



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002

Volumes I
Conclusões e Recomendações



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



Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2002
Âmbito, Conclusões e Recomendações
VOLUME I



Tribunal de Contas

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

Área I

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

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

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

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Área II

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

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Auditor Coordenador: *Maria Augusta Alvito*

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

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

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

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

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

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

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

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José Manuel Barbeita Pereira*

Execução Técnica: *José Manuel Silva Martins, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor dos Reis Domingos, contando ainda com a participação de Ana Godinho Tavares, Gaspar Cardoso da Costa, Isilda Albuquerque Costa, Jorge Godinho Viegas, Júlia Reis Curado, Maria Angelina Mateus, Maria da Luz Mendes Pereira, Maria Teresa Santos e Marina Pinto da Fonseca.*

Revisão do Volume I: *Luís Queimado, Manuel Custódio e Umbelina Pires*

Apoio informático geral: *Ana França, António Caldeira, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo*



Tribunal de Contas

ÍNDICE



ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	11
VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	12
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	15
I – PROCESSO ORÇAMENTAL.....	15
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA	17
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA	21
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO.....	28
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO	34
VI – DíVIDA PÚBLICA	40
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO	50
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	55
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA	60
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL.....	62
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	64
XII – SEGURANÇA SOCIAL	77
SÍNTESE CONCLUSIVA	91



CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

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

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

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer do Tribunal sobre a Conta relativa ao ano económico de 2002, recebida em 30 de Dezembro de 2003.

Relativamente às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de salientar que a informação necessária ao acompanhamento sistemático da execução orçamental de 2002 disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) voltou a revelar falta de consistência e fiabilidade, quer em relação à receita quer em relação à despesa, com a agravante de, relativamente à receita, ter sido remetida ao Tribunal de forma irregular e extemporânea.

Apesar da evolução positiva observada no processo contabilístico, com a entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas e do Sistema Central de Receitas, verifica-se que a informação relativa à receita continua a revelar falta de fiabilidade, consistência, integralidade e tempestividade.

Face a esta situação, sublinha-se que não é suficiente o envio regular de informação ao Tribunal. Tal informação deve ser sujeita a validações integrais e tempestivas, não dispensando desse processo a Direcção-Geral do Orçamento, entidade responsável pela centralização e coordenação da informação relativa à execução orçamental.

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

Quanto à Segurança Social, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo Sistema de Informação Financeira, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social. A principal consequência destes factos foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, é expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou.

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

O presente Volume constitui uma síntese do Parecer, tendo-se procurado, contudo, que apenas incluísse as conclusões e recomendações consideradas mais relevantes e dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 41.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

No quadro seguinte apresentam-se, de forma agregada, de acordo com os elementos da Conta Geral do Estado, os valores dos orçamentos inicial e final, do subsector Estado, para 2002, bem como os correspondentes valores de execução da receita e da despesa:

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	OE Inicial	OE Final	Execução	Designação	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	30 005,3	30 069,6	30 295,3	Despesas correntes	31 342,3	34 369,8	33 688,3
Receitas de capital	15 569,8	26 467,9	23 192,9	Despesas de capital	14 638,0	22 355,8	20 168,6
Recursos próprios comunitários	160,4	160,4	140,7				
Reposições não abatidas nos pagamentos	244,8	27,7	228,0				
Contas de ordem	1 189,3	1 242,0	702,3	Contas de ordem	1 189,3	1 242,0	702,3
Total	47 169,6	57 967,6	54 559,2	Total	47 169,6	57 967,6	54 559,2

Fonte: CGE/2002

Pela análise dos valores constantes deste quadro verifica-se que, no que se refere às receitas e despesas, o orçamento final difere de forma significativa do inicial. As alterações observadas resultaram, principalmente, do orçamento rectificativo aprovado pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, na sequência da entrada em funções do novo Governo em Abril de 2002, a que acresceram outras alterações, de que se destacam, pelos montantes envolvidos, as efectuadas através da abertura de créditos especiais.

Pela análise comparativa dos valores da execução com os do orçamento final, verifica-se um grau de execução global de 94,1%, resultante de graus de execução elevados nas receitas e despesas correntes (100,8% e 98,0%), e ligeiramente inferiores nas receitas e despesas de capital (87,6% e 90,2%).

Relativamente às Contas de Ordem, porém, cujas previsões foram aumentadas no orçamento final, observa-se um baixo grau de execução, de cerca de 56,5%, com um valor arrecadado também bastante inferior ao previsto no orçamento inicial.

Quanto às “Reposições não abatidas nos pagamentos”, verifica-se uma redução no orçamento rectificativo para pouco mais de um décimo do valor do orçamento inicial, para a qual não se encontra justificação, porquanto o valor de execução atingiu 93,1% do previsto inicialmente.

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



(em milhões de euros)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Total da receita (1)	45 365,6	54 559,2	9 193,6	20,3
Empréstimos utilizados (2)	15 604,1	21 310,0	5 705,9	36,6
Receita efectiva (3) = (1) – (2)	29 761,4	33 249,2	3 487,8	11,7
Total da despesa (4)	45 365,6	54 559,2	9 193,6	20,3
Amortizações da dívida pública (5)	11 134,3	15 436,6	4 302,3	38,6
Despesa efectiva (6) = (4) – (5)	34 231,3	39 122,6	4 891,3	14,3
Défice da CGE (6) – (3)	4 469,8	5 873,4	1 403,6	31,4

Fonte: CGE/2002

Como se verifica, a Conta Geral do Estado registou em 2002 um défice de €5.873,4 milhões, o que representa um forte agravamento (+31,4%) relativamente ao registado em 2001, embora muito inferior ao que se observara entre 2000 e 2001, (+78,3%). No ano em apreço, o referido agravamento resultou de o aumento registado na receita efectiva, €3.487,8 milhões (+11,7%), ter sido superado em €1.403,6 milhões, pelo crescimento da despesa efectiva, €4.891,3 milhões (+14,3%).

Comparando com as previsões, verifica-se que o valor do défice apurado na execução, €5.873,4 milhões, embora superior ao valor inicialmente previsto (€4.784,6 milhões) foi muito inferior ao da previsão constante do orçamento final, €8.628,6 milhões, o que representa uma diferença, para menos, de €2.755,2 milhões, explicada por a despesa realizada ter sido inferior, naquele montante, à despesa orçamentada.

De notar, porém, que transitaram para 2003 dívidas vencidas e não pagas no valor de €112,3 milhões, devido, principalmente, à inexistência de dotação orçamental disponível, em virtude, nalguns casos, de congelamentos adicionais determinados pelo Ministério das Finanças no final do ano, inviabilizando o pagamento de compromissos já assumidos e que se venciam em 2002.

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

No que respeita à execução global do PIDDAC, que implicou uma despesa de €4.940,9 milhões, representando 74,4% do total orçamentado, constatou-se que:

- ♦ a falta de correspondência entre o mapa XI do OE e o mapa n.º 5 da Conta (Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos) inviabiliza uma análise comparativa;
- ♦ os valores constantes da Conta não reflectem uma execução real, existindo €351,6 milhões transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 2002.

A execução financeira da Segurança Social foi influenciada, no exercício de 2002, por um conjunto de factores, de carácter excepcional e diversa natureza, que determinou que o exercício em causa possa ser considerado atípico, e acarretou consequências relevantes, quer para a prestação de contas, quer para a elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social. Desses factores destacam-se:

- ◆ Do ponto de vista operacional, o sistema contabilístico-financeiro que, face aos problemas decorrentes da introdução do euro e, especialmente, da implementação do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), aplicação informática orientada para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, registou grandes dificuldades no que respeita às adaptações inerentes à adequada e atempada introdução dos registos contabilísticos e processo administrativo em geral;
- ◆ A principal consequência desta situação foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, foi expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou. Com efeito, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo SIF, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS).

Deste modo, o Tribunal defrontou-se com dificuldades acrescidas para emitir o presente Parecer, que conduziram, mesmo, à inviabilidade de qualquer tratamento de temas que, tradicionalmente, integravam a análise efectuada. Acresce que a informação disponibilizada em resposta a pedidos do Tribunal foi fornecida de forma tardia e incompleta, o que denota, além da existência de um leque de informação mais reduzido, um maior hermetismo e insegurança nessa informação, que não pode deixar de ser tido em conta no juízo formulado pelo Tribunal.

Relativamente à execução orçamental da Segurança Social, a variação, entre 2001 e 2002, dos valores globais constantes da respectiva Conta teve a sua expressão como segue:

(em milhões de euros)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Saldo do ano anterior ⁽¹⁾	521,7	687,3	165,5	31,7
Total da receita	13 686,5	17 936,2	4 249,7	31,1
Total da despesa processada	13 786,3	17 902,9	4 116,6	29,9
Saldo das receitas e despesas	-99,8	33,3	133,1	
Saldo Total	422,0	720,6	298,6	70,8

(1) Valor convencionado

Fonte: CSS/01 e CSS/02

O método subjacente ao apuramento dos saldos nas Contas da Segurança Social (CSS) tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do Tribunal, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais, uma vez que os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos finais do exercício anterior. Em 2002, com a entrada em vigor dos novos princípios contabilísticos determinados pelo Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade



e Segurança Social (POCISSSS), considerou-se a possibilidade de este problema ser ultrapassado; no entanto, tal não sucedeu, como se verifica por, na transição de 2001 para 2002, não ter sido utilizado o saldo final expresso na CSS/2001, mas também um saldo convencionado.

Por outro lado, em relação ao IGFCSS, constata-se que o saldo inicial inscrito na CSS é, na verdade, apenas previsional, devendo ter sido revisto na conta consolidada. Na realidade, não se afigura aceitável que um valor meramente previsional se tivesse mantido inalterável a nível da CSS e não tivesse sido adaptado à real execução orçamental, quando esta já era conhecida.

Assim, face ao exposto, o Tribunal de Contas reitera as suas **reservas** relativamente aos critérios adoptados no que se refere à inscrição dos saldos iniciais de 2002, pelo facto de não coincidirem com os saldos finais de execução orçamental relativos a 2001.

ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

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

SUBSECTOR ESTADO

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Âmbito da Verificação

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), bem como do decreto-lei de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro).

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

B) Conclusões e Recomendações

De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2002 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

- ◆ *Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada em €10.798,0 milhões (+22,9%),* acréscimo resultante da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo (€7.823,0 milhões) e das modificações introduzidas pela Lei n.º 16-A/2002 (Orçamento rectificativo), de 31 de Maio, (€2.975,0 milhões). As receitas efectivas previstas foram reduzidas em €346,0 milhões (por efeito da redução operada pela Lei n.º 16-A/2002, em €869,0 milhões, e do acréscimo resultante da abertura de créditos especiais, em €523,0 milhões), enquanto as dotações para a despesa efectiva foram reforçadas em €3.498,0 milhões (€2.975,0 milhões, pela Lei n.º 16-A/2002, e €523,0 milhões, pela referida abertura de créditos especiais), resultando destas alterações um agravamento do défice inicialmente previsto (€4.784,6 milhões) em €3.844,0 milhões (+80,3%) (cfr. ponto 1.3.1).
- ◆ *Alterações que não modificaram o montante global da despesa, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério e capítulo ou de natureza funcional,* previstas: a) no artigo 4.º e no n.º 2 do artigo 82.º da Lei do Orçamento, tendo sido efectuadas essencialmente alterações entre capítulos do mesmo Ministério; b) nas alíneas a) e b) do artigo 14.º da Lei n.º 16-A/2002, resultantes de modificações na orgânica do Governo; c) no n.º 4 do artigo 20.º da LEOE (distribuição da dotação provisional), a qual ascendeu a €397,8 milhões (menos €159,4 milhões do que no ano anterior) tendo sido utilizados €182,2 milhões (45,8%) no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço de dotações destinadas a despesas com pessoal (€107,6 milhões, representando 59,1% da dotação provisional utilizada) (cfr. ponto 1.3.2).
- ◆ *Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério:* de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, para uma mesma rubrica orçamental, apenas evidenciam o valor líquido das alterações ocorridas em cada trimestre (reforços menos anulações), o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, totalizaram, em valor absoluto, €3.078,9 milhões (cfr. ponto 1.3.3).
- ◆ *Alterações de natureza funcional:* em resultado das alterações orçamentais previstas nas citadas disposições da Lei do Orçamento e na Lei n.º 16-A/2002, da abertura de créditos especiais, e da distribuição da dotação provisional, foram reforçadas essencialmente as dotações com as classificações funcionais: 4.01 – “Operações da dívida pública” (em €7.251,5 milhões), 2.02 – “Saúde” (em €1.776,6 milhões) e 2.01 – “Educação” (em €589,5 milhões) (cfr. ponto 1.3.4).
- ◆ *Alterações de natureza económica:* em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de €3.027,5 milhões (+9,7%), resultante essencialmente do acréscimo das dotações para despesas com pessoal (em €1.384,5 milhões) e para *transferências para serviços e fundos autónomos* (em €1.212,8 milhões, devido essencialmente ao acréscimo das dotações destinadas ao Serviço Nacional de Saúde). Salienta-se que o reforço das dotações para despesas com pessoal, em 12,9%, continua a revelar uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas. Quanto às dotações para *despesas de capital*, excluindo o acréscimo das dotações relativas à amortização da dívida pública (em €7.300 milhões, através da abertura de créditos



especiais), foram reforçadas, essencialmente, as dotações relativas a *transferências de capital para serviços e fundos autónomos*, em €167,0 milhões (+7,7%) (cfr. ponto 1.3.5).

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da Verificação

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2002 encontra-se suportado pela análise do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e pela realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar a implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, nas áreas relativas às entidades administradoras de receitas aduaneiras e impostos especiais sobre o consumo, do imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos sobre o rendimento.

Para o ano de 2002, o modelo contabilístico definido pelo referido regime legal passou a ser suportado pela entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos respectivos serviços administradores, e do Sistema Central de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento. O Sistema de Gestão de Receitas foi utilizado pelos serviços intervenientes no processo de contabilização de receitas para registar a informação necessária à elaboração da Conta Geral do Estado e para transmitir essa informação ao Sistema Central de Receitas, residente no Instituto de Informática. A informação recebida neste sistema, por entidade e centro de receitas, classificação económica, figura contabilística e data-valor das operações contabilísticas, tinha sido previamente registada no Sistema de Gestão de Receitas com maior desagregação, por lançamento e respectiva data de registo.

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

- ◆ a Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da Conta Geral do Estado;
- ◆ a Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na Tesouraria do Estado;
- ◆ a Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem;
- ◆ a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A contabilização foi efectuada no Sistema de Gestão de Receitas por estas quatro entidades, tendo para o efeito sido utilizados 395 centros de receita (balcões) e doze figuras contabilísticas (incluindo as dos saldos transitados de liquidação e de reembolsos emitidos). Os lançamentos foram reportados a períodos de incidência mensal (correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês).

Os dados transmitidos ao Sistema Central de Receitas constituíram uma base de dados da qual foram remetidas pela Direcção-Geral do Orçamento para o Tribunal de Contas, por suporte informático, treze versões provisórias e a versão definitiva. A unidade de registo desta base de dados correspondeu ao

conjunto de valores das figuras contabilísticas movimentadas por serviço, balcão, classificação económica da receita e mês.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2002 leva o Tribunal de Contas a **manter uma posição de reserva** sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 2.3).
2. A finalidade do modelo de contabilização da receita do Estado deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

Para o ano de 2002, continuou por cumprir essa finalidade, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, uma vez que a informação registada não pode ser considerada fiável, consistente e tempestiva quando se verifica estar incompleta, conter valores por rectificar, regularizar ou conciliar, o registo da informação original e da informação definitiva ter excedido, respectivamente, três e nove vezes a duração do período considerado tempestivo e o valor das alterações efectuadas à informação original representar 40% do valor da movimentação total. Até ao encerramento da Conta Geral do Estado, os valores fornecidos pelo Sistema Central de Receitas foram **provisórios e instáveis**, o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo em causa a utilidade do processo de acompanhamento da execução orçamental.

Para ultrapassar esta situação, o Tribunal continua a **recomendar** que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos. A entrada em funcionamento dos Sistemas de Gestão e Central de Receitas constitui um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas mas, só por si, é manifestamente insuficiente para assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva (cfr. ponto 2.2).

3. Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, foi definido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações. Este indicador, que se considerou designar de “Fiabilidade Tempestiva” da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização considerado tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas.

Verificou-se que, para a contabilização da receita do Estado relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 21,8% do valor da movimentação total (ou, em alternativa, que apenas 21,8% do valor da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva). Deve referir-se que este indicador se encontra influenciado pelo facto do registo dos Passivos Financeiros só ter sido introduzido na versão do Sistema Central de Receitas de 4 de Dezembro de 2003, como alteração



ao valor da informação de Dezembro de 2002. Considerando a receita efectiva, o indicador de Fiabilidade Tempestiva passa para 35% (cfr. ponto 2.3).

4. O Tribunal de Contas **entende** que ainda não se verificou em 2002, a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000, tendo continuado a verificar-se a aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro continuariam a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime (cfr. ponto 2.3), uma vez que:
 - ◆ não se efectivou a transição das entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99, para o novo regime de contabilização (artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000);
 - ◆ não foram formalmente designados os responsáveis pela contabilização dos factos registados, pela respectiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio da informação para as entidades competentes (n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000);
 - ◆ não foi assegurada a interligação entre os sistemas próprios das entidades administradoras e o Sistema de Gestão de Receitas (n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000);
 - ◆ não foi fornecida à Direcção-Geral do Orçamento, informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receita e por dia (n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000).
5. A maior parte da cobrança de receita continuou a ser obtida pelas tesourarias de finanças (que arrecadaram mais €1.818,7 milhões do que em 2001) com 31,4% do total arrecadado (atingindo este €36.537,8 milhões, mais 9,5% do que em 2001), seguidas pelas entidades colaboradoras na cobrança (24,2%), pela “Direcção de Serviços de Cobrança do IVA” (24%) e pelas estâncias aduaneiras (17,7%), e, por fim, das contas bancárias da Direcção-Geral do Tesouro (2,7%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou €962,4 milhões face à do ano anterior) foi relativa às receitas dos impostos sobre o rendimento (71,6%) e sobre o valor acrescentado (24,1%) (cfr. ponto 2.3).
6. A informação registada no Sistema Central de Receitas, relativamente à receita em dívida evidencia um crescimento de 65,1%.

No que respeita ao valor das receitas dos impostos sobre o rendimento, registado pelo serviço administrador, o crescimento das dívidas, em 2002, foi de 17,7%, passando de €3.943 milhões para €4.641 milhões. Por sua vez, a receita do imposto sobre o valor acrescentado, em dívida, acusa um crescimento de 407,7%, passando de €604 milhões no início de 2002, para €3.067 milhões, no final do mesmo ano (cfr. pontos 2.2., 2.5.1 e 2.6).

7. No Parecer sobre a CGE de 1999, o Tribunal recomendou o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços dependentes da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que fosse necessário substituir as contas a encerrar.

Apesar de todas as entidades envolvidas neste processo concordarem com esta posição, só em Dezembro de 2002 foi possível dar início ao processo de transferência dos saldos das referidas contas para a conta do Tesouro atribuída à Direcção-Geral dos Impostos para o efeito, tendo esta

apresentado como saldo final na Contabilidade do Tesouro do mesmo ano, o valor de €13.484.621,65. Segundo aquela Direcção-Geral, a aplicação dos valores transferidos para esta conta no pagamento de dívidas teve início em Abril de 2003. Em Maio de 2002 entrou em funcionamento o designado Sistema de Restituições, Compensações e Pagamentos daquela entidade para passar a gerir de forma integrada os saldos, as restituições, as compensações de dívidas e os inerentes pagamentos, utilizando para o efeito um circuito financeiro totalmente integrado na Tesouraria do Estado (cfr. ponto 2.3).

8. O processo de contabilização das receitas **continuou a distinguir** os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada, designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos e restituições (cfr. pontos 2.3 a 2.6).
9. No âmbito dos reembolsos processados pelos serviços centrais da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, foram abatidos à receita do Estado €1.450.783,84 para pagamento de um reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro; esta operação que se consubstanciou na transferência daquele valor para a conta do Fundo, foi justificada pela insuficiente cobrança de receitas que, conforme o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, se destinam ao pagamento de suplementos aos funcionários daquela Direcção-Geral.

O Tribunal de Contas **entende** que o abate à receita do Estado para financiar parte do pagamento do suplemento – despesa do Fundo de Estabilização Aduaneiro – para além de violar o princípio consignado no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, contraria ainda o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da mesma Lei, na parte que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 2.4.2).

Considerando que a situação em apreço é recorrente, o Tribunal **recomenda** que se encontre uma solução que respeite as normas legais em vigor, nomeadamente o estipulado na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 2.4.2).

10. Em cumprimento do despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Assuntos Fiscais, de 10 de Abril de 2003, foram incluídos na Conta Geral do Estado de 2002 os reembolsos e restituições do imposto sobre o valor acrescentado, emitidos em 30 de Dezembro de 2002, no valor de €169.270.093,42 cujo pagamento ocorreu já em 2003, à excepção de 24 reembolsos e restituições, no valor de €76.398,37, que continuavam por pagar em 31 de Dezembro desse ano.

A aplicação daquele despacho, à semelhança do que aconteceu no ano anterior, implicou, apenas para as operações realizadas em 30 de Dezembro de 2002, a adopção de procedimento diferente do usual o que, **no entender do** Tribunal de Contas, fere o princípio da consistência.

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



O Tribunal **reitera a recomendação** de que seja utilizado um procedimento uniforme na contabilização de reembolsos e restituições, evitando-se a “necessidade” de recurso a despachos pontuais (por regra no final do ano), em sede de alguns impostos (cfr. ponto 2.5.2).

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

A) Âmbito da Verificação

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

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

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE) nos organismos sem autonomia financeira, da atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, passados que estavam, em 2002, doze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), e do grau de implementação do POCP, bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.

B) Conclusões e Recomendações

1. Considerações gerais sobre a “despesa paga”

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

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

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

Em 2002, pela primeira vez, foi criada uma actividade (1.98 - “Despesas de anos anteriores”) para identificar “os compromissos assumidos em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido para 2002, por conta do Orçamento do Estado deste ano”, tendo ascendido os pagamentos dos serviços integrados, por conta dessa actividade, a €2.075,0 milhões.

Para a execução orçamental de 2003, foi criada uma alínea na classificação económica (alínea ZZ) para distinguir o pagamento “das dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para

2003”, do pagamento dos restantes encargos, ascendendo os pagamentos dos serviços integrados¹, por conta dessa classificação económica, a €112,3 milhões (valor provisório).

Para a diminuição, entre os dois anos, das despesas de anos anteriores, em €1.962,7 milhões, contribuiu essencialmente o reforço em 2002 das transferências do Ministério da Saúde para o Serviço Nacional de Saúde (€1.010,3 milhões), resultante do Orçamento rectificativo, e que não se repetiu em 2003.

O principal motivo pelo qual essas despesas transitaram em dívida para 2003, como se concluiu através de acções realizadas junto de seis dos serviços integrados que apresentavam maiores montantes de despesas processadas em 2003 por conta de “*Dívidas vencidas transitadas de 2002*” (representando 37,5% do montante antes referido), foi a inexistência de dotação orçamental disponível no OE/2002, situação agravada, em alguns casos, por congelamentos adicionais comunicados pelo Ministério das Finanças, em Novembro e Dezembro, que abrangeram dotações (do Cap. 50 e referentes a aquisição de bens e serviços) em que os compromissos já estavam assumidos, vencendo-se as respectivas facturas até final do ano. Quanto às consequências de ordem financeira para o Estado, salienta-se que a maioria desses organismos já tinha pago, ou esperava vir a pagar, juros de mora por atraso nos pagamentos. De notar que o classificador das despesas públicas não autonomiza os juros de mora (que são geralmente integrados na rubrica que lhes deu origem, por exemplo, *investimentos*) pelo que não foi possível um levantamento dos montantes envolvidos nessa situação.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e que são pagos por despesa orçamental, continuou a verificar-se, designadamente nos casos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do porte pago, a liquidação de tais encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2002:

- ◇ De acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), relativamente a 2002, o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2001 ascedia a €1.887,4 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano de 2002 (transitado para 2003) ascendeu a €1.291,9 milhões. No entanto, para essa redução contribuiu a transferência de verbas para o IGIF, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, no montante de €444,0 milhões;
- ◇ Relativamente ao porte pago referente aos CTT, em 2002, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago àquela empresa apenas 33,6% (€4,4 milhões) do total dos encargos facturados ao Estado nesse ano (€13,1 milhões), tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre 31,3% (em 2000) e 43,1% (em 1999). O montante da dívida acumulada aos CTT, em 31/12/2002 ascedia a €18,0 milhões, o que representa uma redução de €2,8 milhões (13,4%) relativamente à dívida transitada de 2001. Tal deveu-se ao facto de, em 2002, ter sido regularizado, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o remanescente da dívida de 1999, no montante de €0,3 milhões, e a dívida de 2000, no montante de €11,1 milhões.

Continuam, assim, a verificar-se situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do artigo 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do artigo 3.º, do n.º 2 do artigo 9.º e do artigo 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. O pagamento desses encargos em dívida, por operações específicas do Tesouro, significa a sua

¹ A presente análise restringe-se aos serviços integrados, por não estar ainda disponível informação quanto à despesa de anos anteriores paga em 2003 pelos serviços e fundos autónomos.



completa desorçamentação, uma vez que não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

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

1.2. Sobrevalorização da despesa “paga” na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia

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

Deste procedimento resulta a sobrevalorização da despesa orçamental no montante das verbas orçamentais transferidas e não utilizadas, que vão acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos, as quais, em 2002, ascenderam a €228,0 milhões), podendo, também, em certos casos, transitar como saldo de gerência na posse do serviço.

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

Em especial, as situações de requisição de verbas orçamentais em excesso, para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, **devem merecer** especial atenção do Ministério das Finanças e ser devidamente evidenciadas na Conta Geral do Estado, dados os seus efeitos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta de cada ano e, também, o efeito sobre a tesouraria do Estado (cfr. ponto 3.1 b) e c)).

1.3. Subavaliação (ou sobrevalorização) da despesa “paga” resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro

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

A transferência, em 2002, de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2002”, ao abrigo da respectiva disposição da Lei do Orçamento, representou um acréscimo da despesa em €923,6 milhões (cfr. ponto 3.1 d)).

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

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública - LBCP) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de Administração Financeira do Estado - RAFE), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos “serviços e organismos da Administração Central”, definindo como regime geral a autonomia administrativa, e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira. Em 2002, passados doze anos sobre a aprovação daquela lei, verificava-se a seguinte situação quanto aos dois regimes, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta:

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

Em 2002, para o processamento das despesas de funcionamento, num total de 2.055 organismos com autonomia administrativa (dos quais, 1.586 estabelecimentos do ensino básico e secundário), não estavam integrados no RAFE 1.787 organismos, ou seja, 87,0%. No tocante ao processamento das despesas inscritas no Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, englobando 167 organismos, não estavam integrados no RAFE 84 (50,3%). Note-se que dos 15 Ministérios apenas em dois se verificava a integração total.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribuiu para a manutenção das situações atrás evidenciadas, que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.2 a)).

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

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

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

Analisados os diplomas posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92 que criaram ou reformularam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles refere expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 6.º e, caso os não cumprisse e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime, conforme exige referido n.º 4.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do reconhecimento da existência de “razões ponderosas” nos termos do n.º 4 do artigo 6.º,



determina o artigo 7.º da LBCP a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do artigo 6.º.

Como se destacou nos Pareceres sobre a CGE/2000 e sobre a CGE/2001 (com base nos valores das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos relativos àqueles anos), vários organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, aos quais era aplicável a regra dos 2/3 das receitas próprias, não cumpriam esse preceito.

Se bem que, durante anos, não se tenham registado progressos na aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública sobre a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, incluindo o ano de 2002¹, refira-se que a situação actual é bastante diferente, face ao estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para 2003 que determinou a passagem, a partir de 1 de Janeiro de 2003, para o regime de autonomia administrativa de 42 organismos até então com autonomia administrativa e financeira. (cfr. ponto 3.2 b)).

2.3. Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública

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

Do universo de 145 serviços e fundos autónomos considerado pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública² fecharam contas em POCP, no ano de 2002, apenas 44 (30,3%).

Relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais, continua a estar previsto que se conclua essa aplicação em 2005. Já no que respeita aos serviços integrados no RAFA com autonomia administrativa, está previsto que a aplicação do POCP e a sua articulação com o SIC se inicie apenas em 2005, devendo estar concluída em 2006³.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de Enquadramento Orçamental (aplicável a partir de 2003) fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), em todos os serviços, a apresentação na CGE dos valores relativos aos “compromissos assumidos”, facilmente se conclui pela necessidade da sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados naqueles diplomas (cfr. ponto 3.2 c)).

¹ Com base nos valores das contas de gerência de 2001 e 2002, os serviços de apoio do Tribunal procederam à verificação do cumprimento das citadas disposições da Lei de Bases da Contabilidade Pública, tendo-se concluído que 53 dos organismos não tiveram 2/3 de receitas próprias nesses dois anos consecutivos.

² Dos 440 serviços e fundos autónomos existentes em 2002, foram excluídos os que estarão abrangidos por planos de contas sectoriais: POC EDUCAÇÃO (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20/9), POCMS (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28/9) e POCISSSS (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25/1).

³ Para o efeito está actualmente em curso um concurso internacional para a aquisição do correspondente programa informático (que integrará também as funcionalidades do SIC), a disponibilizar também para os SFA que o pretendam.

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

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

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estavam, em 2002, integrados no novo regime de administração financeira do Estado, e considerando a dupla vertente do regime de Contas de Ordem - a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento - **deveria** ter sido dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, pelos organismos não integrados em Contas de Ordem (cfr. ponto 3.2 d)).

3. Evolução da despesa

Com as reservas e observações antes apontadas, verifica-se que a despesa do subsector Estado registada na Conta totalizou €54.559,2 milhões, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, €55.048,0 milhões, deduzido de €488,8 milhões de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€486,1 milhões) e em 2003, retroagidas ao ano de 2002 (€2,7 milhões).

O total da despesa orçamental registou em relação ao ano anterior um acréscimo de €9.193,6 milhões (+20,3%), que resultou, essencialmente, do aumento dos passivos financeiros (amortização da dívida), em €4.302,3 milhões, das transferências correntes para administrações públicas, em €2.502,7 milhões, e das despesas com pessoal, em €1.293,9 milhões.

A despesa efectiva (que não inclui os passivos financeiros) ascendeu, em 2002, a €39.122,6 milhões, o que representou um acréscimo de €4.891,4 milhões (+14,3%) (cfr. ponto 3.3.2).

4. Resultados da conferência dos “mapas de despesa” remetidos pelos serviços processadores

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

Assim, dos 1.304 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 435 (33,4%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (59,2% dos respectivos serviços), da Justiça (56,5%) e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (44,4%).

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

- ◆ a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos “mapas de despesa”, de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias da Fazenda Pública;



- ◆ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;
- ◆ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição, interrompida em 2002, das divergências originadas pelas reposições, **continua a recomendar-se** a implementação de procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.3.3).

5. Despesas constantes da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”

Embora não constitua um mapa obrigatório da Conta Geral do Estado, a “Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social”, elaborada pela DGO, tem vindo a constar do Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE. A consolidação dos orçamentos e contas dos subsectores que integram o Orçamento do Estado assume uma importância crescente, quer pelos montantes das receitas e despesas de cada subsector, quer pelas “transferências” entre si; por exemplo, as transferências (correntes e de capital) do Subsector Estado para os Serviços e Fundos Autónomos ascenderam a €10.579,7 milhões, correspondendo a 27,0% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental.

Do total das despesas evidenciadas nessa “Conta Consolidada” (€56.670,2 milhões), foram processadas 41,5% pelo Subsector Estado (€23.531,8 milhões), 35,0% pelos Serviços e Fundos Autónomos (€19.852,4 milhões), totalizando a Administração Central 76,6% dessas despesas, e 23,4% pela Segurança Social (€13.286,0 milhões).

Em 2002, pela primeira vez, no Relatório do Ministério das Finanças são apresentadas notas explicativas das soluções técnicas adoptadas para a elaboração da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, o que permite uma melhor compreensão do seu conteúdo. Continuam, no entanto, a merecer particular referência os seguintes aspectos:

- ◆ a não consideração da execução orçamental de todos os organismos dotados de autonomia financeira, por alguns não remeterem tempestivamente as suas “contas de gerência”, de modo a serem consideradas na elaboração da CGE;
- ◆ a inexistência de cruzamento dos valores referentes a “transferências”, nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, de forma a possibilitar a sua rectificação;
- ◆ a conta de execução orçamental da Segurança Social que, para além de ter carácter provisório¹, continuou a ser apresentada segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implicou a sua reclassificação, de forma por vezes pouco consistente.

¹ Cfr. Cap. XII.1 do presente Volume.

Dado que a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, **recomenda-se** que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas (cfr. ponto 3.4).

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito da Verificação

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

Esta acção abrangeu o quadro normativo relativo ao PIDDAC no seu enquadramento constitucional, legal e comunitário, bem como a previsão e a execução financeira globais. A análise incidiu sobre a execução reflectida na CGE, segundo os documentos elaborados pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), e a execução, por sectores do Cap. 50 e global, segundo os elementos fornecidos pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses relativas às conclusões e recomendações dos seguintes relatórios de auditoria:

- ◆ Programa / Projecto PIDDAC “Centro de Formalidades Empresariais – CFE”;
- ◆ Programa / Projecto PIDDAC “Construção / Estradas Nacionais”, Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa”.

B) Conclusões e Recomendações

1. Análise Global

A análise efectuada à CGE e aos restantes elementos de apoio, com vista a avaliar a execução global do PIDDAC e particularmente a execução do Cap. 50, permitiu formular as seguintes conclusões e recomendações:

1. Como se tem referido em anteriores Pareceres, o Direito Comunitário, originário e derivado, contribui para o enquadramento de toda a actividade de planeamento dos Estados-Membros (EM) da União, quer do ponto de vista das orientações estabelecidas para as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, quer da delimitação de objectivos da aplicação dos Fundos estruturais e outros instrumentos financeiros quer ainda da definição das obrigações dos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira (cfr. ponto 4.2.1.1).
2. Desde a adesão de Portugal à CEE, têm sido desenvolvidos programas de convergência, destacando-se, nesta sede, o Programa de Estabilidade e Crescimento para 2001-2004, cujas orientações são no sentido da consolidação das finanças públicas, através da contenção da despesa corrente primária, acompanhada por uma afectação racional dos fundos públicos ao funcionamento da Administração Pública, de forma a aumentar a sua eficiência (cfr. ponto 4.2.1.1).



3. O quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) impõe a obrigatoriedade de elaboração pelo Governo de planos anuais e de planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).
4. O PIDDAC continua a não evidenciar nem a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas nem a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, por isso, avaliá-lo enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento nem estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento (cfr. ponto 4.2.1.2).
5. Não existem instrumentos que estimem e reflectam o esforço financeiro global de investimento público decorrente das Grandes Opções do Plano (GOP), em articulação com o QCA, apesar de ser crescente a pluralidade e a diversidade de entidades não incluídas na Administração Central (AC) envolvidas no financiamento do referido investimento (cfr. ponto 4.2.1.2). Assim, **recomenda-se** que se criem e regulamentem tais instrumentos.¹
6. O PIDDAC, apesar de ser um programa de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados (cfr. ponto 4.2.1.2), **recomendando-se**, mais uma vez, que passe a incluir esta informação.
7. A despesa PIDDAC em 2002, no total de €4.940,9 milhões, apresentou uma taxa de execução global de 74,4%, a qual foi inferior à verificada em 2001 (-1,5%). Relativamente ao Cap. 50, o financiamento nacional apresentou uma taxa de 68% (-15,6%) e o comunitário de 40,1% (-6,6%) (cfr. ponto 4.2.2.2).
8. Dos €6.639 milhões orçamentados por programas para os 15 ministérios, 92,5% destinavam-se a projectos em curso e 7,5% a novos projectos. Os três ministérios com maior fatia do orçamento foram o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH) (41,4%), o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP) (12,8%) e o Ministério da Economia (MEc) (10,4%) (cfr. ponto 4.2.2.3).
9. A dotação orçamental inicial do Cap. 50 foi de €3.245,1 milhões, tendo, após a introdução das alterações orçamentais, resultado um orçamento final de €3.420,3 milhões (+5,4%); no entanto, a despesa executada foi apenas de €2.477,8 milhões, ou seja, bastante inferior ao orçamento inicial (cfr. ponto 4.2.3.1).
10. No que respeita à execução, os três ministérios acima referidos foram responsáveis por 59,6% da despesa executada.
11. A taxa de execução relativa às despesas correntes foi de 71,1% e a relativa às despesas de capital de 72,8%, sendo a primeira inferior em 1,3% à taxa de execução global do PIDDAC e a segunda superior em 4 décimas (cfr. ponto 4.2.3.2).
12. A evolução global da execução orçamental de 2001 para 2002 apresentou uma variação negativa de €48,1 milhões (-1,9%).

As transferências correntes e de capital, num total de €1.938,8 milhões, representaram 78,2% do total da execução do Cap. 50.

¹ Saliente-se, no entanto, que a Lei n.º 91/2001 (LEOE), de 20 de Agosto, já manda incluir no Mapa XV, previsto no seu artigo 29.º, “(...) os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano (GOP) e com o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) (...)”.

Cerca de dois terços dos ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 39% e os 72%, ou seja, inferiores à taxa de execução global que foi de 72,4%. Os Ministérios da Economia, da Defesa Nacional e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas apresentaram as taxas de execução mais elevadas, com 92,6%, 85,3% e 84,8%, respectivamente.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada” inscritos na CGE, no montante de €2.477,8 milhões, e os valores obtidos do DPP, relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de €2.126,2 milhões, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de €351,6 milhões, ou seja, 14,2% do total “autorizado” e transferido pela DGO.

A CGE continua a reflectir com rigor pagamentos efectivos apenas no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa não integrados no SIC e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE tão só reflecte despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas pela mesma Direcção-Geral (cfr. ponto 4.2.3.3). **Recomenda-se**, por isso, que a CGE passe a reflectir, com rigor e em todos os casos, os pagamentos efectivos.

13. A inclusão de “Outras Fontes” na análise da execução do PIDDAC global altera significativamente as conclusões extraídas quando considerado exclusivamente o Cap. 50. Assim, com a inclusão de “Outras Fontes”, o financiamento nacional é reduzido de 94,6% para 59,5%, aumentado o financiamento comunitário de 5,4% para 40,5%.

Relativamente à execução do PIDDAC – Cap. 50, o valor mais elevado de financiamento foi no sector dos Transportes e Comunicação (31,3%), seguindo-se o da Agricultura (12%) e o do Ambiente e Revitalização Urbana (11,2%) (cfr. ponto 4.2.4).

2. Programa / Projecto PIDDAC “Centros de Formalidades Empresariais – CFE”

1. A criação dos CFE contribuiu para a redução do tempo despendido na constituição legal de sociedades, aumentando por esta via a competitividade da economia, mas não é, por si só, suficiente para se alcançarem os objectivos almejados. A criação, por sobreposição, de serviços que complementam, mas não substituem, os serviços já existentes, também aumenta os custos que são suportados pelos agentes económicos e pela economia do país e que, directa ou indirectamente, são incorporados no custo final dos produtos a colocar no mercado, encarecendo-os e retirando-lhes competitividade (cfr. ponto 4.3.2).

Recomenda-se que, independentemente do mérito da redução dos tempos de espera conseguidos na criação de sociedades, se repensem e reestruem os serviços da Administração Pública (AP) relacionados com os actos legais inerentes ao ciclo de vida das empresas, sem acréscimo dos custos induzidos pela criação, implementação e sustentação de estruturas complementares às existentes, reestruturando-as de modo a responderem às solicitações em tempo útil, reduzindo custos e minimizando as burocracias.

2. O IAPMEI tem vindo a inscrever e a utilizar verbas do PIDDAC – Cap. 50, Investimentos do Plano, para suportar de forma continuada as despesas de funcionamento da actividade normal dos CFE, o que contraria a filosofia inerente ao PIDDAC (cfr. pontos 4.3.3 e 4.3.4).

Recomenda-se, por isso, que não seja utilizado o PIDDAC – Cap. 50 para suportar estas despesas de funcionamento.



3. Não foram realizados os concursos prévios à adjudicação dos trabalhos de adaptação das instalações dos CFE, tendo as entidades de acolhimento servido de intermediários pelos quais circularam as verbas destinadas a pagar as obras, mas tendo sido o IAPMEI, executor do programa/projecto PIDDAC e efectivo dono da obra, quem definiu as orientações e especificações, forneceu os elementos técnicos e organizativos e escolheu o projectista e o empreiteiro (cfr. ponto 4.3.5).
4. Nos CFE de Braga, Porto, Coimbra, Lisboa II e Loulé não foram observados os regimes das empreitadas de obras públicas e da aquisição de bens e serviços, nem respeitados os princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência, conduzindo e potenciando esta omissão a realização de despesas superiores aos normais custos das obras de adaptação, configurando uma deficiente gestão e controlo de dinheiros públicos (cfr. ponto 4.3.5).

Recomenda-se, no âmbito da formação dos contratos, o respeito pelos princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência, observando-se a estrita legalidade dos procedimentos, cumprindo-se rigorosamente as regras constantes dos diplomas que disciplinam as despesas públicas e as contratações e respeitando-se as regras gerais dos procedimentos pré-contratuais.

5. Na escolha das entidades de acolhimento dos CFE não foram acautelados os princípios da igualdade de oportunidades, transparência, isenção e imparcialidade (cfr. ponto 4.3.5).

Recomenda-se, por conseguinte, a criação de normativos que regulem os procedimentos de selecção de entidades para parcerias, de forma a respeitar aqueles princípios.

6. No âmbito da criação dos CFE, não foram criados os instrumentos normativos necessários para regulamentar, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro, a concessão de comparticipações financeiras, densificando os critérios de atribuição e assegurando a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência, indispensáveis garantias da legalidade administrativa e financeira (cfr. ponto 4.3.5).

Recomenda-se, assim, a regulamentação da concessão de comparticipações financeiras não abrangidas por medidas especialmente estatuídas em diplomas próprios, fixando-se objectivos, finalidades, condições de acesso, critérios de atribuição, regras processuais e mecanismos de verificação, acompanhamento e fiscalização, de forma a garantir a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência indispensáveis.

7. O IAPMEI renunciou aos deveres de acompanhamento e controlo da utilização de dinheiros públicos e subtraiu-se à obrigação de fiscalização administrativa da execução orçamental, a que está sujeito por força do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, ao proceder à transferência de verbas, no âmbito do CFE de Loulé, sem que houvesse efectivo investimento (cfr. ponto 4.3.6).

Recomenda-se, por isso, que seja assegurada a fiscalização administrativa da execução orçamental, devendo as entidades legalmente sujeitas a esta obrigação exercer o acompanhamento e o controlo da utilização dos dinheiros públicos que lhes incumbe gerir e responsabilizando-se pela concretização dos projectos, nomeadamente ao nível do controlo da sua execução e dos custos inerentes.

8. O IAPMEI não instituiu, para este programa, nenhum sistema de controlo contabilístico/administrativo das operações, nem dispunha de um sistema de informação que

permitisse apurar com fiabilidade as despesas realizadas por comparticipações financeiras, o montante de cada uma e a identificação de quem as autorizou (cfr. ponto 4.3.7).

9. A inexistência de controlo do processamento de comparticipações financeiras reflectiu-se, designadamente, na falta de conferência da documentação e autorização de suporte às despesas (cfr. ponto 4.3.7).

Recomenda-se, portanto, a instituição de sistemas de controlo interno, contabilístico e administrativo, que definam os procedimentos destinados à verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, que garantam o registo de todas as operações correctamente autorizadas, liquidadas e pagas e assegurem a oportunidade, a confiança e a integridade de toda a informação de gestão.

10. As autorizações da despesa não foram acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica das despesas, o que, para além de irregular, revela ausência de controlo financeiro e administrativo, não se encontrando autonomizada a fase do pagamento das despesas (cfr. ponto 4.3.7).

11. A documentação de suporte das ordens de pagamento verificadas denota deficiências, tendo-se efectuado pagamentos sem que tivessem sido apresentados os autos de medição dos trabalhos e as respectivas facturas ou documentos equivalentes, sendo os pagamentos documentados apenas por propostas, pedidos de comparticipações financeiras e protocolos. A não exigência de facturas acarretou a falta de controlo sobre a execução do investimento realizado e propiciou a ocorrência de infracções fiscais (cfr. ponto 4.3.7).

Recomenda-se que as autorizações da despesa sejam acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica, e que os pagamentos obedeçam e reflectam formalmente todas as fases que os integram e se baseiem em suportes documentais adequados.

12. Os projectos não apresentavam medições, orçamentos e cadernos de encargos. A não exigência daqueles elementos, por parte do IAPMEI, revelou-se determinante para a falta de controlo sobre os orçamentos apresentados pelo empreiteiro e consequentes custos das obras (cfr. pontos 4.3.8 e 4.3.9).

13. Os orçamentos das obras de adaptação encontravam-se deficientemente elaborados, tendo sido apresentados por artigos globais, com baixo grau de discriminação e sem quantidades. Esta situação originou a falta de controlo sobre: a) os preços praticados; b) a conformidade da execução da obra com o projecto; c) a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados (cfr. pontos 4.3.8 e 4.3.9).

Recomenda-se rigor e prudência na apreciação e validação de projectos e orçamentos, de forma a permitir o controlo e fiscalização sobre a execução, nomeadamente, a conformidade entre o previsto e o executado e o controlo de custos.

3. *Programa / Projecto PIDDAC “Construção / Estradas Nacionais”, Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa”*

1. O processo decisório subjacente a este empreendimento foi pouco transparente e indefinido quanto à necessidade pública a prover e aos objectivos a realizar e assentou numa gestão temporal ineficiente (cfr. pontos 4.4.1.1 a 4.4.1.6).



Recomenda-se, assim, uma maior responsabilização e transparência na definição de objectivos e na decisão, planeamento e gestão temporal dos empreendimentos.

2. A escolha da alternativa da ponte e da solução para a rede viária e os acessos constituiu um processo decisório que não teve em conta critérios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos dinheiros públicos (cfr. pontos 4.4.1.1 a 4.4.1.6).

O processo decisório conduziu ainda:

- ◇ À subordinação do interesse nacional ao municipal, ao converter numa solução rodoviária nacional uma rede viária municipal prevista no PDM de Coimbra desde, pelo menos, 1993, contrariando o princípio do equilíbrio do investimento público no desenvolvimento regional (FEF);
- ◇ À celebração de um acordo de colaboração entre a JAE e a Câmara Municipal de Coimbra, notoriamente desequilibrado na relação custo/benefício de cada parte, quando deveria ter sido celebrado um contrato-programa sectorial;
- ◇ A um projecto de grande volumetria, de difícil inserção paisagística, sendo certo que a plena realização funcional e rodoviária que lhe fora atribuída poderia ter sido atingida de modo mais suave e integrado na paisagem e sem quebra alguma de qualidade e valor estético, por pouco mais de um quarto do custo estimado em fase de estudo prévio para o empreendimento e de menos de um décimo do custo real até à data suportado para a sua construção.

Deste modo, **recomenda-se** que seja preservada a autonomia e segurança de decisão do Conselho de Administração do IEP e uma maior disciplina e rigor na aplicação dos dinheiros públicos, sujeitando-a a uma fundamentação económica transparente.

3. Quanto à execução financeira do Sub-projecto, verificou-se que (cfr. ponto 4.4.1.7):

- ◇ O custo total real da solução rodoviária cifrou-se (a preços de 2003) em €111,4 milhões, sendo €90,4 milhões relativos à rede viária, rotundas, viadutos e ponte, correspondentes a 1 km de via nacional e 3,5 km de acessos à cidade de Coimbra, e €21 milhões respeitantes a obras integradas na solução rodoviária mas segregadas para outros concursos;
- ◇ Os custos adicionais cifram-se em €46,3 milhões, representando 120% do valor de adjudicação;
- ◇ A gestão das áreas de responsabilidade da JAE/JAE, S.A. / IEP (I) / ICOR / IEP (II) de modo diligente, competente e eficiente poderia ter evitado os referidos custos adicionais.

Recomenda-se, assim, a ponderação, em futuros casos semelhantes, de outras soluções contratuais mais adequadas de modo a evitar que a derrapagem dos custos impenda sempre sobre o dono da obra, e não sobre o adjudicatário, e a permitir a responsabilização dos projectistas pelas deficiências dos projectos de que são autores.

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

A) Âmbito da Verificação

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

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis evidenciados na Conta, pagos pelos serviços integrados do Estado e pelos serviços e fundos autónomos e, no âmbito da análise dos sistemas de apoios, inclui as sínteses dos relatórios das auditorias realizadas nos domínios a seguir referidos, e que tiveram por objectivo geral analisar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios, o sistema de controlo instituído, bem como o acompanhamento da implementação de anteriores recomendações do Tribunal. Complementarmente, realizaram-se também acções junto de beneficiários, tendo em vista a verificação do cumprimento da regulamentação aplicável e a realização dos objectivos previstos nas candidaturas.

1. Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)

Esses apoios compreendem as seguintes modalidades: *a)* Incentivos indirectos (“porte pago”) – traduzidos na assunção, parcial ou total, pelo Estado do custo da expedição postal de certas publicações periódicas (essencialmente da imprensa regional) para assinantes residentes no território nacional ou no estrangeiro; *b)* Incentivos directos – destinados a apoiar projectos no âmbito da modernização, inovação e desenvolvimento empresarial, formação e qualificação profissional e outros, distinguindo-se: o incentivo à modernização tecnológica (IMT), o incentivo à criação de conteúdos na Internet (ICCI, o incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial (IIDE), e os incentivos específicos à comunicação social. Além desses incentivos são suportados, através do orçamento do ICS, os custos de expedição de publicações periódicas entre o continente e as regiões autónomas.

2. Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicoddependência (IPDT) a instituições particulares

Foram objecto de auditoria os apoios referentes a: *a)* Programa Quadro Prevenir II (PQP II); *b)* Projectos de continuidade do PQP I e do Programa Quadro Reinsere; *c)* Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicoddependências (PMPs), *d)* Plano Integrado de Prevenção das Toxicoddependências no Bairro do Casal Ventoso; *e)* Subsídios diversos (não incluídos em programas).

Relativamente aos benefícios fiscais, o presente capítulo contém também as conclusões relativas à análise da despesa fiscal, tendo por base a informação contida na Conta Geral do Estado de 2002, confrontada com a dos relatórios dos Orçamentos do Estado para 2002, 2003 e 2004 (previsões, estimativas e valores definitivos, respectivamente), e com os elementos remetidos ao Tribunal pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Contém igualmente os resultados de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos no âmbito dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais), bem como a avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal, em anteriores Pareceres, em matéria dos benefícios das contas poupança-habitação e dos planos poupança-reforma (artigos 18.º e 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).



B) Conclusões e Recomendações

1. Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)

1.1. Desorçamentação dos encargos com o porte pago

Conforme referido no ponto 1.1 do Cap. III, de 1999 a 2002, à semelhança de anos anteriores, as dotações orçamentais cobriram apenas cerca de 1/3 dos encargos com o porte pago facturados pelos CTT ao Estado em cada ano, verificando-se uma sistemática sub-orçamentação das verbas necessárias à sua liquidação. A repetida assunção de encargos com o porte pago sem cobertura orçamental viola claramente o disposto no artigo 105.º da Lei Constitucional, bem como nos n.º 1 do artigo 3.º, n.º 2 do artigo 9.º e artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado). Esta situação é também susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punível pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por outro lado, tal como já se tinha verificado noutros anos, em 2001 e 2002 foram pagos, ilegalmente, através de operações específicas do Tesouro, encargos com o porte pago em dívida de anos anteriores (de 1998 a 2000) ao abrigo de disposições constantes da respectiva Lei do Orçamento, que autorizaram o Governo a regularizar essas “responsabilidades decorrentes de situações do passado”. Conforme o Tribunal tem salientado, as despesas, à margem do Orçamento do Estado, efectuadas ao abrigo dessas disposições sobre a “regularização de situações do passado” são ilegais, por violação, nomeadamente, do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 5.2.2.2).

1.2. Credenciação das publicações beneficiárias e controlo da manutenção do direito ao porte pago

Uma vez que, no processo de credenciação, apenas são verificadas algumas das condições estabelecidas na legislação sobre a atribuição e manutenção do direito ao porte pago, e dado que o Instituto não dispõe de recursos humanos que permitam a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários, **recomenda-se**, em relação às condições passíveis de comprovação documental (como é o caso do pagamento das assinaturas), que seja instituída a obrigatoriedade de apresentação periódica ao ICS desses elementos comprovativos (cfr. ponto 5.2.3.1.a)).

Dado que se repercutem amplificadamente na prevenção de situações violadoras do quadro legal, **devem** ser objecto de publicitação as sanções resultantes de processos de contra-ordenação, sob a forma de dados gerais (número e tipo de infracções e correspondentes sanções aplicadas num dado período) e **deve** ser alterado o actual diploma regulamentador dos incentivos do Estado à comunicação social de forma a permitir, também, a publicação nominativa das sanções aplicadas (sanção acessória) (cfr. ponto cfr. ponto 5.2.3.1.a)).

1.3. Facturação dos encargos com o porte pago e controlo pelo ICS

Verificou-se que não foram observadas as recomendações do Tribunal, expressas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, no sentido de o ICS criar procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores apresentados pelos CTT, relativos às facturas, notas de débito e de crédito e dos dados das “guias de avença”, e que permitiriam, também, verificar, pela relação entre o número de assinantes de cada publicação periódica e o número de objectos expedidos, a observância do limite fixado para a expedição de exemplares gratuitos a título de divulgação.

Os CTT assumem, na sua facturação ao ICS, que 15% do total das expedições de cada publicação se refere a exemplares para divulgação, debitando o correspondente valor ao Estado, e repartindo o custo de expedição restante (correspondente a 85% do custo total) pelo Estado e pelo beneficiário. Assim, no caso de as expedições de exemplares de divulgação ser inferior a 15% do total, essa prática contraria o disposto na legislação, sendo lesiva para o Estado, pelo que **deverão** as entidades competentes proceder à sua rectificação (cfr. ponto 5.2.3.1.b)).

1.4. Expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas

Nos termos do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 284/87, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, constitui contra-ordenação punível com coima o reembolso pelo Estado dos custos de expedição de publicações periódicas excluídas desse direito; contudo, não foi prevista sanção quando seja solicitado o reembolso de outros custos de expedição igualmente excluídos desse direito (expedição de publicações enviadas a título gratuito, subprodutos, expedição postal para não assinantes e outros, enumerados no artigo 7.º daquele diploma), o que se considera constituir uma lacuna legislativa que **deverá** ser colmatada (cfr. ponto 5.2.3.2).

Na expedição de publicações por via postal foi implementada a recomendação do Tribunal, expressa no Parecer sobre a CGE/99, tendo passado a constar das “guias de avença” o título da publicação, o que permite ao ICS conferir se não se encontravam excluídas do direito ao reembolso. Quanto a outra recomendação expressa nesse Parecer, no sentido de o Instituto instituir procedimentos de verificação, de forma sistemática ou por amostragem, do envio das publicações para assinantes, foi cumprida parcialmente pelo ICS, uma vez que alguns beneficiários remeteram listagens de assinantes, com as respectivas moradas (cfr. ponto 5.2.3.2).

Na expedição através de transitário, constituiu observação da auditoria anterior, referente a 1999, que a inexistência de verificação física, pelo ICS, dos objectos transportados, não permitia garantir a correcta aplicação do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 284/97. Uma vez que foram realizadas acções de fiscalização em número muito limitado, mantém-se, no essencial, essa observação, o que vem reforçar a necessidade da verificação documental das “guias de remessa” das publicações (cfr. ponto 5.2.3.2).

1.5. Incentivos directos ao investimento (ICCI, IMT, IIDE)

A legislação não estabelece suficiente distinção entre as candidaturas ao Incentivo à Criação de Conteúdos na Internet (ICCI) e ao Incentivo à Modernização Tecnológica (IMT), uma vez que ambos, com distintas percentagens de comparticipação, permitem a concessão de apoios financeiros para a aquisição de programas e equipamentos informáticos de uso múltiplo (cfr. ponto 5.2.3.3).

Também não existe suficiente distinção entre os incentivos IMT e IIDE (Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Empresarial), dado que: a) se destinam às mesmas entidades, b) as despesas apoiáveis são, em grande parte, comuns e, c) os projectos a apoiar através de cada um desses incentivos dependem da repartição da verba total disponível para apoios. Assim, no caso de a legislação continuar a manter as duas modalidades, **deverá** definir critérios que evitem a duplicação de incentivos (cfr. ponto 5.2.3.3).

Uma vez que se verifica ambiguidade quanto aos critérios de avaliação das candidaturas ao IIDE, porquanto a Portaria n.º 204/2001 não contempla todos os critérios de avaliação



previstos no Decreto-Lei n.º 56/2001, nem a solução encontrada pela Comissão de Acompanhamento para a ordenação das candidaturas a apoiar, **recomenda-se** a sua revisão, por forma a ultrapassar essa ambiguidade (cfr. ponto 5.2.3.3).

Visto que, após a conclusão física dos investimentos, a legislação estabelece diversas obrigações dos promotores por um prazo de dois e três anos, o ICS **deve** zelar pelo seu cumprimento, instituindo os procedimentos necessários para esse efeito (cfr. ponto 5.2.3.3)

1.6. Incentivos específicos à comunicação social

A maioria dos promotores dos projectos objecto de exame não havia ainda apresentado os comprovativos das despesas, embora os mesmos tenham sido solicitados pelo ICS, pelo que este desconhecia se os incentivos foram correctamente utilizados nos fins para que foram atribuídos, o que implica uma deficiência de controlo. Tratando-se de uma situação recorrente, já detectada na auditoria anterior, **recomenda-se** a cessação dos apoios às entidades envolvidas, enquanto a situação não for regularizada (cfr. ponto 5.2.3.4).

Contrariamente ao verificado noutros tipos de apoios, não foi aposto carimbo nos documentos comprovativos de despesa anotando o apoio concedido, o que constitui uma lacuna face à natureza das acções apoiadas, passíveis de serem financiadas também por outras entidades (cfr. ponto 5.2.3.4).

2. Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicoddependência (IPDT)

2.1. Execução do orçamento privativo do IPDT

Na execução do orçamento privativo destaca-se a requisição de verbas orçamentais em excesso (não utilizadas) que, no total, ascenderam a €355.984, constituindo uma sobrevalorização da despesa contabilizada na CGE/2002 (Subsector Estado) e um acréscimo da receita do OE/2003, inscrita em reposições não abatidas nos pagamentos. Em tais situações, de requisições de verbas orçamentais em excesso, tem o Tribunal salientado as consequências – quanto à falta de rigor das contas públicas e ao prejuízo para a tesouraria do Estado – do incumprimento da disposição orçamental que obriga os organismos a requisitar as verbas estritamente indispensáveis ao seu funcionamento (cfr. ponto 5.3.2.1).

2.2 Programa Quadro Prevenir II (PQP II)

Em relação às deficiências apontadas na anterior auditoria relativa ao PQP I, verificaram-se assinaláveis melhorias no processo de avaliação e aprovação das candidaturas, resultantes quer da experiência entretanto adquirida, quer do reforço das estruturas organizativas em relação às do Projecto VIDA. De referir, contudo, que, estabelecendo o regulamento a data limite para a apresentação das candidaturas (até 11 de Janeiro de 2002), não foi possível confirmar o cumprimento desse prazo relativamente a quatro das dezasseis candidaturas objecto de exame, por não constar dos processos evidência da data de recepção. Uma vez que o montante disponível para a concessão dos apoios financeiros pode ser insuficiente para todas as candidaturas apoiáveis, como se verificou em 2002, e sendo considerado relevante o cumprimento do prazo fixado para a sua apresentação, essa data **deve** estar devidamente evidenciada nos respectivos processos (cfr. ponto 5.3.3.1).

Embora, à data da auditoria, apenas estivesse concluída a fase de atribuição dos incentivos, verificou-se ainda que os instrumentos previstos para o acompanhamento e controlo da execução dos projectos observam anteriores recomendações do Tribunal, designadamente

quanto à apresentação dos documentos comprovativos das despesas do projecto, à sua identificação como tendo sido objecto de apoio IPDT (através da aposição de carimbo), à identificação de outras fontes de financiamento, bem como, para a conclusão dos projectos, a elaboração de um “termo de encerramento” (evidenciando, designadamente, as despesas elegíveis realizadas e o apoio pago) (cfr. ponto 5.3.3.1).

2.3. Projectos de continuidade do PQP I e do PQR

Relativamente ao controlo da execução dos projectos, salienta-se a apresentação pelos promotores do Relatório de Execução Final e dos respectivos documentos justificativos de despesa, aspecto que tinha sido recomendado pelo Tribunal, os quais foram objecto de análise pelo Núcleo Distrital, bem como pelos serviços centrais do Instituto (cfr. ponto 5.3.3.2).

Observando também uma recomendação do Tribunal formulada na auditoria anterior, verificou-se que, em relação aos projectos concluídos, após a análise do relatório final foi elaborado o “Termo de encerramento”, remetido à entidade beneficiária para ser devolvido, devidamente assinado (cfr. ponto 5.3.3.2).

2.4. Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs)

De referir que, ao contrário do que se encontra previsto para os projectos do PQP II, nos documentos de despesa dos projectos do PMP não foi aposto carimbo identificador do apoio financeiro do IPDT, o que não se compreende, dada a similitude das situações. Visando essa identificação impedir uma eventual duplicação de apoios públicos para as mesmas despesas, **recomenda-se** que também para os projectos do PMP se proceda à identificação do apoio nos respectivos documentos de despesa (cfr. ponto 5.3.3.3).

2.5. Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso

Embora estivesse previsto que a prestação de contas fosse efectuada, pelos beneficiários, à Câmara Municipal de Lisboa, não constando do processo documentos justificativos das despesas financiadas, **deve** o agora IDT zelar pela obtenção de informação sobre essa prestação de contas (cfr. ponto 5.3.3.4).

2.6. Apoios não incluídos em programas (subsídios diversos)

Na maior parte dos casos não constavam dos respectivos processos quaisquer elementos que permitissem evidenciar o critério utilizado para a determinação da comparticipação atribuída e, no que se refere à comprovação das despesas, apenas um beneficiário apresentou comprovativo da realização das despesas apoiadas, deficiências já apontadas na auditoria anterior e que não foram corrigidas. Assim, **considera-se necessário** que este tipo de apoio seja devidamente fundamentado, atendendo a prioridades e critérios previamente estabelecidos, que sejam explicitadas as despesas consideradas elegíveis e o cálculo do apoio, **devendo** ser exigida informação sobre a existência de eventuais financiamentos de outras entidades e a prestação de contas pelos beneficiários, com a comprovação das despesas realizadas (cfr. ponto 5.3.3.5).

Num caso particular, foi pago ao beneficiário o valor do apoio financeiro que havia solicitado (€1.500) e não o valor aprovado pelo Conselho de Administração do IPDT (€1.000), **devendo** o Instituto proceder à regularização dessa situação. O pagamento da importância a mais é também susceptível de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 59.º e 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 5.3.3.5)



2.7. Publicitação dos apoios

Examinadas as listagens publicadas no Diário da República, discriminando os apoios pagos pelo IPDT em 2002, verificou-se que algumas importâncias não foram objecto de publicação ou o montante pago não correspondia ao publicitado, pelo que não foi dado cumprimento integral ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que regulamenta a obrigatoriedade da publicação dos apoios concedidos pela Administração Pública a particulares (cfr. ponto 5.3.4).

3. Benefícios fiscais

1. À semelhança do sucedido em relação ao ano anterior, foram publicados na Conta Geral do Estado de 2002, os valores da despesa fiscal respeitantes aos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas, sobre o valor acrescentado, sobre os produtos petrolíferos e automóvel.

De acordo com a Conta Geral do Estado, a despesa fiscal atingiu €1.109,6 milhões em 2002, o que representa um crescimento de 10,4% relativamente ao ano anterior – registando-se as maiores variações no imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, tanto em termos absolutos como relativos (€80,0 milhões e 40,2%, respectivamente) (cfr. ponto 5.4.2).

Como tem vindo a ser salientado pelo Tribunal em anteriores pareceres sobre as Contas Gerais do Estado, os valores patenteados continuam a não abranger todas as modalidades de benefícios que originam despesa fiscal como é caso das isenções temporárias em imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas que, segundo a Direcção-Geral dos Impostos, atingiram €1.172 milhões.

Continuam a verificar-se dificuldades quanto ao apuramento da despesa fiscal, associadas ao processo de recolha e tratamento da informação de base, sobretudo em relação ao imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e ao imposto do selo, pelo que o Tribunal mantém a **recomendação** de que seja feito um esforço no sentido de superação das mesmas.

2. Continuando a verificar-se incumprimento do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal **reitera a recomendação** de que sejam objecto de publicação os valores dos benefícios fiscais concedidos.
3. No que concerne aos benefícios previstos no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, regulamentados pelos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente, que foram objecto de auditoria pelo Tribunal, verificou-se que **não foram ainda acatadas as recomendações** atinentes à clarificação das expressões utilizadas naqueles diplomas quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos de investimento. (cfr. 5.4.4).
4. Relativamente aos benefícios do artigo 21.º do EBF, o Tribunal de Contas apurou que, embora não tenham ainda sido acolhidas todas as recomendações formuladas, **foram tomadas medidas importantes** que deverão permitir à DGCI instituir gradualmente um sistema de controlo eficaz baseado em indícios de risco de evasão e fraude fiscal, tendo sido publicado o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho que aprovou o novo regime jurídico aplicável a estas modalidades de benefícios fiscais, e publicadas as portarias regulamentares n.ºs 1451, 1452 e 1453, de 11 de Novembro de 2002. De referir também que a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, alterou a redacção do artigo 122.º do CIRS estabelecendo novas obrigações declarativas para as empresas gestoras de PPR, PPE e PPR/E, e que a Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, aprovou o modelo destinado ao cumprimento das mesmas (cfr. ponto 5.4.4.5).

5. Também no que respeita aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, apesar de não terem sido cabalmente acatadas as recomendações do Tribunal, foram igualmente tomadas algumas medidas no sentido de dar cumprimento às mesmas, tendo sido publicada a portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, que veio estabelecer a obrigatoriedade das instituições depositárias de CPH remeterem à DGCI, até 30 de Junho de cada ano, a informação a que se refere o artigo 18.º, n.º 6, do EBF, aprovando para o efeito um novo modelo (cfr.ponto 5.4.4.5).

VI – DÍVIDA PÚBLICA

A) Âmbito da Verificação

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

- ◆ O movimento anual da dívida pública directa, em termos globais e nas suas componentes em moeda nacional e em moeda estrangeira, compreendendo a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada (utilização de empréstimos de anos anteriores, assunção de passivos, amortizações e variações cambiais). Analisa-se a observância das condições estabelecidas nos artigos 68.º a 74.º da LOE/2002, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento da execução do Orçamento do Estado e da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, aos empréstimos e à dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo nos limites estabelecidos nos artigos 68.º e 69.º e o cumprimento do limite estabelecido para a dívida denominada em moeda estrangeira não protegida da exposição cambial.
- ◆ A gestão da dívida pública pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) durante o ano de 2002, incluindo a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados e ao programa de troca de dívida, a qual foi objecto de uma auditoria de acompanhamento específica.
- ◆ O produto dos empréstimos, sua evolução e aplicação, analisando-se, nomeadamente, o financiamento da execução orçamental e as operações previstas nos artigos 59.º e 60.º da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.
- ◆ A evolução das amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior e o confronto dos correspondentes valores constantes do Cap. 06 – “Encargos da dívida pública” com os constantes da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 2002 e, no respeitante às amortizações, com os do mapa 5.2 – “Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2002”, do relatório da Conta. Procede-se ainda à análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental “Outros encargos correntes da dívida”.
- ◆ A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução, no decurso do ano, das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de financiamentos garantidos em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários e os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, bem como o confronto dos valores apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.



- ◆ Considerando o disposto no artigo 64.º da Lei do Orçamento, procede-se ainda à verificação do cabimento das garantias pessoais concedidas no limite fixado. É também objecto de análise a evolução das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público decorrentes da prestação de garantias.
- ◆ A evolução das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento, e os fluxos daí decorrentes, bem como a observância do limite estabelecido para a concessão deste tipo de garantias, no n.º 3 do artigo 64.º da Lei do Orçamento.

B) Conclusões e Recomendações

1. Movimento da dívida directa

1. No ano em apreço, o acréscimo global de endividamento directo do Estado foi de €7.023,6 milhões (+9,7%), valor que excede em €747,6 milhões o aumento de endividamento registado no ano anterior, que se situara em €6.276 milhões (+9,5%), voltando assim a dívida a crescer em 2002 num nível percentual ligeiramente superior ao que se registara no ano anterior. Desta evolução resultou que o “ratio” da dívida directa do Estado sobre o PIB atingisse 61,5% no final do ano, contra 58,5% em 2001 (cfr. ponto 6.3).
2. O programa de financiamento para 2002 aprovado pela tutela foi objecto de uma revisão em Maio, motivada pela alteração da Lei do Orçamento do Estado, a qual elevou para €8.629,98 milhões o limite de endividamento global directo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental. As emissões de dívida fundada e de certificados de aforro ficaram aquém das previstas no programa revisto em €1.803,8 milhões, tendo as amortizações de dívida, em contrapartida, superado as previsões em €305,2 milhões (cfr. ponto 6.2.1).
3. No âmbito do programa de troca de dívida para 2002, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €1.888,1 milhões, emitindo OT em sua substituição. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no montante total de €113,9 milhões (cfr. ponto 6.2.2).

2. Operações de Gestão da Dívida

1. No final de 2001, conforme referido no Parecer sobre a CGE desse ano, tornou-se necessário proceder à alteração das Orientações para a gestão da dívida pública, de forma a corrigir a trajectória de convergência da carteira de referência para a carteira *benchmark*, tendo os novos termos aprovados pela tutela consubstanciado o modelo de gestão que foi aplicado no decorrer do ano em análise.

As referidas alterações consistiram na reestruturação da carteira de referência de partida para 2002, através da realização de um conjunto pré-determinado de transacções (simuladas) sobre esta carteira, na adopção de uma nova estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* a aplicar em 2002, reflectindo as necessidades efectivas de financiamento verificadas no ano anterior e as que passaram a estar previstas para 2002. Foi criado um mecanismo de ajustamento “automático” da estratégia de convergência do *benchmark* para 2002, para o caso de se verificarem alterações significativas no montante previsto das necessidades líquidas de financiamento e adoptados novos tipos de limites para o risco de refinanciamento, tendo em conta a generalização das operações de recompra no mercado da

dívida soberana em euros e os resultados positivos obtidos na execução do programa de recompra de dívida em 2001 (cfr. ponto 6.5.2).

2. Na construção, ao longo do ano, da carteira de referência, foi aplicada, até ao final de Maio, a estratégia de convergência aprovada, correspondente ao cenário de necessidades líquidas de financiamento que inicialmente se previa no Orçamento do Estado para 2002. Com o aumento dessas necessidades decorrente da aprovação do Orçamento Rectificativo, procedeu-se ao ajustamento da estratégia de convergência, recorrendo-se, para tal, ao mecanismo criado nas Orientações para fazer face a alterações no montante previsto desse agregado. No final do ano, a estratégia de financiamento de convergência foi ajustada mais uma vez, em Dezembro, de forma a fazer corresponder a estratégia aplicada às necessidades líquidas de financiamento então apuradas para 2002 (cfr. ponto 6.5.2).
3. No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, foram abertas duas novas linhas de Obrigações do Tesouro (OT) nas maturidades de 10 e 5 anos, de que foram feitas emissões nos montantes de €5.036 milhões e €5.117 milhões, respectivamente, e reabertas duas linhas já existentes, de que foram feitas emissões nos montantes de €365 milhões e €2.145 milhões, respectivamente. Foram ainda efectuados saques sobre dois empréstimos do BEI, no montante total de €192 milhões.

Relativamente a instrumentos de financiamento de curto prazo, foi emitido um montante de €2.506 milhões de *Euro Commercial Paper* (ECP) e de €5.271 milhões de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), tendo-se procedido ainda à utilização de linhas de crédito no montante de €160 milhões. Em termos de dívida de retalho, o montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em €1.623 milhões, acrescendo €578 milhões de juros capitalizados.

4. As novas OT a 10 e 5 anos foram inicialmente colocadas por via sindicada e alimentadas, posteriormente, através de leilões. A opção de colocação inicial das OT através de sindicato bancário, mais uma vez se justificou, segundo o IGCP, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de entidades e também pela necessidade de assegurar às novas emissões um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço da emissão (cfr. ponto 6.5.3).
5. Para a gestão da exposição da carteira de dívida ao risco de taxa de juro e ao risco cambial, o IGCP efectuou, no ano em apreço, entre novos contratos e operações de resgate, um total de 122 operações envolvendo instrumentos derivados financeiros, dos quais 102 foram *swaps* de taxa de juro, tendo as restantes transacções envolvido 13 *swaps* de moeda e 7 *swaps* de taxa de juro e de moeda. Do total de transacções efectuadas, 83 respeitaram a novos contratos, referindo-se as restantes 39 a resgates de contratos relativos, na sua maior parte, a *swaps* de taxa de juro.

Nas operações de resgate de *swaps* registou-se um ganho total líquido de €134,5 milhões, decorrente do cancelamento de *swaps* de taxa de juro. Relativamente aos *swaps* de natureza estratégica contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2002, representavam um prejuízo potencial de €111,0 milhões, tratando-se, essencialmente, de *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao *stock* da carteira de certificados de aforro (cfr. ponto 6.5.4).

6. O programa de troca aprovado pela tutela para 2002, visava melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e a



redução dos custos de financiamento do Estado. As recompras de dívida, que atingiram o montante total de €1.786 milhões, foram realizadas por intermédio de OEVT, através de operações nas modalidades de troca directa, leilão de recompra e negociação bilateral, abrangendo dívida representada por obrigações do Tesouro de reduzida liquidez e dimensão ou com cupões desalinhados dos *yields* de mercado, obrigações do Tesouro próximas da maturidade e outros títulos de dívida. Através do exercício de *call-option*, procedeu-se ainda à amortização antecipada de um empréstimo, no valor de cerca de €102 milhões.

7. Na análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação do IGCP e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2002 à gestão da dívida directa do Estado (cfr. ponto 6.5.5).
8. Em termos de análise de custos, de acordo com os elementos fornecidos pelo IGCP, concluiu-se que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2002 conduziu a um desempenho mais favorável do que o apresentado pela carteira *benchmark*. Com efeito, o custo da carteira foi inferior ao do *benchmark*, tendo também os custos das emissões efectuadas pela carteira real sido mais vantajosos do que os apresentados pela carteira de referência (cfr. ponto 6.5.6)

3. Aplicação do produto dos empréstimos públicos

1. Tendo em conta o saldo que transitou, em operações específicas do Tesouro (OET), das operações realizadas ao abrigo da LOE/2001, bem como as emissões realizadas ao abrigo da LOE/2002 o valor depositado na tesouraria do Estado em 2002 ascendeu a €23.145,7 milhões (cfr. ponto 6.6.1).
2. Da comparação dos valores inscritos no mapa “Movimento da dívida directa do Estado no ano 2002”, com o valor do produto apurado, resulta uma diferença no montante global de €76,5 milhões, que se explica, no essencial, pelo facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, sem serem tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, e pelo facto de, no mesmo mapa, serem considerados empréstimos que não geram fluxos financeiros (cfr. ponto 6.6.1).
3. Do produto susceptível de aplicação, 92,1% foi aplicado no financiamento de necessidades brutas de financiamento do ano, 2,4% foi utilizado em operações autorizadas e liquidadas ao abrigo da LOE/2002, decorrentes da “regularização de responsabilidades”, efectuadas, ilegalmente, sem cobertura orçamental, por operações específicas do Tesouro, e o remanescente, 5,5%, transitou em saldo para 2003 (cfr. ponto 6.6.2).
4. Não se verificou a assunção de quaisquer passivos ao abrigo do artigo 59.º da Lei do Orçamento, mas ao abrigo do artigo 47.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), na redacção que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho, foram assumidos passivos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, no valor total de €64,8 milhões, €32,4 milhões por cada Região.

Contudo, a assunção destes passivos, que integraram o stock da dívida directa do Estado, deveria ter sido prevista na Lei do Orçamento de Estado, como decorre da Constituição e da Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. ponto 6.6.4.1).

5. Ao abrigo das várias alíneas do artigo 60.º (“Regularização de responsabilidades”) da LOE/2002 foram regularizados €554,4 milhões, o que representa um decréscimo de €1.395 milhões (-72%), relativamente ao ano anterior, tendo sido observado o limite de

endividamento estabelecido no artigo 69.º do mesmo diploma, que ascendia a €1.444 milhões (cfr. ponto 6.6.4).

As despesas efectuadas ao abrigo deste artigo 60.º não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo sido efectuadas por recurso a operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da ilegalidade daí decorrente.

A razão de ser da autorização dada ao Governo na Lei do Orçamento para a regularização deste tipo de operações, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo e em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos. A este tipo de características fogem muitas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 60.º em 2002, como é o caso:

- ◇ Dos reembolsos relativos a encargos com descolonização que respeitam ao ano de 2001 e, em alguns casos, ao próprio ano de 2002;
- ◇ Das dívidas do SNS e das respeitantes ao Porte Pago, que se reportam a um período temporal relativamente recente e cuja existência tem na base a prática deliberada e sistemática de uma irregularidade financeira – a assunção de despesas para além dos limites orçamentais;
- ◇ Da actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT, que respeitam a período recente e que, em parte, derivam do não cumprimento, pelo Estado, das responsabilidades que assumiu em termos de aumento de capital da empresa;
- ◇ Os encargos liquidados à EDP que, não só respeitam a um período muito recente, mas também não foram pagos por insuficiente dotação da rubrica criada para o efeito, pelo menos nos anos económicos de 1997 e 1998;
- ◇ Também as dívidas liquidadas relativamente à ENDAC, à Portugal Frankfurt97 e à CP incluem quantias respeitantes a anos recentes, designadamente a 2000.

Quanto às situações que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 60.º da LOE designa por “responsabilidades decorrentes de situações do passado”, poderia compreender-se, do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo e da Assembleia da República em orçar este tipo de despesas e o expediente usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental.

Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, trata-se de operações que consubstanciam a desorçamentação deliberada de despesas públicas.

6. Relativamente a algumas das operações realizadas ao abrigo do referido artigo 60.º, há ainda a referir outro tipo de irregularidades, nomeadamente:
 - ◇ Foi indevidamente solicitado e pago o reembolso ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, ao abrigo da alínea c) do artigo 60.º, no montante de €394.781, relativo aos beneficiários da ex-Caixa de Previdência dos Caminhos-de-ferro de Benguela que constituía encargo do Orçamento da Segurança Social, por respeitar a períodos contributivos em Portugal (cfr. ponto 6.6.4.2.2.1).



- ◇ Ao abrigo da alínea l) foram regularizadas dívidas do Serviço Nacional de Saúde (SNS), no montante de €444 milhões.

Através do confronto das listagens recebidas com as propostas apresentadas pelo IGIF, a DGT detectou, designadamente que o montante aplicado ascendeu a €438.269.929, ou seja, menos €5.730.071 do que o valor transferido, devendo tais divergências ser transmitidas à DGO e à IGF. Quanto a acções de auditoria a realizar por estas entidades, cujos resultados seriam comunicados à DGT, à data da auditoria esta Direcção-Geral não dispunha de qualquer informação sobre a sua existência (cfr. ponto (cfr. ponto 6.6.4.2.9).

4. Amortizações e encargos da dívida pública

1. Os valores inscritos no Cap. 06 – Encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças, diferem dos valores correspondentes apresentados na conta de gerência do IGCP, tendo-se apurado, no ano em análise, diferenças no valor de €517,2 milhões.

Tais diferenças resultam, no essencial, de no referido capítulo do orçamento do Ministério das Finanças se considerarem como pagamentos efectuados, os valores transferidos para a conta de operações específicas do Tesouro denominada “IGCP – Encargos com a dívida pública”, por conta das dotações orçamentais, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, de não serem tidos em conta os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP como aplicação das receitas das reprivatizações, bem como as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (cfr. ponto 6.7.1).

2. Em 2002, foram requisitados em excesso pelo IGCP €1,7 milhões, valor que, não sendo susceptível de utilização nos fins para que foi requisitado, apenas foi repostado em 9 de Maio de 2003, sendo mais uma vez ultrapassado largamente o prazo estabelecido para tal reposição. Todavia, os montantes requisitados a mais têm vindo a diminuir de ano para ano, com excepção das dotações referentes a outros encargos (cfr. ponto 6.7.2).
3. No ano em análise verificou-se um significativo aumento das despesas com amortizações, em €4.713,6 milhões, (41,4%), mantendo-se a tendência observada no ano anterior, tendo-se verificado que tais aumentos resultam das operações efectuadas no âmbito do programa de troca de dívida (cfr. ponto 6.7.3.1).
4. Em 2002 os juros mantiveram a tendência de crescimento observada em 2001, embora o aumento (€109,8 milhões) tenha sido inferior ao observado no ano anterior, em que o acréscimo foi de €228,7 milhões. De referir que, no ano em apreço, o aumento referido respeita, na sua totalidade, aos juros em moeda nacional, uma vez que os juros em moeda estrangeira sofreram um decréscimo de €18,8 milhões em relação ao ano anterior (cfr. ponto 6.7.3.2.1).
5. Quanto aos “Outros encargos”, o IGCP continuou a incluir nesta rubrica as “Transferências para despesas de funcionamento”, no montante de €7.230 milhares, verba correspondente à comissão de gestão anual prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

Não obstante os procedimentos seguidos terem suporte legal, deve referir-se que as opções adoptadas pelo legislador quanto a esta matéria continuam a suscitar reservas por parte do Tribunal de Contas, nomeadamente, no que respeita à fixação da comissão de gestão do IGCP

em percentagem do "stock" da dívida pública e também no que respeita à contabilização da referida comissão como encargos da dívida pública, contrariando o quadro geral da classificação económica e funcional das despesas e podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA (cfr. ponto 6.7.3).

Assim, o Tribunal de Contas **reitera a recomendação** efectuada em anteriores Pareceres no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

5. Dívida garantida

1. No ano de 2002 foram prestadas pelo Estado, através da DGT, duas garantias pessoais a operações contratadas na ordem interna, no montante global de €202,8 milhões, bem como dez garantias pessoais a operações contratadas na ordem externa, no montante global de €803,3 milhões.

Tendo o IGCP considerado excessivamente elevado, em dois casos, o custo de financiamento respectivo, considera-se que a DGT deverá assegurar-se de que as condições dos financiamentos garantidos são compatíveis com o risco das operações, que, na prática, é inexistente.

Relativamente às operações realizadas, constatou-se que, de um modo geral, foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado (cfr. ponto 6.8.1).

2. Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas do OE/2002, totalizaram €5,5 milhões, os quais incluem capital e juros, sendo que desta verba a quantia de €5,3 milhões correspondeu a pagamentos na ordem interna e a quantia de €0,2 milhões a pagamentos na ordem externa (cfr. ponto 6.8.2).

Em 2002 não se concretizaram quaisquer medidas para recuperação dos valores pagos pelo Estado em consequência da garantia prestada à CNEMA - Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A., embora o incumprimento desta empresa relativamente às obrigações do financiamento garantido se mantenha desde 1997.

Das nove garantias prestadas ao abrigo do Sistema de Garantias do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB) verificaram-se já três casos de incumprimento, não estando ainda integralmente amortizado nenhum dos financiamentos garantidos.

Em 2002, as garantias concedidas à Gestnave, empresa de capitais maioritariamente públicos, no âmbito dos protocolos de reestruturação da Lisnave, obrigaram o Estado a pagamentos elevados (€2,9 milhões) não obstante o aumento de capital da empresa que o Estado tem vindo a subscrever (cfr. ponto 6.8.2.1).

3. No final de 2002 as responsabilidades assumidas do Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas, na ordem interna e na ordem externa, cifravam-se em €7.287,4 milhões, o que representa um acréscimo de 11,2% em relação ao final de 2001.
4. No que se refere às responsabilidades efectivas do Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas, na ordem interna e na ordem externa, no final de 2002 ascendiam a €6.955,2 milhões, o que representa um acréscimo de 14,9% face aos valores registados no final de 2001 (cfr. ponto 6.8.3.1 e 6.8.3.2).



5. Relativamente aos valores das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé, constatou-se que a DGT tem diligenciado junto do BEI para a obtenção de valores actualizados, conforme recomendado pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 (cfr. ponto 6.8.3.2).
6. Tendo em conta o valor das operações autorizadas em 2002, foi observado o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, fixado, pelo artigo 64.º da Lei do Orçamento do Estado, em €1.500 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais, registando-se um saldo não utilizado de €379,1 milhões (cfr. ponto 6.8.5).
7. Para além dos factos supra descritos, em resultado da acção realizada verificaram-se algumas situações **susceptíveis de reparo**:
 - a) Com efeito, enquanto os valores das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado em 31.12.2002, na ordem interna, constantes dos mapas da DGT, se cifravam, em qualquer dos casos, em €1.551.270.549,6 os valores apurados no âmbito da acção, a título de responsabilidades assumidas e efectivas, cifraram-se, respectivamente, em €1.551.351.251,4 e em €1.551.267.391,8.

Esta discrepância de valores deve-se, por um lado, a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 e que se mantêm, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI, bem como, por outro lado, no que concerne às responsabilidades assumidas, ao facto da DGT ter, incorrectamente, deduzido o valor de €83.859,6 a título de utilizações não efectuadas por uma empresa beneficiária, embora não tivesse terminado o período de utilização do financiamento (cfr. ponto 6.8.3.1).

- b) Com referência ao final de 2001 e de 2002, procedeu-se à circularização da maior parte das entidades que beneficiaram da garantia pessoal do Estado, bem como ao confronto dos elementos obtidos desta forma com os fornecidos pela DGT.

Em resultado da mesma e face à resposta da DGT no âmbito do contraditório, concluiu-se que os valores das responsabilidades assumidas do Estado, em 31.12.2001 se encontravam sobrevalorizados em relação a duas empresas.

Relativamente a outras divergências assinaladas, relativamente às quais não se conseguiram obter elementos suficientes para apuramento dos valores correctos, adoptou-se para efeitos do presente Parecer, embora com reservas, os valores apresentados por aquela Direcção-Geral. Porém, o Tribunal entende que a DGT deve adoptar, com a maior brevidade possível, as diligências necessárias para o esclarecimento cabal dos valores das responsabilidades do Estado, nomeadamente junto das entidades beneficiárias e das entidades financiadoras (cfr. ponto 6.8.3).

- c) Por último, face à ausência de sanção legal na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e de juros, bem como para o não envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, **reitera-se a recomendação** exarada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no sentido de o diploma mencionado ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar as referidas lacunas (cfr. ponto 6.8.3).

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

1. No ano de 2002, foram celebrados, com a garantia do Estado, vinte e um contratos de seguro, no âmbito de apólices individuais, dos quais três se referem a seguros de créditos financeiros, doze a seguros-caução e seis a seguros de investimento.

No mesmo ano, no âmbito do seguro de crédito à exportação, foram ainda emitidas duas e renovadas dezassete actas de risco político adicionais a apólices globais (cfr. ponto 6.9.1).

2. Os capitais garantidos pelo Estado em 2002 cifraram-se em €46,3 milhões, o que representa um decréscimo de 46,5% face a 2001 (cfr. ponto 6.9.2).
3. As responsabilidades acumuladas do Estado no final de 2002 ascendiam a €312,5 milhões, o que, face a 2001, representa um decréscimo de 4,2%.

No entanto, uma vez que no decurso da auditoria não foi possível obter informação que permitisse o apuramento individualizado das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado em 2002, aquele valor representa, somente, o montante acumulado dos capitais garantidos referentes a apólices individuais e os *plafonds* aprovados no âmbito de actas de risco político adicionais a apólices globais (cfr. ponto 6.9.3).

O limite fixado pelo n.º 3 do artigo 64.º da LOE/2002 para as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2002, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento foi observado, remanescendo um saldo não utilizado no valor de €76,2 milhões.

Quanto a esta questão, importa, ainda, salientar que, apesar de a LOE/2002 estabelecer o referido limite, os resultados da realização deste tipo de operações não se encontram espelhados na Conta Geral do Estado, nomeadamente no que se refere às garantias concedidas no ano e às responsabilidades anuais ou acumuladas, ficando assim limitado o âmbito do controlo da actividade financeira do Estado (cfr. ponto 6.9.4).

4. Os prémios processados e cobrados em 2002 cifraram-se, respectivamente, em €678 milhares e €633 milhares, o que face aos valores verificados em 2001, representa decréscimos de 78,5% e 79,9%, respectivamente (cfr. ponto 6.9.5).
5. Em 2002, o Estado disponibilizou à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A., para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante de €44,4 milhões, destinando-se o mesmo, quase na totalidade, a pagamentos de sinistros envolvendo Angola (cfr. ponto 6.9.6).
6. As quantias recuperadas em 2002 pela COSEC, por conta do Estado, ascenderam a €107,7 milhares, o que representa um decréscimo de 83,6% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 6.9.7).
7. Em resultado da auditoria realizada verificaram-se algumas situações **susceptíveis de reparo**:
 - a) Algumas renovações de actas de risco político adicionais a apólices globais, ocorridas em 2002, foram, segundo a COSEC, efectuadas de forma automática, não tendo sido emitidas actas adicionais, implicando a ausência de elementos informativos necessários a um adequado controlo externo das operações (cfr. ponto 6.9.1);



- b) A execução de parte de um investimento seguro iniciou-se antes da sua apresentação à COSEC, pelo que o mesmo não preenchia um dos requisitos legais – o investimento ser “novo” – necessário para que pudesse ser objecto de contrato de seguro garantido pelo Estado (cfr. ponto 6.9.1);
- c) O valor dos capitais garantidos em 2002, apresentado pela COSEC e pelo Conselho de Garantias Financeiras (CGF), cifrava-se em €45.985 milhares. No entanto, apurou-se que o mesmo não integrava o valor de uma utilização ocorrida nesse ano, no montante de €268.676,97, pelo que o valor apresentado por aquelas entidades se encontra subavaliado naquele montante (cfr. ponto 6.9.2).

Por seu turno, os valores das responsabilidades acumuladas no final de 2002, apresentados pela COSEC e pelo CGF, estarão também subavaliados no montante de €268.676,97, face aos indícios de que estas entidades não terão considerado o valor da utilização acima referida.

De forma a obviar às situações descritas, **recomenda-se** um maior rigor no apuramento das responsabilidades do Estado. Por outro lado, atendendo a que a informação referente às responsabilidades é reportada em termos acumulados por tipo de seguro e por país e não por apólice contratada, impossibilitando uma análise discriminada das variações ocorridas no ano (aumentos e diminuições), **recomenda-se** que sejam instituídos procedimentos que obstem a esta lacuna (cfr. ponto 6.9.3).

- d) Nos termos da informação prestada pela COSEC antes da realização da auditoria, o montante utilizado do *plafond* estabelecido no artigo 64.º, n.º 3, da Lei do Orçamento do Estado de 2002 cifrou-se em €121.846.964, remanescendo um saldo não utilizado de €78.153.036. Contudo, em resultado da análise efectuada verificou-se que duas operações que integravam a amostra e que deveriam ter sido imputadas à execução orçamental de 2002 não foram, indevidamente, consideradas pela COSEC, uma parcialmente e outra na totalidade, pelo que, atento o descrito, e pressupondo que as restantes operações não analisadas foram devidamente imputadas ao *plafond* orçamental de 2002, o valor utilizado cifrou-se em €123.847.496, remanescendo um saldo não utilizado no valor de €76.152.504 (cfr. ponto 6.9.4).
 - e) Na imputação dos valores movimentados ao limite orçamental, não deverão ser incluídas as utilizações de linhas de crédito concedidas em anos anteriores, porquanto o montante global já foi considerado no limite referente ao ano da sua contratação, devendo, por seu turno, as renovações de linhas de crédito ser imputadas àquele limite no ano da renovação, o que não se verificou.
8. Tendo por referência a amostra seleccionada, constatou-se que foram observadas as recomendações efectuadas pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativas à necessidade da Comissão Executiva da COSEC se pronunciar previamente à celebração dos contratos de seguro por si celebrados, por conta e ordem do Estado, nos casos em que pode fazê-lo sem intervenção do CGF e sem necessidade de homologação ministerial, e à necessidade de as deliberações da referida Comissão, relativas à admissão e regulação de sinistros, serem emitidas antes da formalização dos pedidos indemnizatórios junto da DGT (cfr. pontos 6.9.1 e 6.9.6).

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c), do n.º 1, do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Uma vez que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial defronta sérias dificuldades. Para as suprir, foram aprovadas as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as aprovadas pela Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., e que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social¹, a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo.

A informação assim obtida abarcou, em 2002, o património financeiro do subsector Estado, gerido pelas Direcções-Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, do Património, dos Serviços Prisionais e do Tesouro e pelo Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente, e do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo 86 organismos. Esse património é constituído por acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais, participações em entidades não societárias, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, créditos com origem na execução de garantias prestadas e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano.

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

Para além da verificação do cumprimento de normas legais aplicáveis à realização de operações sobre activos financeiros, designadamente, as que se inserem na Lei do Orçamento do Estado para 2002, neste capítulo analisam-se ainda as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, e, em particular, às que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do artigo 296.º da Constituição da República e do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

B) Conclusões e Recomendações

1. Património Financeiro do Subsector Estado

1. Embora repartido por cinco entidades, o património financeiro do subsector Estado concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações

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



- Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.
2. A Direcção-Geral do Tesouro não remeteu toda a informação relativa a 2002, de acordo com as novas instruções do Tribunal, por não dispor, ainda, de meios que lhe permitam apurar a totalidade dos dados relativos aos activos financeiros que para si foram transferidos a vários títulos. Remeteu, porém, e pela primeira vez, elementos relativos a créditos resultantes da extinção de um conjunto de empresas e fundos públicos, cujos patrimónios residuais haviam sido transferidos para o Estado. Como consequência, ainda não se pôde realizar, em 2002, todo o alargamento do âmbito da análise que decorreria da plena aplicação das instruções.
 3. O património financeiro deste subsector está, também, muito concentrado em dois tipos de activos, acções e quotas, que representam cerca de metade do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos, que representam mais de um quinto (cfr. ponto 7.2.1).
 4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de €180 milhões, em 2002, ou seja, 1,1%. Esta variação resultou do crescimento de €479 milhões no valor nominal das acções e quotas e de €110 milhões no das participações em entidades não societárias, em que se incluem as entidades públicas empresariais, parcialmente compensado pela redução do valor dos créditos decorrentes da concessão de empréstimos (cfr. ponto 7.2.1).
 5. A generalidade das situações de mora em créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Estado, assinaladas no Parecer sobre a CGE/2001, manteve-se em 2002, agravando-se mesmo nos casos da HCB, da República de Angola e da República de Moçambique. Assim, constata-se um significativo agravamento no valor dos créditos vencidos, que passou de €1,3 mil milhões em 31 de Dezembro de 2001 para €1,5 mil milhões em 31 de Dezembro de 2002, data em que representavam 43,3% do valor total dos créditos (cfr. ponto 7.2.2.1).
 6. Em 2002, foi reduzido o capital social da TRANSTEJO e da PARQUE EXPO 98, duas empresas participadas pelo Estado. Estas operações destinaram-se a absorver prejuízos acumulados no valor de cerca de €366 milhões (cfr. ponto 7.2.2.8.2.2).
 7. O processo de realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis continuou a registar, em 2002, alguns problemas. Verificou-se que algumas destas empresas tinham um capital social que não era divisível pelo valor mínimo de denominação dos títulos que o representavam ou que não permitia a repartição entre accionistas do capital subscrito, na exacta proporção prevista no diploma legal que as criara. Verificou-se, ainda, que a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, por diversas vezes, cumprida (cfr. ponto 7.2.2.8.3.1.).
 8. Verificou-se, por outro lado, que os diplomas legais publicados no final de 2002, que procederam à transformação de hospitais públicos em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, contêm declarações incorrectas sobre as datas de realização do seu capital social, integralmente subscrito pelo Estado (cfr. ponto 7.2.2.8.3.1), pelo que o Tribunal de Contas **recomenda**, mais uma vez, a todos os intervenientes, maior rigor nos procedimentos inerentes à constituição, por via legislativa, de empresas participadas pelo Estado.
 9. Em Agosto de 2002, o Governo decidiu proceder à extinção da IPE–Investimentos e Participações Empresariais, S.A., empresa na qual o Estado detinha, então, uma participação

directa de cerca de 45%. Ainda durante o segundo semestre de 2002, o Estado adquiriu as participações da PARPÚBLICA, da CGD e dos outros accionistas minoritários na IPE, sem efectuar despesa pública, tornando-se accionista único da empresa. Como consequência, o Estado foi o único beneficiário da distribuição extraordinária de €155 milhões de resultados transitados e reservas da IPE, deliberada em Dezembro de 2002. A decisão de extinguir a empresa permitiu, também, antecipar para 2002 o pagamento de €45 milhões de IRC. A extinção da IPE permitiu, assim, que o Estado arrecadasse cerca de €200 milhões de receitas correntes, sem incorrer em qualquer encargo orçamental (cfr. ponto 7.2.2.8.4.).

A aquisição pelo Estado de 55% do capital da IPE realizou-se em duas fases. Na primeira, a PARPÚBLICA adquiriu as participações da CGD e dos pequenos accionistas da IPE mediante pagamentos em numerário e em títulos e com um financiamento da CGD. Na segunda, a PARPÚBLICA vendeu ao Estado estas acções da IPE, em conjunto com as que tinha na sua carteira. O Estado pagou esta aquisição entregando à PARPÚBLICA, em 2002 e 2003, diversos activos financeiros (cfr. ponto 7.2.2.8.3.2.).

No último trimestre de 2002, o Estado adquiriu à IPE acções da Águas de Portugal, S.A., parte das quais entregou à PARPÚBLICA em pagamento da transacção acima referida, bem como acções da IPE CAPITAL – Sociedade de Investimento, da IPE – Estudos e Projectos Internacionais, da ISOSCELES – Compra Venda e Exploração de Imóveis e da FIEP – Fundo para a Internacionalização de Empresas Portuguesas, e unidades de participação nos fundos de investimento FRIE IPE Capital I, FCR IPE Capital Tecnologia e FRIR IPE Capital RETEX/PAIEP, que utilizou para realizar o capital estatutário da Agência Portuguesa para o Investimento, EPE. Todas estas aquisições foram efectuadas sem realização de despesa pública. O pagamento realizou-se em 2003, no termo do processo de liquidação da IPE, por compensação com os créditos a transmitir para o Estado na partilha final do património residual da empresa (cfr. ponto 7.2.2.8.3.2.).

Em síntese, o modelo adoptado para a extinção da IPE permitiu ao Estado:

- ◇ Antecipar €200 milhões de receitas correntes que, de outro modo, teriam sido arrecadadas em 2003, com as consequentes implicações na redução do défice de 2002 e no aumento do défice de 2003;
 - ◇ Utilizar activos financeiros, adquiridos à IPE sem quaisquer encargos para o Orçamento de 2002, em diversas operações, como por exemplo, a realização do capital estatutário da Agência Portuguesa para o Investimento, na qual foram utilizados títulos no valor de €162,8 milhões.
10. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2002, €464,9 milhões de dividendos. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita, líquida de restituições, de €337,0 milhões (cfr. ponto 7.2.2.8.4.).



2. Património Financeiro dos Serviços e fundos autónomos

1. O património financeiro a cargo dos SFA tem vindo a registar uma evolução crescente, verificando-se, em 2002, um acréscimo no valor nominal de €85,4 milhões (+2,5%), o qual se ficou a dever, essencialmente, ao acréscimo ocorrido na carteira de obrigações, no montante de €86,2 milhões. Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de €60,8 milhões, resultantes, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos (cfr. ponto 7.3.2).
2. O património financeiro de 42% dos SFA sob análise e com exclusão dos 9 SFA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua, era inferior a €50 mil, sendo as carteiras da maioria dessas entidades compostas por um só tipo de activo. Por sua vez, 7 dos SFA analisados detinham, no final do ano de 2002, 84% do valor global da carteira (cfr. ponto 7.3.2).
3. A composição do património financeiro dos SFA é muito diferenciada, existindo carteiras representativas de 51% dos activos, caso dos créditos por empréstimos concedidos, e outras sem qualquer significado, caso das carteiras de títulos de participação e de créditos por execução de garantias (cfr. ponto 7.3.2).
4. À semelhança do referido em Pareceres anteriores, continuou a existir um número significativo de organismos relativamente aos quais os valores de receita e de despesa relacionados com activos financeiros, apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal, evidenciam divergências com os valores constantes da CGE (cfr. ponto 7.3.4.1).
5. Conforme relatado em Pareceres anteriores, a informação remetida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) ao Tribunal de Contas continuou a evidenciar várias deficiências, pelo que mais uma vez se **recomenda** ao Instituto de Turismo de Portugal (ex-IFT) que (cfr. ponto 7.3.4.1):
 - ◇ Proceda à reformulação do mapa modelo 3 de acordo com as suas necessidades específicas e de modo a serem reflectidos todos os tipos de situações registadas durante o ano e não espelhadas no mapa modelo.
 - ◇ Proceda à identificação das operações de crédito relacionadas com a venda de imóveis, uma vez que as mesmas não se encontram no âmbito das Instruções.
6. Assinala-se a diminuição verificada na carteira do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM), no valor de €118 milhões, resultante da redução de valor da sua participação na Credivalor, S.A., e da anulação de suprimentos concedidos à mesma sociedade, que representam a perda de cerca de 41% da totalidade das contribuições que o Fundo tinha recebido desde a sua criação, em 1987. A Credivalor, adquiriu créditos às Caixas de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM) mas, além dos créditos terem sido comprados pelo valor nominal, o que, desde logo, limitava fortemente a obtenção de proveitos, grande parte deles era de impossível ou de muito difícil cobrança, de que resultou a acumulação de prejuízos que atingiam já os €122,9 milhões no final de 2001.

O FGCAM referiu que o apuramento e imputação de responsabilidades por eventuais actos de gestão danosa na concessão desses créditos por responsáveis de Caixas de Crédito Agrícola Mútuo não é da sua competência, mas a resposta não afasta a ideia de que os objectivos subjacentes à criação da Credivalor não tinham qualquer viabilidade e que, baseando-se num pressuposto absurdo – a recusa das CCAM em cobrar as suas dívidas – esta sociedade veio a

transformar-se numa fonte adicional de perdas para o Fundo, que se viu na necessidade de suportar também os custos de estrutura da empresa, os quais não eram cobertos pelas receitas que iam sendo recuperadas (cfr. ponto 7.3.3.1.1.2).

7. Da acção de verificação externa realizada junto dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR) sobre os vários tipos de empréstimos sob a sua gestão, foram retiradas as seguintes conclusões (cfr. pontos 7.3.3.1.3 e 7.3.4.1):

- ◇ De um modo geral as concessões de empréstimos, nas diversas modalidades, bem como as matérias relacionadas com o processamento, pagamento e cobrança, obedecem às normas internas, com excepção dos empréstimos de emergência, cuja finalidade, na maioria dos casos, não é o tratamento de doença, intervenção cirúrgica, ou outra situação de emergência, mas sim a compra de mobiliário ou electrodomésticos.
- ◇ No que respeita à informação remetida ao Tribunal de Contas pelos Serviços sobre o património financeiro relativa ao ano de 2002, verificou-se que nem sempre coincidia com os dados da contabilidade patrimonial e orçamental; foram também detectadas algumas inexactidões nos valores constantes da conta de gerência, resultantes da inadequada expressão, em termos de contabilidade orçamental, de operações relacionadas com empréstimos, inexactidões que se repercutem na CGE.
- ◇ Embora se tenha observado uma eficiente forma de cobrança dos empréstimos, verificaram-se situações de incumprimento, relativamente às quais os regulamentos aplicáveis não previam quaisquer sanções, designadamente pagamento de juros de mora, situação que se mantém no novo projecto de Regulamento apresentado à tutela.

Para além informação sobre o património financeiro dever ser elaborada com base nos elementos da contabilidade patrimonial e da necessidade de serem implementados os necessários procedimentos contabilísticos, para que a conta de gerência reflecta adequadamente, e apenas, os recebimentos e pagamentos ocorridos durante o ano económico, **recomenda-se** que se proceda à reformulação do novo projecto de Portaria apresentado à tutela em matéria de sanções a aplicar nos casos de falta de pagamento, de modo a que não possam ser retirados quaisquer benefícios por parte dos beneficiários em incumprimento.

3. *Aplicação das receitas das privatizações*

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP em 2002, ascenderam a €685,9 milhões, tendo €397,7 milhões sido destinados à redução de dívida pública e €288,1 milhões a novas participações no capital de empresas. Foi excedido o limite para a aplicação de receitas de privatizações em novas participações de capital no sector produtivo, imposto pelo Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série, de 14 de Agosto (cfr. ponto 7.4.1).
2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 2002, ascendia a €37 milhões, valor significativamente inferior ao registado em anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

A) Âmbito de Verificação

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

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

- ◆ disponibilidades, com saldo credor;
- ◆ antecipação de fundos;
- ◆ operações de regularização da escrita orçamental;
- ◆ operações de amoedação;
- ◆ encerramento de contas sem movimentação e com saldos por regularizar;
- ◆ regularização de saldos no ano de 2002 por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003;
- ◆ despesa e receita orçamental de 2001 processada em 2002;
- ◆ despesa e receita orçamental de 2002 processada em 2003;
- ◆ receita obtida no designado “*período complementar*” para o ano de 2002;
- ◆ terceiros, com saldo devedor;
- ◆ resultados de operações financeiras, com saldos;
- ◆ provisões para perdas de disponibilidades em moeda estrangeira.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise da Contabilidade do Tesouro de 2002 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, **continua por finalizar** e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, **se manteve insuficiente** para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro continuou a evoluir de forma positiva, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação ao conjunto de recomendações produzido pelo Tribunal de Contas (cfr. ponto 8.4).

2. As conclusões da análise específica às contas seleccionadas são consistentes com as resultantes da análise global ao sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado e revelam, mais uma vez, falta de controlo tempestivo sobre as mesmas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem de continuar a considerar-se como insuficiente.

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

3. Verificou-se a entrada em funcionamento de um processo de contabilização automática a que correspondeu **48%** do valor movimentado na Contabilidade do Tesouro para o ano de 2002. A contabilização automática está em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilidade manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações.

O Tribunal de Contas **recomenda** que a contabilização automática venha a abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado. O peso relativo da contabilização automática na movimentação total deve atingir **75%** na Contabilidade do Tesouro para o ano de 2004 (cfr. ponto 8.4).

4. O serviço de *homebanking* foi criado para permitir às entidades titulares de contas do Tesouro ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas.

A análise sobre a aderência entre a informação do *homebanking* e a contabilística revelou falta de conciliação e de validação regular e tempestiva dos saldos, em contas abrangidas por este serviço.

Após o encerramento da Contabilidade de 2002 subsistiram quatro contas com divergência nos saldos finais. A informação disponibilizada sobre estes desvios revelou, entre outras deficiências, situações de valores em falta na Tesouraria do Estado por pagamentos indevidamente efectuados cuja detecção e regularização intempestivas evidenciam falta de controlo sobre a respectiva movimentação de fundos, infringindo o Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o disposto na alínea c) do artigo 35.º e no artigo 36.º. Assim que detectados, os pagamentos indevidamente efectuados deveriam ter sido relevados contabilisticamente como tal, até à sua completa regularização, nos termos legais.

As situações identificadas como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos na Tesouraria do Estado **devem** ser registadas em contas especificamente criadas com essa finalidade. A forma de regularização e o encerramento da conta com a finalidade de registar situações de alcance **foram contrários às recomendações** do Tribunal de Contas.

As deficiências detectadas nas aplicações informáticas deverão ser eliminadas, nomeadamente, pela implementação de validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico. **Não se devem** verificar desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos (cfr. ponto 8.4).

5. **Continuaram sem serem cumpridos** os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. O encerramento da Contabilidade de 2002 só se verificou



em 18 de Novembro de 2003, cerca de nove meses depois do prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

A duração do período de contabilização legalmente determinado correspondeu a 48,6% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a **9,2%** do tempo necessário para registar a informação definitiva, não se tendo registado evolução significativa face à contabilidade do ano anterior. Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a **86,5%** da movimentação total, o que representou uma regressão face à contabilidade do ano anterior para a qual o valor relativo da informação original atingira 91,6%.

Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, foi definido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações. Este indicador, designado por Índice de Fiabilidade Tempestiva da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização legalmente determinado face à movimentação total, ponderado pelo desfazamento verificado entre ambas.

Verificou-se que, para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a **39%** do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 39% do valor da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva (cfr. ponto 8.4).

6. **Não se verificou a implementação** do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, que estabelece a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

Tendo em conta os resultados apresentados no final de 2002 quanto ao cumprimento do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, o Tribunal de Contas **não pode considerar** ter sido assegurada uma execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no ano anterior, quando não são apresentados dados relativos a **48%** das entidades e se verificar, para as restantes, que só **13%** tinham integralmente depositado as respectivas disponibilidades no Tesouro e o valor globalmente depositado na DGT apenas atingir **75%** do total.

As acções da Direcção-Geral do Orçamento para verificar o cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002 revelaram que as entidades sujeitas a essa verificação ainda não promoviam todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, continuavam a manter e a movimentar contas em instituições de crédito para o mesmo efeito e permaneciam sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado. Esta situação foi justificada por ainda não ser assegurada pela Direcção-Geral do Tesouro a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência (como se determina no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado), tendo sido assinaladas limitações ao serviço de *homebanking* e aos meios disponibilizados para efectuar pagamentos e recebimentos através de contas do Tesouro.

Deve ser assegurada aos serviços e fundos autónomos a prestação dos serviços e nas condições de eficiência determinados pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, suprimindo as principais limitações do serviço de *homebanking* (lentidão e ruptura frequente com perda de informação previamente inserida) e dos meios disponibilizados para

efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro (impossibilidade de utilização de multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro, morosidade na disponibilização dos valores depositados agravada em caso de recepção de transferências internacionais, inadaptação à situação de entidades com múltiplas tesourarias descentralizadas, incompatibilidade entre sistemas informáticos).

Deverá ser obtida informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro (cfr. ponto 8.4).

7. Apesar do valor (superior a €998 milhões) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 12% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas **cresceu 10,6%** (mais €115 milhões) durante 2002, atingindo **quase €1.200 milhões** no final do ano.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (neste caso o artigo 61.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito, nomeadamente, até ao final de 2003.

Sobre esta matéria, é de reiterar que se consideram ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, lei de valor reforçado à qual devem obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

No ano de 2002 verificou-se a autorização de duas operações de antecipação de fundos ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, em conjugação com as normas contidas no artigo 61.º da lei orçamental para 2002, sobre os limites que não podem ser excedidos pelos valores dos fundos a antecipar que forem solicitados (alínea b) do n.º 3) e sobre a regularização das operações à data do respectivo pagamento pela União Europeia (n.º 2). Constatando-se que as referidas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, a norma a invocar para autorização das mesmas deveria ter sido a alínea c) e não a e) da disposição do regime legal previamente citada. O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo regime, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque na lei orçamental para 2002 não foi feita qualquer referência a esta última alínea.

A não utilização de fundos na sequência de um pedido de adiantamento dos mesmos, por dificuldades de tesouraria da entidade que o solicita, **deveria** constituir motivo mais do que suficiente para promover a regularização da operação que disponibilizou essas verbas, no final do prazo previsto para o efeito.

Uma das contas para antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado, apresentou um saldo final devedor de €2.545,99 que só foi regularizado em 27 de Novembro de 2003. A



detecção tardia do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da norma que determina a regularização das operações destinadas a antecipar fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar (n.º 2 do artigo 32.º do mesmo regime).

A movimentação efectuada no âmbito da antecipação de fundos **não deve** contrariar o disposto no Regime da Tesouraria do Estado.

Devem ser evitadas situações de não utilização de verbas disponibilizadas à ordem das entidades beneficiárias de antecipações de fundos (cfr. ponto 8.4).

8. A conta de operações de amoedação deveria reflectir o valor da moeda metálica com curso legal em circulação, uma vez que o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação. Por se destinar a suportar a saída da moeda em circulação, o valor creditado na conta não deveria ser utilizado como receita de amoedação e os custos da produção deveriam ser pagos por despesa orçamental.

O ano de 2002 foi objecto de um processo de substituição da moeda com curso legal e poder liberatório, através da entrada em circulação, em 1 de Janeiro, de notas e moedas metálicas expressas na moeda (euro) adoptada por um conjunto de onze Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal, e da saída de circulação, a partir de 1 de Março, das notas e moedas metálicas expressas na moeda de âmbito exclusivamente nacional (escudo).

O impacto deste processo na movimentação da conta de operações de amoedação confirmou que a finalidade da mesma não tinha sido assegurada, uma vez que o saldo credor transitado de 2001 (no valor de €168,2 milhões) nem sequer foi suficiente para compensar o valor dos escudos entregues pelo Banco de Portugal no primeiro ano de vigência da nova moeda (€177,7 milhões). Esta insuficiência resultou da conta de operações de amoedação ter suportado custos de produção de moeda e a transferência para receitas públicas (do Estado e de entidades beneficiárias de emissões de moeda comemorativa) de valores impropriamente designados como lucros de amoedação (diferencial entre valor facial e custo de produção da moeda).

Apesar do valor global da moeda em circulação no final de 2001 ascender a €360 milhões e se prever que o valor de moeda saída de circulação em 2002 pudesse atingir os €200 milhões, não foi inscrita no respectivo Orçamento do Estado qualquer verba para suprir a insuficiência do saldo da conta de operações de amoedação. Foi o valor creditado na conta pela moeda entrada em circulação durante 2002 (€314,5 milhões) que suportou essa carência, continuando o saldo apurado no final do mesmo ano (€304,9 milhões) a reflectir um valor inferior ao da moeda em circulação (cfr. ponto 8.4).

9. Através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

Foram regularizados os saldos das contas em condições de serem sujeitas à aplicação do disposto no referido diploma, através de transferência desses saldos para a conta criada com essa finalidade e do encerramento de 355 contas de terceiros movimentadas na Contabilidade do Tesouro para 2002.

O saldo apurado com a aplicação deste processo de regularização correspondeu a €368,2 milhões, dos quais só 94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes 274 milhões (74,4% do total apurado) à Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002.

A aplicação deste processo não assegurou a validação de €274 milhões como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores.

A afectação à Receita Orçamental do ano de 2002, de um valor desta dimensão e arrecadado em anos anteriores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita (cfr. ponto 8.4).

10. Para além de devidamente identificadas e evidenciadas, as excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização que afectem a execução do Orçamento da Receita do Estado, bem como as operações de encerramento e de compensação de encerramento da Conta Geral do Estado, **devem** ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento que, para o efeito, deverá ser titular das contas orçamentais e das contas de regularização envolvidas na respectiva movimentação (cfr. ponto 8.4).

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

A) Âmbito da Verificação

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

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

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

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



B) Conclusões e Recomendações

1. As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2003 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/2002, diminuindo a despesa deste ano, ascenderam a cerca de €2,7 milhões (mais €1,8 milhões do que no ano anterior), dos quais cerca de €2,4 milhões (88,7%) dizem respeito a reposições, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos das verbas requisitadas de dotações inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "Compensação em receita – UE" (cfr. ponto 9.1 a)).
2. A transferência dos saldos de receitas consignadas a serviços com e sem autonomia financeira que tem por finalidade assegurar a futura utilização desses saldos pelos respectivos beneficiários, originou, no seu conjunto, a reentrada de €207,6 milhões de receitas não utilizadas até final de 2001 e a saída de €197,9 milhões de receitas não utilizadas até final de 2002 (cfr. ponto 9.1.b)).
3. A manutenção dos saldos de receitas consignadas reflecte a não utilização pelos serviços beneficiários dos fundos que lhes foram atribuídos, o que põe em causa o critério de atribuição e de utilização desses fundos, uma vez que os saldos podem resultar da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do Orçamento do Estado a essa finalidade; a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e, portanto, das respectivas necessidades de financiamento do mesmo (cfr. ponto 9.1.b)).
4. O valor das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados ascendeu a €21.310 milhões, mais €5.705,9 milhões (36,6%) do que no ano anterior (cfr. ponto 9.1.c)).
5. Foi determinada a conversão de €134,9 milhões (menos 7,4% do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado, em receita orçamental de 2002 relativa a receitas correntes e a transferências de capital consignadas a serviços sem autonomia financeira que foram utilizadas para pagamento de despesas com compensação em receita e sem transição de saldos, incluindo a comparticipação comunitária para execução do PIDDAC (no valor de €115,7 milhões).
6. A generalização do mero registo das cobranças continuou a impedir a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que nem todas as liquidações são registadas na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.2a)).
7. As dívidas relativas aos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro. Efectivamente, constata-se que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), integra cobranças que não foram objecto de validação e valores que não correspondem àqueles impostos (cfr. ponto 9.2a)).

X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

A) Âmbito da Verificação

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

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

B) Conclusões e Recomendações

1. Fluxos financeiros entre o subsector Estado e o SPE

1. O Governo continuou a não incluir na Proposta de Lei do Orçamento do Estado o relatório sobre as "*transferências orçamentais para (...) as empresas públicas*" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então em vigor (Lei n.º 6/91), não permitindo, portanto, avaliar em que medida os fluxos verificados em 2002 foram ou não previstos (cfr. ponto 10.1).
2. No que diz respeito aos fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de €493,2 milhões, cerca de €18,3 mil foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, contrariando o disposto nos artigos 7.º e 8.º da LEOE, pelo que o Tribunal **recomenda**, mais uma vez, maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.2.1.1).
3. No âmbito da auditoria sobre as transferências orçamentais processadas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação para as empresas de capitais públicos do sector portuário, verificou-se, em relação a todos os pagamentos, que os mesmos foram efectuados na sequência dos pedidos efectuados pelas empresas, os quais eram acompanhados, apenas, de listagens de documentos de despesa, sem os respectivos comprovativos, que permitissem ao GEP analisar a natureza da despesa objecto de comparticipação e a sua relação com o respectivo programa/projecto do PIDDAC. Esta situação distingue-se da observada em relação aos financiamentos comunitários, processados pela Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes, que estavam suportados em cópias das facturas/recibos remetidos pelas empresas, onde tinha sido aposto carimbo com a identificação dos vários financiamentos.

Verificou-se ainda uma deficiente análise de pedidos efectuados por uma daquelas empresas, e a inexistência de qualquer acompanhamento por parte do GEP da execução física dos projectos, embora, nos termos da sua lei orgânica, tenha por atribuição “proceder ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projectos de investimento financiados por capitais públicos”.



Face a esta situação que evidencia um deficiente controlo pelo GEP da aplicação de recursos públicos sob a sua gestão, **recomenda-se** que sejam instituídos procedimentos no sentido de ser exercido um efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos programas/projectos de investimento (cfr. ponto 10.2.1.2).

4. Em 2002 registou-se uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos €417,5 milhões (-29,3%), tendo contribuído para tal as transferências de capital (-14,0%), a regularização de responsabilidades (-75,5%) e as dotações de capital (-51,7%). Apenas os subsídios e indemnizações compensatórias registaram um acréscimo (36,1%).

Em termos de garantias prestadas, registou-se um decréscimo de 30,0%, passando de €1.394,1 para €976,1 milhões (cfr. ponto 10.2.2).

5. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram um aumento (€295,5 milhões), tendo contribuído para tal o aumento das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (€257,2 milhões), das transferências de capital (€46,6 milhões) e da amortização de empréstimos de curto prazo (€2,0 milhões) (cfr. ponto 10.3).

2. Fluxos financeiros entre os Serviços e Fundos Autónomos e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros dos SFA para o SPE, verificou-se que dos subsídios e transferências de capital evidenciados na Conta Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, no valor global de €45,6 milhões, cerca de €1,9 milhões não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial (cfr. ponto 10.4.1).

Verificou-se, por outro lado, que diversos serviços e fundos autónomos (Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo e Instituto de Emprego e Formação Profissional) processaram, no seu conjunto, cerca de €4,3 milhões a título de transferências para entidades do SPE, sem contudo as terem classificado nas rubricas próprias, pelo que as mesmas não se encontram evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o sector público empresarial.

Em suma, no que respeita aos serviços e fundos autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de €1,9 milhões, como sendo destinados ao SPE, que não o foram na realidade, e não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração central. Este procedimento contraria o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, nomeadamente, ao código da classificação económica, pelo que o Tribunal **recomenda** igualmente aos organismos autónomos referidos, um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.4.2).

2. Relativamente às receitas, embora conste da Conta Geral do Estado um mapa com a discriminação das receitas dos SFA segundo a classificação económica, o seu grau de agregação não permite apurar as que têm origem no SPE, pelo que não foi possível proceder a qualquer tipo de análise (cfr. ponto 10.4.2).

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

A) Âmbito da Verificação

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

A “Análise dos Fluxos Financeiros de Portugal para a UE” incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e outras contribuições, ocorridas em 2002, enquanto que a “Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal” incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais dos Quadros Comunitários de Apoio II e III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, no período de 1994-2002, e, em especial, sobre os seus reflexos no OE/PIDDAC/2002 e na CGE do mesmo ano.

Fazem ainda parte deste capítulo as sínteses das principais conclusões e recomendações extraídas dos seguintes relatórios de auditoria:

- ◆ Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao fundo comunitário – FSE;
- ◆ Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas” dos Programas Operacionais Regionais do Norte (PO Norte) e do Centro (PO Centro), no âmbito do QCA III;
- ◆ Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental;
- ◆ Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE;
- ◆ Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC).

B) Conclusões e Recomendações

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

Foi referido em anteriores Pareceres que a análise do Tribunal era dificultada, neste domínio, pelo facto de a CGE não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

A CGE/2002 contém, pela primeira vez, informação relativa às “Relações Financeiras com a União Europeia”, quer no que respeita às transferências de fundos de Portugal para a União Europeia quer no que se refere aos fluxos desta para Portugal, procurando evidenciar os desvios apurados entre as estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas. No entanto, verificou-se que a CGE continua a não evidenciar qualquer sistematização relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se as mesmas disseminadas na execução



orçamental dos diversos serviços que a integram e nas várias rubricas de classificação económica (cfr. pontos 11.1 e 11.3.3).

Assim, continua a **recomendar-se** que, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, a CGE inclua informação sistematizada por fundo comunitário.

2. Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais, constatou-se a total concordância entre as estimativas apresentadas pelo Governo, na Proposta de Lei n.º 105/VIII (OE para 2002), e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, verificando-se, assim, que as considerações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres foram levadas em consideração (cfr. ponto 11.2.1).

A CGE evidencia transferências para a UE no montante de €1.306,8 milhões, ou seja, menos €25,8 milhões do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os “Direitos aduaneiros” (- €14,8 milhões) e o “Recurso complementar PNB” (- €41,8 milhões) (cfr. ponto 11.2.1).

As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que ascenderam a €1.162,5 milhões, registaram, em relação ao ano de 2001, um acréscimo de cerca de €108,3 milhões, tendo contribuído para este aumento o Recurso complementar PNB e a Reserva monetária FEOGA, em cerca de 43,2% e 1,5%, respectivamente.

A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de €377.107, os quais foram pagos em Agosto de 2002. Tais juros deveram-se ao facto de não terem sido postos atempadamente à disposição da Comissão recursos próprios relativos à correcção da Compensação ao Reino Unido e Recursos próprios relativos aos saldos PNB/IVA 1982-2000 (cfr. ponto 11.2.2).

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

3. Fluxos Financeiros da UE para Portugal

3.1. Portugal no contexto da actividade financeira da UE

Em 2002, o Orçamento da UE financiou beneficiários nos 15 Estados-Membros no montante de €67.019,6 milhões correspondentes a 87,6% das dotações finais (€76.543,3 milhões). De, esse montante €43.520,6 milhões (56,9%) reportaram-se à Política Agrícola Comum (PAC) e €23.499 milhões (30,7%) às Acções Estruturais.

Dos €3.762,4 milhões recebidos por Portugal, €2.993,8 milhões destinaram-se às Acções Estruturais e €768,6 milhões à PAC, o que, em termos de UE, representou 1,8% do valor total transferido no âmbito da PAC e 12,7% dos pagamentos totais relativos às Acções Estruturais (cfr. ponto 11.3.2).

3.2. Transferências de Fundos da UE em 2002

- ◇ Na estimativa para 2002 previam-se fluxos financeiros provenientes da CE de €6.095,5 milhões, tendo-se concretizado a transferência efectiva, via DGT, de €3.928,6 milhões, o que representou um decréscimo de 35,5% face às previsões governamentais;
- ◇ A execução financeira comunitária do PIDDAC registou, em 2002, uma taxa de 70,8%, valor que, apesar de representar um aumento de 9,8 pontos percentuais face ao ano de 2001, pode ser considerado baixo.

O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os Fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo (cfr. ponto 11.3.3), pelo que se **recomenda** que, de futuro, esta informação conste do referido mapa.

3.3. Fluxos financeiros da UE no período 1994/2002

Em 2002, as transferências da UE atingiram €30.029,8 milhões, dos quais a maior fatia foi a relativa ao FEDER - QCA II (30,6%).

Uma análise face à programação permitiu verificar que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas já atingiam taxas superiores a 90%, com excepção do IFOP que se ficava pelos 86,5%.

Os fundos que integram o QCA III, conjuntamente com o Fundo de Coesão II, representam no total transferido, no período 2000/2002, cerca de 18,4% (cfr. ponto 11.3.4).

3.4. QCA III

- ◇ Realização financeira acumulada

No âmbito do QCA III, encontra-se programada para o período de 2000 a 2006 uma despesa pública total de €30.622,5 milhões e uma despesa comunitária de €19.178,5 milhões.

De entre os fundos com melhor realização financeira destacavam-se o FSE (31,9%) e o FEDER (26,5%). Os restantes fundos apresentavam realizações inferiores (19% o IFOP e 16,7% o FEOGA-Orientação).

Em termos de verbas comunitárias (não incluindo as relativas às reservas de eficiência e de programação) foi programado um total de €19.178,5 milhões, aprovado um montante de €10.969,1 milhões e executado o valor de €5.097,7 milhões, tendo sido apuradas taxas de realização de 26,6%, de aprovação de 57,2% e de execução de 46,5%.

Uma análise individual por programa permite-nos referir o seguinte:

- ◆ As maiores taxas de execução foram registadas nos PO Acessibilidades e Transportes (67,8%), da Educação (62,3%), da Ciência, Tecnologia e Inovação (59,7%) e em alguns dos PO Regionais, como sejam, os relativos às Regiões de Lisboa e Vale do Tejo (58,2%), do Centro (55,2%) e da Região Autónoma dos Açores (54,9%). Destacam-se, com as menores taxas de execução, o PO Sociedade de Informação (22,8%), o PO Economia, que, apesar de ter melhorado ao nível das



aprovações, continua a apresentar uma das mais baixas taxas de execução (26,3%), e o PO Saúde (29,9%);

- ◆ As maiores taxas de aprovação foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (76,1%), no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (66,7%), no PO Cultura (65,4%) e no PO Economia (65,4%);
- ◆ As melhores taxas de realização foram atingidas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (45,4%), no PO da Região Autónoma dos Açores (34,3%), no PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (34,1%), no PO Educação (33,6%) e no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (31,4%). Merecem especial atenção, visto que evidenciam maiores problemas de execução face à programação estabelecida, o PO Assistência Técnica (12%) e o PO Sociedade da Informação (12%), bem como o PO Saúde (14,9%) e o PO Economia (17,2%).

Através da análise das taxas de realização, por fundo e por programa operacional, verificou-se o seguinte:

- ◆ Em relação ao FEDER, as taxas mais significativas registaram-se no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (43,7%), no PO Educação (38,1%) e no PO da Região Autónoma dos Açores (37,3%). Ao invés, as mais baixas taxas de realização ocorreram no PO Pescas (8,5%), no PO Assistência Técnica (9,8%), no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (10,1%), no PO Sociedade de Informação (12,6%), no PO Saúde (15,2%) e no PO Economia (17,9%);
 - ◆ O FSE apresentava, entre os Programas com melhor taxa, o PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (48,9%) e o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (47,9%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos no PO Saúde (5,1%), no PO Sociedade de Informação (8,8%), no PO Economia (9,7%) e no PO Assistência Técnica (13%);
 - ◆ O FEOGA-Orientação apresentava, de uma forma geral, taxas baixas, destacando-se o PO da Região do Algarve com a taxa de realização mais baixa (6%);
 - ◆ O IFOP apresentava taxas igualmente baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais, com especial incidência nos PO das Regiões do Alentejo (0,2%) e do Centro (0,8%) (cfr. ponto 11.3.5.2).
- ◇ Pedidos de pagamento em 30.12.2002 – aplicação da “regra n+2”

Todos os PO ultrapassaram consideravelmente a meta necessária, no que respeita à “regra n+2”, com excepção do PO Saúde (FSE), cuja taxa de absorção se situou nos 51,2%, levando, tal como já se previa e foi referido no Parecer sobre a CGE de 2001, a um incumprimento no valor de €1,1 milhões.

Atendendo a que a aplicação da “regra n+2” relativa ao ano 2000 já teve as suas consequências efectivas, **recomenda-se** a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, de forma a obviar a novas perdas no futuro (cfr. ponto 11.3.5.4).

3.5. QCA II

Ao longo de 2002, foram poucas as variações registadas ao nível da execução da despesa pública total e da respectiva componente comunitária.

Em termos do FEDER, encontrava-se encerrada a execução da totalidade dos PO/IC. No entanto, tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos PO e IC do QCA

II terá de ter subjacente o reembolso por parte da CE do pedido de pagamento de saldo final, o número de PO/IC efectivamente encerrados era de apenas cinco.

Com excepção do IFOP, as verbas relativas a cada um dos Fundos estruturais que constituem o QCA II estavam praticamente esgotadas.

Uma análise por Programa Operacional permitiu concluir que:

- ◇ Foi executada uma despesa pública no valor de €22.481,4 milhões, suportada por uma comparticipação comunitária de €15.593,8 milhões (69,4%) e, no restante, por verbas nacionais;
- ◇ A distribuição da despesa comunitária por eixos favoreceu em especial o Eixo 2, o qual representava 41,1% do total;
- ◇ A distribuição por programas privilegiou em primeira linha o PO “*Modernização do tecido económico*” (28%), seguindo-se o PO “*Infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento*” (13,1%), o PO “*Bases do conhecimento e da inovação*” (11,3%) e o PO “*Formação profissional e emprego*” (9,1%);
- ◇ Cada um dos restantes Programas, nos quais se incluem os programas regionais, representava um nível de despesa abaixo dos 5%;
- ◇ Às IC ficaram reservados 7% do total da despesa realizada (cfr. ponto 11.3.1.6).

3.6. Fundo de Coesão I e II

Embora no ano de 2002 tenham coexistido projectos do Fundo de Coesão I e do Fundo de Coesão II, a execução do Fundo de Coesão I articulou-se fundamentalmente com intervenções aprovadas no segundo período de programação deste fundo.

O ano de 2002 foi responsável pela execução de uma despesa pública total de €402,3 milhões (€58,2 milhões do FC I e €344,1 milhões do FC II), sendo a despesa comunitária de €305,6 milhões (€43,3 milhões do FC I e €262,3 milhões do FC II).

Em termos do Fundo de Coesão I, foram encerrados todos os projectos do sector dos Transportes, atingindo-se uma taxa de realização comunitária de 99,9%. Ao nível do sector do Ambiente, a taxa de realização situou-se já nos 96,7%. O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio (cfr. ponto 11.3.7.1).

Com início em 2000, o Fundo de Coesão II apresentou, no período 2000/2002, uma taxa de realização comunitária de 32,2%, verificando-se que as taxas de realização apuradas são praticamente idênticas nos sectores dos transportes (32,6%) e do ambiente (31,7%) (cfr. ponto 11.3.7.2).

3.7. FEOGA-Garantia

No ano de 2002, o FEOGA-Garantia pagou ajudas, num total de cerca de €741,2 milhões, distribuídas por 18 OCM representativas da PAC, com especial destaque para as ajudas às culturas arvenses (24,6%), ao desenvolvimento rural (22,1%) e à carne de bovino (16,6%) que, em conjunto, constituíram mais de metade do total das ajudas (cfr. ponto 11.3.8).



4. *Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao fundo comunitário – FSE*

1. O SIIFSE foi concebido e desenvolvido segundo as necessidades do IGFSE, mas também para poder responder às exigências de gestão e informação inerentes às autoridades de gestão e às entidades titulares de pedidos de financiamento. Este sistema de informação entrou em produção um ano e meio após o QCA III ter iniciado a sua execução, tendo sido vários os factores que contribuíram para o atraso no desenvolvimento e implementação deste sistema.
2. O IGFSE continuava a recuperar a informação histórica contida nos modelos IGFSE submetidos pelas autoridades de gestão, de modo a que a maioria das IO pudesse utilizar o SIIFSE na sua plenitude.
3. A opção de utilização do SIIFSE não é obrigatória, sendo cada gestor livre de utilizar, para apoio à gestão, acompanhamento e controlo do seu PO, o sistema que considere adequado e possível.
4. A solução adoptada na implementação do SIIFSE foi alicerçada no recurso à Internet e em modelos de processamento do tipo *Net-centric*, recorrendo-se a *standards* do mercado com salvaguarda da escalabilidade funcional e tecnológica.

O controlo de acessos é feito por uma estrutura flexível e parametrizável de gestão de perfis, a qual pode assegurar que cada utilizador só tenha acesso às especificidades da aplicação a si dirigidas, assim como aos seus dados, não tendo permissão de acesso a outro tipo de informação, nomeadamente, a relativa a outras entidades gestoras e não necessária à prossecução da sua actividade.

Este sistema de informação é constituído por um sistema operacional (módulo central e módulo gestor) e por um sistema de apoio à decisão.

O módulo central operacionaliza a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução do FSE, por parte do IGFSE, e é também responsável pela transmissão da informação à Comissão de Gestão do QCA III e à Comissão Europeia.

O módulo gestor tem sido complementado com funcionalidades adicionais específicas, as quais são incorporadas quando se concretiza o processo de integração, o que já ocorreu, designadamente, no EQUAL, no PRODEP e na medida desconcentrada 3.2 dos PO Regionais.

O sistema de apoio à decisão baseia-se numa filosofia *datawarehouse*, com actualização diária, efectuada pela reposição da base de dados de produção; inclui uma base de dados histórica com informação integrada e ferramentas específicas para a produção e exploração de indicadores físicos e financeiros, indispensáveis à análise, e monitorização e decisão dos vários agentes envolvidos na gestão do FSE. As funcionalidades disponíveis para cada utilizador são definidas pelo sistema em função do perfil que lhe foi atribuído.

5. A integração dos dados do SIIFSE no SIFEC, através do módulo *gateway*, tem sido dificultada pelos problemas de recuperação da informação histórica no SIIFSE e outras questões inerentes.

O *interface* com o *Structural Funds Common Database* (SFC) da Comissão Europeia ainda não estava a ser usado, pois só é possível utilizá-lo depois de concluída a recuperação de todos os modelos 6 (Financiamento à Gestão – Pedido de Reembolso).

O IGFSE pretendia também estabelecer a ligação à Segurança Social e à DGCI, a fim de permitir às entidades a apresentação, em suporte de papel, das certidões de dívida, de seis em seis meses.

Neste contexto **recomenda-se**:

- ◇ Celeridade no desenvolvimento, aceitação e utilização do SIIFSE, tanto no que respeita ao sistema operacional como no que se refere ao sistema de apoio à decisão, de modo a concretizar-se algum retorno do investimento efectuado, uma vez que já decorreu metade do período relativo ao QCA III, o qual termina em 2006 e a sua execução em 2008;
- ◇ Celeridade na recuperação do histórico da informação atinente aos projectos, nas vertentes física e financeira;
- ◇ Celeridade no desenvolvimento e estabilidade dos procedimentos de integração da informação do SIIFSE no SIFEC, pois, para uma melhor agregação e actualização da informação relativa ao FSE, deverá ser utilizado pelas várias IO o mesmo SI ou, no caso de existirem vários sistemas, deverá a integração dos dados ser adequada e oportuna.

Logo que reunidas as condições de funcionamento, **deverá** ainda o IGFSE disponibilizar a este Tribunal um perfil de utilizador para acesso ao sistema de apoio à decisão, à semelhança do que já sucede com o sistema operacional.

5. *Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais do Norte e do Centro*

1. O Eixo 3 “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentrada” é um dos eixos prioritários dos PO Regionais do Norte e do Centro aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1779 e C (2000) 1775, de 28 de Julho de 2000.

No âmbito do Eixo 3 destes PO, prevê-se uma despesa pública de €4.536,4 milhões, co-financiada através do FEDER, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP em €2.664,7 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 58,7 %. Prevê-se ainda um investimento privado de €451,8 milhões, o que perfaz um investimento total associado a este Eixo de €4.988,2 milhões (cfr. ponto 11.5.1).

2. Os Sistemas de Informação – SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP) – encontravam-se ainda numa fase de desenvolvimento, em especial o SIADRU e o SI2P, o que não permitiu uma visão global da informação dos Programas e dificultou, de certo modo, a eficácia e o desempenho destas auditorias (cfr. ponto 11.5.2).

Neste sentido, **recomenda-se** uma maior adequação de meios nas ligações a nível informático, a fim de se garantir a transferência atempada de dados que possam ter repercussões sobre a gestão dos vários Fundos.

3. A meta relativa à “*regra dos 18 meses*” foi atingida, no que respeita a todos os Fundos estruturais, em cada um dos PO, não se tendo, portanto, reembolsado qualquer verba dos pagamentos por conta à Comissão (cfr. ponto 11.5.3.1.1).
4. O volume de pedidos de pagamentos efectuados à Comissão Europeia, de verbas FEDER, FSE e FEOGA-O, foi além da meta estabelecida para o ano de 2002 no que respeita à “*regra*”



n+2”, com relevo para o FSE, o FEDER e o FEOGA-O que apresentaram taxas de absorção globais de 298,4 %, 263 % e 134,1 %, respectivamente (cfr. ponto 11.5.3.1.2).

5. Embora o Eixo 3 (FEDER e FSE), em todos os PO, tenha apresentado, relativamente à “*regra n+2*” para 2002, uma boa taxa de absorção, verificou-se que em cada um dos PO houve Medidas que ficaram aquém dessa meta (cfr. ponto 11.5.3.1.2.2).
6. A boa “*performance*” do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção nos outros eixos, contribuindo para evitar perdas de verbas no âmbito destes PO (cfr. ponto 11.5.3.1.2.2).
7. Em 31 de Dezembro de 2002, tinham sido comprometidas, em termos de despesa pública, no âmbito do PO Norte e do PO Centro, verbas no montante de €2.675,3 milhões, a que corresponde um investimento total de €2.757,7 milhões e comunitário de €1.398,4 milhões. A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, correspondia a 59% (cfr. ponto 11.5.3.2).
8. Em termos de despesa pública o FEDER, o FSE, o IFOP e o FEOGA-O apresentavam taxas de compromissos, face ao total programado para 2000-2006, de 65,1%, 50,8%, 45,5% e 37,8%, respectivamente (cfr. ponto 11.5.3.2).

Em termos de uma boa “*performance*”, no que respeita ao compromisso de verbas, salientam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas cujas taxas de compromisso se situavam acima dos 60,0%: PO Norte, Medidas “3.9 - *Cultura*” (97,8%), “3.12 - *Pescas: Infra-Estruturas de Portos*” (100,3 %), “3.15 - *Acessibilidades e Transportes*” (89,9%) e “3.17 - *Assistência Técnica*” (76,1%); PO Centro, Medidas “3.10 - *Desporto: Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos*” (111,9%) e “3.15 - *Pescas: Infra-Estruturas de Portos*” (78,9 %).

Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas: PO Norte, Medidas “3.4 - *Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local*” (0%), “3.5 - *Ciência, Tecnologia e Inovação*” (13,6 %), “3.6 - *Sociedade de Informação*” (17,7%) e “3.7 - *Formação para a Sociedade de Informação*” (0%); PO Centro, Medidas “3.4 - *Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local*” (0%), “3.5 - *Ciência, Tecnologia e Inovação*” (5,5%), “3.6 - *Sociedade da Informação*” (9,7%) e “3.7 - *Sociedade da Informação*” (0%).

Neste contexto, **recomenda-se** o estudo da capacidade de comprometimento e de execução das verbas afectas às Medidas com menor taxa de compromisso, de modo a que, em caso de necessidade, se possa proceder atempadamente à reprogramação de verbas e, assim, evitar-se a sua perda.

9. Em todas as Medidas (FSE) destes dois PO Regionais o tempo médio decorrido, entre a recepção das candidaturas e respectivas aprovações, ultrapassou os prazos estipulados nos Regulamentos Específicos (cfr. ponto 11.5.4.1).
10. Pela análise efectuada às Medidas (FEDER) do PO Norte e do PO Centro, nas quais foi possível averiguar da conformidade dos tempos médios decorridos entre a recepção e aprovação das candidaturas, verificou-se que em algumas delas esse tempo médio foi inferior ao estipulado em regulamentação específica, sendo em outras ultrapassado (cfr. ponto 11.5.4.2).
11. Na Medida IFOP dos dois PO Regionais, o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi superior ao estipulado no Regulamento Específico (cfr. ponto 11.5.4.3).

Recomenda-se, assim, a adopção de medidas tendentes a acelerar a análise das candidaturas e, para as Medidas em que seja maior a exigência de determinados requisitos para a sua aprovação, a ponderação de eventual alteração por via legal dos prazos de aprovação das candidaturas.

12. Relativamente à eficácia dos pedidos de pagamento, a informação disponibilizada pelo Gestor do PO Norte não permitiu verificar a sua conformidade. Quanto ao PO Centro, o tempo médio decorrido entre os pedidos de pagamento e as respectivas transferências ultrapassou sempre os prazos estipulados em Regulamentação Específica ou Regulamento Interno de Unidade de Gestão (cfr. ponto 11.5.4.5).
13. Por Fundos estruturais, verifica-se que, em ambos os PO, o montante da despesa controlada ultrapassou os 5% exigidos, com excepção do IFOP no PO Norte (cfr. ponto 11.5.6.1).
14. Em termos de Medidas, apurou-se que, em cada um dos PO, somente em 5 das que tinham despesa certificada a 31 de Dezembro de 2002 a despesa controlada ficou aquém dos 5%. Todavia, relativamente a 4 Medidas do PO Norte e a 3 do PO Centro, não tinha sido efectuado qualquer controlo (cfr. ponto 11.5.6.1).

Neste sentido, **recomenda-se** o incremento das acções de controlo no âmbito das Medidas cuja despesa controlada ficou abaixo da meta dos 5%.

6. *Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental*

1. A componente 1 do Programa Polis contempla investimentos na área da requalificação ambiental urbana e coexiste com programas orçamentais com as mesmas finalidades, no âmbito do MCOTA (Ex-MAOT), embora de menor dimensão. É composta de 28 intervenções, cada uma com uma dinâmica própria, facultando sobretudo análises ao conjunto das intervenções e não ao programa na globalidade.
2. O modelo organizativo adoptado passou pela constituição de 22 Sociedades Polis para as quais foram transferidos do FRDP, como realização de capital social, montantes para os quais se não prevê outra finalidade que não a realização das empreitadas e respectivos projectos, com a consequente descaracterização da despesa e não relevância para o défice orçamental de mais de €100 milhões (cfr. ponto 11.6.2.2.3).

Recomenda-se que, na concepção de programas de investimentos públicos que impliquem a constituição de sociedades comerciais para as quais se não prevejam proveitos significativos, o respectivo Capital Social não seja instrumento para dotar a sociedade dos meios financeiros destinados à realização do seu objecto social.

3. Não foi conseguido o objectivo de associar às intervenções Polis o investimento local de outros departamentos governamentais, o que aumentaria o efeito renovador nas cidades em causa (cfr. ponto 11.6.2.2.4).

Assim, **recomenda-se** que, quando a cooperação interdepartamental for importante num programa de investimentos públicos, esta seja assegurada atempadamente, através de protocolo ou outro instrumento adequado, para garantir o empenho dos vários departamentos, nomeadamente quanto à previsão e execução orçamental.



4. Não foi assegurada a regularidade na transferência dos montantes relativos à realização do capital social das Sociedades Polis: as taxas de realização apuradas são manifestamente baixas, denotando incumprimento dos compromissos assumidos pelos accionistas nos estatutos das Sociedades, não tendo o accionista Estado, designadamente, realizado as “tranches” de Capital Social subscritas e com realização planeada para 2003 (cfr. ponto 11.6.2.3.5).

Recomenda-se, por isso, que o Estado e os Municípios, enquanto subscritores do Capital Social das Sociedades Polis, providenciem pelo cumprimento atempado das suas obrigações, nomeadamente quanto à plena realização do Capital subscrito.

5. O montante de investimentos previsto nos Planos Estratégicos para a componente 1 do programa Polis é de €1.225,8 milhões. Este valor foi posteriormente considerado desadequado à realidade, tendo sido determinada a reprogramação do quadro financeiro pelo Despacho n.º 5103/2003, de 24 de Fevereiro, passando a prever-se um investimento global de €1.155,7 milhões. Este valor ainda não foi aprovado, pelo que se encontra por estabilizar o plano de investimentos (cfr. ponto 11.6.2.3.3).
6. As fontes de financiamento previstas para o investimento reprogramado têm a seguinte composição: fundos comunitários (45%), auto financiamento (23%), Capital Social (17%), PIDDAC (4%), Câmaras Municipais (4%), ajustamentos e reforços do Capital Social (6%) e outras fontes (1%).

Foram ainda previstos encargos financeiros no valor de €7,6 milhões, provenientes do previsível recurso a empréstimos, que irão onerar os investimentos.

No global, o financiamento previsto é superior ao investimento e encargos financeiros, beneficiando assim de uma margem de €12,9 milhões (1%) (cfr. ponto 11.6.2.3.2).

7. Na sua globalidade, o Polis apresentava, em 30/09/03, uma taxa média de realização de 17,9%, sendo de salientar as baixas taxas apresentadas pelas maiores intervenções, situação que é preocupante (cfr. ponto 11.6.2.3.3).
8. Tendo como referência o final do 3.º trimestre de 2003, foi recebido pelas 28 intervenções Polis um total de €177,7 milhões.

Este montante é proveniente das seguintes origens:

- ◇ Estado, através da realização do Capital Social (36,0%);
- ◇ Fundos comunitários (27,5%);
- ◇ Municípios, igualmente através da realização do Capital Social (26,3%).

Estas foram, até àquela data, as três grandes fontes de financiamento do Polis. As restantes receitas têm um peso pouco significativo, sendo de referir que todas as receitas de autofinanciamento (1,4%) são provenientes de uma única intervenção (Polis Porto) que já se encontra fisicamente concluída (cfr. ponto 11.6.2.3.2).

9. Comparando a taxa de financiamento global do Polis (15,4%) com a taxa de realização (17,9%), pode concluir-se que aquele é insuficiente para a cobertura da despesa realizada, pelo que se terão verificado situações de não pagamento atempado a fornecedores. Esta é a

situação na grande maioria das intervenções, as quais apresentam taxas de realização superiores às taxas de financiamento (cfr. ponto 11.6.2.3.3).

10. A realização de um programa de investimentos públicos de grandes dimensões implica a corresponsabilização de todos os intervenientes no cumprimento da respectiva programação física e financeira, não podendo a dimensão justificar atrasos no progresso dos trabalhos (cfr. ponto 11.6.2.2.4).

Recomenda-se, neste contexto, que a adopção de novas modalidades de gestão na administração pública, ainda não testadas a nível nacional, seja feita em experiências-piloto que permitam o levantamento das inerentes dificuldades e dos meios adequados à sua correcção e não em programas de investimento público de grandes dimensões, em que os pequenos ajustamentos se cifram em milhões de euros.

7. *Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE*

1. O POEFDS integra-se no Eixo 1 do PDR (2000-2006) – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social* – e tem subjacente um investimento total programado de €2.821,9 milhões. A despesa pública total será de €2.573,7 milhões, sendo €1.606,2 milhões relativos a despesa pública comunitária (€1.548,3 milhões provenientes do FSE e €57,9 mil do FEDER) e €967,6 milhões a despesa pública nacional. Está ainda previsto um financiamento privado de €248,1 milhões (cfr. ponto 11.7.2).
2. Tendo em conta os montantes programados para o período 2000-2006, da despesa pública e do FSE, as taxas de realização do POEFDS eram, em meados de Dezembro de 2003, de 38,4% e de 41,8%, respectivamente (cfr. ponto 11.7.2).
3. O controlo de 1.º nível do POEFDS estava organizado de acordo com o disposto na legislação comunitária e nacional e com as orientações do SNC. A despesa verificada representava 3,7% da totalidade da despesa executada, sendo, por isso, inferior aos 5% fixados no artigo 10.º do Regulamento (CE) 438/2001, de 2 de Março (cfr. ponto 11.7.2).

Recomenda-se, assim, maior celeridade na concretização das acções de controlo de 1.º e 2.º níveis, de forma a garantir as obrigações fixadas neste Regulamento.

4. Em termos orçamentais, no ano de 2002, os fluxos financeiros FSE provenientes da UE (QCA III) encontravam-se registados em vários serviços. De acordo com a informação constante na CGE/2002, no âmbito do FSE, foram transferidos da CE cerca de €915,7 milhões, dos quais €909,8 milhões se destinaram ao QCA III e o restante (€5,9 milhões) ainda ao QCA II. Tendo em conta a execução orçamental do IGFSE, no ano de 2002, o fluxo financeiro proveniente da UE, no âmbito do FSE III, foi de €908,7 milhões, em vez de €909,8 milhões, conforme registado pela DGT. Esta diferença, de cerca de €1,1 milhões, ficou a dever-se a duas transferências que foram efectivamente realizadas pela UE mas que não estavam reflectidas como receita orçamental no IGFSE (cfr. ponto 11.7.4).

Recomenda-se, por isso, a contabilização da totalidade das transferências da UE, ocorridas no âmbito do FSE III, nos documentos de prestação de contas do IGFSE.

5. Dado que a Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social integra os subsectores dos serviços integrados, dos fundos e serviços autónomos (SFA) e da segurança social, verificou-se que, devido aos movimentos de consolidação, na CGE de 2002,



especificamente na parte correspondente aos SFA, “(...) foi retirada a receita proveniente da União Europeia, relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) e recebida pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (...)”, o que permitiu concluir que os fluxos financeiros (FSE - QCA III) provenientes da UE num determinado ano e particularmente em 2002, a estarem reflectidos na CGE se encontrariam registados na Conta da Segurança Social. Ora, de acordo com o apurado, esta não evidenciava o montante total recebido, no ano, pelo IGFSE (cfr. ponto 11.7.4).

Recomenda-se, portanto, a utilização de procedimentos e critérios que garantam que os fluxos financeiros (FSE - QCA III) estejam correctamente reflectidos na Conta da Segurança Social e consequentemente na CGE.

6. Os fluxos financeiros provenientes da CE, no ano de 2002, foram depositados na DGT, passaram pelo IGFSE e pelo IGFSS e foram encaminhados, posteriormente, para o POEFDS, através do IEFP, entidade que assegura a tesouraria deste PO. Porém, apurou-se que as funções de contabilidade e de tesouraria asseguradas pelo IEFP careciam da devida consagração legal ou contratual (cfr. ponto 11.7.5).

Recomenda-se, por isso, que, na falta de consagração legal, deverão ser incluídas em protocolo as funções de tesouraria asseguradas pelo IEFP.

7. Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POEFDS não são coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional e em que existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as participações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE.

Esta situação era ainda mais evidente nos serviços integrados, os quais só dispõem de meios de tesouraria após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's. Assim, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, vêm-se “obrigados” a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Verificou-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos do Gestor, relativos a um determinado ano, acabavam por ser disponibilizados ao serviço já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que veio comprovar a incompatibilidade existente entre o regime jurídico, bem como os sistemas de contabilização subjacentes a estes serviços, com as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos. Esta situação ficou particularmente demonstrada num projecto cujo titular era a DGACCP¹ (cfr. ponto 11.7.6).

Recomenda-se, assim, a implementação das medidas tidas como convenientes de forma a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito do POEFDS sejam coincidentes com os da CGE, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes à contabilização do fluxo financeiro FSE e respectiva contrapartida nacional.

Mantendo-se o modelo actual, de inscrição dos financiamentos da UE pelos organismos da administração directa sob o regime de compensação em receita, uma solução possível, a nível interno, seria a alteração do princípio estabelecido no QCA III do reembolso das despesas

¹ Organismo da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, em que os financiamentos da CE estão sob o regime de compensação em receita.

efectuadas, para a modalidade dos adiantamentos. Em alternativa, sugere-se a alteração do modelo de orçamentação e inscrição dos fundos comunitários.

Também, em termos do planeamento das despesas públicas, seria útil que os organismos públicos beneficiários de fundos comunitários, aquando da elaboração dos seus orçamentos, fossem já detentores da informação relativa ao financiamento comunitário aprovado.

8. *Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) – ano de 2002.*

1. A despesa total controlada elevou-se a €240,6 milhões, dos quais 96% correspondem a financiamento comunitário (€230,9 milhões), cabendo os restantes 4% (€9,7 milhões) ao orçamento nacional (cfr. ponto 11.8.2.2.1)
2. O número total de inspecções no local, apurado a partir dos relatórios/fichas de inspecções correspondentes às estatísticas remetidas à Comissão Europeia, elevou-se a 35.765 (cfr. ponto 11.8.2.2.2).
3. As despesas administrativas, correspondentes às inspecções realizadas, elevaram-se a €7,5 milhões, sendo €2,1 milhões relativos a custos salariais do pessoal afecto ao controlo e €5,4 milhões relativos a outros custos (cfr. ponto 11.8.2.2.3).
4. Os montantes recuperados, correspondentes às deduções e sanções financeiras aplicadas na sequência das inspecções, elevaram-se a €17,9 milhões (cfr. ponto 11.8.2.2.4).
5. As dificuldades sentidas na recolha dos dados relativos aos custos dos controlos no local, no âmbito do SIGC, advieram fundamentalmente das seguintes situações (cfr. 11.8.2.1):
 - ◇ A informação sobre esta matéria, existente no INGA e no IFADAP, encontra-se dispersa por diferentes unidades orgânicas envolvidas no SIGC, em processo faseado de integração, o que dificulta extraordinariamente a garantia de integralidade e até de coerência dos dados, reconhecidamente parciais e fragmentados.
 - ◇ A União Europeia nunca estabeleceu qualquer sistema de informação harmonizada no domínio em questão, e o IFADAP/INGA não dispõe de estatísticas integradas e globais sobre as várias componentes do SIGC, em particular dos seus custos de funcionamento, não havendo, assim, a produção da informação necessária.

Recomenda-se que se proceda à concepção e aplicação de um modelo fiável de registo dos tempos gastos com inspecções, quer a nível central quer ao nível das unidades orgânicas descentralizadas com funções inspectivas, e à criação de um sistema que permita garantir a produção expedita de informação coerente sobre os custos administrativos dos controlos efectuados, o qual deverá incluir as diversas modalidades de inspecções e de tipos de ajudas do FEOGA-Garantia.



SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

Na elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2002 (CSS/02), a análise temática e o controlo exercido centraram-se especialmente nos seguintes aspectos:

- ◆ Enquadramento jurídico e institucional do sector da Segurança Social e caracterização do sistema de informação implementado tendo em atenção as respectivas dinâmicas de mudança;
- ◆ Execução orçamental, conforme decorre da Conta de Execução Orçamental, e evolução das principais receitas e despesas, bem como o financiamento do sistema, em termos de origens e aplicações de fundos, discriminando em função dos subsistemas que o integram;
- ◆ Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos, com relevo para as operações de consolidação e comportamento das componentes patrimoniais mais significativas;
- ◆ Certas matérias seleccionadas em função da sua importância e disponibilidade de informação¹, a saber: as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido e o património financeiro e imobiliário do FEFSS.

Tomaram-se, ainda, em conta as conclusões constantes de vários Relatórios de Auditoria elaborados pelo Tribunal.

B) Conclusões e Recomendações

1. Enquadramento geral e condicionantes

1. A execução financeira da Segurança Social foi influenciada, no exercício de 2002, por um conjunto de factores, de natureza excepcional e diversificada, que determina que o exercício em causa possa ser considerado atípico, e acarretou consequências relevantes, quer para a prestação de contas, quer para a elaboração deste Parecer. Assim:
 - a) O enquadramento legislativo, no que se refere à elaboração e apresentação dos mapas orçamentais e de prestação de contas, bem como às demonstrações financeiras em geral, registou as seguintes alterações fundamentais (cfr. ponto 12.1.1):
 - ◆ Publicação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), ou seja, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, cuja aplicação foi derrogada pela conjugação dos artigos 93.º e 94.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental), que a alterou;

¹ Usualmente eram tratadas, em capítulo autónomo, as dívidas à segurança social, bem como o património imobiliário afecto ao IGFSS. Relativamente ao exercício de 2002, por carência de informação relevante sobre esta matéria, não foi possível fazer uma abordagem sobre estes temas.

- ◆ Em termos de Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, deu lugar à Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, por sua vez revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro;
 - ◆ O Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS), implicando a substituição do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), que decorria do Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro;
 - ◆ Novo enquadramento jurídico do financiamento do sistema da segurança social, pois foi publicado o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, tendo em vista regulamentar, nesta matéria, a Lei n.º 17/2000.
- b) A adopção, por todas as instituições do sistema, do POCISSSS, moldado com base no POCP, veio permitir que as reservas postas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, incluindo o relativo a 2001, no sentido de que se vinha verificando, no concernente ao *“sistema da Segurança Social um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, assim como em relação a parte dos princípios contabilísticos e respectiva aplicação, quando em comparação com os princípios de contabilidade geralmente aceites, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial”*, pudessem finalmente ser ultrapassadas em grande parte, nomeadamente no que se refere aos princípios contabilísticos, já que a aplicação do novo plano de contas veio, neste domínio, ao encontro do preconizado pelo Tribunal ao longo da última década (cfr. ponto 12.1.1).
- c) Do ponto de vista operacional, o sistema contabilístico-financeiro, ao ser abalado pela introdução do euro e, especialmente, pela implementação do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), aplicação informática orientada para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, registou grandes dificuldades no que respeita às adaptações inerentes à adequada e atempada introdução dos registos contabilísticos e processo administrativo em geral, tendo como consequência de curto prazo uma perda qualitativa em termos de prestação de contas, que parece estender-se à execução orçamental de 2003, independentemente da perspectiva relativamente mais optimista que se anuncia, de acordo com os responsáveis, a partir de 2004.

Acresce que, em 2002, o SIF arrancou em produção, sem qualquer paralelo por via do anterior sistema, o que se pode designar, no mínimo, como pouco prudente, e que a interacção do SIF com outros subsistemas de apoio, como o Sistema de Gestão de Contribuintes ou a Gestão de Tesourarias, mesmo à data do presente parecer, ainda não se encontra totalmente operacionalizada.

Em consequência deste quadro, a apresentação ao Tribunal das contas por parte das instituições integrantes do perímetro de consolidação da segurança social verificou-se com assinalável atraso, prolongando-se por vários meses e não tendo ainda, em 18 de Maio de 2004, no caso da RA Madeira, o Centro de Segurança Social apresentado as contas de 2002 à respectiva Secção Regional do Tribunal de Contas.

A principal consequência destes factos foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, é expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou.



Com efeito, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo sistema contabilístico SIF, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao IGFCSS.

Verifica-se, ainda, que, nas contas provisórias apresentadas:

- a) O relatório anexo às demonstrações financeiras omitiu totalmente a análise por regimes da segurança social, que vinha sendo habitual em anos anteriores, implicando uma assinalável perda qualitativa;
- b) Tendo em atenção as transformações operadas a nível dos princípios contabilísticos e critérios valorimétricos, nada é explicado sobre os efeitos e consequências dos mesmos nas demonstrações financeiras apresentadas;
- c) A Conta de Execução Orçamental é relativamente mais sintética, perdendo-se muita da informação que continham as anteriores, bem como comparabilidade com as mesmas;
- d) Os movimentos inerentes ao processo de consolidação não são objecto de explicitação e desenvolvimento.

É também de assinalar que ainda não foram disponibilizados ao Tribunal os relatórios definitivos da empresa de auditoria especialmente contratada pela Segurança Social para auditar as contas de 2002 dos quatro principais institutos¹ – IGFSS, ISSS, IIES e IGFCSS –, não se dispondo, mesmo, em relação ao IGFSS, de relatório agregando todas as áreas e, em relação ao ISSS, de qualquer relatório preliminar às respectivas contas.

Deste modo, o Tribunal defrontou-se com dificuldades acrescidas para emitir o presente Parecer, que conduziu, mesmo, à inviabilidade de qualquer tratamento de temas que, tradicionalmente, integravam a análise efectuada pelo Tribunal, a saber: “Dívida relativa a contribuições”, “Outras dívidas à Segurança Social”, “Outros devedores e credores” e “Património imobiliário”.

Quanto aos restantes pontos, a informação disponibilizada em resposta a pedidos do Tribunal foi fornecida de forma tardia e incompleta, o que denota, além da existência de um leque de informação mais reduzido, um maior hermetismo e insegurança nessa informação, que não pode deixar de ser tido em conta no juízo formulado pelo Tribunal (cfr. ponto 12.1.2).

2. Orçamento e Conta

1. O Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, estabeleceu as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, aprovado pela Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, incluindo, também, as normas relativas ao orçamento dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do OSS (cfr. ponto 12.2.2);
2. Verificou-se, mais uma vez, a tardia publicação das alterações orçamentais, já que, ao abrigo do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 23/02, de 1 de Fevereiro, foi publicada uma única alteração em 30 de Janeiro de 2004, pelo que o Tribunal **recomenda** que esta prática seja alterada, de

¹ Veja-se Portaria n.º 1799-A/2002 (2ª série), publicada no Diário da República, II série, n.º 280, de 4 de Dezembro de 2002.

forma a evitar um desfasamento tão significativo entre o final do exercício e a sua publicação (cfr. ponto 12.2.3);

3. O exercício de 2002 foi, pelas razões já referidas, um ano verdadeiramente atípico em termos de apresentação da CSS. Assim, para a elaboração desta Conta, o IGFSS procedeu ao apuramento dos montantes da receita cobrada e da despesa incorrida pelas instituições de segurança social que fazem parte do perímetro de consolidação subjacente à CSS (o qual integra, neste ano pela primeira vez, o IGFCSS e o FSS) através dos dados registados no novo “Sistema de Informação Financeira” (SIF), tendo como exercício inicial de referência o ano de 2002, sendo apenas considerados os organismos do Continente; no entanto, no que respeita ao IGFCSS, os referidos montantes não foram obtidos, ainda, por esta via, em virtude de incompatibilidades entre as aplicações em uso; igualmente, a CEO incluiu as instituições das RA, mas os valores respectivos que consolidam foram obtidos por via alternativa, sendo, em consequência, a execução orçamental considerada como provisória; finalmente, no que toca ao Balanço e DR, peças finais na contabilidade patrimonial, são excluídas as RA da Madeira e dos Açores (cfr. ponto 12.2.5).

3. Execução Orçamental

1. Em 2002, a execução orçamental, no que se refere à receita total apurada, incluindo o saldo orçamental transitado de 2001, foi de 99,6%, ficando as cobranças aquém do previsto em cerca de €81,1 milhões. Os principais desvios ocorridos entre o orçamentado e o realizado deveram-se, sobretudo, aos movimentos de capital, designadamente, às *receitas de capital*, (-) €25,1 milhões, e às *transferências de capital*, (-) €49,0 milhões, com execuções, respectivamente, de 99,1% e 30,8%, que se justifica por uma orçamentação por excesso no que respeita à rubrica “Empréstimos obtidos” (linhas de crédito relacionadas com o FSE) e quanto às transferências relativas ao PIDDAC provenientes do OE (cfr. ponto 12.3.1.1);
2. As receitas totais arrecadadas pelo sistema, em 2002, superaram os €17,9 mil milhões, representando, em cotejo com 2001, um acréscimo de €4,2 mil milhões, correspondente a uma variação relativa positiva de 31,0%, quando no período imediatamente antecedente esta se tinha situado nos 8,9%. Porém, há que ter em atenção que o crescimento registado se deveu, em grande medida, à evolução positiva das receitas de capital originadas pela integração no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFSS, que representou cerca de €2,8 mil milhões (caso tal não tivesse acontecido, o crescimento das receitas ter-se-ia ficado pelos 10,5%) (cfr. pontos 12.3.1.2 e 12.3.1.3);
3. Quanto à execução orçamental da despesa, em 2002, foi de 98,6%, reflexo de bem estimadas transferências correntes e de capital (grau de execução muito próximo de 100%) e de desfasamentos (que se podem considerar, atendendo à grandeza dos números em causa, relativamente ligeiros) nas despesas correntes e de capital, respectivamente, €172,7 milhões e €84,9 milhões (cfr. 12.3.2.1);
4. As despesas totais aumentaram, relativamente a 2001, cerca de €4,1 mil milhões, ou seja, cerca de 29,9%, em grande parte devido à junção das despesas de capital do IGFCSS/FEFSS no universo consolidado, já que, se estas não fossem assim consideradas, os gastos totais do sistema teriam crescido apenas 4,5% (de 2000 para 2001 tinham registado um aumento de 11,4%) (cfr. 12.3.2.2);
5. A estrutura das despesas correntes, responsáveis, em 2002, por cerca de 71% dos gastos totais do sistema (mesmo excluindo os subsídios à formação profissional, considerados, neste ano,



como sua componente), não apresentou, ao longo do quinquénio 1998/2002, alterações consideráveis, sendo, no entanto, de salientar o seguinte:

- ◇ Em 2002, as pensões mantiveram-se como a principal despesa do sistema (€8.432,6 milhões), tendo representado, ao longo do período, entre 68,6% e 69,2% do total das prestações sociais, sendo a evolução registada de 2001 para 2002 muito próxima da observada nos períodos antecedentes;
 - ◇ As despesas com acção social (€1.104,2 milhões, em 2002, incluindo cerca de €1,3 milhões de despesa realizada com “Subsídios de renda), onde se destacam as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação, têm evoluído a ritmo constante, passando de 7,4% do total das prestações sociais, em 1998, para 9,0% do total, em 2002;
 - ◇ Os subsídios de desemprego (€1.090,4 milhões, em 2002) que entre 1998 a 2001, tinham mantido uma posição relativa entre 7,8% e 7,9%, atingiram, em 2002, os 8,9%, o que significou um aumento do seu valor absoluto em cerca de €220,5 milhões, quando, nos períodos precedentes, os aumentos tinham rondado os €70,0 milhões;
 - ◇ O subsídio familiar a crianças e jovens e as prestações não especificadas cresceram sempre ao longo do período, apesar de a sua posição relativa no conjunto se manter inalterável; o subsídio de doença, por seu lado, apresenta uma clara tendência de decréscimo do seu peso relativo nas principais despesas correntes do sistema, baixando, progressivamente, de 5,3%, em 1998, para 3,8%, em 2002. Finalmente, o RMG, que atingiu o seu máximo em 1999 em termos da sua posição relativa no conjunto (3,0%), registou uma assinalável perda de peso situando-se, em 2002, nos 1,9% da despesa corrente efectuada;
 - ◇ Em 2002, as despesas com administração totalizaram €412,7 milhões, tendo crescido, de 2001 para 2002, €20,8 milhões (5,3%), quando no período imediatamente anterior tinham aumentado €71,6 milhões, isto é, 22,3% (sem o reflexo da introdução no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFESS, esse aumento teria sido de €17,4 milhões, ou seja 4,4%) (cfr. ponto 12.3.2.3.2).
6. O método subjacente ao apuramento dos saldos nos OSS e CSS tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, uma vez que os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos de execução do exercício anterior. Em 2002, este problema continuou a subsistir na medida em que como saldo inicial deste ano não foi utilizado o saldo final expresso na CSS/2001, mas também um saldo convencionado. Assim, face ao exposto, o TC reitera as suas **reservas** sobre o assunto. Por outro lado, em relação ao IGFCSS, constata-se que o saldo inscrito no OSS e CSS como inicial é, na verdade, apenas previsional, não se afigurando aceitável que um valor meramente previsional se tivesse mantido inalterável a nível de CSS e não tivesse sido adaptado à real execução orçamental, quando esta já era conhecida (cfr. ponto 12.3.3.1)
7. No quinquénio 1998/2002:
- ◇ Os saldos negativos entre as *receitas e despesas correntes* (com exclusão dos subsídios à formação profissional) assumiram um crescimento contínuo ao longo dos anos em referência (com valores entre os (-) 883,7, em 1998, e os (-) €2.725,5 milhões, em 2002), mas as transferências tendo por origem o OE complementaram as receitas do subsistema previdencial, no sentido da cobertura total ou parcial de outros subsistemas,

tendo, como resultante, *saldos correntes* positivos. No que se refere aos *movimentos de capital*, é de realçar o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS, mas também o da reclassificação das despesas com formação profissional, factos que não evitaram que os saldos de capital continuassem, em 2002, a assumir valores negativos (cfr. ponto 12.3.3.2);

- ◇ Considerando, conjuntamente, os *saldos correntes* e os *saldos de capital*, verifica-se que as CSS foram apresentando sempre, entre 1998 e 2002, saldos positivos, que se cifraram num máximo de €693,9 milhões obtidos em 2000 e num mínimo de €33,3 milhões registados em 2002 (cfr. ponto 12.3.3.2).
8. Quanto ao financiamento do sistema é possível extrair as seguintes conclusões (cfr. ponto 12.3.5.6):
- ◇ Foi dado cumprimento ao determinado no n.º 1, conjugado com o n.º 4, ambos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, que impunha o financiamento exclusivo por transferências do OE à protecção garantida no âmbito do subsistema de protecção social de cidadania;
 - ◇ Relativamente à transferência para capitalização de 2 pontos percentuais correspondentes às cotizações dos trabalhadores, previsto no artigo 13.º do supra referido Decreto-Lei e nos termos do n.º 1 do artigo 83.º da Lei de Bases, foi dado cumprimento ao disposto na referida legislação;
 - ◇ A transferência de €496,1 milhões do subsistema previdencial de repartição para o subsistema de protecção à família diminuiu o saldo do subsistema previdencial de repartição que seria, no final do exercício, como previsto no n.º 2 do artigo 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, transferido para o fundo de reserva para ser gerido em regime de capitalização.

4. Balanço e Demonstração de Resultados

1. As contas da SS relativas ao ano de 2002 foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir.

Acresce, além disso, que se verificou, em relação ao exercício de 2002, um conjunto de condicionantes, desenvolvidamente apresentadas no Volume II deste parecer, que potenciam as reservas que é legítimo formular sobre tais contas.

Tais condicionantes resultam de um conjunto de mudanças que confluíram nesse exercício e que afectaram significativamente a informação disponível, justificando que sobre grandes áreas das contas não seja possível emitir, mesmo, qualquer opinião. Espera-se, no entanto, que tais constrangimentos sejam ultrapassáveis nos exercícios seguintes, pois o Tribunal reconhece que o novo sistema de informação financeira reúne as condições para, uma vez implementado na sua totalidade, ultrapassar os constrangimentos verificados.

Não obstante o referido e sem prejuízo da **reserva geral** acabada de enunciar, sintetizam-se a seguir algumas das principais reservas específicas que se podem formular com referência às contas do exercício de 2002:

- a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – continuou, durante o exercício em causa, a não ser fiável, tendo-se verificado grandes dificuldades e atrasos na implementação do novo sistema,



ainda não completamente resolvidas, continuando a não existir uma Base Nacional de Contribuintes, completa e actualizada, que, designadamente, permita um controlo fiável das dívidas de contribuintes, em especial das nascidas posteriormente a 1 de Janeiro de 2002;

- b) O sistema de controlo interno é frágil, não assegurando a integridade de todas as operações, designadamente pela falta de nomeação de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS, também não se dispoñdo ainda dos relatórios de auditoria, mesmo preliminares, sobre as contas do exercício de 2002 de todas as quatro principais instituições da segurança social relativamente às quais o sistema tomou a iniciativa – muito útil e meritória – de fazer auditar as respectivas contas por uma empresa especialmente contratada para o efeito;
- c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que as mesmas continuam a pautar-se por uma grande opacidade, designadamente por não serem devidamente explicitados e justificados com o pormenor suficiente todos os ajustamentos e regularizações de consolidação, a que acresce o facto de:
 - ♦ o processo de consolidação se ter baseado, não nas contas finais das entidades incluídas no perímetro de consolidação, mas nos chamados balancetes “antes de apuramento de resultados”, o que não garante a fiabilidade dos valores consolidados, sendo disso exemplo as diferenças encontradas relativamente ao activo financeiro do IGFSS, com reflexo significativo no balanço e nas demonstrações de resultados consolidados;
 - ♦ não existir evidência de que a eliminação das transacções intra-entidades consolidantes tenha sido precedida de um processo completo de reconciliação de saldos entre as referidas entidades;
- d) Apesar de algumas melhorias pontuais, continua a verificar-se a ausência de uma base de dados actualizada relativa a bens do activo imobilizado, que permita a sua identificação, localização e verificação física, bem como a inexistência de uma política sistemática de conferência regular dos bens do imobilizado que salvaguarde adequadamente esses activos;
- e) Não existe informação suficiente que permita analisar com detalhe a evolução das contas de terceiros, em particular a referente à dívida de contribuintes, não se dispoñdo também de elementos que permitam avaliar a justeza das provisões constituídas para fazer face a desvalorização de activos e ou outros riscos ou responsabilidades.

Assim, o Tribunal, além de sugerir que sejam corrigidas as anomalias e insuficiências indicadas, **reitera a recomendação**, já anteriormente expendida, de que deveria ser adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuadas, sem excepção, bem como a elaboração de um “Manual de Consolidação” que integrasse todos os procedimentos seguidos.

2. Sem prejuízo das reservas anteriormente referidas, pode ainda concluir-se o seguinte:

- a) O aumento verificado no Activo (líquido), de 2001 para 2002, independentemente dos ajustamentos e das regularizações efectuadas nas contas do exercício, decorreu, exclusivamente, por força da integração do IGFSS/FEFSS no universo de consolidação do sistema, pois, caso tal não sucedesse, ter-se-ia mesmo verificado um decréscimo. No

que se refere ao Passivo, em cujo valor não tem qualquer expressão o IGFCSS/FEFSS, nota-se uma diminuição das responsabilidades do sistema perante terceiros em 54,4% (cerca de €427,6 milhões), que vem no mesmo sentido dos ajustamentos e regularizações ocasionadas pela introdução do novo plano de contas. Quanto aos Fundos Próprios registou-se um aumento paralelo ao do Activo, resultante da nova situação do IGFCSS/FEFSS perante o sistema (cfr. ponto 12.4.2);

- b) A estrutura do Activo, em 2002, reflecte a nova situação do IGFCSS/FEFSS, implicando, por um lado, a diluição da principal rubrica patrimonial de exercícios anteriores, as dívidas de terceiros a curto prazo que, em 2001, representavam 70,9% dos activos do sistema e, em 2002, se resumem a 30,9%, (€2.853,7 milhões), devido, essencialmente, à integração do valor contabilístico dos títulos negociáveis que faziam parte da carteira da referida instituição, rubrica essa que aumentou, por essa via, nas contas consolidadas, em cerca de €4.210,6 milhões. Por outro lado, é de salientar o efeito da nova política de provisões, em obediência aos princípios contabilísticos preconizados pelo POCISSSS, referentes às dívidas de terceiros de curto prazo e para investimentos financeiros, no valor, respectivamente, de €795,2 milhões e €8,9 milhões (cfr. ponto 12.4.2.1);
- c) O Passivo diminuiu de €786,3 milhões para €358,8 milhões, de 2001 para 2002, o que se deveu à conjugação dos seguintes factores: diminuição das dívidas a terceiros de curto prazo (cerca de €616,2 milhões), devido especialmente à redução do saldo de outros credores em cerca de €597,7 milhões; redução dos saldos das contas correntes de fornecedores, no valor de €16,2 milhões; aumento em €161,1 milhões no que se refere à conta “Acréscimos e diferimentos”, bem como ao efeito da nova política de provisões (€27,6 milhões), que contempla o registo de responsabilidades derivadas de riscos de natureza específica e provável, relacionados com eventuais indemnizações resultantes de acidentes de trabalho, indemnizações ou despesas de processos judiciais em curso (cfr. ponto 12.4.2.2);

5. Pensões de reforma

- 1. O montante total dos gastos afectos às pensões de reforma atingiu, em 2002, cerca de €8.432,6 milhões, o que, se comparado com as despesas da mesma natureza efectuadas no ano anterior, correspondeu a um acréscimo, em termos absolutos, de cerca de €704 milhões. A taxa de crescimento das despesas afectas às pensões de reforma registou, em 2002, ainda assim, um abrandamento (9,1%), já que, nos quatro primeiros anos do quinquénio considerado, se observaram crescimentos sucessivos desta taxa, tendo evoluído de 7,3% em 1997, para 10,3% em 2001 (cfr. ponto 12.5.1);
- 2. Aplicados os novos critérios impostos pelo diploma que aprova a nova LBSS, em vigor em 2002, verifica-se que o Subsistema Previdencial (SP) (que equivale, basicamente, ao anterior Regime Geral) absorveu cerca de 72,6% (€6.124,2 milhões), seguindo-se o Subsistema de Protecção Social e Cidadania (SPSC) com 22,9% (€1.930,3 milhões) e, finalmente, o Subsistema de Protecção à Família (SPF) que representou gastos na ordem dos 4,5%, ou seja, €378,1 milhões. Por outro lado, a desagregação por tipos de pensão permite verificar que os gastos se concentram, maioritariamente, ao nível da pensão de velhice, que consumiu cerca de 70,1% do total dos recursos financeiros canalizados para a área das pensões de reforma (€5.912,1 milhões), distribuindo-se o remanescente de forma quase homogénea entre a pensão de invalidez, 15% (€1.226,9 milhões), e a pensão de sobrevivência, 14,9% (€1.253,6 milhões) (cfr. ponto 12.5.1);



3. O total de pensionistas sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2002, os 2.564 milhares de indivíduos. Este incremento representou, em termos relativos, um aumento de 1,4% desta população, quando, em 2001, esse crescimento se tinha cifrado em 2%, o que revela um ligeiro desaceleramento da tendência verificada. A evolução registada deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 39 mil indivíduos, em 2002), visto que, no que concerne ao Regime não Contributivo, se verifica, analogamente à tendência registada nos últimos anos, um decréscimo do número dos seus beneficiários (cerca de 4 mil indivíduos) pelo que, na globalidade, se regista um saldo positivo de cerca de 35 mil beneficiários (cfr. ponto 12.5.1);
 4. Ao longo do período considerado, não se verificaram alterações significativas na evolução, quer do indicador extraído do confronto dos totais dos pensionistas e dos beneficiários activos, fixando-se este na ordem dos 1,9 activos para cada beneficiário a quem foi atribuída uma pensão, quer no relativo ao cotejo entre os pensionistas, exclusivamente afectos ao regime geral, onde se verificou, em 2002, um resultado de 1,96 (1,98 em 2001) activos por cada reformado pertencente a este regime (cfr. ponto 12.5.2);
 5. No triénio de 2000 a 2002, o grau de cobertura das receitas de contribuições relativamente às despesas com pensões denotam uma tendência decrescente, evoluindo de 1,25, em 2000, para 1,20, em 2002, o que leva a concluir, no estrito sentido desta extrapolação, que o sistema tem vindo a perder capacidade financeira. Aliás, se analisados os mesmos dados em termos da percentagem das contribuições que é canalizada para pagamento de pensões, verifica-se que, dos 79,9% registados em 2000, se passou para cerca de 83%, em 2002. Já no que respeita ao rácio resultante da confrontação do total das contribuições com as despesas afectas, apenas, a pensões do Regime Geral verificou-se, igualmente, uma quebra, registando-se uma evolução de 1,37, em 2000 e 2001, para 1,34, em 2002 (cfr. ponto 12.5.2).
6. *Subsídio familiar a crianças e jovens e subsídios de maternidade, paternidade e adopção*
1. O Subsídio Familiar a Crianças e Jovens ultrapassava, no total nacional, os €529 milhões em 2002, contra, apenas, cerca de €169 milhões dos subsídios de maternidade, paternidade e por adopção; regista-se, em qualquer dos casos, um crescimento regular ao longo dos três últimos anos, situado, em média, em 8,5%;
 2. As prestações em causa foram objecto de uma auditoria do Tribunal de Contas, a qual permitiu extrair, designadamente, as seguintes conclusões:
 - ◇ Em termos de sistema de informação, à data a que se reporta a auditoria (2003), continuavam a verificar-se os problemas decorrentes da desactualização e não integração das bases de dados existentes, que impossibilitavam, em grande parte dos casos, quanto aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, o cálculo automático das prestações devidas e a verificação informática de eventuais situações de sobreposição com outras prestações. Por outro lado, o número médio de dias decorrido entre a data da entrada do requerimento nos serviços e a do deferimento (ou data do processamento) dos mesmos variava, no tocante aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, entre 18,1 e 25,2 dias e, quanto ao subsídio familiar a crianças e jovens, entre 14,5 dias e 89,6 dias;
 - ◇ Verificou-se ainda, nomeadamente, que:
 - Não se envia qualquer declaração aos beneficiários, nem mesmo anual, sobre os valores processados;

- Não existe uniformidade sobre o período a que devem reportar-se as remunerações a ter em conta para efeitos de prova de rendimentos, que se baseia exclusivamente nos montantes declarados pelo beneficiário sem qualquer controlo ou validação posterior;
 - Não há possibilidade de verificar o valor da conta “Credores por prestações sociais em prescrição” relativamente às prestações de maternidade, paternidade e adopção por estas não estarem autonomizadas do subsídio de doença;
 - Os procedimentos adoptados conduzem ao tendencial crescimento dos saldos bancários nas contas dos CDSSS, o que se deve ao facto de o IGFSS proceder à transferência financeira do total das prestações processadas, independentemente do saldo anterior relativo a prestações processadas e não pagas, o que põe em causa a unidade de tesouraria na segurança social e uma gestão financeira global e integrada das respectivas verbas.
- ◇ O controlo interno instituído relativamente às prestações em causa mereceu a qualificação de fraco (cfr. ponto 12.6).

7. Acção Social

1. As despesas e transferências correntes nesta área registaram, no período considerado, um crescimento contínuo, atingindo, em 2002, aproximadamente os €1.103 milhões, correspondente a um aumento, relativamente ao ano antecedente, na ordem dos 10,8%, ou seja, um acréscimo de cerca de €107,2 milhões (de 2000 para 2001 o aumento relativo foi de 15,8%, o que correspondeu a um incremento absoluto de, aproximadamente, €135,6 milhões) (cfr. ponto 12.7.1);
2. As importâncias canalizadas para equipamentos sociais cifraram-se, em 2002, nos €20,6 milhões, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 65,8%, relativamente ao investimento homólogo realizado em 2001. No tocante a estes financiamentos, destaque para o surgimento, em 2002, de um novo programa destinado (entre outras finalidades), ao financiamento de equipamentos sociais – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) –, tendo, por esta via, sido aplicados cerca de €1,8 milhões, valor este que representou cerca de 8,9% do total das verbas encaminhadas para esta área (cfr. ponto 12.7.1);
3. As despesas com acção social mais expressivas dizem respeito aos subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação subscritos entre estas entidades e as instituições de segurança social, representando, em relação ao total dos gastos anuais, 69,6% em 2002 (€796,0 milhões). Se analisada a evolução relativa ocorrida de 2000 para 2001 e de 2001 para 2002, nota-se um ligeiro abrandamento do crescimento registado, já que, enquanto no primeiro período referido aumentaram cerca de €102,5 milhões, ou seja 17,2%, no segundo esse incremento ficou-se pelos €96,2 milhões, significando um aumento de 13,7% (cfr. ponto 12.7.2);
4. Relativamente aos subsídios a IPSS, se considerados, conjuntamente, os montantes dispendidos nas regiões do Norte, Centro e LVT, verifica-se que foram para elas direccionados cerca de 83,9% do total destes financiamentos: 30,2% na Região Centro, 28,9% na Região Norte e 24,8% na Região de LVT. Relativamente às áreas sociais, o volume de gastos é liderado pela “Infância e Juventude” com 47,6% do total das verbas, correspondente a €378,9 milhões, seguindo-se a “Terceira Idade” com 39,8%, €316,7 milhões, a “Invalidez e Reabilitação” que arrecadou 8,4% do total dos financiamentos, €67,2 milhões e, finalmente, a



“Família e Comunidade” com cerca de €33,2 milhões, ou seja, 4,2% dos gastos totais afectos a estes subsídios (cfr. ponto 12.7.3);

5. No que respeita ao controlo interno nas áreas dos acordos celebrados com IPSS salienta-se o facto de os protocolos celebrados entre a Segurança Social e as IPSS se fundarem basicamente, quanto às verbas a transferir, no número de utentes que cada estabelecimento se propõe apoiar multiplicado por um valor, superiormente fixado e para cujo cálculo relevam custos considerados inerentes à actividade, e ao qual acrescem, por vezes, outras compensações (v.g. remunerações de pessoal), o que torna necessário um controlo regular, pelas entidades sobre quem impende tal atribuição, de que aquelas metas são cumpridas ou que aquelas compensações correspondem a importâncias efectivamente pagas, sob pena de se poder, eventualmente, assistir a uma má utilização de dinheiros públicos, por via do sobrefinanciamento de instituições incumpridoras (cfr. ponto 12.7.4).

O Tribunal **recomenda** que os protocolos anuais celebrados com as Uniões sectoriais e que fixam as participações a transferir sejam objecto de publicitação em Diário da República e que o controlo regular sobre o seu cumprimento seja intensificado.

8. *Emprego e Formação Profissional*

1. Em 2002 verificou-se um acentuado crescimento da despesa com subsídio de desemprego, atingindo cerca de €799 milhões, mais €168,4 milhões que no ano anterior, representando, em termos relativos, um incremento de 24,7%, o que revela uma aceleração do pendor de crescimento que se verifica desde 1998. Por sua vez, o subsídio social de desemprego revela, com excepção do período 1999/2000 em que denotou um ligeiro decréscimo, uma continuada subida, atingindo, em 2002, €278,1 milhões, o que, relativamente a 2001, corresponde a um aumento de 19,7%. A tendência de crescimento verificada no subsídio de desemprego reflecte a evolução geral do número de desempregados que, de acordo com os números publicados pelo Banco de Portugal, aumentou, em 2002, cerca de 26,3% (cfr. ponto 12.8.1.1);
2. O número de beneficiários de subsídio de desemprego é claramente crescente no período em análise, verificando-se um aumento, de 2001 para 2002, de cerca de 12,1%, indicador que diverge da taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (26,7%) indiciando, assim, um aumento do valor médio de subsídio por beneficiário. Quanto ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde pontifica o subsídio inicial, verificou-se, no mesmo período, um aumento de 6,5%, quando no período imediatamente antecedente se tinha verificado um decréscimo; por outro lado, o referido aumento não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (+ 19,7%), indicando, também neste tipo de subsídio, um acréscimo no valor médio por beneficiário (cfr. ponto 12.8.1.1);
3. O relevo financeiro cada vez maior que vêm assumindo as despesas relacionadas com as prestações de desemprego, embora justificadas pelo aumento deste flagelo, leva a que o Tribunal **recomende** que se melhore a sua eficácia enquanto sistema de suporte financeiro para indivíduos que estão desempregados mas que procuram activamente um novo emprego, já que os números disponíveis revelam que uma parcela significativa destes beneficiários auferem prestações de desemprego estando inactivos, ou seja, não procurando activamente trabalho (cfr. ponto 12.8.1.1);
- 4.– O número de requerimentos entrados no conjunto dos dois tipos de subsídios denota, no período 2001/02, um crescimento, cerca de 14,9%, verificando-se uma maior procura no subsídio de desemprego (+ 19,4%), enquanto que, relativamente ao subsídio social de

desemprego, se verificou, no mesmo período, um aumento de 7,6% (no período antecedente tinha registado um decréscimo de 0,9%) (cfr. ponto 12.8.1.2);

5. Em 2002, os tempos médios de processamento deslizarão acentuadamente tendo, quer quanto ao subsídio de desemprego, quer relativamente ao subsídio social de desemprego, praticamente duplicado. No que se refere ao primeiro, o tempo médio de processamento agravou-se de 87 dias em Janeiro para 102 dias em Dezembro, tendo atingido um pico de 123 dias em Setembro. Quanto ao segundo, registou-se uma evolução paralela à referida anteriormente, embora partindo de um tempo relativamente superior em Janeiro (96 dias) para um valor igual em Dezembro (102 dias), mas com um máximo de 111 dias em Setembro, pelo que o Tribunal **recomenda** que, sem prejuízo do controlo da atribuição desta prestação, o tempo médio de processamento seja encurtado (cfr. ponto 12.8.1.5);
6. Em relação aos apoios ao emprego e formação profissional importa sublinhar que o reflexo financeiro geral destas políticas tem vindo a ser crescente no período em análise, passando de €948,4 milhões, em 2000, para €1.433,2 milhões, em 2002, facto que se deveu, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional, essencialmente, aos financiamentos comunitários através do FSE. Por outro lado, as transferências do OSS mantiveram um crescimento regular no triénio 2000/02, passando de €598,2 milhões, em 2000, para €631,7 milhões, em 2002, enquanto a componente nacional de financiamento da política de formação profissional que, usualmente, era de montante superior à componente externa, deixou de o ser em 2002, tendo, neste ano, esta última parte representado cerca de €801,5 milhões, o que correspondeu a um crescimento, relativamente a 2001, de 76,9%, ou seja, um incremento absoluto de €348,3 milhões (cfr. ponto 12.8.2);
7. O sistema pratica outras formas de apoio ao emprego, como sejam as reformas antecipadas e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego, como a redução permanente de contribuições, sendo este um dos domínios onde o sistema de informação existente carece de aperfeiçoamento – a estimativa de perda de receita (€102,8 milhões), efectuada pelo IGFSS e utilizada como referência para se conhecer a dimensão financeira desta política, não é coincidente com a fornecida pelo IIES (€185,7 milhões) –, facto que tem suscitado, em anteriores Pareceres, a **recomendação**, que se reitera, no sentido de ser melhorada a estimativa da receita cessante, que deve ser desagregada pelos regimes legais que a suportam e devidamente fundamentada (cfr. ponto 12.8.2);
8. A utilização de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE, embora tenha permitido limitar o valor das utilizações das linhas de crédito obtidas junto da CGD e, conseqüentemente, diminuir os encargos bancários suportados pelo IGFSE/OE, não possibilitou que o IGFSS rentabilizasse as referidas verbas, através de possíveis aplicações financeiras, lesando-se financeiramente o subsector segurança social (cfr. ponto 12.8.3.2).

9. *Rendimento Mínimo Garantido*

1. Nos cerca de sete anos de vigência desta medida, considerando os valores acumulados da despesa até ao final do ano 2002, verifica-se que foram despendidos cerca de €1.269,7 milhões, sendo que 58,6% desse montante respeita ao último triénio. No período considerado, verificou-se um forte crescimento anual das despesas até 1999, ano em que se atingiu o montante máximo de gastos, cerca de €277,4 milhões, registando-se, a partir daí, decréscimos ligeiros da despesa, fixada, em 2002, em aproximadamente €233,6 milhões. Os decréscimos na despesa que se têm vindo a notar ao longo dos últimos três anos revelam que a medida entrou numa fase de maturidade, patenteada, designadamente, ao nível da análise dos novos requerimentos que entraram no sistema e, particularmente, no que respeita ao



- acompanhamento e mais exigente avaliação da evolução económico-social das famílias beneficiárias (cfr. ponto 12.9.1).
2. O montante de pagamentos indevidos, considerando apenas as regiões do Continente, cifrou-se em cerca de €16,3 milhões, o que representou 7,1% face ao valor total dispendido com estas prestações (efectuada uma estimativa para os gastos relacionados com outros apoios e serviços administrativos e calculada, em conformidade, a percentagem de pagamentos indevidos em relação ao total das prestações, chegou-se ao resultado de 8,3%). A taxa de recuperação de prestações indevidamente pagas no continente fixou-se nos 68,2%, correspondendo ao recobro de aproximadamente €11,1 milhões. Feita uma análise ao nível de cada uma das regiões, verifica-se que foi a de LVT que mais se destacou no cumprimento deste desiderato, cerca de 101,3% mais que duplicando a taxa alcançada no período anterior. Em sentido oposto situa-se a Região do Algarve com uma taxa de recuperação muito abaixo do razoável (0,2%), significando que, dos cerca de €170 mil que consubstanciam pagamentos indevidos, apenas se procedeu à recuperação de pouco mais de €400. Esta ocorrência, como aliás se sublinhou no anterior Parecer, justifica, por parte do Tribunal, a **recomendação** de que, relativamente ao CDSSS de Faro, sejam apuradas as causas que lhe estão subjacentes e corrigidas eventuais disfunções que venham a ser detectadas no apuramento e recobro de pagamentos indevidos de prestações de RMG (cfr. ponto 12.9.4);
 3. Relativamente à execução processual observou-se que o ritmo de entrada de novos processos voltou, em 2002, a decrescer, fixando-se nos 48.423, o que reflecte uma quebra, relativamente ao observado em 2001, na ordem dos 11%. Considerando o total acumulado desde 1996 até ao final do ano em análise, verifica-se a entrada no sistema de 506.798 processos, dos quais 479.657 foram avaliados até Dezembro de 2002, traduzindo uma taxa de avaliação de 94,6%. Por outro lado, o nível de eficiência registado na avaliação dos processos entrados continua em crescendo, à semelhança, aliás, do que se tem vindo a verificar em anos anteriores, contribuindo para tal o desempenho do conjunto das regiões do país com destaque para o Alentejo, LVT e Norte cujo peso dos processos por avaliar se situa aquém dos 5%. Por outro lado, ao longo dos últimos anos parece ter havido um maior rigor na análise dos processos e respeito pelas normas de acesso à medida, já que se verificou uma subida continuada da taxa de indeferimento, atingindo-se, em 2002, os 40,5%, ou seja, 1,5% acima do registado dois anos antes (cfr. ponto 12.9.5.1);
 4. A taxa de cessação aumentou, em 2002, para os 61,6%, parecendo evidenciar que, por parte dos serviços competentes, tem existido um reforço do acompanhamento e cuidado na análise da evolução das realidades das famílias beneficiárias e, paralelamente, uma cada vez mais oportuna actuação na reavaliação dos respectivos processos. Analisando esta realidade por regiões, verifica-se que é no Alentejo (66,7%) e no Centro (65,8%) onde se registam as mais altas taxas de cessação, enquanto que as mais baixas se localizam no Algarve e RA dos Açores com, respectivamente, 56,4% e 57,7%. Dos 160.746 processos cessados até ao final de 2002 (não considerando os relativos à RA da Madeira), 100.823 foram-no por motivo de alteração de rendimentos, correspondendo, em termos relativos, a cerca de 62,7% do total das cessações ocorridas, por outro lado, o não cumprimento dos acordos de inserção subscritos revela-se como a segunda causa de cessação com cerca de 11,5% do total das ocorrências, seguindo-se a não subscrição do referido acordo com 7,9% (cfr. ponto 12.9.5.1 e 12.9.5.1.1);
 5. A área de inserção com maior adesão continua a ser a relativa à Acção Social, com cerca de 34% do total de acordos celebrados, seguindo-se a Saúde com 23,6%, enquanto a área referente à Formação Profissional se fixa no patamar mais baixo de aderência, com apenas 2,7% das contratualizações. O panorama descrito relativo à subscrição de acordos parece

indiciar que, perante um cenário de reprodução geracional da pobreza em que vive a maioria dos beneficiários desta medida, a estratégia adoptada passa, antes de mais, por um investimento na qualificação pessoal e na promoção de um mínimo de bem-estar físico e mental dos beneficiários – o Apoio Psicossocial representa cerca de 67% do total dos programas de acção social subscritos –, designadamente, no que concerne à promoção e desenvolvimento das suas competências relacionais e administração de cuidados de saúde básicos, antes de se avançar para a formação e qualificação profissional que, só num estágio ulterior, poderá contribuir para solidificar a sua inserção social e profissional (cfr. ponto 12.9.5.2);

6. Cerca de 69% da titularidade da prestação é pertença de mulheres, revelando este fenómeno dois aspectos fundamentais: por um lado, que é, tradicionalmente, a população feminina a mais afectada pelas situações de vulnerabilidade económica e, por outro, a que apresenta maior iniciativa no que respeita à mobilização de esforços para aceder às prestações a que legalmente tem direito (cfr. ponto 12.9.5.3.1);
7. Das 105.520 famílias consideradas, cerca de 29,3%, ou seja 30.936, sobrevivem, exclusivamente, dos rendimentos provenientes das prestações do RMG. Considerando esta realidade ao nível de cada uma das regiões do país, observa-se que é na região de LVT onde se concentram, em termos relativos, o maior número de famílias totalmente dependentes destes rendimentos, cerca de 35%, enquanto as economicamente mais autónomas são as residentes nos Açores, onde apenas 16,7% das famílias não possuem qualquer outro tipo de rendimento (cfr. ponto 12.9.5.3.3).

10. Património Financeiro e Imobiliário do IGFCSS

1. Em 2002, os fundos próprios do IGFCSS atingiram os €4.717,6 milhões, crescendo cerca de €919 milhões comparativamente ao registado em 2001, o que corresponde a um acréscimo relativo de 24,2%. Este crescimento é explicado, numa parte considerável, pelas transferências efectuadas pelo IGFSS, em 2002, €812,6 milhões, que representaram 88,5% da variação verificada, havendo ainda a destacar, relativamente aos incrementos ocorridos no decorrer deste exercício, a contribuição dos rendimentos auferidos, responsáveis por cerca de 16,3% da variação (€149,4 milhões) e dos juros corridos, 2,1% (€19,4 milhões); por outro lado, relativamente às variações negativas verificadas, destaca-se a desvalorização ocorrida no segmento accionista, cifrada em cerca de €68,5 milhões, que se traduziu num contributo negativo para os fundos próprios do IGFCSS na ordem dos 7,5%. Os RLE atingiram, no ano em análise, cerca de €106,4 milhões, denotando, relativamente ao ano transacto, um decréscimo de cerca de €3 milhões, o que significou, em termos relativos, um declínio de 2,7% (cfr. ponto 12.10.1);
2. As taxas de cobertura, evidenciadas, quer pelo rácio CP/RG, quer pelo CP/Total das Pensões, registaram, no triénio, uma progressão positiva significativa, tendo passado, respectivamente, de 48,4% e 44,1%, em 2000, para 62,0% e 55,9%, em 2002. Estes indicadores revelam que, considerando isoladamente as pensões do Regime Geral, os capitais próprios do FEFSS estavam em condições de assegurar, em 2002, cerca de 7,5 meses de pagamento de pensões, descendo esta taxa de cobertura para cerca de 6,7 meses se se considerar os gastos totais respeitantes ao conjunto dos regimes. Estas taxas de cobertura denotam, relativamente ao ano anterior, o crescimento de, aproximadamente, um mês em cada um dos rácios considerados, revelando uma tendência que, a médio/longo prazo, se afigura poder convergir para o cumprimento dos objectivos traçados de cobertura das despesas com pensões, por um período mínimo de dois anos (cfr. ponto 12.10.1);



3. Foi transferido para o FEFSS, para integrar a classe de activos designada de “reserva estratégica” um lote de 21.267.542 acções “Portugal Telecom, SGPS, SA” às quais atribuiu o valor de €216.029.369,22, para cumprimento do determinado na Lei de Orçamento de Estado para 2001. Entretanto, em 31/12/2002 e segundo o IGFCSS, aplicado o normativo de valorimetria em vigor para os activos do FEFSS, apurou-se, a partir da cotação mínima das referidas acções observada nesse dia na Euronext Lisboa – €6,35 –, o valor de €135.048.891,7, registando-se, assim, uma perda para o subsector Segurança Social, no valor de €80.980.477,52 (contabilizada directamente em “Reservas”). Reitera-se, portanto, a conclusão do Parecer anterior de que se está perante uma perda que, não sendo assumida pelo Estado, só não se concretizará para a Segurança Social se houver, no futuro, uma inflexão da evolução recente desses títulos e que seja suficiente para a cobrir (cfr. ponto 12.10.1);
4. A aplicação em valores mobiliários atingiu, em 2002, cerca de €4.467 milhões, crescendo, face ao ocorrido em 2001, 23,1%, ou seja, aproximadamente €838,9 milhões. Na composição da carteira, para além da inclusão da reserva estratégica (que passou a constituir 3% do total das aplicações em valores mobiliários), destaque para o acentuado decréscimo registado nos fundos de investimento, cifrado em cerca de €175,2 milhões, passando de um peso relativo de 7,1% do total das aplicações, em 2001, para 1,8%, em 2002, enquanto, no mesmo período, as acções perdiam mais de 2% (cerca de €31,2 milhões). Por outro lado, registaram-se reforços nos títulos da dívida pública (0,2%) e nas obrigações (cerca de 4%). A rendibilidade dos activos financeiros que compõem o fundo tem registado um continuado decréscimo. Fruto de uma conjuntura económica conturbada, o ano de 2002 não fugiu a essa regra, atingindo-se, a preços de mercado, a taxa de 2,51% (cfr. ponto 12.10.1).

SÍNTESE CONCLUSIVA

Através da análise das peças contabilísticas e demais documentos de suporte relativos às receitas e despesas orçamentais, incluindo as despesas decorrentes da execução global do PIDDAC, à aplicação do produto dos empréstimos públicos e às operações de tesouraria, a que se procedeu no âmbito da emissão do presente Parecer, designadamente nos capítulos II, III, IV, V, VI e VIII, verificou-se que persistem práticas de desorçamentação¹, deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas² e desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes³, assinaladas em pareceres anteriores.

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

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

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

¹ Cfr. Cap. III.1, V.1, VI.3, VI.4 e VII.1 do presente Volume.

² Cfr. Cap. II.2 a II.7, III.1, III.2, IV.1 e VI.4.

³ Cfr. Cap. II.8, II.9, III.4, III.5, VI.4, VII.2, VIII.2, VIII.6 a VIII.8, X.1 e X.2.

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

Quanto ao Subsector Segurança Social, as contas relativas ao ano de 2002 foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir. As condicionantes verificadas resultam de um conjunto de mudanças que confluíram neste exercício e que afectaram significativamente a informação disponível, justificando que sobre grandes áreas das contas não seja possível emitir, mesmo, qualquer opinião.

Deste modo, a análise efectuada sobre a respectiva Conta Consolidada, documentos anexos e informações supervenientes, teve como resultante uma posição de reserva relativamente aos resultados da execução orçamental e à imagem verdadeira e apropriada de que as demonstrações financeiras se deveriam revestir¹.

Futuramente, a repetição desta situação poderá implicar a não emissão de parecer pelo Tribunal de Contas, na parte respeitante à Conta da Segurança Social.

No tocante à execução orçamental, o Tribunal entende dever salientar, mais uma vez, os elevados montantes por cobrar que têm vindo a atingir as receitas de impostos.

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

¹ Cfr. Cap. XII.4.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 30 de Junho de 2004

Alfredo José de Sousa, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

José de Castro de Mira Mendes

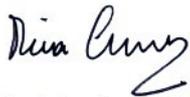
Adelino Ribeiro Gonçalves



Carlos Manuel Botelho Moreno



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



António José Avérous Mira Crespo



Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



José Luís Pinto Almeida



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



Manuel Roberto Mota Botelho



Tribunal de Contas



Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

FUI PRESENTE,



(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)