



Tribunal de Contas

Nota Introdutória



NOTA INTRODUTÓRIA

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

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

Para complementar e aprofundar aquelas análises foram realizadas auditorias específicas, com a finalidade de avaliar a qualidade da informação relativa a reembolsos processados pelos serviços centrais das alfândegas, a reembolsos do imposto sobre o valor acrescentado, ao sistema central de impostos sobre o rendimento, no âmbito da receita em execução fiscal.

No que respeita à receita cessante, a análise efectuada incidiu sobre o apuramento da despesa fiscal para 2001, o cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal, o acompanhamento das recomendações do Tribunal, em matéria de benefícios concedidos em sede de contas poupança-habitação. A análise da despesa fiscal foi complementada com a realização de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, IAPMEI e ICEP-Portugal, com vista à avaliação do sistema de controlo interno dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

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

Nessas auditorias, que incidiram sobre os apoios concedidos no âmbito do "Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais" (SIPIE), pela Direcção Regional de Educação de Lisboa a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas, e pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres a empresas, câmaras municipais e outras entidades, para além dos tradicionais aspectos de legalidade, apreciou-se a regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído.

O capítulo relativo aos Investimentos do Plano inclui a análise da execução financeira global do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), nomeadamente da sua parcela anual, bem como as sínteses relativas aos seguintes relatórios de auditoria: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários, Despesas Específicas do PIDDAC e Programas

Próprios de Segurança Social e Projecto Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar” do Programa PIDDAC Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares.

No capítulo referente à dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado (em moeda nacional e moeda estrangeira), bem como dos encargos a ela associados, procede-se à avaliação da gestão da dívida pública, numa perspectiva idêntica à do ano anterior, em que se iniciou tal tipo de análise, com o objectivo de consolidar experiência e conhecimentos neste novo campo de verificação do Tribunal, que a desenvolveu pela primeira vez em relação ao ano de 2000 com recurso a especialista do exterior. No domínio da assunção de outras responsabilidades, para além da análise habitual dos factores determinantes da evolução da dívida garantida, tendo em conta a acção igualmente iniciada no ano anterior quanto à concessão de garantias do Estado a seguros de crédito, créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento, contratados pela COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A., e estando previsto o seu aprofundamento em relação a 2002, no presente parecer, por razões metodológicas, procede-se apenas a uma abordagem intercalar do tema, necessariamente mais breve. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas pelos artigos 62.º e 63.º da Lei do Orçamento, sem a necessária cobertura orçamental, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação da CRP e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas.

Como se tem vindo a assinalar em Pareceres anteriores, na medida em que a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado continua a não ser acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver circunscreve-se a uma actividade de acompanhamento da evolução do seu património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril e o art.º 4º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade tem por base a informação proporcionada ao abrigo de novas Instruções, aprovadas pelo Tribunal em Dezembro de 2000 (Instruções n.º 2/00-2.ª Secção), que reformularam as constantes da Resolução n.º 10/93 – 2.ª Secção.

No presente Parecer, embora a análise continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro da administração central, abrange, para além dos serviços integrados no subsector Estado, 82 serviços e fundos autónomos. No exercício em causa, continuou-se a analisar a função que a Parpública, que sucedeu à Partest, assumiu no âmbito das reprivatizações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90.

A análise das operações de tesouraria foi desenvolvida através de uma auditoria realizada na Direcção Geral do Tesouro que teve como objectivos acompanhar a actividade na área da Tesouraria do Estado, através do registo na contabilidade do Tesouro, por forma a avaliar da necessária evolução e do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas e, avaliar o grau de implementação do regime de Tesouraria do estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Neste âmbito, foi analisada a movimentação de contas criadas em 2001, bem como de contas destinadas à regularização e/ou encerramento da contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado; foram ainda analisadas contas cujos saldos finais eram contrários às regras de movimentação das mesmas.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroacção a 2001, de reposições efectuadas em 2002, e no âmbito da receita, sobre a transferência de saldos de receitas consignadas, sobre as necessidades de financiamento do défice orçamental, bem



como sobre os saldos em documentos (receitas em dívida) e em disponibilidades na Tesouraria do Estado.

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

O Capítulo respeitante aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise das contribuições financeiras nacionais para o orçamento da Comunidade e a apreciação global, no horizonte temporal 1994-2001, das transferências e da aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA - Garantia, contemplando a execução financeira de 2001, sua relação com a CGE/2001 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano. Este capítulo integra ainda as sínteses globais dos seguintes relatórios de auditoria: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais; Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III; Programa Operacional da Saúde – QCAIII e Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.

Apesar da dinâmica de mudança que se continua a observar no sector da segurança social, nos aspectos jurídico e institucional, bem como no que concerne ao sistema de informação que lhe está subjacente, este facto não implicou alterações em relação ao enquadramento que tem vindo a presidir à análise da respectiva execução orçamental, a qual, conforme decorre da CEO, foi encarada sob o prisma da evolução das principais receitas e despesas em relação aos exercícios transactos, bem como quanto à problemática do financiamento dos regimes que integram o sistema.

Analisaram-se o Balanço e a DRL, dando especial destaque às operações de consolidação e comportamento das variáveis mais significativas que fazem parte do leque patrimonial da segurança social. Foi, ainda, abordado e desenvolvido um conjunto de temas considerado como relevante como sejam: as contribuições e pensões de reforma, as dívidas ao sistema, quer contributivas, quer de outra natureza, bem como a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido e o património financeiro e imobiliário.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal tido na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas, de que se inserem extractos ao longo do Relatório, e que se apresentam na íntegra, no Volume III – Anexos, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

