já, resultados positivos, com a entrega, por banda daquelas entidades, dos elementos solicitados".

A comprovar essa afirmação, o IND remeteu, em anexo à sua resposta, cópia de um desses ofícios.

Além dos planos de actividades e orçamentos, é também obrigatória a entrega do "regulamento de alta competição" actualizado, sem o qual não poderão ser disponibilizados os montantes financeiros, verificando-se também casos em que essa obrigação não foi cumprida. Na sua resposta, o IND refere que: *"(...) na presente data, a situação já se encontra totalmente regularizada. Com efeito, todas as federações desportivas com as quais este Instituto celebrou contratos-programa para o domínio da alta competição já cumpriram a obrigação inerente à entrega do respectivo regulamento".*

b) Estrutura dos planos de actividades e orçamentos

Uma vez que, relativamente ao período em análise, o IND não criou um modelo de formulário de candidatura, a apresentar por cada federação, constatou-se que 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. Assim, os planos de actividades não cumpriam alguns dos requisitos exigidos, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecido nas seguintes alíneas desse artigo:

¹ As medidas específicas de apoio ao desenvolvimento da alta competição constam do Decreto-Lei n.º 125/95, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 123/96, de 10 de Agosto, estando os critérios técnicos para a qualificação dos praticantes de alta competição regulados pela Portaria n.º 947/95, de 1 de Agosto. Constituem outros domínios específicos de apoio financeiro do IND à alta competição a organização de eventos internacionais, o programa olímpico (Atenas 2004), bem como o pagamento de prémios por resultados desportivos obtidos.



- e) *"Previsão de custos e das necessidades de financiamento público, com os respectivos cronogramas ou escalonamentos;*
- f) *Demonstração do grau de autonomia financeira (...), incluindo, se for caso disso, a indicação de outras participações, financiamentos ou patrocínios e respectivas condições;*
- h) *Relação de complementaridade com outros programas já realizados ou em curso de execução na mesma área ou em áreas conexas, se as houver".*

Além disso, no caso de algumas federações, os respectivos orçamentos não distinguem os encargos referentes ao domínio da prática e desenvolvimento desportivo da parte referente ao domínio da alta competição (F. P. de Futebol, F. P. de Vela e F. P. de Judo), ou não discriminavam o apoio financeiro solicitado para cada um desses domínios (F. P. de Basquetebol e F. P. de Judo) ou, ainda, não indicavam sequer o montante do apoio financeiro solicitado (F. P. de Patinagem).

Considera-se necessário que o IND implemente um formulário de candidatura (e o correspondente guião explicativo), por forma a uniformizar a apresentação dos planos de actividades e orçamentos, de acordo com o disposto no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro. Na sua resposta, o IND refere que *"(...) no corrente ano, já foram elaborados formulários de candidatura e o respectivo guião explicativo, de modo a uniformizar a apresentação do plano de actividades e respectivas candidaturas."*

c) Efectivação do seguro desportivo (condição de acesso ao apoio financeiro)

Como condição de acesso aos apoios financeiros pelas federações, o Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, obriga à entrega da declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, comprovativa da efectivação do seguro desportivo dos praticantes e demais agentes desportivos por ele obrigatoriamente abrangidos. Dos processos analisados não constavam essas declarações relativamente à Federação Portuguesa de Basquetebol e à Federação Portuguesa de Vela, 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", matéria regulada pela Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho. Dispõe o n.º 10.º desta Portaria que: "O Instituto Nacional do Desporto, na qualidade de tomador dos seguros (...) [relativos a essas coberturas específicas para esses praticantes], suporta os respectivos prémios". As declarações das companhias de seguros entregues pelas federações ao IND não especificam se abrangem as mencionadas coberturas específicas para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", não tendo o IND pago quaisquer prémios de seguro a eles relativos, pelo que não está a ser cumprida a legislação nesta matéria.

Na sua resposta, o IND confirma esta situação e refere que:

"(...) Os motivos que têm obstado ao integral cumprimento das normas aplicáveis, contudo, não são imputáveis a este Serviço, mas, sim, radicam, por um lado, na incapacidade demonstrada pelo mercado segurador em responder a algumas das exigências impostas pela Portaria, citada – que não têm sido aliciantes para as entidades que desenvolvem a sua actividade naquele sector – e, por outro, nos elevados encargos dos prémios respectivos sobre o orçamento do IND – o qual não tem sido provido dos recursos financeiros adequados.

No entanto, em Fevereiro deste ano foi solicitada uma proposta a uma seguradora para apreciação das condições da apólice com vista à celebração do respectivo seguro. Nesta conformidade, actualmente, o processo encontra-se numa fase de desenvolvimento, estando a ser praticadas diligências que permitam cumprir a legislação em vigor."

De referir ainda que o art.º 16.º da 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", pelo que o IND deveria pugnar para que as federações assegurassem que essa integração se está a processar nos termos legalmente exigidos, questão relativamente à qual o IND não se pronunciou.

d) Comprovativos da situação regularizada com a administração fiscal e a segurança social

Nos termos da al. e) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada está vedado: "Beneficiar dos apoios de fundos comunitários e públicos". Não tem sido 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, pelo que o Instituto não tem verificado o cumprimento da referida disposição legal, bem como da situação contributiva regularizada das federações com a Segurança Social. Questionado sobre tal incumprimento, o Instituto, na sua resposta, não se pronunciou.

5.4.3.2.2 – Análise e avaliação das propostas pelo IND e atribuição do apoio financeiro

O Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, estabelece que os apoios financeiros nos domínios da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, sejam atribuídos com base em indicadores desportivos, nele definidos. Ao contrário do que determina esse Despacho, observou-se que não existe uma relação directa entre os dados de cada federação relativos a esses indicadores e o montante do apoio financeiro anual concedido pelo IND. Esses indicadores são utilizados apenas para avaliar a tendência verificada na(s) modalidade(s) da respectiva federação, ao longo dos últimos quatro anos, elaborando os serviços do IND, para o efeito, quadros e gráficos que permitem visualizar as variações ocorridas nos dados relevantes, bem como o apoio financeiro concedido nesses anos.

O apoio financeiro concedido anualmente a cada federação tem em conta, essencialmente, o valor atribuído no ano anterior (e o montante total disponível para os apoios financeiros). Uma vez que os apoios financeiros são concedidos, essencialmente, com base no montante atribuído no ano anterior, não existe uma relação directa entre as actividades e orçamentos apresentados pelas federações e o montante e percentagem do apoio financeiro concedido pelo IND.

Assim, para os dois domínios, em relação ao total dos encargos apresentados pelas federações nos orçamentos constantes das propostas, os apoios financeiros concedidos variaram entre os 8,3% (F. P. de Futebol) e os 71,5% (F.P. de Vela). Em relação ao apoio financeiro solicitado ao IND, o apoio financeiro atribuído variou entre 29,1% (F. P. de Ciclismo) e 96,5% (F. P. de Vela) do total das despesas previstas, nos casos em que foi possível determinar essa percentagem¹.

¹ Como foi referido, diversas federações não discriminavam nos seus orçamentos o montante de apoio solicitado ao IND.



Além dos mencionados quadros e gráficos, elaborados pelos serviços do IND, que permitem, em relação a cada federação desportiva, avaliar as variações ocorridas nos indicadores desportivos considerados relevantes, bem como os apoios concedidos nos últimos quatro anos, os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflectam a análise dos programas de actividades e dos orçamentos apresentados pelas federações, nem elaboraram qualquer proposta sobre os montantes de apoio a atribuir.

De acordo com a informação prestada pelos responsáveis do IND, a definição concreta do apoio financeiro concedido a cada federação, em cada domínio, é estabelecida em reuniões entre o Presidente do IND e os representantes de cada federação desportiva, nas quais são estabelecidos os ajustes e/ou cortes nos orçamentos iniciais e nos montantes dos apoios financeiros, não sendo, no entanto, elaboradas actas dessas reuniões.

Embora se reconheça que não é fácil, dada a desproporção entre os apoios solicitados inicialmente pelas federações e os montantes disponíveis para apoio, definir previamente critérios quantitativos – dos quais resulte o montante do apoio a conceder, relacionando: a) as actividades e os orçamentos apresentados, b) os montantes de apoio solicitados, c) o montante total disponível para apoio financeiro ao conjunto das federações, e d) os referidos indicadores desportivos, o processo de atribuição dos apoios financeiros do IND a federações desportivas, nos domínios centrais da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, caracteriza-se por falta de transparência. Com efeito, a inexistência de fundamentação expressa da decisão de atribuição dos montantes financeiros às federações desportivas contraria 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 corrigida.

Na sua resposta, o IND destaca os factores de diferenciação das actividades de cada federação e dos custos inerentes à prática das respectivas modalidades desportivas, a considerar na atribuição do apoio financeiro, e discorda da apreciação acima efectuada, referindo que "*(...) não pode falar-se, em nossa opinião, na matéria em apreço, em falta de transparência, referida à actividade do IND, ou na ausência de critérios publicamente conhecidos*".

No entanto, relativamente ao período em análise (2001), o IND não contesta qualquer dos fundamentos que levaram à apreciação anteriormente expandida sobre a falta de transparência do processo de atribuição dos apoios, e que o Tribunal reitera.

Relativamente às correcções entretanto introduzidas quanto à fundamentação das decisões de atribuição desses apoios financeiros, o Instituto, na sua resposta, refere que "*Actualmente (...), os serviços do IND elaboram uma proposta com o montante de apoio atribuir (...)*", anexando cópia duma proposta, a qual, todavia, não constitui um relatório de análise do programa de actividades e do orçamento apresentado pela respectiva federação que fundamente a concessão do apoio financeiro proposto. Embora se trate de um passo na direcção certa é ainda insuficiente, uma vez que os princípios que regem a aplicação dos dinheiros públicos exigem a fundamentação e transparência das decisões de atribuição dos apoios financeiros em causa.

5.4.3.2.3 – Controlo e acompanhamento da aplicação dos apoios financeiros

a) Apresentação de orçamentos corrigidos

Nos termos dos contratos-programa celebrados relativos aos referidos domínios centrais, as federações devem entregar, no prazo de 30 dias, após a celebração dos respectivos contratos-programa, os orçamentos corrigidos dos programas de actividades, em função do apoio financeiro a ser prestado através desse contrato, o qual deverá ser consubstanciado num mapa discriminativo das despesas, por cada uma das rubricas objecto do contrato, com indicação das alocações do apoio financeiro e critérios das respectivas imputações.

Das nove federações desportivas que constituíam a amostra, duas não apresentaram orçamento corrigido (F. P. de Futebol e F. P. de Vela). Relativamente às restantes, o atraso na entrega desses orçamentos situou-se entre dois e sete meses.

Relativamente às federações que apresentaram orçamentos corrigidos verificou-se que: a) dos mesmos não constavam todos os elementos previstos¹, havendo federações que nem sequer discriminavam os valores referentes a cada domínio, e b) nos casos em que as federações apresentavam valores de afectação do subsídio atribuído a cada área (actividade ou tipo de despesa), em cada domínio, não explicitavam os critérios de imputação do valor do apoio financeiro do IND a cada uma delas.

Salienta-se que o orçamento corrigido constitui mais um mapa de imputação, por actividades ou tipos de despesa, do subsídio globalmente atribuído pelo IND, e não uma revisão do orçamento inicialmente apresentado por cada federação, o que seria de esperar dada a redução do subsídio atribuído em relação ao inicialmente solicitado². O orçamento corrigido tem, assim, um reduzido significado, mas constitui o único meio que permite comparar a imputação do apoio financeiro do IND prevista pela respectiva federação, para cada actividade/tipo de despesa, com a que consta do seu mapa de execução orçamental (final).

b) Controlo semestral da execução dos contratos-programa

Relativamente à execução dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo de 2001, as federações desportivas deviam ter enviado ao IND, até 30 de Agosto desse ano, os mapas de execução orçamental semestrais, segundo a estrutura referenciada para os orçamentos corrigidos, referentes à execução financeira do primeiro semestre desse ano, acompanhados dos respectivos balancetes analíticos.

Verificou-se que das 9 federações, apenas as de Andebol, de Ciclismo e de Judo (esta, apenas em 2002) apresentaram ambos os documentos relativos ao controlo semestral, mas apenas a primeira o fez dentro do prazo estabelecido, ou seja, até 30 de Agosto de 2001.

¹ Nos orçamentos corrigidos as federações devem especificar: a) no domínio da *prática e desenvolvimento desportivo*, a aplicação das verbas destinadas a cada actividade, discriminando os apoios financeiros referentes ao desenvolvimento das actividades promovidas pelas associações de âmbito regional de acordo com critérios aprovados em Assembleia-Geral da Federação; b) no domínio da *alta competição/selecções nacionais*, os montantes destinados a custear a participação em competições internacionais, estágios de preparação, enquadramento técnico de participantes de alta competição, bolsas e outros apoios materiais a participantes.

² Nos processos analisados, apenas a F. P. de Atletismo e a F. P. de Voleibol apresentaram orçamentos corrigidos que correspondiam a uma revisão do orçamento inicialmente apresentado.



Apresentaram, fora de prazo, e apenas um dos elementos exigidos, a F.P. de Basquetebol e a F.P. de Patinagem. Quanto às restantes federações (F.P. de Vela, F. P. de Futebol, F. P. de Atletismo e F. P. de Voleibol) não apresentaram nenhum dos documentos de controlo semestral da execução dos contratos-programa.

Além de a maior parte das federações analisadas não ter remetido o mapa de execução orçamental e/ou os balancetes analíticos (e nos casos em que se verificou a entrega de todos ou de parte desses elementos, não se concretizou dentro do prazo estabelecido), também os serviços do IND não procederam à análise dos elementos apresentados, pelo que foi inexistente o controlo semestral sobre a execução dos contratos-programa.

5.4.3.2.4 – Controlo da execução anual/final dos contratos-programa

a) Mapa de execução orçamental e balancete analítico

Decorre ainda das cláusulas contratuais contidas nos contratos-programa, de 2001, que as federações desportivas deviam proceder à entrega, até 28 de Fevereiro do ano seguinte, de um mapa de execução orçamental, com a estrutura já referida nos orçamentos corrigidos, referente ao ano e acompanhado do respectivo balancete analítico.

Nos processos analisados, verificou-se que apenas a F. P. de Andebol entregou, no prazo estabelecido, os supracitados documentos de controlo anual. No entanto, esta federação, bem como as de Ciclismo e de Basquetebol, não entregou os balancetes analíticos relativos ao mês de Dezembro.

Salienta-se que a entrega dos mapas sobre a execução orçamental anual é relevante, dado que permite especificar as despesas apoiadas pelo IND e a forma como o apoio foi imputado pela federação, o que se encontra insuficientemente explicitado no Relatório e Contas das federações, a seguir referido. Esse mapa de execução orçamental deveria discriminar todos os subsídios recebidos de entidades públicas para confirmação da inexistência de duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade.

Também o balancete analítico apresentado pelas federações (tal como a "demonstração de resultados" do Relatório e Contas) deve discriminar, nos "subsídios à exploração", as respectivas fontes¹.

b) Relatório anual e demonstrações financeiras

Relativamente a 2001, as federações deveriam remeter ao IND, até 31 de Março de 2002, o Relatório Anual e Conta de Gerência com o parecer do Conselho Fiscal e a cópia da acta de aprovação pela Assembleia Geral, incluindo as demonstrações financeiras previstas no Plano Oficial de Contabilidade para as Federações Desportivas, Associações e Agrupamentos de Clubes (POCFAAC).

Apenas três das federações indicadas anteriormente efectuaram a entrega do Relatório e Contas, ao IND, dentro do prazo estabelecido (F. P. de Atletismo, F. P. de Ciclismo e F. P. de Andebol).

Nesse Relatório anual, a direcção de cada federação resume as actividades realizadas, nas quais se incluem as que foram objecto de apoio pelo IND, embora geralmente insuficientemente explicitadas, designadamente sob o ponto de vista financeiro quanto à discriminação em termos de custos e proveitos.

¹ As "demonstrações de resultados", que constam do Relatório e Contas de cada federação, de 2001, evidenciam valores superiores ao total dos subsídios atribuídos pelo IND.

Não se obteve evidência de que os mencionados mapas de execução orçamental, bem como o Relatório e Contas, de cada federação, tenham sido objecto de apreciação pelo IND. Também não foi feita qualquer avaliação do cumprimento do contrato-programa, face ao previsto na candidatura e o realizado por cada federação.

Resulta do exposto que é 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/selecções nacionais, que concentram a maior parte dos apoios concedidos, situação que deve ser alterada.

5.4.3.3 – Projecto Atenas 2004

Prevêem os contratos-programa (anuais) no âmbito do "Projecto Atenas 2004" (projecto olímpico de preparação para esses jogos) a apresentação pelas federações de: a) Relatórios de avaliação intercalar e de aplicação das verbas recebidas; b) Relatório das acções desenvolvidas no primeiro semestre; c) Relatório final demonstrativo das acções desenvolvidas; d) Demonstrações financeiras dos custos por natureza; e) Contratos com os praticantes, e f) Contratos com os treinadores.

Relativamente a 2001, verificou-se o incumprimento generalizado, não tendo as federações remetido a maior parte dos elementos exigidos nos contratos-programa, nomeadamente, relatórios intercalares, contratos com os praticantes, demonstrações financeiras autónomas das acções desenvolvidas (e não apenas consolidadas nas contas das federações) e relatório final das acções desenvolvidas (apresentado apenas pela Federação Portuguesa de Judo).

Decorre desse incumprimento pelas federações das suas obrigações contratuais, quanto à remessa ao IND de elementos informativos sobre a execução do "Projecto Atenas 2004", uma deficiente fiscalização pelo Instituto da aplicação dos apoios financeiros concedidos às federações para esse Projecto.

Segundo os responsáveis do IND, 2001 foi um ano de arranque do Projecto (os contratos foram celebrados apenas no 2.º semestre), revelando as federações dificuldades na apresentação dos relatórios e de outros elementos, sendo necessário um esforço de sensibilização e de coordenação técnico-administrativa abrangendo todas as entidades envolvidas.

5.4.3.4 – Eventos desportivos internacionais

Para a realização de eventos desportivos internacionais em Portugal, o referido Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, limita o montante da comparticipação do IND a 50% dos respectivos custos, tendo em conta a importância do evento, percentagem que é puramente indicativa, não existindo regras pré-estabelecidas para a determinação dos eventos a apoiar e do montante de apoio a conceder. Constituíam obrigações das federações que beneficiaram de apoios financeiros para a realização de eventos internacionais (cfr quadro do ponto 3.1), a entrega, até 90 dias subsequentes à realização do evento, de relatório demonstrativo das actividades desenvolvidas e demonstrações financeiras que evidenciassem o conjunto das receitas e dos custos por natureza, bem como o resultado apurado, devidamente certificado pelo ROC.



Das sete federações beneficiárias desses apoios, apenas a Federação Portuguesa de Ciclismo, além das contas (globais) da federação relativas ao ano de 2001, apresentou a Demonstração de Resultados, correspondente à execução do Campeonato do Mundo de Estrada, da qual consta, nos "subsídios à exploração", o apoio financeiro atribuído pelo IND.

As restantes federações 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, qual a percentagem de apoio efectivo em relação à inicialmente prevista, uma vez que, como foi referido, 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.

Desta forma, o controlo das despesas resultantes da realização de eventos tem-se revelado pouco rigoroso, devendo o IND passar a exigir que futuramente as federações desportivas apresentem as respectivas contas independentes das que dizem respeito aos restantes domínios.

5.4.3.5 – Federação Portuguesa de Futebol (verbas do totobola)

Conforme se evidenciou no quadro do ponto 5.4.3.1, foi processado pelo IND, em 2001, o montante de 450.984 contos sob a classificação orgânica "F. P. de Futebol – Totobola", tendo sido pago efectivamente à Federação 90.197 contos (20%) e retido o montante de 360.787 contos (80%), entregue ao Tesouro, para pagamento das dívidas fiscais de clubes até 1996.

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.

Os termos desse acordo foram materializados no Despacho n.º 7/98-XIII, de 4 de Março de 1998, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que, com suporte na moldura legal do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto¹, aceitou, como forma de extinção das dívidas fiscais globais dos clubes, existentes até 31 de Julho de 1996, a dação em pagamento das verbas do "Totobola" que legalmente lhes são atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março², durante o período compreendido entre 1 de Julho de 1998 e 31 de Dezembro de 2010.

De notar, contudo, que os montantes entregues para a regularização dessas 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, para esse prazo de regularização (12,5 anos) estabelece o seu pagamento em 150 prestações mensais de igual valor.

¹ Definiu as condições em que se podem realizar as operações de recuperação de créditos fiscais e da segurança social previstas no art.º 59.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (Lei do Orçamento de Estado para 1997).

² Estabelece normas relativas à organização e exploração do "Totobola" e "Totoloto".

5.4.3.6 – Pagamento de aditamentos aos contratos, de adiantamentos (antes da entrada em vigor dos contratos), e subsídios pagos no ano seguinte

a) Aditamentos

Foram pagos, a título de aditamentos aos apoios inicialmente concedidos, no âmbito do projecto "Atenas 2004", cujos contratos-programa com as federações previam a possibilidade do valor dos apoios ser alterado em função de variações ocorridas no número de praticantes abrangidos e no valor das respectivas bolsas, por resultados desportivos alcançados em provas do programa de preparação e nas competições. Assim, foi pago à Federação Portuguesa de Voleibol um montante adicional de 1.949 contos, tendo, para o efeito, sido celebrado o correspondente contrato de aditamento. Contudo, em relação aos pagamentos de 600 e 3.050 contos às federações de Judo e Vela, respectivamente, não foi observada essa formalidade.

De referir também as situações relativas aos pagamentos no valor de 1.879,5 e 20.000 contos às federações de Patinagem e de Andebol, respectivamente, constantes das relações dos pagamentos efectuados a essas federações. Apesar das insistências junto dos serviços do IND, não foram apresentados os respectivos contratos, pelo que não se obteve evidência de terem sido celebrados.

b) Pagamento de adiantamentos

Antes da celebração dos contratos-programa relativos aos domínios da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, assinados nos meses de Março, Abril e Maio de 2001, o IND efectuou, tal como em anos anteriores, pagamentos às federações desportivas, por conta dos apoios a aprovar, de modo a evitar que se defrontassem com dificuldades de tesouraria.

Também foram realizados pagamentos por conta dos subsídios a conceder no âmbito dos apoios regulares ao Comité Olímpico de Portugal, que seguem o mesmo regime de financiamento, e no âmbito do Projecto "Atenas 2004" e para a realização de alguns eventos internacionais.

Saliente-se, no que se refere aos contratos-programa nos diversos domínios de apoio, que apenas os contratos relativos à prática e desenvolvimento desportivo e à alta competição/selecções nacionais, bem como os que foram celebrados com o Comité Olímpico de Portugal, continham referência expressa ao período da respectiva vigência, estabelecendo que entravam em vigor na data da sua assinatura. Este aspecto assume relevância no que se refere à questão dos adiantamentos, uma vez que o Decreto-Lei n.º 432/91 estabelece no n.º 1 do seu art.º 11.º, que "*os contratos-programa entram em vigor na data neles fixada ou, na sua falta, na data da sua publicação no Diário da República*".

Assim, no que respeita aos contratos relativos ao Projecto Atenas 2004 e a eventos internacionais, que não referiam a data de entrada em vigor, os adiantamentos respeitam não só aos pagamentos realizados antes da sua assinatura, como abrangem também os que foram realizados até à respectiva publicação no Diário da República.

Relativamente às federações que constituíam a amostra e aos tipos de contratos em que se verificaram adiantamentos, apurou-se que, do total de pagamentos efectuados em 2001 (totalizando 3.341.106 contos), foram pagos por adiantamento, antes da celebração do contrato, 817.100 contos (24,5%), ascendendo os adiantamentos a 1.088.906 contos (33,0%), quando considerados os pagamentos efectuados antes da entrada em vigor dos contratos.



Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais por não se encontrarem previstos na legislação aplicável a esses apoios. 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.

Na sua resposta, o IND refere que, actualmente:

“(...) esta situação deixou de se verificar a partir do início do corrente ano. Com efeito, a partir da tomada de posse do actual presidente do IND deixaram de ser efectuados quaisquer pagamentos de verbas antes da assinatura dos respectivos contratos-programa (...).”

c) Subsídios a pagar no ano seguinte

Por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas as parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro à F.P. de Voleibol (16.010 contos) e ao Comité Olímpico de Portugal (8.610 contos), sendo essas situações regularizadas no ano seguinte.

O diferimento do pagamento de subsídios para o ano seguinte, verificou-se também relativamente ao evento "Campeonato do Mundo de Estrada" (F. P. de Ciclismo), tendo ficado por pagar 25.524 contos, embora, neste caso, o respectivo contrato-programa previsse a possibilidade da última prestação do apoio financeiro ser paga no ano seguinte.

Na sua resposta, o IND refere que: “*(...) diversos pagamentos efectuados no âmbito de contratos-programa são financiados por verbas provenientes de receitas do totobola/totoloto, as quais, no momento da celebração dos referidos contratos, constituem, apenas, previsão de receita da Santa Casa da Misericórdia; receita, essa, que, por vezes, não se chega a concretizar na totalidade, e no próprio ano a que respeita.*”, o que não constitui justificação bastante, uma vez que os apoios financeiros em causa são também financiados pelo Orçamento do Estado, não devendo as dívidas vencidas transitar para o ano seguinte.

Assim, nos apoios financeiros objecto de exame, concedidos em 2001, foi diferido para 2002 o pagamento de 43.234 contos, não relevado contabilisticamente, visto que o IND não implementou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), não cumprindo o exigido pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. Na sua resposta, o IND refere que implementará o POCP em 2004.

5.4.3.7 – Outros apoios financeiros

Em relação aos restantes apoios concedidos pelo IND, abaixo identificados, referem-se sumariamente os resultados da sua verificação.

a) Prémios de alta competição

A Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril, fixa o valor de todos os prémios, com excepção das modalidades e disciplinas que não façam parte do programa olímpico. Os prémios são pagos directamente às federações, que para o efeito informam o IND dos resultados obtidos, procedendo então o Instituto ao cálculo dos valores a atribuir aos praticantes, respectivos treinadores e clubes¹, em função dos

¹ Clubes que os praticantes actualmente representam e os que asseguraram o seu percurso desportivo.

resultados e das provas onde foram obtidos, competindo depois à Federação entregar os prémios aos diferentes beneficiários.

Verificou-se que vários dos prémios pagos em 2001 reportam-se a classificações desportivas obtidas em 1998, em resultado de atrasos no desencadear do respectivo processo pelas federações.

Às federações que constituíam a amostra foi pago o total de 115.063 contos, por conta dos programas "PDD-Federações" e "Apoio a Actividades Desportivas", sendo de referir que a verba de 7.250 contos deste programa, evidenciada no quadro do ponto 5.4.3.1, foi processada por lapso a favor da F.P. de Atletismo, uma vez que respeita a prémios que deveriam ter sido pagos à F.P. de Desporto para Deficientes, situação que, de acordo com informação prestada pelo IND, terá sido rectificadada em 2002. Verificou-se também que foi indevidamente autorizado pelo Presidente do IND o pagamento de um prémio (de 875 contos) à F.P. de Judo, por resultado obtido no Campeonato da Europa de Juniores/2000, 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.

Sobre esta questão refere o IND na sua resposta que: "*(...) contrariamente ao referido (...) a concessão do prémio relativo à Federação Portuguesa de Judo não carecia de autorização do Ministro da Juventude e Desporto, uma vez que a modalidade de judo faz parte integrante do programa oficial dos Jogos Olímpicos. Por esse motivo, não é incluída nas modalidades que carecem de autorização do membro do governo responsável pela área do desporto, para atribuição de prémios, conforme disposto no n.º 6 da Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril*". Uma vez que se trata de um prémio relativo a competição no escalão etário júnior, independentemente de se tratar de modalidade olímpica, a sua atribuição carecia da autorização do Ministro da Juventude e do Desporto, nos termos do n.º 12 da Portaria n.º 211/98, pelo que se mantém a consideração anteriormente expandida.

b) Apoios a "Deslocações de equipas desportivas"

Conforme evidencia o quadro do ponto 5.4.3.1, foram efectuados pagamentos relativos a encargos com a deslocação de equipas desportivas às Regiões Autónomas à F.P. de Futebol, Liga de Clubes de Basquetebol e à F.P. de Patinagem.

A legislação vigente, nomeadamente o referido Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, prevê somente a atribuição de apoios financeiros para deslocações no quadro das competições de futebol. Relativamente ao apoio concedido à Liga de Clubes de Basquetebol, que organiza as competições de carácter profissional da modalidade, a comparticipação do Estado nos encargos com a deslocação de equipas às Regiões Autónomas teria sempre que se fundamentar "no manifesto interesse público da competição", nos termos do referido art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro. Sobre esta matéria, em ofícios dirigidos ao Secretário de Estado da Juventude e dos Desportos, em 2002, o IND refere esse reconhecimento pelos anteriores membros do Governo responsáveis pela área do desporto¹.

Os encargos com as deslocações objecto de apoio foram devidamente comprovados pelas respectivas entidades beneficiárias.

¹ Ao mesmo tempo, o IND sustenta que a expressão em causa, do "manifesto interesse público da competição", "se circunscreve a competições de natureza pontual e efémera e não à organização de quadros competitivos regulares, como é patente na competição da Liga de Clubes de Basquetebol". Segundo a informação prestada pelos responsáveis do IND, para 2002, já não foi celebrado contrato-programa com a Liga de Clubes de Basquetebol.



c) Apoios à realização de investimentos e apetrechamento

Para a realização de diversos investimentos e aquisição de equipamentos (apetrechamento) foram concedidos subsídios a várias entidades, por conta de diferentes programas¹, tendo os beneficiários apresentado os comprovativos da realização desses investimentos.

d) Apoios concedidos ao Comité Olímpico de Portugal

Para a realização do seu programa de actividades, o COP foi apoiado financeiramente pelo IND, mediante contrato-programa em moldes semelhantes ao referido para as federações desportivas (cfr. ponto 5.4.3.2).

Tal como se referiu relativamente às federações, o COP não apresentou o orçamento corrigido, o mapa de execução semestral, bem como o mapa de execução orçamental final e o balancete analítico. De igual modo, não se obteve evidência do Relatório e Contas apresentado ter sido objecto de apreciação pelo IND ou de avaliação dos resultados da concessão do apoio financeiro.

5.4.4 – Publicitação dos apoios

O IND não procedeu à publicitação dos subsídios pagos em 2001, não tendo assim dado cumprimento ao disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade da publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a Particulares).

Na sua resposta, o IND refere que "*... passou a publicitar, semestralmente, nos termos legais, no Diário da República, os apoios financeiros concedidos.*"

¹ "Apoio à Instalação de Organismos Desportivos" (F.P. Voleibol: 54.000 contos para sede), "Rede Integrada de Infra-estruturas Desportivas" (F.P. Atletismo: 41.840 contos para pista de atletismo para recinto coberto), "Prática e Desenvolvimento Desportivo" (Liga Portuguesa de Futebol Profissional: 51.117 contos para «sistemas de controlo de entradas» em estádios) e "Atenas 2004" (F.P. Vela: 18.000 contos, para embarcações e viaturas de apoio; F.P. Ciclismo: 10.000 contos, para viaturas de apoio).

5.5 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres

5.5.1 – Enquadramento

A Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) é um serviço dotado de autonomia administrativa, ao qual incumbe a orientação e o controlo dos transportes rodoviários, e que, em 2001, se integrava no Ministério do Equipamento Social.

Por Despachos Normativos e da tutela tem-lhe sido atribuída a concessão de subsídios a empresas de transportes públicos e a câmaras municipais, para finalidades específicas, bem como o financiamento de iniciativas de outras entidades no âmbito dos transportes, embora a concessão de apoios do Estado ao sector não se encontre prevista na sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 296/94, de 17 de Setembro). Para o efeito, foram inscritas no seu orçamento as correspondentes dotações de transferências de capital para tais entidades, quer no capítulo referente a "Serviços Próprios", quer no Cap. 50 – "Investimentos do Plano".

Em 2001, relativamente a empresas de transportes, encontrava-se especialmente previsto no Orçamento do Estado uma verba para a concessão de participações financeiras a empresas de capitais privados concessionárias da exploração de linhas regulares de transportes colectivos regulares de passageiros, para a aquisição de veículos novos.

A câmaras municipais foram concedidas participações financeiras especialmente para a construção de centrais de camionagem e de parques de estacionamento que sirvam de "interface" entre os meios de transporte, bem como a construção de passagens superiores ou inferiores para peões e a supressão de passagens de nível.

Eram também apoiáveis a aquisição de veículos automóveis pesados para transporte urbano de passageiros, estudos de sistemas de transportes e a realização de acções de informação ao público e outras relativas ao transporte urbano de passageiros.

5.5.2 – Execução orçamental

No quadro seguinte evidenciam-se as verbas que constam da CGE/2001 relativas aos apoios financeiros pagos pela DGTT a título de *transferências de capital para sociedades não financeiras* (empresas públicas e privadas) e para a *administração local – Continente* (câmaras municipais), por conta dos seguintes capítulos e programas do orçamento do Ministério do Equipamento Social geridos pela DGTT.



Quadro V.15 – Pagamentos efectuados pela DGTT (CGE/2001)

(em contos)

Capítulos e programas	Empresas públicas (*)	Empresas privadas	Administração local	Total
Cap. 02 – "Serviços Próprios"	-	360 000	419 037	779 037
Cap. 50 – "Investimentos do Plano" - Programas:				
Estudo, enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	205 000	101 156	24 252	330 408
Melhoria da qualidade e segurança dos sistemas de transportes	252 204	205 268	994 978	1 452 450
Desenvolvimento do sistema logístico nacional e do transporte combinado	-	89 140	23 200	112 340
Redução do impacto ambiental dos transportes públicos rodoviários	-	1 333 031	162 005	1 495 036
Total Estrutura	457 204 (11,0%)	2 088 595 (50,1%)	1 623 472 (38,9%)	4 169 271 (100%)

(*) públicas, equiparadas ou participadas.

Como se evidencia no quadro, os apoios financeiros da DGTT ascenderam a 4.169.271 contos, dos quais 2.545.799 contos (61,1%) se destinaram a empresas privadas e públicas e 1.623.472 contos a câmaras municipais.

Uma vez que a DGTT passou a integrar o regime de administração financeira do Estado (RAFE), quer quanto ao processamento geral das despesas de funcionamento (através do SIC-Sistema de Informação Contabilística), quer dos "Investimentos do Plano" (através do SIC/PIDDAC), os valores registados na CGE correspondem às importâncias efectivamente pagas.

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 DGTT não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

A DGTT, na sua resposta, confirma essa "deficiente orçamentação" e que "sugeriu superiormente, por diversas vezes, em sede de preparação do OE, que fossem adicionadas ao respectivo programa do PIDDAC as verbas previstas para o Cap. 02, com supressão das transferências de capital no âmbito dos "Serviços próprios", o que não mereceu acolhimento".

5.5.3 – Apoios financeiros a empresas privadas para a aquisição de veículos de transporte de passageiros

Em 2001, pelo Despacho do Secretário do Estado dos Transportes n.º 6334/2001, de 29 de Março, foi regulamentado o processo de atribuição de comparticipações financeiras para a renovação e modernização de frotas de veículos automóveis de passageiros, mediante candidaturas a apresentar à DGTT por empresas de capitais privados concessionárias de linhas regulares de transportes colectivos de passageiros.

Nos processos analisados verificou-se que foi cumprido o disposto nesse regulamento quanto à análise das candidaturas e atribuição dos apoios, bem como para o seu pagamento, realizado por conta do

Programa do Cap. 50 "Redução do Impacto Ambiental dos Transportes Públicos Rodoviários" e, também, do Cap. 02.

Relativamente ao controlo da aplicação do incentivo, pago adiantadamente, determinava o regulamento a apresentação pelos beneficiários, até 31/12/2002¹, prazo prorrogável por mais quatro meses, dos "originais dos recibos dos veículos financiados e cópias autenticadas das facturas, do livrete, do título de registo de propriedade e, ainda, do contrato de locação financeira, se o veículo fosse adquirido neste regime. Relativamente aos casos em que esses comprovativos não constavam dos processos analisados não tendo ainda terminado aquele prazo de prorrogação à data da auditoria, a DGTT, em anexo à sua resposta, veio remeter cópia dos comprovativos em causa, conforme solicitado.

De modo idêntico ao que é exigível nos incentivos aos investimentos co-financiados por fundos comunitários, a DGTT deverá confirmar a correcta contabilização do investimento e do subsídio recebido pelos beneficiários e, no caso do financiamento da aquisição através de contrato de locação financeira, confirmar o pagamento integral das respectivas rendas.

A DGTT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta matéria.

5.5.4 – Apoios financeiros a câmaras municipais para construção de infra-estruturas no âmbito dos transportes

Tal como em anos anteriores, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 23-A/96, de 20 de Junho, a DGTT, mediante protocolos celebrados com as câmaras municipais, concedeu apoios financeiros para a construção de infra-estruturas, designadamente para a construção de centrais de camionagem e de parques de estacionamento que sirvam de "interface" entre os meios de transporte, bem como a construção de passagens superiores ou inferiores para peões e a supressão de passagens de nível.

Esse Despacho Normativo estabelece como condições para a celebração desse protocolo: a aprovação da candidatura pelo ministro que tutela a área dos transportes; a aprovação pela DGTT do estudo prévio e do projecto; a adjudicação da empreitada por concurso ou, excepcionalmente, por adjudicação directa, com base no projecto aprovado; que a minuta do contrato de adjudicação seja previamente visada pela DGTT, devendo para o efeito a câmara municipal (dono da obra) remeter o processo que o candidato apresentou a concurso; e que o contrato de empreitada seja "visado" pelo Tribunal de Contas.

Nos processos analisados, para além daqueles elementos, constava também declaração do Presidente da Câmara em como não beneficiava nem se tinha candidatado a outras fontes de financiamento, comunitária ou nacional, para a realização da obra e em como se responsabilizava pelo financiamento do valor que excedesse a comparticipação a atribuir pela DGTT.

O referido Despacho Normativo fixou, para cada tipo de obra comparticipável, a respectiva percentagem de comparticipação (entre 60% e 90%). O valor do apoio financeiro concedido resultou, geralmente, da correspondente percentagem sobre o valor de adjudicação, verificando-se casos em que a DGTT considerou a obra sobredimensionada (por exemplo, quanto ao número de cais de uma

¹ Não se encontrou justificação para a fixação deste prazo, demasiado longo, e passível ainda de ser prorrogado, apesar de a DGTT referir, na sua resposta, que "(...) o pagamento dos incentivos ocorre geralmente perto do fim do ano", concluindo que "A prática seguida reduz, naturalmente, o período durante o qual se mantém a situação de adiantamento".



estação de camionagem ou quanto à área envolvente para estacionamento), pelo que considerou elegível apenas parte do valor de adjudicação, sendo reduzido proporcionalmente o valor da comparticipação atribuída.

Tal como previsto no regulamento e nos protocolos celebrados, nos processos analisados constava a documentação prevista para o pagamento dos incentivos, designadamente, os autos de vistoria e medição dos trabalhos, assinados pelo dono da obra, pela fiscalização e pelo empreiteiro, as facturas do empreiteiro e, no caso de obras concluídas, a conta final da obra e o auto de recepção provisória. Os serviços regionais da DGTT acompanharam também a realização das obras, tendo para o efeito elaborado as correspondentes fichas técnicas.

Em suma, foi cumprido o disposto no referido Despacho Normativo e nos protocolos de concessão de incentivos. Quanto 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. Tal como foi referido no ponto 5.5.2, essa deficiente orçamentação contraria as citadas disposições da LEO sobre a especificação das despesas.

5.5.5 – Apoios financeiros para a realização de estudos na área dos transportes

Parte dos apoios financeiros concedidos pela DGTT, em 2001, destinou-se a financiar estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes, sendo os pagamentos efectuados por conta do programa com essa designação e, também, do programa do PIDDAC "Desenvolvimento do sistema logístico nacional e do transporte combinado".

Esses estudos, financiados pela DGTT em 75% ou 100%, mediante a celebração de acordos de colaboração técnico-financeira homologados pelo Secretário de Estado dos Transportes, foram propostos por câmaras municipais (estudos de tráfego e da melhor localização de parques de estacionamento e da rede de transportes colectivos), empresas de transportes, como a CARRIS (estudos no domínio de sistemas telemáticos e de tecnologias de informação), o Metro do Mondego (estudo de viabilidade e estudos de geotecnia, topografia e impacto ambiental) ou por associações empresariais do sector (caso do estudo de diagnóstico do sector promovido pela Associação Nacional de Transportes Rodoviários de Pesados de Passageiros).

Como forma de controlo da aplicação das verbas, foi geralmente criada uma comissão de acompanhamento, composta por membros da DGTT e da entidade beneficiária, para apreciação dos estudos realizados e verificação do cumprimento dos objectivos propostos.

Quanto ao pagamento pela DGTT da última parcela da comparticipação atribuída, constatou-se que não existiu uniformidade de critérios, tendo sido paga, quer após a conclusão do estudo e a sua aprovação, quer por adiantamento, muito antes de estarem reunidas as condições para que a entidade beneficiária procedesse ao pagamento final desse estudo.

Esta situação, verificada também no pagamento de outros apoios financeiros, evidencia a prática generalizada do adiantamento de verbas aos beneficiários, antes da data em que se tornam efectivamente necessárias, o que contraria as regras da boa gestão dos dinheiros públicos.

A DGTT, na sua resposta, destacando o factor de estímulo que esses adiantamentos constituem para o sector dos transportes públicos, com grandes dificuldades económico-financeiras, refere nomeadamente que "*(...) os projectos co-financiados pela DGTT foram praticamente sempre executados, pelo que só em raríssimos casos houve necessidade de accionar os mecanismos de reembolso*" e reconhece a "*existência de um outro caso em que a parte do incentivo paga a título de adiantamento poderia ter sido menor ou em que poderia ter sido reduzida a antecipação da entrega*", o que não vem alterar a consideração do Tribunal anteriormente expandida.

5.5.6 – Outros apoios concedidos pela DGTT

Além dos apoios antes referenciados, que têm assumido carácter regular ao longo dos anos, foram ainda objecto de exame os subsídios concedidos para a realização de investimentos pela CARRIS e de iniciativas no domínio da logística, através de protocolos de colaboração celebrados entre a DGTT, o GABLOGIS¹ e a Associação Industrial Portuguesa (AIP).

Nos subsídios concedidos à CARRIS, distinguem-se os destinados à aquisição de sistemas de vídeo-vigilância para instalação em veículos, no quadro do programa do PIDDAC "Melhoria da Qualidade e Segurança dos Sistemas e Serviços de Transportes Públicos", dos destinados à aquisição de máquinas automáticas de venda de bilhetes para carros eléctricos, uma vez que os últimos constituem investimentos que resultam das condições normais de exploração desses transportes públicos, podendo a correspondente comparticipação atribuída pela DGTT ser considerado um mero subsídio à exploração. De salientar que, relativamente à comprovação da aplicação das verbas recebidas, dos cinco projectos comparticipados pela DGTT, em três deveriam ter sido apresentados os documentos justificativos do investimento até 31/07/2002. Uma vez que, à data da auditoria, esses comprovativos não constavam dos respectivos processos, questionou-se a DGTT sobre essa situação, a qual na sua resposta, veio reconhecer a existência de atrasos na apresentação desses comprovativos.

Relativamente às iniciativas no domínio da logística no âmbito dos referidos protocolos – tendo a AIP ficado incumbida do pagamento das despesas, a reembolsar pela DGTT mediante a apresentação dos correspondentes comprovativos e a sua confirmação pelo GABLOGIS, é de referir que nesses protocolos não ficou expresso se esses reembolsos constituíam "subsídios à exploração" da AIP, ou seriam facturados por esta Associação como "prestação de serviços", embora não remunerados. Uma vez que foi esta a via seguida, isto é, a AIP na sua facturação à DGTT fez incidir o IVA (17%) sobre o valor dos encargos que tinha suportado, o valor total pago pela DGTT foi superior, em 17% (11.569 contos), ao que pagaria no caso de a comparticipação ser considerada um "subsídio à exploração" àquela entidade. Assim, embora essa diferença se deva ao valor do IVA facturado pela AIP, a entregar ao Estado, questionou-se a DGTT sobre esta situação que, na sua resposta, refere:

¹ Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2001, de 2 de Março, com estrutura de missão, no âmbito do Ministério do Equipamento Social, sendo os seus encargos orçamentais suportados pela secretaria-geral desse ministério ou, quando consideradas elegíveis para financiamento comunitário, pela assistência técnica do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes.



"(...) ao assinar os acordos – que não foram da sua iniciativa e nos quais assumiu funções muito limitadas -, entendeu o pagamento à AIP como um subsídio, como parecia resultar do texto do clausulado e se afigurou na altura correcto (...). Só no final da vigência dos acordos, com a apresentação de contas da AIP pelo GabLogis, transmitidas por este à Direcção-Geral com o respectivo sancionamento formal, a DGTT constatou a diferente interpretação dada pela AIP aos acordos, tratando a sua intervenção como uma prestação de serviços (...)"

pelo que se considera necessário que, em tais casos, essa questão fique devidamente esclarecida nos protocolos celebrados.

5.5.7 – Publicitação dos apoios

Analisadas as listagens referentes aos dois semestres de 2001, discriminando os apoios concedidos pela DGTT, relativamente aos processos objecto de exame, verificou-se que tinham sido publicadas todas as importâncias pagas aos beneficiários, tendo sido dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).

5.6 – Benefícios fiscais

5.6.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou esta matéria tendo em conta o disposto na legislação em vigor, em particular no que concerne à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos directamente relacionados com a receita cessante.

Para além da análise relativa à quantificação da despesa fiscal em sede dos principais impostos, no presente capítulo apresenta-se a síntese das conclusões da auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (art.º 39.º do EBF), efectuada na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), ICEP Portugal (ICEP) e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI).

O Tribunal continuou a acompanhar o acatamento das recomendações efectuadas em anteriores relatórios de auditoria e pareceres sobre as CGE, sendo, neste âmbito, feita menção particular ao controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação que tinha sido objecto de uma auditoria no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000.

5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal

Foram pela primeira vez publicados na CGE os valores das receitas tributárias cessantes a que se referem os art.ºs 12.º, 29.º e 34.º da Lei. n.º 91/2001, de 20 de Agosto¹ (Lei de Enquadramento Orçamental), apesar desta não estar ainda em vigor para a elaboração da CGE de 2001.

¹ Alterada pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental).

Na análise que se segue, o Tribunal considerou não apenas os valores da despesa fiscal constantes da CGE mas ainda os apresentados nas propostas de leis dos OE para 2001, 2002 e 2003, tendo também solicitado à DGCI e à DGAIEC a indicação dos valores definitivos com a maior discriminação possível, bem como das principais razões justificativas das variações de 2000 para 2001 e dos desfasamentos entre os valores da despesa fiscal prevista e efectiva neste último ano.

No quadro seguinte apresenta-se o total da despesa fiscal relativa aos cinco impostos para que foi prestada informação – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto Automóvel (IA) e Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) – sendo de ter em conta que não compreende todas as situações mas basicamente aquelas para que existe obrigatoriedade declarativa dos sujeitos passivos.

Quadro V.16 – Despesa fiscal total

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
IRS	65,3	100,6	93,1	82,8	93,1	10,3	12,4
IRC	163,7	199,4	207,2	90,7	207,2	116,5	128,4
IVA	13,7	13,6	13,4	13,3	13,4	0,1	0,7
IA	19,2	27,7	24,0	15,3	24,0	8,7	56,9
ISP	30,0	29,6	33,3	31,5	29,6	-1,9	-6,0
Total	291,9	370,9	371,0	233,6	367,3	133,7	57,2

De acordo com os valores apresentados na CGE o total da despesa fiscal em 2001 atingiu 367,3 milhões de contos, registando um crescimento de 133,7 milhões de contos (57,2%) relativamente ao ano anterior.

Como se observa, tal crescimento ficou a dever-se sobretudo à evolução em IRC, que aumentou 116,5 milhões de contos (128,4%), embora também em IRS e IA tenham ocorrido aumentos de algum relevo; no IVA a despesa fiscal manteve-se a um nível idêntico ao do ano anterior, enquanto no ISP registou uma ligeira quebra.

Assinale-se que, pelas razões que adiante se apresentam, os valores indicados para a despesa fiscal em IRC e ISP se afiguram pouco fiáveis, devendo, em consequência, ser também encarado com muitas reservas o total geral e a sua evolução de 2000 para 2001.

Nos pontos seguintes passa a efectuar-se a análise particularizada da despesa fiscal em sede de cada um dos impostos.



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

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Missões dipl., NATO e outros	0,8	0,7	1,1	0,6	1,1	0,5	83,3
Rendimentos de desportistas	1,5	2,5	2,2	1,9	2,2	0,3	15,8
Deficientes	21,1	17,5	19,0	17,0	19,0	2,0	11,8
Propriedade intelectual	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Planos poupança-reforma	15,4	28,1	23,9	21,9	23,9	2,0	9,1
Contas poupança-habitação	19,6	33,1	27,9	26,7	27,9	1,2	4,5
Aquisição acções em OPV	0,4	7,1	5,7	3,4	5,7	2,3	67,6
Habitação s/ rec. ao crédito	0,4	0,4	0,2	0,6	0,2	-0,4	-66,7
Rendas senhoriais	0,5	0,6	1,2	0,7	1,2	0,5	71,4
Donativos	1,2	3,6	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Conta poupança-condomínio	1,1	0,9	0,8	0,7	0,8	0,1	14,3
Planos poupança-acções	0,2	1,2	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Aquisição equip. informático	1,7	2,9	2,7	2,0	2,7	0,7	35,0
Energias renováveis	0,3	0,8	0,9	0,4	0,9	0,5	125,0
Despesas de acons. Jurídico	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Prémios seguros de saúde	*	*	2,0	1,5	2,0	0,5	33,3
Total	65,3	100,6	93,1	82,8	93,1	10,3	12,4

* Valor não disponível.

A despesa fiscal em IRS atingiu em 2001 o valor de 93,1 milhões de contos registando um crescimento de 10,3 milhões de contos (12,4%) relativamente ao ano anterior, sendo os valores apresentados na CGE coincidentes com os apresentados na Proposta de Lei do OE/03 e com os fornecidos pela DGCI directamente ao Tribunal.

As principais rubricas responsáveis pela despesa fiscal em IRS continuaram a ser, tal como nos últimos anos, as contas poupança-habitação, os planos poupança-reforma e os benefícios fiscais a deficientes, as quais no seu conjunto representaram cerca de 76% do total em 2001 (79,2% em 2000).

Relativamente à previsão apresentada na proposta de lei do OE/01 constata-se que o total da despesa fiscal foi subestimado em cerca de 30%, porquanto se considerou um valor de apenas 65,3 milhões de contos, justificando a DGCI que tal desvio pode ser explicado “*não só pelo facto das previsões efectuadas terem sido feitas a título muito provisório, em virtude de à data ainda não se encontrar disponibilizada informação sobre as declarações mod. 3 de 1999, através das quais se obtinha um conhecimento do impacto da passagem dos abatimentos/benefícios fiscais para deduções à colecta e da possibilidade de aplicação da cláusula de salvaguarda para os rendimentos inferiores a 9.800 contos, mas também por as rubricas que no ano de 2001 registaram um maior aumento, terem tido uma variação inversa no ano de 1999 para 2000, tal como toda a despesa fiscal que diminuiu 16,97 milhões de contos. Assim, as previsões efectuadas tiveram em conta*”

apenas um aumento percentual de 2% relativamente ao valor estimado para o ano de 2000 que, mesmo assim, já contrariava a tendência da diminuição da despesa fiscal de 1999 para 2000.”

Porém, face aos elementos publicados na CGE, o Tribunal de Contas não conclui que tenha ocorrido uma diminuição de 16,97 milhões de contos da despesa fiscal de 1999 para 2000, mas sim um crescimento de 1,98 milhões de contos. O desvio entre os valores previstos e efectivos em 2001 resultará de se ter subestimado o valor da despesa fiscal em 2000 e também o crescimento em 2001 (que foi de 12,4% e não apenas de 2%).

Instada a pronunciar-se em sede do exercício do contraditório, a DGCI assinalou:

“No que concerne à despesa fiscal em IRS, concorda-se com o valor total de 93,1 milhões de contos (464,42 milhões de euros), registado em 2001, o qual representa um crescimento de 12,4 %, relativamente ao ano anterior, reiterando-se as conclusões constantes da Informação n.º 410/03, oportunamente remetida, que justificam o desfasamento verificado entre a previsão constante do OE/2001 e a despesa efectiva.”

Todavia, na aludida Informação, elaborada pela Direcção de Serviços do IRS, não se esclarece o desfasamento entre os valores em causa, antes se referindo:

“No que respeita à análise do desfasamento entre a previsão constante do OE/2001 (-42,5%) e a despesa efectiva, torna-se difícil encontrar as causas justificativas da matéria, uma vez que esta Direcção de Serviços não realizou nenhuma previsão de despesa fiscal aquando da elaboração daquele orçamento ...”.

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

Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Deduções ao rendimento	13,1	22,0	14,9	20,7	14,9	-5,8	-28,0
Deduções ao lucro tributável	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Reduções de taxa	7,1	5,6	5,6	6,4	5,6	-0,8	-12,5
Isenções temporárias	118,0	131,5	179,2	58,1	179,2	121,1	208,4
Isenções definitivas	16,3	16,3	2,3	1,1	2,3	1,2	109,1
Deduções à colecta	9,0	23,8	5,2	4,5	5,3	0,8	17,8
Total	163,7	199,4	207,2	90,7	207,2	116,5	128,4

Segundo os elementos publicados na CGE, a despesa fiscal neste imposto cifrou-se no ano de 2000 em 90,7 milhões de contos e no de 2001 em 207,2 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 116,5 milhões de contos (128,4%).

Contudo, assinala-se que tais valores não se afiguram credíveis porquanto diferem substancialmente dos fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI/Direcção de Serviços do IRC, em Março de 2003. Segundo esta fonte de informação, a despesa fiscal em IRC foi de 261,4 e 420,3 milhões de contos, em 2000 e 2001, respectivamente, ou seja, em qualquer dos anos, mais do dobro (quase o triplo, no



primeiro) do que é indicado na CGE, sendo também substancialmente diferente a variação em termos relativos (60,8%).

Acresce que se observam desfasamentos consideráveis em todas as rubricas, embora com maior relevo em termos de valores absolutos nas “isenções temporárias”, onde se incluem os benefícios fiscais concedidos às empresas que operam nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria.

Refira-se a propósito destes benefícios que, sendo referido na CGE e em anos anteriores pela DGCI/DSIRC, tratar-se de “... uma isenção que não corresponderá, em parte, a uma despesa fiscal efectiva, uma vez que representará imposto cessante relativo a rendimentos que, na ausência do benefício, não existiriam”, entende o Tribunal que tal pressuposto conduz à desvalorização da quantificação da despesa fiscal, o que não deveria suceder. Com efeito, também outras situações, nomeadamente a dos projectos de investimento directo estrangeiro com benefícios fiscais, geram rendimentos que na ausência dos benefícios porventura não existiriam, sem que esteja em causa a necessidade de se proceder a uma rigorosa quantificação da despesa fiscal respectiva.

Por outro lado, referindo a DGCI/DSIRC que a “... imprevisibilidade relativa aos lucros obtidos pelas sociedades que operam na Zona Franca, torna impraticável qualquer previsão”, ainda que o comportamento das empresas instaladas seja bastante irregular e tal facto possa apresentar dificuldades assinaláveis quando se trata da elaboração de previsões e estimativas, deverá rever-se a metodologia que tem sido seguida de modo a que, pelo menos, os valores considerados definitivos se tornem credíveis.

Assim, o Tribunal de Contas entende que a DGCI deverá proceder a um tratamento regular da informação e identificar as origens e o momento em que ocorrem os desfasamentos, procurando suprir as dificuldades encontradas, em particular insuficiências estatísticas e erros no preenchimento das declarações fiscais (Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal e Anexo sobre Benefícios Fiscais) com vista a que a quantificação da despesa fiscal em IRC seja fiável, o que actualmente não sucede.

No âmbito do exercício do contraditório a DGCI referiu:

“Quanto à despesa fiscal em IRC, os comentários elaborados por esse Tribunal, reflectem os constrangimentos relativos ao apuramento rigoroso da despesa fiscal. Efectivamente, a separação física do anexo dos benefícios fiscais da declaração entregue para efeitos de liquidação (modelo 22), operada em Janeiro de 2000, tornou extremamente difícil conjugar as duas fontes de informação, de modo a que se possa encontrar naquele anexo a justificação das diferentes rubricas de benefícios fiscais que constam de forma agregada na declaração modelo 22. A necessidade de efectuar, anualmente, o cálculo da despesa fiscal para integrar a Conta Geral do Estado, poderá implicar algumas alterações, quer a nível de fontes de informação quer ao nível dos procedimentos de liquidação das declarações relativas a empresas beneficiárias, embora a experiência no preenchimento, recolha e tratamento das declarações possa conduzir no futuro a dados com maior fiabilidade”.

O Tribunal de Contas aguarda que as referidas alterações sejam efectivamente introduzidas, de modo a que, em breve prazo, os dados sobre a despesa fiscal em IRC se tornem fiáveis.

5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Missões Diplomáticas	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	-0,4	-30,8
Igreja Católica	1,5	1,7	1,8	1,5	1,8	0,3	20,0
IPSS	6,3	5,2	5,6	5,9	5,6	-0,3	-5,1
F. Armadas e de Segurança	4,4	5,1	4,6	4,2	4,6	0,4	9,5
Associações de Bombeiros	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,1	25,0
Total	13,7	13,6	13,4	13,3	13,4	0,1	0,7

Relativamente à despesa fiscal neste imposto observa-se a nível do total geral um crescimento pouco acentuado de 2000 para 2001 (0,7%), sendo também pouco acentuados os desvios entre os valores previstos, estimados e definitivos.

A nível das diferentes rubricas registam-se algumas variações relativas, que são porém pouco relevantes em termos de valores absolutos e que mutuamente se compensam – os aumentos registados nas rubricas “Igreja Católica - DL 20/90, de 13 de Janeiro” (20,8%), “Forças Armadas e de Segurança DL 113/90, de 5 de Abril” (9,5%) e “Associações e Corporações de Bombeiros - DL 113/90” (25%), superam apenas em 0,1 milhões de contos as diminuições registadas nas de “Missões Diplomáticas e Consulares - DL 143/86, de 16 de Junho” (-30,8%) e “Instituições Particulares de Solidariedade Social/IPSS - DL 20/90” (-5,1%).

Assinale-se que as rubricas indicadas na CGE e constantes do quadro supra não contemplam toda a despesa fiscal em sede deste imposto – por exemplo, as isenções ao abrigo do DL 103-A/90, de 22 de Março e do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA (transmissões de triciclos, cadeiras de rodas e automóveis, para uso próprio de deficientes). Segundo a DGAIEC, esta despesa fiscal terá atingido em 2001 cerca de 1,2 milhões de contos (menos 0,4 milhões de contos do que em 2000).

De acordo com a DGCI, a relativa estabilidade verificada na despesa fiscal em IVA justifica-se em parte por não existirem grandes variações no número de sujeitos passivos que usufruem dos diplomas em causa.



5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Táxis	1,2	1,6	1,8	1,1	1,8	0,7	63,6
Automóveis antigos	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	50,0
Diplomatas (Conv. Viena)	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0
Diplomatas portugueses	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Deficientes	*	2,2	2,4	2,5	2,4	-0,1	-3,2
Deficientes das F. Armadas	*	0,1	0,1	0,2	0,1	-0,1	-30,0
Transf. de residência da UE	7,0	8,2	5,8	5,3	5,8	0,5	10,3
Emigrantes Países Terceiros	6,0	7,6	4,4	4,4	4,4	0,0	-0,9
Inst. Utilidade Pública e IPSS	0,1	0,6	0,6	0,2	0,6	0,4	200,0
Abates	*	1,8	1,9	0,0	1,9	1,9	-
Uso profissional	*	*	5,5	0,0	5,5	5,5	-
Outros	4,4	5,1	0,8	1,1	0,8	-0,3	-27,3
Total	19,2	27,7	24,0	15,3	24,0	8,7	56,9

* Valor não disponível.

A despesa fiscal deste imposto, que tinha decaído em 2000, atingiu em 2001 um valor de 24 milhões de contos que supera bastante a previsão inicial (19,2 milhões de contos) e que representa um crescimento acentuado (56,9%) relativamente ao ano anterior.

Para este crescimento muito contribuiu a criação da isenção do IA em razão do uso profissional (5,5 milhões de contos) efectuada pelo n.º 1 do art.º 43.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Lei do OE para 2001), medida fiscal que vigorou apenas no ano de 2001 posto que, pelo n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Lei do OE para 2002), foi revogada aquela isenção.

Também o incentivo ao abate de veículos em fim de vida útil criado pelo Decreto-Lei n.º 292-A/2000, de 15 de Novembro, que tinha atingido no ano anterior um valor irrelevante dada a entrada em vigor do diploma só em 1 de Dezembro, contribuiu com 1,9 milhões de contos para o referido crescimento.

A rubrica relativa às reduções de IA para táxis registou também um crescimento de algum realce (0,7 milhões de contos), explicável, segundo a DGAIEC, pela renovação cíclica de frotas.

As restantes rubricas registaram uma relativa estabilidade, situação aplicável às que continuam a representar maior peso no cômputo da despesa fiscal em IA – isenções de veículos de cidadãos portugueses provenientes da União Europeia que transferiram a sua residência para Portugal, bem como de emigrantes provenientes de terceiros países – o que, de acordo com a DGAIEC, reflectirá a relativa estabilidade das correntes migratórias.

Ainda segundo a mesma Direcção-Geral, os desfasamentos entre os valores da estimativa da despesa fiscal apresentada na Proposta de Lei do OE para 2002 e os da despesa fiscal efectiva “*têm em conta os esforços levados a cabo no domínio dos controlos dos benefícios fiscais, nomeadamente em matéria de intensificação dos controlos “a posteriori”, que conduziram a uma maior eficiência fiscal.*”

Face ao assinalado, o Tribunal de Contas congratula-se com os esforços desenvolvidos pela DGAIEC no sentido do controlo da despesa fiscal, que importa também considerar no âmbito das iniciativas legislativas.

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Agricultura	8,5	8,1	12,1	8,5	8,5	0,0	0,0
Pesca costeira	4,5	4,8	5,0	4,8	5,0	0,2	4,2
Navegação costeira	1,6	0,4	1,9	1,5	1,9	0,4	26,7
Produção de energia	11,2	11,0	9,4	12,7	9,4	-3,3	-26,0
Organismos internacionais	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Caminhos-de-ferro	2,0	2,6	2,1	1,8	2,1	0,3	16,7
Outros / Motores fixos	2,0	2,6	2,6	2,1	2,6	0,5	23,8
Total	30,0	29,6	33,3	31,5	29,6	-1,9	-6,0

Conforme se apresenta no quadro supra, segundo os valores publicados na CGE de 2001 o total da despesa fiscal relativa ao ISP diminuiu 1,9 milhões de contos (-6%) relativamente ao ano de 2000. Todavia, os dados fornecidos directamente ao Tribunal pela DGAIEC, coincidentes com os da Proposta de Lei do OE para 2003, não confirmam tal diminuição, antes indicando uma despesa fiscal de 33,3 milhões de contos em 2001, ou seja, um crescimento de 1,8 milhões de contos (5,7%) relativamente ao ano anterior.

A diferença radica basicamente na rubrica “Agricultura”, a qual, segundo os dados da DGAIEC e da Proposta de Lei do OE/03, apresenta uma despesa fiscal de 12,1 milhões de contos, ou seja, um crescimento acentuado e não uma situação estacionária como resulta dos valores publicados na CGE.

Segundo os dados da DGAIEC e da Lei do OE para 2003 a referida rubrica é mesmo a que apresenta maior crescimento de 2000 para 2001, tanto em termos absolutos (3,6 milhões de contos) como relativos (42,9%), bem como a que regista maior desfasamento entre o valor previsto e efectivo da despesa fiscal em 2001 (igualmente, em termos absolutos e relativos, 3,6 milhões de contos e 42,9%).

Por outro lado, quer se considerem os dados da CGE/01, os da Proposta de Lei do OE/03 ou os fornecidos directamente pela DGAIEC, apenas a rubrica “Produção de energia” regista uma quebra relativamente ao ano anterior (-26%).

Segundo as justificações expressas na CGE e pela DGAIEC, que o TC não contesta, a evolução registada na “Agricultura” e “Produção de energia”, bem como os desvios entre os valores previstos e



efectivos, devem-se ao carácter bastante errático daquelas rubricas, no caso da “Agricultura” por depender das condições climáticas e no da “Produção de energia” especialmente dos níveis de pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos do fuelóleo consumido na produção de electricidade.

O Tribunal de Contas observa que futuramente a CGE deve reflectir os valores definitivos da despesa fiscal apurados pela entidade responsável, neste caso a DGAIEC.

5.6.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

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

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

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1997	1998	1999	2000	2001	Total	98/97	99/98	00/99	01/00	Média
Despesa fiscal											
IRS	49,4	67,6	80,8	82,8	93,1	373,7	36,8	19,5	2,5	12,4	17,2
IRC	168,4	341,9	158,0	90,7	207,2	966,2	103,0	- 53,8	-42,6	128,5	5,3
IVA	10,6	14,4	12,6	13,3	13,4	64,3	35,8	- 12,5	5,5	0,8	6,0
IA	23,6	15,2	17,0	15,3	24,0	95,1	- 35,6	11,8	- 9,8	56,2	0,4
ISP	22,8	25,4	27,5	31,5	29,6	136,8	11,4	8,3	14,5	-6,1	6,7
TOTAL	274,8	464,5	295,9	233,6	367,3	1.636,1	69,0	- 36,3	-21,1	57,2	7,5
Receita fiscal											
IRS	1.052,1	1.116,1	1.201,7	1.351,2	1.436,1	6.157,2	6,1	7,7	12,4	6,3	8,1
IRC	616,6	725,1	790,4	896,1	817,4	3.845,6	17,6	9,0	13,4	-8,8	7,3
IVA	1.283,8	1.417,9	1.585,0	1.738,7	1.797,5	7.822,9	10,4	11,8	9,7	3,4	8,8
IA	163,3	201,4	241,4	241,6	239,2	1.086,9	23,3	19,9	0,1	-1,0	10,0
ISP	446,8	496,5	498,0	423,9	430,2	2.295,4	11,1	0,3	- 14,9	1,5	-1,0
TOTAL	3.562,6	3.957,0	4.316,5	4.651,5	4.720,4	21.208,0	11,1	9,1	7,8	1,5	7,3

Fontes: CGE de 1997 a 2001 e Pareceres sobre a CGE de 1997 a 2000.

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

(em percentagem)

Designação	1997	1998	1999	2000	2001	Média
IRS	4,7	6,1	6,7	6,1	6,5	6,1
IRC	27,3	47,2	20,0	10,1	25,3	25,1
IVA	0,8	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8
IA	14,5	7,5	7,0	6,3	10,0	8,7
ISP	5,1	5,1	5,5	7,4	6,9	6,0

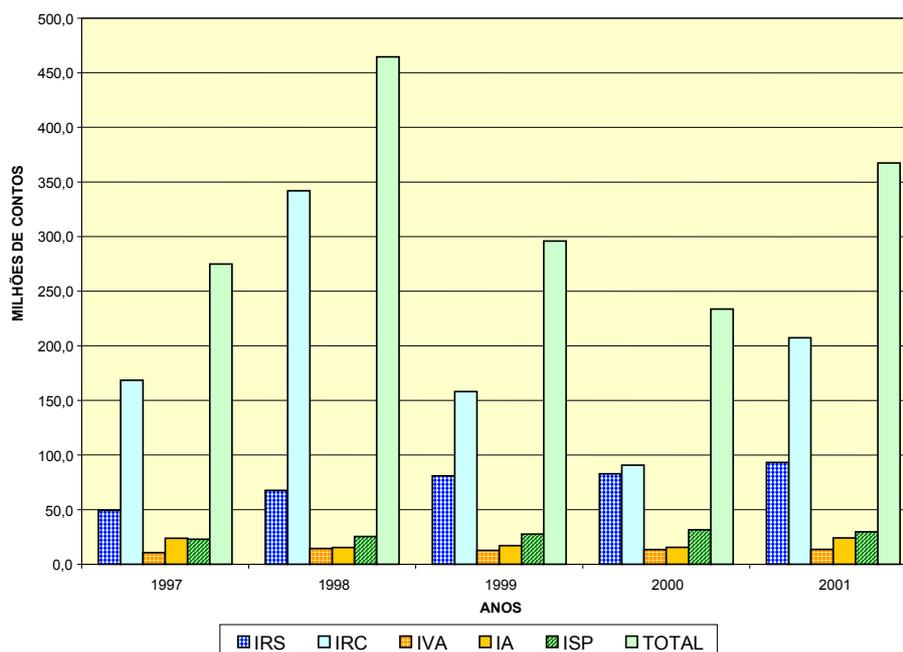
Tendo em conta que os valores da despesa fiscal apresentados no quadro V.7, para o IRC de 1999 a 2001 e para o ISP de 2001, têm por fonte de informação a CGE de 2001 e não se afiguram fiáveis porquanto divergem substancialmente dos fornecidos directamente a este Tribunal pela DGCI/DSIRC e pela DGAIEC, colocam-se sérias reservas a qualquer análise que se efectue.

Assim, considerando os valores fornecidos directamente ao Tribunal, obtêm-se taxas médias de crescimento da despesa fiscal, no período de 1997 a 2001, em IRC, ISP e Total, de 25,7%, 9,9% e 20,7%, enquanto segundo os dados da CGE são apenas de 5,3%, 6,7% e 7,5%, respectivamente.

O peso da despesa fiscal na receita dos referidos impostos é também bastante superior se em lugar dos dados da CGE se considerarem os fornecidos directamente ao TC pela DGCI/DSIRC e pela DGAIEC – no caso do IRC obtém-se um valor de 36,8% (substancialmente diferente do de 25,1% apresentado no quadro V.8).

Tendo por base de dados os quadros apresentados, o gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado.

Gráfico V.I – Evolução da despesa fiscal





5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como em anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação e fundamentação dos actos administrativos envolvendo perda de receita fiscal, com vista a apurar do cumprimento do disposto na legislação em vigor, particularmente na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

No Anexo II do Volume III do presente Parecer são enumerados os seguintes actos administrativos relativos à concessão de benefícios fiscais, bem como os Diários da República do ano de 2001 em que foram publicitados:

- ◆ Art.º 9.º, n.º 2, do CIRC (art.º 10.º, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho) – Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social: 110 actos;
- ◆ Art.º 49.º-A do EBF (art.º 39.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 30 actos;
- ◆ Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do Mecenato: 199 actos;
- ◆ Art.ºs 39.º e 40.º do CIRC e 56.º do CIRS (revogados pelo Decreto-Lei n.º 74/99, que aprovou o Estatuto do Mecenato) – Donativos para fins culturais: três actos.

Além dos atrás referidos, foram ainda publicitados, pelo Aviso n.º 136/2001 (2.ª série), da DGCI (DR n.º 4, II Série, de 05/01/2001), os seguintes actos administrativos sobre benefícios fiscais:

- ◆ Art.º 30.º-C do EBF, entretanto revogado pelo art.º 10.º, n.º 2 da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro – Lucros imputáveis a actividades exercidas em Macau: seis actos;
- ◆ Art.º 36.º do EBF (art.º 27.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados: 12 actos;
- ◆ Art.º 46.º, n.º 3 do EBF (art.º 37.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Acordos e relações de cooperação: 44 actos;
- ◆ Art.º 49.º-A, n.º 1, do EBF (art.º 39.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: dois actos.

Instada a pronunciar-se em sede do exercício do contraditório sobre os pontos 5.6.2 e 5.6.3 do presente capítulo, a DGAIEC não respondeu.

5.6.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

Tendo em conta os resultados de anterior acção, desenvolvida no âmbito do Parecer sobre a CGE/99 junto da DGCI/Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBF), o Tribunal decidiu continuar a apreciar a concessão e controlo dos benefícios fiscais previstos no art.º 39.º do EBF (anterior art.º 49.º-A) – benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual – alargando o objecto de controlo desta feita às entidades gestoras dos projectos de investimento – ICEP Portugal (ICEP) e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI).

Com vista a apreciar o cumprimento das condições de acesso e elegibilidade dos projectos, e outras exigências legais, procedeu-se à identificação de todas as candidaturas aos benefícios fiscais em apreço e da fase em que se encontravam junto das referidas entidades.

Por outro lado, efectuou-se a análise particularizada de processos que se afigurou merecerem atenção especial e prosseguiu-se a dos já seleccionados na auditoria anterior com vista a avaliar da evolução registada e do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal.

5.6.4.1 – Enquadramento normativo

O regime jurídico que regula os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual é actualmente constituído pelo art.º 39.º do EBF, na redacção dada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente.

Embora o referido quadro legal tenha vindo suprir algumas insuficiências do anterior, entende-se que subsistem aspectos que importa sejam clarificados com vista à adopção de critérios uniformes e procedimentos homogéneos no processo de análise e apreciação das candidaturas, ou seja, maior transparência e rigor.

Com efeito, a lei recorre a conceitos e expressões não suficientemente objectivos que conduzem a interpretações divergentes, nomeadamente quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos - é o caso, por exemplo, das expressões “*interesse estratégico para a internacionalização...*”, “*sectores considerados de interesse estratégico...*”, “*relevância para a redução das assimetrias regionais*” e “*indução à criação de postos de trabalho*”.

No âmbito do contraditório a DSBF pronunciou-se sobre esta questão, referindo:

“Parece-nos que, se assim for entendido superiormente, se poderá acatar a recomendação do Tribunal de Contas, tendo em vista a uniformidade de critérios”.

Por outro lado, embora o texto da lei configure um elevado grau de exigência ao dispor que as condições de acesso devem verificar-se cumulativamente, na prática interpretações abrangentes determinam a elegibilidade da quase totalidade dos projectos.

Tendo em conta que os benefícios fiscais se definem como medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem, e que se verificam constrangimentos orçamentais, importa que a sua concessão seja feita de uma forma criteriosa.

Tendo-se verificado a existência de dificuldades quanto à exigência legal de autonomização dos efeitos dos projectos, sobretudo nos casos de reinvestimentos, e embora as entidades gestoras e a Administração Tributária tenham tentado suprir as mesmas mediante o estabelecimento de critérios de imputação e despachos orientadores, afigura-se que estes não são suficientes.

Assim, entende-se que o critério proposto por uma das entidades gestoras de considerar a evolução dos resultados das empresas antes e após a implementação dos projectos não confere plena autonomização dos efeitos dos mesmos e, se bem que possa constituir uma solução prática para certos casos, não foi proposta alteração legislativa que contemple tal critério.



Por sua vez, alguns despachos apenas são aplicáveis a casos pontuais, por exemplo a investimentos de expansão de um mesmo produto, não se aplicando aos projectos de modernização ou que visem a inovação tecnológica e a protecção do ambiente.

As questões relacionadas com a autonomização, por terem implicações na determinação da matéria colectável imputável aos projectos para efeitos da dedução em cada exercício do crédito fiscal em IRC, podem criar dificuldades a uma actuação rigorosa, isenta e independente da Inspeção Tributária e potenciar situações de conflito com as empresas que se sintam prejudicadas.

A consideração pelas entidades gestoras de um período excepcional, entre 1 de Janeiro de 1999 e a publicação dos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, em 14 e 15 de Outubro, e a publicação tardia (só em 23 de Abril de 2001) de despachos ministeriais estabelecendo datas limite para apresentação das candidaturas, conduziu à elegibilidade de projectos iniciados naquele período e com candidaturas apresentadas muito depois, embora nos termos dos referidos diplomas só sejam elegíveis os projectos cuja realização não se tenha iniciado à data de apresentação das candidaturas (excluindo a aquisição de terrenos e a elaboração de estudos directamente relacionados).

Por outro lado, a expressão “São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura”, utilizada no Decreto-Lei n.º 401/99 (art.º 3.º, n.º 1), não coincidente com a expressão homóloga do Decreto-Lei n.º 409/99, induz a interpretações divergentes das várias entidades.

A DSBF pronunciou-se sobre esta questão considerando que:

“Efectivamente, a expressão não é clara, pelo que, sendo superiormente decidido, poderá ser proposta a alteração do preceito”.

5.6.4.2 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro

Constatou-se que se encontrava em análise no ICEP um número considerável de candidaturas (66), algumas apresentadas em 2000 e 2001, facto que evidencia falta de capacidade de resposta da instituição.

Dos processos remetidos para apreciação da DGCI/DSBF, em número de 27, constatou-se que:

- ◆ O tempo gasto pelo ICEP para apreciação dos projectos foi em média superior a 8 meses, quando a lei dispõe que deve ser no máximo de 60 dias não havendo pedidos de esclarecimentos adicionais.
- ◆ Em relação a alguns projectos não foi possível identificar as datas de candidatura.
- ◆ Foram aceites candidaturas com datas posteriores às do início dos investimentos, embora o despacho ministerial que sancionou tal prática só tivesse sido publicado mais tarde.
- ◆ Os processos de candidatura não foram, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à sua apreciação pela DGCI/DSBF e, apesar de posteriormente solicitados, nem sempre foram remetidos ou quando tal sucedeu tinham decorrido em média mais de 10 meses (quando a lei estabelece 45 dias).

A DGCI/DSBF demorou em média 4 meses a solicitar esclarecimentos adicionais ao ICEP, o que se afigura tempo excessivo.

Vários projectos obtiveram parecer negativo da DSBF, outros encontravam-se ainda em fase de apreciação à data de conclusão do trabalho de campo da auditoria e apenas dois, da mesma empresa, viram os apoios aprovados após múltiplas diligências.

Algumas empresas manifestaram o seu desagrado face aos atrasos registados na apreciação das candidaturas.

5.6.4.3 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro

Tanto em relação aos projectos do ICEP como aos do IAPMEI não foi possível em muitos casos confirmar as datas efectivas de candidatura aos benefícios fiscais, porquanto dos formulários respectivos ou não constava tal informação ou existia mais do que uma data para o mesmo projecto.

Admitindo serem correctas as datas indicadas nas listagens fornecidas pelas duas entidades estas demoraram em regra mais do que os 60 dias previstos na lei para apreciar as candidaturas, não havendo evidência dos atrasos serem imputáveis a pedidos de esclarecimentos aos promotores.

Relativamente às candidaturas com contratos já aprovados o IAPMEI demorou em média mais tempo para efectuar as respectivas análises do que o ICEP, embora este tenha revelado uma perda mais acentuada da sua capacidade de resposta face às últimas candidaturas apresentadas.

Instado a pronunciar-se sobre o assunto, o IAPMEI referiu que:

“No que respeita a atrasos no cumprimento de análise e apreciação de candidaturas, convém ter em conta que, tratando-se do regime contratual, o IAPMEI desenvolve negociações com os promotores para a atribuição de incentivos financeiros e fiscais e só quando as negociações estão concluídas é que é possível haver uma decisão sobre os incentivos a atribuir.”

Muito embora seja de considerar a argumentação do Instituto, o Tribunal de Contas entende que as aludidas negociações deverão desenvolver-se no respeito dos prazos estipulados na lei.

A DGCI/DSBF dispôs por vezes de períodos de tempo diminutos para apreciar algumas candidaturas, tendo em conta que lhe foram remetidas em bloco e fixados prazos, pelos Ministros da Economia e das Finanças, relativamente curtos para a assinatura dos contratos. Tais factos, associados à exiguidade de meios humanos, implicou que a respectiva apreciação tivesse que ser bastante sumária.

Algumas candidaturas submetidas a parecer da DGCI/DSBF apresentavam deficiências de instrução, tais como a falta de documentos comprovativos de que se encontravam reunidas as condições de acesso, e outras não se encontrando cobertas pela aplicação retroactiva do diploma e pelas excepções contempladas na lei, foram posteriores ao início da realização dos projectos.

Não obstante tais aspectos terem sido sublinhados pela DGCI/DSBF, viriam a ser relevados por despachos do SEAF do seguinte teor: *“face ao art.º 7.º do DL 409/99 e ao princípio da degradação das formalidades legais essenciais em não essenciais quando não ofende princípios gerais de direito e o objectivo prosseguido por aqueles é alcançado”*.



No âmbito do contraditório o IAPMEI referiu que:

“Quanto às deficiências de instrução dos processos, esclarece-se que o IAPMEI verifica o cumprimento das condições de acesso e elegibilidade de acordo com o previsto na lei, não sendo necessário enviar à DGCI os respectivos documentos comprovativos. Relativamente a todas as candidaturas, o IAPMEI envia o respectivo formulário de candidatura devidamente acompanhado do seu parecer e da minuta do contrato.”

O Tribunal entende que tal argumentação não se afigura consentânea com o estabelecido no diploma legal porquanto o art.º 7.º determina que os processos das candidaturas devem ser remetidos pelo IAPMEI à DGCI devidamente instruídos. Acresce que os formulários a que se refere o Instituto nem sempre se encontravam preenchidos com todos os elementos necessários à apreciação das candidaturas.

A DSBF constatou que ocorreram casos em que, após a aprovação das minutas dos contratos pelo Conselho de Ministros, foram introduzidas alterações aos respectivos clausulados sem que todas as partes tivessem conhecimento das mesmas – o que, além de indiciar falta de articulação das entidades envolvidas, pode gerar situações de conflito e pôr em causa a validade dos contratos.

Encontravam-se em análise no ICEP, IAPMEI e DSBF, várias candidaturas aos benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, tendo algumas empresas manifestado o seu desagrado pelos atrasos registados.

Tendo a DSBF solicitado ao ICEP e ao IAPMEI cópia dos contratos assinados, os mesmos não constavam dos processos respectivos daquela Direcção de Serviços nem tinham sido remetidos à Inspeção Tributária (IT), embora o IAPMEI tenha referido que fez entrega dos que assinou na DSBF. Quanto aos do ICEP, não foi possível apurar se foram ou não remetidos à Administração Fiscal.

Tendo os contratos sido assinados em 2000, 2001 e 2002, e entrado na sua maioria já em vigor, não havia ainda na DSBF fichas de acompanhamento da despesa fiscal nem elementos sobre eventuais acções de fiscalização pela IT.

No caso do IAPMEI já existiam relatórios de encerramento dos investimentos de alguns projectos, porém não tinham sido remetidos à DGCI.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório aquele Instituto afirmou que:

“Quanto aos relatórios realizados com base em auditorias externas não foram estes facultados à Inspeção Tributária porque tal não foi solicitado”.

Todavia, o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 409/99 determina a obrigatoriedade do envio anual à DGCI dos relatórios de verificação dos objectivos contratuais, sem referir que tenham de ser solicitados.

A IT manifestou só ter tomado conhecimento destes benefícios fiscais através do relato da auditoria dos Serviços do Tribunal e que, tendo já tomado a iniciativa de oficiar a DSBF, aguardava que esta lhe desse deles conhecimento e lhe enviasse cópia dos respectivos contratos e bem assim dos relatórios de verificação e acompanhamento “...pois só com esta documentação se pode aferir da legalidade do respectivo benefício fiscal, tal como recomenda o Tribunal de Contas ...”.

5.6.4.4 – Benefícios fiscais dos n.ºs 1 a 3 do art.º 39.º (anterior art.º 49.º-A) do EBF e da legislação anterior à Lei do OE/99 (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro)

Embora seja o ICEP a entidade gestora dos projectos (com excepção de dois, APA e Tagusparque, cujo controlo incumbe exclusivamente à DGCI), a notificação à Comissão Europeia dos apoios concedidos e a verificação da realização dos investimentos foi efectuada pelo IAPMEI.

No que concerne ao acompanhamento do ICEP, consistindo basicamente na recolha de elementos junto dos promotores, IAPMEI e DGCI, e tratamento dos mesmos com vista à verificação do cumprimento dos objectivos contratuais, constatou-se que as fichas dos projectos se encontravam desactualizadas porquanto, em regra, abrangiam apenas os exercícios decorridos até 1999.

Quanto ao controlo efectuado pela DGCI, verificou-se que a DSBF apresentou fichas de acompanhamento da despesa fiscal relativamente a quase todos os projectos, porém na sua maioria tais fichas só continham informação até ao exercício de 1999, nem sempre eram claras quanto aos valores confirmados pela Inspeção Tributária e por vezes divergiam dos relatórios de fiscalização.

Existindo já alguns casos em que se encontra a decorrer o período de caducidade para efeito de eventuais liquidações adicionais, mais se justifica a actualização do acompanhamento por parte das entidades responsáveis pelo mesmo e a realização de acções inspectivas.

No exercício do contraditório a DSBF referiu porém ter já providenciado no sentido de serem objecto de acções inspectivas os casos com prazos de caducidade a decorrerem.

5.6.4.5 – Benefícios fiscais dos n.ºs 4 a 7 do art.º 39.º do EBF e do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro

Dos 39 contratos de concessão de benefícios fiscais celebrados ao abrigo da legislação em epígrafe (23 celebrados pelo ICEP e 16 pelo IAPMEI) foram seleccionados 26 processos para análise particularizada (16 do ICEP e 10 do IAPMEI).

Relativamente aos projectos do ICEP constatou-se que o acompanhamento foi efectuado pelo Instituto só até ao exercício de 1996, tendo o respectivo relatório sido elaborado em 1998 e remetidas as fichas à DGCI/DSBF em 1999.

Sobre os atrasos registados foi referido que ficaram a dever-se a respostas tardias das empresas e a escassez de recursos humanos. Embora tivesse sido perspectivada a reposição da normalidade tal não veio a suceder, tendo o acompanhamento sido preterido em relação à análise de novas candidaturas e a outras solicitações.

Quanto aos contratos assinados pelo IAPMEI este procedeu à verificação física, documental e contabilística de todos os projectos, embora os relatórios de acompanhamento e verificação de 11 dos 16 projectos só tenham sido elaborados na parte final do trabalho de campo da auditoria do Tribunal e posteriormente remetidos à DCGI/DSBF.

No que concerne ao controlo da DGCI, constatou-se que a DSBF elaborou fichas de acompanhamento da despesa fiscal de todos os projectos e que, pelo menos uma vez as empresas promotoras foram objecto de fiscalização pela IT, embora nem todos os exercícios em que foram deduzidos benefícios fiscais tenham sido cobertos pelas acções inspectivas.



Em sede de contraditório a IT referiu, relativamente a esta última afirmação, “tratar-se de uma observação subjectiva dos auditores que tecnicamente nos parece menos correcta”. O Tribunal de Contas entende que não se trata de uma apreciação subjectiva dos auditores quanto à metodologia adoptada mas da constatação de um facto objectivo, aliás confirmado pela própria IT, admitindo porém que se mais exercícios tivessem sido cobertos pelas acções inspectivas maior rigor haveria na verificação do cumprimento dos objectivos contratuais, implicando eventualmente outras liquidações adicionais de imposto.

Em resultado das acções inspectivas foram efectivadas liquidações adicionais de IRC e as mesmas comunicadas ao Tribunal, dando-se cumprimento a recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 1999.

Em relação a cinco contratos foi proposta pela DGCI/DSBF a rescisão unilateral dos mesmos por incumprimento dos objectivos estabelecidos, desconhecendo-se até à data qual a decisão ministerial.

No âmbito do exercício do contraditório, o ICEP não produziu quaisquer alegações sobre o relato da auditoria e o IAPMEI não se pronunciou sobre a análise dos processos relativos ao Decreto-Lei n.º 289/92. Por sua vez, a DSBF alegou não lhe ser possível proceder à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos “dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido” todavia não solicitou prorrogação do prazo nem esgotou o inicialmente concedido, que foi de 10 dias.

5.6.5 – Acatamento das decisões do Tribunal de Contas

Relativamente a esta matéria o Tribunal de Contas procurou avaliar o grau de acatamento das recomendações efectuadas relativamente aos benefícios fiscais das contas poupança-habituação (CPH), cujo sistema de controlo foi objecto de uma auditoria no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000 (Relatório de Auditoria n.º 9/2002-2.ª Secção, aprovado em 06/06/2002).

Reconhecendo-se que a instituição, pela DGCI, de um sistema de controlo adequado de tais benefícios só poderá ser efectuado num horizonte temporal mais alargado, na medida em que deverá ter em conta os instrumentos propiciados pelo novo regime jurídico das CPH (Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, que aprovou um novo modelo 15 de IRS), no presente ponto procede-se apenas à apreciação do cumprimento da recomendação do Tribunal no sentido de lhe ser “comunicada a avaliação dos resultados da acção levada a cabo pelas unidades orgânicas distritais da DGCI, na sequência do despacho de 15/01/2002 do Director-Geral dos Impostos”, expressa no referido relatório de auditoria.

A DGCI/DSEPCPIT veio dar cumprimento à citada recomendação, informando de que:

*“... a generalidade dos distritos executaram a acção, salvo os de Bragança, Angra do Heroísmo e Funchal” – não sendo porém esclarecidos os motivos destas excepções;
a maioria dos contribuintes respondeu à notificação feita pelos serviços distritais – 92% – e dos 435 casos analisados 166 tiveram correcções (38%), num valor total de 877.411 euros;
face aos anos de análise em causa – 1997 e 1998 – deve dar-se por encerrada a acção inspectiva;
o facto mais relevante (...) é que uma percentagem elevada (38%) dos casos analisados, tiveram correcções. Assim sendo, deve-se tomar como contribuintes de risco o conjunto dos contribuintes com as mesmas características dos que constituíram o universo de análise, e que futuramente constarão da base de dados central de recolha dos mapas*

modelo 15 de IRS. Assim, devem ser tidos em conta, nos futuros planos da Inspeção Tributária, os contribuintes (pessoas singulares) que nos mapas 15 de IRS sejam referidos como tendo indevidamente mobilizado o saldo das contas poupança-habituação.”

Refira-se que a recomendação do Tribunal se inseria na perspectiva de, independentemente do sistema de controlo a implementar no futuro, não deverem descurar-se os exercícios já decorridos e ser desencadeadas acções inspectivas aos sujeitos passivos de IRS beneficiários de CPH a partir de indícios de evasão e fraude fiscal, bem como junto das instituições depositárias sempre que, através do controlo administrativo ou de acções inspectivas aos sujeitos passivos, se apurassem indícios de incumprimento reiterado das obrigações declarativas.