



*CAPÍTULO V*

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





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

### 5.1 – Considerações gerais

#### 5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados do Estado (serviços simples ou com autonomia administrativa), totalizaram, em 2002, o montante de €1.480,4 milhões (mais €155,6 milhões do que no ano anterior).

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

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

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

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

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

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

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

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	Estrutura
Empresas públicas (*)	235 443 599	-	154 060 652	389 504 251	26,3
Empresas privadas	24 552 939	-	10 728 277	35 281 216	2,4
Instituições monetárias públicas (*)	257 706 552	-	-	257 706 552	17,4
Instituições monetárias privadas	256 468 148	-	-	256 468 148	17,3
Famílias/Empresas individuais	267 390	-	-	267 390	...
Instituições Particulares	-	430 575 347	32 284 206	462 859 553	31,3
Famílias/Particulares	-	78 307 468	-	78 307 468	5,3
<b>Total</b>	<b>774 438 628</b>	<b>508 882 815</b>	<b>197 073 135</b>	<b>1 480 394 579</b>	<b>100,0</b>
<b>Estrutura</b>	<b>52,3</b>	<b>34,4</b>	<b>13,3</b>	<b>100,0</b>	

(\*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – Subsídios ascenderam a €774,4 milhões (52,3% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como *subsídios*, €514,2 milhões (66,4%) respeita a “instituições de crédito (públicas e privadas)” e refere-se a bonificação de juros (€507,5 milhões, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (€6,7 milhões).

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

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

(em euros)

Ministérios	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	8 452 337	1,1	16 793 018	3,3	3 632 004	1,8
Finanças	756 435 691	97,7	62 731 161	12,3	-	-
Defesa Nacional	-	-	8 344 974	1,6	-	-
Negócios Estrangeiros	-	-	305 229	0,1	-	-
Administração Interna	-	-	8 343 274	1,6	3 605 422	1,8
Justiça	-	-	1 316 171	0,3	-	-
Economia	-	-	114 206	...	1 037 500	0,5
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1 988 402	0,3	4 977 534	1,0	1 105 136	0,6
Educação	-	-	368 510 701	72,4	688 764	0,3
Ciência e do Ensino Superior	-	-	7 832 334	1,5	-	-
Cultura	7 562 198	1,0	21 671 978	4,3	1 932 142	1,0
Saúde	-	-	40 017	0,0	-	-
Segurança Social e do Trabalho	-	-	7 173 481	1,4	47 920	...
Obras Públicas, Transportes e Habitação	-	-	58 846	...	160 342 857	81,4
Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente	-	-	669 891	0,1	24 681 390	12,5
<b>Total</b>	<b>774 438 628</b>	<b>100,0</b>	<b>508 882 815</b>	<b>100,0</b>	<b>197 073 135</b>	<b>100,0</b>

Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 97,7% dos *subsídios* (€756,4 milhões), montante respeitante às referidas bonificações de juros e a compensação de juros, bem como a *subsídios* concedidos a “empresas públicas” de vários sectores (€231,0 milhões) e a “empresas privadas” (€11,3 milhões). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap.º 60 – “Despesas Excepcionais” do orçamento do Ministério das Finanças.



## Tribunal de Contas

---

No total dos *subsídios*, os Encargos Gerais da Nação representam 1,1% (€8,5 milhões), que resultam dos apoios concedidos essencialmente pelo Instituto da Comunicação Social relativos ao porte pago (€6,2 milhões) e outros incentivos à comunicação social (€2,3 milhões).

Relativamente ao Ministério da Cultura, os *subsídios* pagos totalizam €7,6 milhões (1,0% do total) e respeitam essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes e do Espectáculo (€7,3 milhões) e pelo Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (€269,0 milhares).

Como evidencia o quadro anterior, os *subsídios* pagos por conta do orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas totalizaram €2,0 milhões, destinando-se essencialmente a “empresas privadas” (€1.976,7 milhares), tendo sido concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito dos programas “Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca” (€1.447,1 milhares), “Desenvolvimento da Aquicultura” (€489,3 milhares) e outros (€40,3 milhares).

Relativamente às *transferências correntes* destaca-se o Ministério da Educação, totalizando €368,5 milhões (72,4%), montante que respeita maioritariamente a transferências efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (€360,9 milhões) essencialmente para instituições do ensino particular e cooperativo (€310,7 milhões) e para o apoio sócio-educativo (€49,8 milhões). Destaca-se também o Ministério das Finanças com €62,7 milhões, dos quais €52,3 milhões respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, 81,4% do valor total respeita ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (€160,3 milhões), correspondendo €152,1 milhões a *transferências para empresas públicas* e €8,2 milhões a *transferências para empresas privadas*. Estes apoios foram pagos através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (€149,8 milhões) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (10,5 milhões de contos), maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos ao sector dos transportes.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a “empresas” e “instituições de crédito”, respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – *Subsídios* e 08 – *Transferências de capital*, que ascenderam a €939,2 milhões<sup>1</sup>.

---

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

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

(em euros)

<b>A – Empresas públicas (*)</b>	<b>389 504 251</b>	<b>C – Empresas Privadas</b>	<b>35 281 216</b>
<b>05 – Subsídios</b>	<b>235 443 599</b>	<b>05 – Subsídios</b>	<b>24 552 939</b>
<b>Encargos Gerais da Nação</b>		<b>Encargos Gerais da Nação</b>	
ICS – Porte pago	4 393 478	4 393 478	
<b>Ministério das Finanças</b>		<b>Ministério das Finanças</b>	
Comunicação social	104 351 575	ICS – Apoios à Comunicação Social	2 269 458
Transportes aéreos	34 410 969	ICS – Porte pago	1 758 556
Transportes rodoviários	23 892 679	ICS – Comissão Nac. Descobrim. Portugueses	15 881
Transportes ferroviários	31 611 326	ICS – Observatório da Comunicação Social	14 964
Siderurgia e carvão – CECA	19 322 352		4 058 859
Construção naval	11 645 991	<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	
Transportes marítimos e fluviais	5 729 416	Construção naval	345 983
	230 964 308	Outros não discriminados na CGE	10 950 700
<b>Ministério da Cultura</b>			11 296 683
IPAE – Inst. Port. Das Artes do Espectáculo	74 820	74 820	
<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>		<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	
DGPA – Prom. divulg. acções relativas à pesca	10 994	10 994	
		DGPA – Apoio à melh. qual. e valor. prod. pesca	1 447 117
<b>08 – Transferências de capital</b>	<b>154 060 652</b>	DGPA – Desenvolvimento da aquicultura	489 337
<b>Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação</b>		DGPA – Outros programas	40 254
GEP – Rede ferroviária e material circulante	83 903 697		1 976 708
GEP – Metro de Lisboa	35 132 400	<b>Ministério da Cultura</b>	
GEP – Metro do Porto	17 740 017	IPAE – Inst. Port. das Artes do Espectáculo	6 951 736
GEP – Infraestruturas marítimo-portuárias	7 274 819	IPLB – Inst. Port. do Livro e das Bibliotecas	268 953
GEP – Renovação da frota	3 317 000		7 220 689
GEP – Metropolitano ligeiro do Mondego	1 800 407	<b>08 – Transferências de capital</b>	<b>10 728 277</b>
DGTT – Melhor. qual. e seg. sist. transp. públic.	1 721 689	<b>Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação</b>	
DGTT – Estudo/Desenv. sistema transportes	559 483	DGTT – Reduç impacto amb. transp. pub. rodov.	5 758 477
GEP – Multimodalidade	416 195	DGTT – Melhoria qual. e seg. sist. transp. públic.	881 215
GEP – Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril	250 000	DGTT – Estudo/Desenv. sistema transportes	58 085
DGTT – Red. impacto amb. transp. pub. rodov.	11 873	DGTT – outros não discriminados	1 517 500
	152 127 580		8 215 276
<b>Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente</b>		<b>Ministério da Cultura</b>	
INR – Apoio constr. sist. intermunic. gest. resíduos	862 063	IPAE – Descentr. artes espectáculo	1 580 464
DGA – Apoio à sustent. ambiental activ. econom.	796 317		1 580 464
	1 658 380	<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	
<b>Ministério da Cultura</b>		DGPA – Racionalização da explora. pesqueira	646 347
Gabinete do Ministro da Cultura - Casa da Música	249 399	249 399	
<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>		DGPA – Desenvolvimento da aquicultura	132 061
DGPA – Apoio à melh. qual. e valor. prod. pesca	25 293	25 293	
		DGPA – Mobilidade profissional	83 370
		DGPA – Apoio à melh. qual. e valor. prod. pesca	70 759
			932 537
<b>B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.</b>	<b>257 706 552</b>	<b>D – Empresas Individuais</b>	<b>267 390</b>
<b>05 – Subsídios</b>	<b>257 706 552</b>	<b>05 – Subsídios</b>	<b>267 390</b>
<b>Ministério das Finanças</b>		<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	
Bonificação de juros	251 520 680	DRABL – Valorização de empresas leiteiras	701
Habitação própria	250 306 024		701
Outras bonificações	1 214 656	<b>Ministério da Cultura</b>	
Compensação de juros	6 185 872	IPAE – Diversos	266 689
	257 706 552		266 689
<b>TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)</b>	<b>647 210 803</b>	<b>E – Inst. Monetárias Privadas</b>	<b>256 468 148</b>
		<b>05 – Subsídios</b>	<b>256 468 148</b>
<b>Ministério das Finanças</b>		<b>Ministério das Finanças</b>	
Bonificação de juros	251 520 680	Bonificação de juros	255 986 776
Habitação própria	250 306 024	Habitação própria	255 055 352
Outras bonificações	1 214 656	Outras bonificações	931 424
Compensação de juros	6 185 872	Compensação de juros	481 372
	257 706 552		256 468 148
<b>TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Privadas)</b>	<b>292 016 754</b>		

(\*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Relativamente às *transferências correntes e de capital*, para “instituições particulares” e “famílias/particulares”, que totalizaram €541,2 milhões, resumem-se no quadro seguinte os valores mais significativos especificados na Conta:



# Tribunal de Contas

## Quadro V.4 – Apoios directos do Estado a “instituições particulares” e a “famílias/particulares”

04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital
<b>Ministério da Educação</b>	
<b>€368,51 milhões</b> Direcções Regionais de Educação: € 360,86 milhões Gabinete do Ministro: € 2,37 milhões Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos: € 1,91 milhões Departamentos do Ensino Básico e Secundário: € 1,96 milhões	
<b>Ministério das Finanças</b>	
<b>€62,73 milhões</b> Direcção-Geral do Tesouro (IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem): € 52,34 milhões Secretaria-Geral (indenizações ao abrigo do D.L. n.º 74/70, de 2 de Março): € 10,36 milhões	
<b>Ministério da Cultura</b>	
<b>€21,67 milhões</b> Instituto Português das Artes do Espectáculo: € 9,34 milhões Gabinete do Ministro: € 10,47 milhões, dos quais € 8,48 milhões se destinaram à Fundação do Centro Cultural de Belém Instituto Português de Arqueologia: € 0,61 milhões	
<b>Encargos Gerais da Nação</b>	
<b>€16,79 milhões</b> Instituto Português da Juventude: € 15,53 milhões Instituto do Consumidor: € 0,49 milhões	<b>€3,63 milhões</b> Despendidos pelo Instituto Português da Juventude, dos quais € 2,15 milhões no Programa IPJ-Pousadas da Juventude e € 0,95 milhões no Programa Apoio a Infraestruturas e Equipamentos das Associações Juvenis
<b>Ministério da Defesa Nacional</b>	
<b>€8,34 milhões</b> € 5,31 milhões respeitantes à orgânica Gabinete dos Membros do Governo (sendo € 1,77 milhões afectos à Lei de Programação Militar) € 2,94 milhões referentes à orgânica Exército/Comando de Logística – Finanças	
<b>Ministério da Administração Interna</b>	
<b>€8,34 milhões</b> Apoios concedidos pelos Governos Cívicos: € 4,97 milhões Guarda Nacional Republicana: € 1,52 milhões Secretaria-Geral: € 0,94 milhões	<b>€3,61 milhões</b> € 2,21 milhões despendidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações (Programa GEPI-Instalações para Bombeiros) € 1,39 milhões despendidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa
<b>Ministério da Ciência e do Ensino Superior</b>	
<b>€7,83 milhões</b> Dos quais € 7,33 milhões despendidos pelo Direcção-Geral do Ensino Superior (dos quais € 7,04 milhões relativos a apoios ao ensino sup.)	
<b>Ministério da Segurança Social e do Trabalho</b>	
<b>€7,17 milhões</b> Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho: € 4,01 milhões Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência: € 2,96 milhões	
<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	
<b>€4,98 milhões</b> Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (Iniciativa LEADER +): € 2,31 milhões Instituto de Investigação das Pescas e do Mar: € 0,7 milhões Gabinete do Ministro: € 0,62 milhões	
<b>Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente</b>	
<b>€23,02 milhões</b> Dos quais € 17,55 milhões despendidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (Programa DGAL-Equipamento Associat. e Relig.) € 5,25 milhões despendidos pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Programa DGOTDU - Requalificação Urbana)	

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) cujos resumos das “contas de gerência” constam em anexo à Conta, os apoios pagos em 2002 totalizaram €2.727,6 milhões (menos €263,1 milhões que no ano anterior), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais<sup>1</sup>. Note-se, no entanto, que se têm verificado situações de classificações económicas incorrectas nas contas dos SFA.

**Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos, por sectores institucionais**

(em euros)

Rubricas de Classificação Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (*)	2 820 375	-	42 598 487	45 418 862	1,7
Empresas privadas	336 500 545	-	668 438 723	1 004 939 268	36,8
Instituições monetárias públicas (*)	226 311	-	-	226 311	...
Instituições monetárias privadas	142 675	-	-	142 675	...
Empresas de seguros privadas	1 232 842	-	-	1 232 842	...
Famílias/Empresas individuais	437 173 538	-	3 602 948	440 776 486	16,2
Instituições Particulares	-	439 893 702	138 081 606	577 975 308	21,2
Famílias/Particulares	-	459 570 134	197 297 784	656 867 918	24,1
<b>Total</b>	<b>778 096 286</b>	<b>899 463 836</b>	<b>1 050 019 548</b>	<b>2 727 579 670</b>	<b>100,0</b>
<b>Estrutura</b>	<b>28,5</b>	<b>33,0</b>	<b>38,5</b>	<b>100,0</b>	

(\*) públicas, equiparadas ou participadas.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapa 3.12 – “Despesas globais dos SFA segundo a classificação económica”

Os apoios concedidos pelos SFA foram financiados por:

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

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada SFA, de acordo com as suas “contas de gerência” remetidas à DGO<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam €4.990.714.423, destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

<sup>2</sup> Os extractos dessas “contas de gerência” constam do volume II da CGE.





# Tribunal de Contas

**Quadro V.6 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos**

(em euros)

Ministério/Serviços e Fundos Autónomos	05 – Subsídios		04 – Transferências Correntes		08 – Transferências de Capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Encargos Gerais da Nação</b>	–	–	<b>37 557 743</b>	<b>4,2</b>	<b>16 724 884</b>	<b>1,6</b>	<b>54 282 627</b>	<b>2,0</b>
Centro de Estudos e Formação Desportiva	–	–	743 150	0,1	–	–	743 150	...
Complexo de Apoio as Actividades Desportivas	–	–	379 264	...	–	–	379 264	...
Instituto Antonio Sérgio do Sector Cooperativo	–	–	130 982	...	–	–	130 982	...
Instituto Nacional do Desporto	–	–	36 299 348	4,0	16 710 103	1,6	53 009 451	1,9
Outros	–	–	4 999	...	14 781	...	19 780	...
<b>Finanças</b>	–	–	<b>66 293 333</b>	<b>7,4</b>	<b>7 500 000</b>	<b>0,7</b>	<b>73 793 333</b>	<b>2,7</b>
Direcção Geral do Desenvolvimento Regional	–	–	–	–	7 500 000	0,7	7 500 000	0,3
Fundo de Acidentes de Trabalho	–	–	48 626 006	5,4	–	–	48 626 006	1,8
Instituto de Seguros de Portugal	–	–	17 430 300	1,9	–	–	17 430 300	0,6
Instituto Nacional de Administração	–	–	35 705	...	–	–	35 705	...
Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão	–	–	116 688	...	–	–	116 688	...
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	–	–	84 634	...	–	–	84 634	...
<b>Defesa Nacional</b>	–	–	<b>2 530 415</b>	<b>0,3</b>	–	–	<b>2 530 415</b>	<b>0,1</b>
Arsenal do Alfeite	–	–	304 390	...	–	–	304 390	...
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	–	–	2 184 488	0,2	–	–	2 184 488	0,1
Outros	–	–	41 537	...	–	–	41 537	...
<b>Negócios Estrangeiros</b>	<b>17 632 442</b>	<b>2,3</b>	<b>3 214 756</b>	<b>0,4</b>	–	–	<b>20 847 198</b>	<b>0,8</b>
Agencia Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	17 632 442	2,3	–	–	–	–	17 632 442	0,6
Fundo para as Relações Internacionais	–	–	2 365 608	0,3	–	–	2 365 608	0,1
Instituto Camões	–	–	838 282	0,1	–	–	838 282	...
Instituto da Cooperação Portuguesa	–	–	10 866	...	–	–	10 866	...
<b>Administração Interna</b>	–	–	<b>47 456 531</b>	<b>5,3</b>	<b>6 573 334</b>	<b>0,6</b>	<b>54 029 865</b>	<b>2,0</b>
Cofre de Previdência da P.S.P.	–	–	36 033	...	–	–	36 033	...
Direcção Geral de Viação	–	–	295 146	...	–	–	295 146	...
Serviço Nacional de Bombeiros	–	–	44 770 164	5,0	6 573 334	0,6	51 343 498	1,9
Serviço Nacional de Protecção Civil	–	–	64 469	...	–	–	64 469	...
Serviços Sociais da G.N.R.	–	–	1 578 370	0,2	–	–	1 578 370	0,1
Serviços Sociais da P.S.P.	–	–	712 349	0,1	–	–	712 349	...
<b>Justiça</b>	–	–	<b>2 401 638</b>	<b>0,3</b>	–	–	<b>2 401 638</b>	<b>0,1</b>
Centro de Estudos Judiciários	–	–	86 810	...	–	–	86 810	...
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcion. de Justiça	–	–	310 310	...	–	–	310 310	...
Cofre Geral dos Tribunais	–	–	432 046	...	–	–	432 046	...
Instituto de Reinserção Social	–	–	1 521 663	0,2	–	–	1 521 663	0,1
Outros	–	–	50 809	...	–	–	50 809	...
<b>Economia</b>	<b>1 790 544</b>	<b>0,2</b>	<b>5 487 215</b>	<b>0,6</b>	<b>420 782 445</b>	<b>40,1</b>	<b>428 060 204</b>	<b>15,7</b>
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	–	–	47 434	...	–	–	47 434	...
ICP Autoridade Nacional das Comunicações	–	–	33 345	...	–	–	33 345	...
Inst. Apoio as Pequenas e Médias Empresas e ao Invest.	1 691 236	0,2	51 666	...	365 556 763	34,8	367 299 665	13,5
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	99 308	...	135 791	...	20 748 729	2,0	20 983 828	0,8
Instituto de Formação Turística	–	–	570 013	0,1	–	–	570 013	...
Instituto Geológico e Mineiro	–	–	615 758	0,1	–	–	615 758	...
Instituto Nacional Engenharia e Tecnologia	–	–	1 196 028	0,1	–	–	1 196 028	...
Instituto Português da Qualidade	–	–	77 488	...	–	–	77 488	...
Investimentos, Comercio e Turismo de Portugal	–	–	2 759 692	0,3	34 476 953	3,3	37 236 645	1,4
<b>Agricultura Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	<b>743 490 079</b>	<b>95,6</b>	<b>183 464 493</b>	<b>20,4</b>	<b>355 000 737</b>	<b>33,8</b>	<b>1 281 955 309</b>	<b>47,0</b>
Inst. Financiamento e Apoio ao Desenv.da Agric.e Pescas	48 919 155	6,3	181 341 398	20,2	355 000 737	33,8	585 261 290	21,5
Instituto da Vinha e do Vinho	–	–	2 041 095	0,2	–	–	2 041 095	0,1
Instituto do Vinho do Porto	–	–	11 396	...	–	–	11 396	...
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	694 570 924	89,3	–	–	–	–	694 570 924	25,5
Instituto Nacional de Investigação Agrária	–	–	70 604	...	–	–	70 604	...
<b>Educação</b>	–	–	<b>7 219 887</b>	<b>0,8</b>	–	–	<b>7 219 887</b>	<b>0,3</b>
Caixa de Previdência do ME	–	–	84 792	...	–	–	84 792	...
Gabinete de Gestão Financeira	–	–	7 135 095	0,8	–	–	7 135 095	0,3
<b>Ciência e do Ensino Superior</b>	<b>2 457 071</b>	<b>0,3</b>	<b>190 756 837</b>	<b>21,2</b>	<b>44 593 596</b>	<b>4,2</b>	<b>237 807 504</b>	<b>8,7</b>
Estabelecimentos de Ensino Superior	1 495	...	37 620 817	4,2	50 000	...	37 672 312	1,4
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	2 233 064	0,3	66 194 042	7,4	44 270 694	4,2	112 697 800	4,1
Fundo de Apoio ao Estudante	–	–	28 404 281	3,2	–	–	28 404 281	1,0
Instituto Tecnológico e Nuclear	–	–	598 487	0,1	–	–	598 487	...
Instituto de Cooperação Científica e Tecnol.Internacional	222 512	...	2 830 145	0,3	272 902	...	3 325 559	0,1
Instituto de Investigação Científica e Tropical	–	–	53 581	...	–	–	53 581	...
Observatório das Ciências e das Tecnologias	–	–	91 900	...	–	–	91 900	...
Serviços de Acção Social	–	–	54 963 584	6,1	–	–	54 963 584	2,0
<b>Cultura</b>	<b>12 357 164</b>	<b>1,6</b>	<b>12 592 933</b>	<b>1,4</b>	<b>1 606 451</b>	<b>0,2</b>	<b>26 556 548</b>	<b>1,0</b>
Delegação Regional do Alentejo	–	–	116 284	...	212 963	...	329 247	...
Delegação Regional do Algarve	–	–	24 745	...	–	–	24 745	...
Delegação Regional do Centro	–	–	461 971	0,1	260 329	...	722 300	...
Delegação Regional do Norte	–	–	972 310	0,1	–	–	972 310	...

(em euros)

Ministério/Serviços e Fundos Autónomos	05 – Subsídios		04 – Transferências Correntes		08 – Transferências de Capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Fundo de Fomento Cultural	237 123	...	8 370 146	0,9	–	–	8 607 269	0,3
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	12 091 841	1,6	585 769	0,1	673 279	0,1	13 350 889	0,5
Instituto Português de Museus	28 200	...	780 486	0,1	23 568	...	832 254	...
Instituto Português do Património Arquitectónico	–	–	1 281 222	0,1	436 312	...	1 717 534	0,1
<b>Saúde</b>	–	–	<b>32 448 498</b>	<b>3,6</b>	<b>113 522</b>	...	<b>32 562 020</b>	<b>1,2</b>
Organismos do Serviço Nacional de Saúde excepto IGIFS	–	–	73 424	...	–	–	73 424	...
Instituto de Gestão Informática e Finança da Saúde	–	–	22 994 583	2,6	1 000	...	22 995 583	0,8
Instituto Nacional de Emergência Médica	–	–	1 535 926	0,2	23 497	...	1 559 423	0,1
Instituto Português da Droga e da Toxicodependência	–	–	5 980 289	0,7	89 025	...	6 069 314	0,2
Serv. Prev. Tratamento da Toxicodependência	–	–	809 492	0,1	–	–	809 492	...
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	–	–	1 054 784	0,1	–	–	1 054 784	...
<b>Segurança Social e do Trabalho</b>	–	–	<b>302 890 848</b>	<b>33,7</b>	<b>163 367 610</b>	<b>15,6</b>	<b>466 258 458</b>	<b>17,1</b>
Centros de Formação Profissional	–	–	13 965 185	1,6	1 796 080	0,2	15 761 265	0,6
INATEL – Inst. Nac. Aproveitamento Tempos Livres Trab.	–	–	775 592	0,1	–	–	775 592	...
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	–	–	3 480	...	–	–	3 480	...
Instituto Emprego e Formação Profissional	–	–	288 031 327	32,0	161 571 530	15,4	449 602 857	16,5
Serviços Sociais do MSST	–	–	115 264	...	–	–	115 264	...
<b>Obras Públicas Transportes e Habitação</b>	<b>136 275</b>	...	<b>3 830 579</b>	<b>0,4</b>	<b>12 077 626</b>	<b>1,2</b>	<b>16 044 480</b>	<b>0,6</b>
Inst. de Gestão e Alienação do Patr. Habitac. do Estado	136 275	...	78 432	...	4 220 282	0,4	4 434 989	0,2
Inst. para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária	–	–	1 506 859	0,2	–	–	1 506 859	0,1
Instituto das Estradas de Portugal	–	–	583 455	0,1	–	–	583 455	...
Instituto Marítimo Portuário	–	–	487 488	0,1	2 869 526	0,3	3 357 014	0,1
Instituto Nacional de Habitação	–	–	–	–	4 987 818	0,5	4 987 818	0,2
Institutos Portuários	–	–	135 945	...	–	–	135 945	...
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	–	–	970 466	0,1	–	–	970 466	...
Outros	–	–	67 934	...	–	–	67 934	...
<b>Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente</b>	<b>232 711</b>	...	<b>1 318 130</b>	<b>0,1</b>	<b>21 679 343</b>	<b>2,1</b>	<b>23 230 184</b>	<b>0,9</b>
C.C.R. Alentejo	6 038	...	79 026	...	10 476 003	1,0	10 561 067	0,4
C.C.R. Algarve	19 030	...	82 814	...	750 863	0,1	852 707	...
C.C.R. Centro	–	–	119 072	...	2 877 296	0,3	2 996 368	0,1
C.C.R. Lisboa e Vale do Tejo	61 847	...	106 768	...	2 110 959	0,2	2 279 574	0,1
C.C.R. Norte	145 796	...	4 353	...	4 509 276	0,4	4 659 425	0,2
Centro de Estudos e Formação Autárquica	–	–	8 074	...	–	–	8 074	...
Instituto de Conservação da Natureza	–	–	918 023	0,1	954 946	0,1	1 872 969	0,1
<b>Total</b>	<b>778 096 286</b>	<b>100,0</b>	<b>899 463 836</b>	<b>100,0</b>	<b>1 050 019 548</b>	<b>100,0</b>	<b>2 727 579 670</b>	<b>100,0</b>

Nota: Não inclui as transferências efectuadas pela Caixa Geral de Aposentações.

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios com financiamento comunitário, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€1.282,0 milhões, representando 47,0% do total dos apoios), pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho (€466,3 milhões, representando 17,1% dos apoios) e pelo Ministério da Economia (€428,1 milhões, i. é, 15,7% dos apoios).

O INGA (€694,6 milhões), o IFADAP (€585,3 milhões), o IEFP (€449,6 milhões), o IAPMEI (€367,3 milhões) e a FCT (€112,7 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 81,0% desses apoios.

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos SFA, o total eleva-se a €4.208,0 milhões, com a seguinte distribuição:



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

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (**)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (*)	238 263 974	-	196 659 139	434 923 113	10,3
Empresas privadas	361 053 484	-	679 167 000	1 040 220 484	24,7
Instituições monetárias públicas (*)	257 932 863	-	-	257 932 863	6,1
Instituições monetárias privadas	256 610 823	-	-	256 610 823	6,1
Empresas de seguro privadas	1 232 842	-	-	1 232 842	...
Famílias/Empresas individuais	437 440 928	-	3 602 948	441 043 876	10,5
Instituições Particulares	-	870 469 049	170 365 812	1 040 834 861	24,7
Famílias/Particulares	-	537 877 602	197 297 784	735 175 386	17,5
<b>Total</b>	<b>1 552 534 914</b>	<b>1 408 346 651</b>	<b>1 247 092 683</b>	<b>4 207 974 249</b>	<b>100,0</b>
<b>Estrutura</b>	<b>36,9</b>	<b>33,5</b>	<b>29,6</b>	<b>100,0</b>	

(\*) Públicas, equiparadas ou participadas.

(\*\*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

### 5.1.2 – Âmbito da verificação

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

- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social (ICS)
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT)

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base o risco inerente à concessão dos apoios financeiros e com o objectivo de verificar a implementação de anteriores recomendações do Tribunal.

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

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

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

## 5.2 – Apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social

### 5.2.1 – Enquadramento

O Instituto da Comunicação Social (ICS), criado em 1997, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, sob a superintendência do membro do Governo responsável pela área da comunicação social<sup>1</sup>, que tem como atribuições, nomeadamente: “*Executar as medidas respeitantes à aplicação dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social*”.

Os apoios concedidos pelo ICS, mediante despacho autorizador do referido membro do Governo, estão regulamentados por:

- a) Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, e Portaria n.º 204/2001, de 14 de Março, que cria e regulamenta o novo “Sistema de Incentivos do Estado à Comunicação Social”, o qual compreende as seguintes modalidades:
  - ◇ 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;
  - ◇ 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); o incentivo à formação e qualificação dos recursos humanos<sup>2</sup>, e os incentivos específicos à comunicação social.
- b) Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro (com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril) que igualiza os preços de livros, revistas e jornais no Continente e nas Regiões Autónomas, suportando o Estado, através do orçamento do ICS, os custos de transporte de publicações periódicas<sup>3</sup>.

### 5.2.2 – Execução financeira

#### 5.2.2.1 – Execução orçamental em 2002

As dotações orçamentais com a classificação económica 05–“Subsídios”, afectas ao Instituto da Comunicação Social, inscritas no orçamento dos Encargos Gerais da Nação (Cap.º 05 – Presidência do Conselho de Ministros, Divisão 08 – ICS), as alterações orçamentais e a despesa paga registada na CGE (€8.436.456), constam do quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Em 2002, o Secretário de Estado da Comunicação Social por delegação do Ministro da Cultura (XIV Governo) e o Ministro da Presidência (XV Governo).

<sup>2</sup> Não foram concedidos incentivos a projectos específicos neste domínio, que necessitam de parecer prévio do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

<sup>3</sup> Relativamente às publicações não periódicas tais encargos são suportados através do orçamento do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB).



## Quadro V.8 – Apoios concedidos pelo ICS. Execução orçamental

(em euros)

Classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos efectuados
05.01.01 - Subsídios/Empresas públicas, equipa. ou participadas				
A - Expedição de publicações periódicas	3 740 984	655 273	4 396 257	4 393 478
05.01.02 - Subsídios/Empresas privadas				
A - Apoio económico e financeiro à comunicação social	3 491 585	-1 187 709	2 303 876	2 269 458
B - Observatório da Comunicação Social	14 964	-	14 964	14 964
C - Expedição de publicações - Regiões Autónomas	1 232 030	57 728	1 289 758	1 287 524
D - Expedição de publicações periódicas	-	471 033	471 033	471 032
<b>Total</b>	<b>8 479 563</b>	<b>-3 675</b>	<b>8 475 888</b>	<b>8 436 456</b>

No quadro seguinte relacionam-se os pagamentos por classificação económica com os tipos de incentivos antes mencionados:

## Quadro V.9 – Apoios pagos pelo ICS, por tipo de incentivo

(em euros)

Classificação económica e tipo de incentivos	Valor	Estrutura (%)
05.01.01 A - Expedição de publicações periódicas (porte pago referente aos CTT)	4 393 478	52,1
05.01.02 A - Apoio económico e financeiro à comunicação social	2 269 458	26,9
Incentivo à Modernização Tecnológica (IMT)	1 059 713	12,6
Incentivo à Criação de Conteúdos na Internet (ICCI)	462 246	5,5
Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (IIDE)	286 289	3,4
Incentivos específicos	407 210	4,8
Incentivo à edição de obras sobre comunicação social	54 000	0,6
05.01.02 B - Observatório da Comunicação Social (quotização do ICS)	14 964	0,2
05.01.02 C - Expedição de publicações - Regiões Autónomas (D.L. n.º 284/97)	1 287 524	15,2
05.01.02 D - Expedição de publicações periódicas (porte pago referente à SDIM (*))	471 032	5,6
<b>Total</b>	<b>8 436 456</b>	<b>100,0</b>

(\*) Operador postal privado para o qual, em 2002, o "Diário de Notícias (Funchal)" transferiu a distribuição, em regime de porte pago, para assinantes nas Ilhas da Madeira e Porto Santo.

Uma vez que o ICS se encontra integrado no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os valores da despesa contabilizados na CGE/2002 correspondem a pagamentos efectivamente realizados. Contudo, dado que regista apenas os pagamentos efectuados por conta das respectivas dotações orçamentais, a Conta: *a*) não contabiliza a totalidade dos encargos com o porte pago nesse ano – uma vez que ficaram por pagar a maior parte das facturas dos CTT; *b*) nem a totalidade dos pagamentos efectuados pelo Estado referentes ao porte pago – uma vez que foram efectuados pagamentos aos CTT, à margem do Orçamento, através de operações específicas do Tesouro.

Com efeito, em 2002, apenas foi paga, por despesa orçamental, a totalidade dos encargos com o porte pago facturados pelo novo operador postal privado (€471.032).

Relativamente aos CTT, a dotação orçamental permitiu liquidar apenas a facturação referente aos meses de Janeiro a Abril (€4.393.478), ou seja, 33,6% dos encargos facturados ao ICS pelos CTT (€13.072.879). Por outro lado, nesse ano, por operações específicas do Tesouro foram liquidados encargos em dívida, de 1999 e 2000, no montante de €11.448.458. Verifica-se, assim, que não foi

corrigida a situação evidenciada em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, conforme se analisa em seguida.

### 5.2.2.2 – Desorçamentação dos encargos com o porte pago referentes aos CTT

No quadro seguinte, para o período de 1999-2002, indica-se o montante do porte pago facturado pelos CTT em cada ano, a importância paga por despesa orçamental e a correspondente percentagem daquele montante, os encargos que ficaram por pagar e o seu valor acumulado, bem como os pagamentos efectuados pela DGT, em 2001 e 2002, por operações específicas do Tesouro, para liquidação de saldos em dívida de anos anteriores.

**Quadro V.10 – Encargos com o porte pago e sua regularização**

(em euros)

Ano	Porte pago facturado pelos CTT	Liquidação parcial por despesa orçamental		Encargos por pagar	
				do ano	acumulado
1998	...	...	...	...	7 231 558
1999	16 575 658	(*) 7 139 023	43,1%	9 436 635	16 668 193
2000	16 154 808	5 053 876	31,3%	11 100 932	27 769 125
2001	13 833 659	4 561 972	33,0%	9 271 687	(a) 20 720 145
2002	13 072 879	4 393 478	33,6%	8 679 401	(b) 17 951 089

(\*) Inclui o pagamento de €45.369 por conta do OE/2000.

(a) Montante em dívida após o pagamento pela DGT, por operações específicas do Tesouro, de € 16.320.667, previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2001 (al. j) do art.º 63.º - "regularização de responsabilidades"), relativo aos encargos em dívida de 1998 e 1999, ficando ainda por pagar €347.526.

(b) Montante em dívida após pagamento pela DGT, por operações específicas do Tesouro, de € 11.448.458, previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2002 (al. h) do art.º 60.º - "regularização de responsabilidades"), correspondente ao montante ainda por saldar da dívida de 1999 e à dívida de 2000 (€ 11.100.932).

Obs: Em 2001, a facturação dos CTT decresceu cerca de €2,3 milhões (14,4%) por efeito da alteração da legislação sobre o porte pago e que diminuiu a comparticipação do Estado nos custos dessa expedição postal.

Conforme se encontra evidenciado no quadro, de 1999 a 2002, à semelhança de anos anteriores, as dotações orçamentais cobriram apenas cerca de 1/3 dos encargos facturados pelos CTT em cada ano, pelo que se verificou uma sistemática sub-orçamentação das verbas necessárias à sua liquidação. Essa sub-orçamentação é conhecida das entidades competentes, visto que os encargos do Estado com o porte pago são facturados mensalmente pelos CTT ao ICS.

Tal como referido em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a repetida assunção de encargos com o porte pago sem cobertura orçamental viola claramente o disposto no art.º 105.º da Lei Constitucional, bem como nos n.º 1 do art.º 3.º, n.º 2 do art.º 9.º e art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado)<sup>1</sup>.

A situação descrita é também susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punível pela al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Questionado sobre as medidas tomadas em 2002 face à falta de dotação para a cobertura da totalidade dos encargos com o porte-pago, o ICS, refere apenas que "(...) em moldes sistemáticos, no momento de

<sup>1</sup> LEOE que presidiu à elaboração e execução do OE/2002, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 94.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto (nova Lei de Enquadramento Orçamental), introduzido pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental).



*elaboração da proposta de orçamento, tem diligenciado no sentido de o dotar de verbas suficientes e coerentes com os encargos previsíveis com a execução financeira do porte pago”, o que remete a questão da repetida sub-orçamentação para as sucessivas tutelas e para o deficiente processo de elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, mas nada adianta sobre que diligências foram tomadas, no decurso da execução orçamental, perante a inexistência de dotação para liquidar os referidos encargos.*

A liquidação, por despesa orçamental, de apenas uma parte dos encargos anuais com o porte pago tem como efeito a redução da despesa e do défice da Conta Geral do Estado no montante em dívida. Relativamente à Conta Geral do Estado de 2002, visto que foi pago por despesa orçamental o montante de €4.393.478, o que representou apenas 33,6% dos encargos desse ano (€13.072.879), a despesa e o défice encontram-se subavaliados em €8.679.401.

Por outro lado, tal como já havia ocorrido anteriormente, em 2001 e 2002, foram pagas, ilegalmente, através de operações específicas do Tesouro, as dívidas de anos anteriores (de 1998 a 2000) ao abrigo de disposições constantes das respectivas Leis do Orçamento, que autorizaram o Governo a regularizar essas “responsabilidades decorrentes de situações do passado”.

O Tribunal tem salientado que as despesas, à margem do Orçamento do Estado, efectuadas ao abrigo de disposições das sucessivas Leis do Orçamento sobre a “regularização de situações do passado” são ilegais, por violação, nomeadamente, do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (lei de valor reforçado). Tal como referido no Parecer sobre a CGE/1999, a situação particular do pagamento aos CTT do porte pago, por operações específicas do Tesouro, “(...) reveste, porventura, maior gravidade, visto que decorre (...) de um sistema de apoios à comunicação social que se mantém desde 1985, correspondendo portanto, a uma opção política que não é acompanhada, no entanto, da inscrição de verbas suficientes para esse efeito. Nesta medida, o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em “situações do passado”, não é sequer aplicável a estes encargos, não se vislumbrando justificação para que não sejam processados de forma idêntica à generalidade das despesas públicas, a que acresce, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultuosa, no(s) ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria”<sup>1</sup>.

O pagamento aos CTT dos encargos do porte pago em dívida, por operações específicas do Tesouro, representa a sua clara desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não foram liquidados por despesa orçamental no ano em que se constituíram, nem no ano em que foram pagos.

### 5.2.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos incentivos

Para o exame da atribuição, pagamento e controlo dos incentivos, foi seleccionada uma amostra abrangendo os diversos tipos de incentivos concedidos em 2002, tomando em conta a tipologia dos beneficiários, considerando-se: *a)* no porte pago – os escalões (percentagens de comparticipação) correspondentes aos diferentes tipos de publicações e a existência de dois operadores postais; *b)* na expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas – a expedição por distribuidores e editores (por via postal) e por um transitário; *c)* nos incentivos directos (IMT, ICCI e IIDE) – ser o beneficiário empresa proprietária de publicação periódica ou de radiodifusão sonora. Adicionalmente, no caso dos incentivos IMT e ICCI, foram seleccionados preferencialmente os beneficiários dos dois tipos de incentivos no mesmo ano, com o objectivo de verificar a eventual duplicação de apoios com a mesma finalidade.

<sup>1</sup> Cfr. o ponto 5.5.2.2 do Parecer sobre a CGE/1999.

Relativamente aos incentivos específicos foram seleccionados diferentes beneficiários (6 de um total de 16) de modo a abranger os vários tipos de iniciativas objecto destes apoios. Quanto aos incentivos à edição de obras sobre temas de comunicação social, por constituírem um único processo, foram todos objecto de exame, bem como a quotização do ICS para o OBERCOM.

### 5.2.3.1 – Porte pago

São especialmente relevantes em matéria do porte pago:

- ◆ a atribuição do direito ao porte pago, ou seja, a credenciação das publicações beneficiárias;
- ◆ o controlo efectuado pelo ICS relativamente à manutenção pelas publicações credenciadas das condições que presidiram à atribuição desse direito e do cumprimento das obrigações estabelecidas na legislação;
- ◆ a facturação e a informação prestada pelos operadores postais e o controlo efectuado pelo ICS para o seu pagamento.

#### a) Credenciação das publicações beneficiárias e controlo da manutenção do direito ao porte pago

De salientar que o Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, veio reduzir (de três) para dois anos o período de validade dos cartões de beneficiário do porte pago, o que obriga a uma verificação com maior frequência, pelo ICS, das condições da sua atribuição a cada publicação.

Uma vez que, na candidatura de cada publicação para um novo período, são apresentados os exemplares dos seis meses anteriores, essa regra permite ao ICS verificar o cumprimento, nesse período, de várias condições, designadamente, o tipo de publicação e a sua adequação à Lei da Imprensa, o cumprimento da periodicidade em que se encontra registada, e a inclusão na ficha técnica dos nomes e números das carteiras profissionais dos jornalistas<sup>1</sup>. Permite também a verificação da superfície ocupada com publicidade, nos exemplares remetidos, incluindo suplementos e encartes<sup>2</sup>; de notar que se esses destacáveis não forem remetidos, o ICS não está em condições de verificar o cumprimento da legislação nesta matéria, conforme reconhecem os responsáveis do Instituto.

Relativamente à tiragem média mínima, que também constitui uma condição de acesso, o regulamento não exige a sua comprovação efectiva. No caso de publicações impressas por empresa gráfica distinta da empresa proprietária da publicação, a tiragem deveria ser confirmada por facturas da gráfica; quando a mesma empresa seja detentora da publicação e do parque gráfico, essa tiragem mínima deveria ser também confirmada, por exemplo, através da informação constante das “guias de avença” que acompanham a expedição postal para assinantes e das guias de remessa para distribuidores ou postos de venda.

Conforme se analisa adiante, a comprovação de outras obrigações dos promotores estabelecidas na legislação também não é exigida na fase de credenciação ou posteriormente, excepto nos casos de a

---

<sup>1</sup> Obrigatória, quando o escalão do porte pago depender do número de jornalistas, nos termos do n.º 3 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 56/2001.

<sup>2</sup> Constitui uma condição geral de acesso que não seja ocupada com conteúdo publicitário mais de 50% da superfície de cada exemplar, incluindo suplementos e encartes.





publicação ser objecto de fiscalização ou de processo de contra-ordenação (originados, também, por denúncias) ou de auditorias (realizada apenas em 2002).

A auditoria efectuada em 2002 foi realizada por uma empresa de auditoria contratada pelo ICS para verificação do cumprimento das normas em vigor relativas ao porte pago, por não dispor o Instituto de recursos humanos para a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários.

Nessa auditoria, que incidiu sobre 30 publicações periódicas, verificaram-se várias situações de incumprimento (algumas cumulativas para a mesma publicação), mais ou menos generalizadas, especialmente quanto à comprovação do pagamento das assinaturas e dos prazos da sua renovação<sup>1</sup>.

Uma vez que no processo de credenciação são verificadas apenas algumas das condições estabelecidas na legislação sobre a atribuição e manutenção do direito ao porte pago e não possuir o Instituto recursos humanos para a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários, considera-se necessário, 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.

Na sua resposta, o ICS, salientando que os métodos de controlo do porte pago, “*um apoio com características muito particulares (...) concretizando-se por um período assaz alargado (...), se acham balizados pelos recursos para tanto disponíveis, necessariamente escassos face às dificuldades associadas a tal tarefa*”, considera ser “*(...) inviável (...) proceder à análise sistemática dos pagamentos das assinaturas, concretamente os documentos de quitação, dado a magnitude do volume que representam*”. Tal facto não obsta ao preconizado – a remessa periódica ao ICS dos elementos comprovativos do pagamento das assinaturas, ou seja, extractos contabilísticos e recibos de quitação, procedendo os serviços do Instituto à sua verificação por amostragem.

Por outro lado, as sanções previstas na legislação, resultantes de processos de contra-ordenação, deveriam ser objecto de publicitação.

O Instituto considera, na sua resposta, não ser possível “*a publicitação das sanções resultantes de processos de contra-ordenação (...) face ao regime fixado no n.º 3 do art.º 21.º do Decreto-Lei n.º 224/95, de 14 de Setembro*”, (...) tendo em conta que o Decreto-Lei n.º 52/2001, de 19 de Fevereiro, não prevê esta sanção acessória (...).”

No mesmo sentido da avaliação expressa pelo ICS a propósito dos efeitos das auditorias às entidades beneficiárias, ou seja, “*que se repercutem também amplificadamente na prevenção de situações violadoras do quadro legal*”, reitera-se a apreciação anterior quanto a deverem 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), o que não contraria a disposição legal citada, e a alteração ao actual diploma regulamentador de forma a permitir também a publicitação nominativa das sanções aplicadas (sanção acessória).

<sup>1</sup> Para garantir que se trata de expedições para assinantes efectivos, o Decreto-Lei n.º 56/2001 estabeleceu prazos para o pagamento e renovação das assinaturas.

<sup>2</sup> Essa disposição, do citado diploma que alterou o regime geral das contra-ordenações, estabelece que, como sanção acessória: “*A lei pode ainda determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contra-ordenação.*”

**b) Facturação pelos CTT dos encargos com o porte pago e controlo pelo ICS**

Para efectuar a expedição das publicações, os proprietários ou editores, a acompanhar os objectos (exemplares) expedidos, apresentam no balcão dos CTT uma “guia de avença” que indica o número da credencial e a quantidade de objectos por destino (zona de taxação, correspondente ao tarifário dos CTT).

A estação dos CTT processa informaticamente a “guia de avença”, processando os seus serviços centrais facturas detalhadas, que são remetidas mensalmente ao ICS para pagamento da comparticipação do Estado. Ou seja, a correcção das facturas depende de os dados da “guia de avença” terem sido correctamente carregados no sistema informático dos CTT; assinala-se o facto de, posteriormente ao envio das facturas, os CTT remeterem notas de débito e de crédito referentes às mesmas, que, segundo os serviços do ICS, resultam de conferências posteriores pelos correios dos dados referentes às “guias de avença”, originando correcções ao valor anteriormente facturado.

A conferência efectuada pelos serviços do Instituto sobre os elementos remetidos pelos CTT, limita-se à verificação, por amostragem, de a respectiva publicação estar credenciada no mês da factura, controlo que os correios também exercem, por via informática, por constarem da sua base de dados as entidades credenciadas e o respectivo escalão do porte pago, ou seja, mantém-se a situação já verificada na anterior auditoria realizada pelos serviços do Tribunal (referente a 1999).

Não foi, assim, observada a recomendação do Tribunal, expressa no Parecer desse ano, 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”<sup>1</sup>. De salientar que essa conferência foi efectuada relativamente à facturação do referido operador SDIM, distribuidor postal de um jornal nas Ilhas da Madeira e de Porto Santo.

Também, como se recomendou nesse Parecer, por meios informáticos adequados, deveria o ICS verificar, pela relação entre o número de assinantes de cada publicação periódica credenciada e o número de objectos expedidos, se não foi ultrapassado o limite para a expedição de exemplares (gratuitos) a título de divulgação, fixado actualmente em 15% do total das expedições, o que continuou a não se observar.

Na sua resposta, refere o ICS que : “(...) *Os aspectos preventivo e de controlo poderão ser reforçados, com a adopção de ferramentas informáticas performativas, já em curso de implementação (...)*”.

Relativamente aos encargos do Estado com os exemplares de divulgação, determina o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, a cobertura integral dos custos de expedição sujeito “às condições de aceitação de remessas praticadas pelo operador postal”. Em rigor, tal implicaria a apresentação nos CTT, pelo proprietário ou editor da publicação periódica, de “guias de avença” distinguindo as expedições para assinantes<sup>2</sup> e as expedições a título de divulgação. Tal não tem sido exigido, pelo que 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, de acordo

---

<sup>1</sup> Uma vez que os valores facturados dependem do carregamento dos dados das "guias de avença", essa conferência implica a verificação de "guias de avença", a remeter pelos CTT.

<sup>2</sup> Com percentagens de comparticipação do porte pago inferiores a 100%, excepto tratando-se de publicações especializadas destinadas a deficientes.



com o respectivo escalão (percentagem de comparticipação) do porte pago atribuído<sup>1</sup>. 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.

Por outro lado, a legislação exclui do porte pago diversos tipos de publicações e fixa percentagens de comparticipação distintas consoante o escalão (percentagem) de comparticipação atribuído. A verificação do cumprimento destas disposições (isto é, de não serem expedidas junto com a publicação credenciada com maior percentagem de comparticipação, outras em que essa percentagem é menor ou que estejam excluídas), depende do modo como os objectos são embalados para expedição e da sua conferência pelos serviços do operador postal. Compete ao ICS e aos operadores postais, dentro do que está estipulado para o exercício dessa actividade, implementar as normas e procedimentos que melhor garantam o cumprimento do disposto na legislação.

### 5.2.3.2 – Expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas

Nos termos da legislação, a expedição das publicações periódicas pode ser efectuado por via postal (exclusivamente para assinantes)<sup>2</sup> ou, por via aérea, através de um transitário.

Relativamente à expedição por via postal, por comparação com a situação verificada em 1999, salienta-se que nas “guias de avença” passou a constar o título da publicação (antes mencionavam apenas tratar-se de “jornais” ou “publicações periódicas”), o que permite ao ICS conferir se não se encontravam excluídas do direito ao reembolso, pelo que foi implementada a recomendação feita nesse sentido pelo Tribunal.

Quanto à outra recomendação expressa nesse Parecer, no sentido de o ICS dever instituir procedimentos de verificação, de forma sistemática ou por amostragem, de as publicações terem sido expedidas para assinantes (condição necessária para o reembolso dos custos de expedição por via postal), foi apenas cumprida parcialmente pelo ICS, mediante a remessa por algumas publicações de listagens de assinantes, com as respectivas moradas.

Relativamente ao controlo efectuado pelo ICS do valor do reembolso reclamado pelo editor ou distribuidor, comprovou-se que os seus serviços procederam ao confronto entre o valor indicado na factura dos CTT (correspondente às respectivas “guias de avença”) e o valor reclamado, bem como à confirmação desse valor mediante o cálculo do n.º de objectos x tarifa aplicável (em função do respectivo peso unitário).

A verificação física dos objectos expedidos, quanto a conterem apenas as publicações que conferem o direito ao reembolso, tem as mesmas limitações referidas no porte pago, isto é, depende do modo como são embaladas para expedição e da sua conferência pelos serviços dos CTT.

<sup>1</sup> Assim, por exemplo, quando uma publicação não proceda à expedição de exemplares de divulgação, a uma percentagem de comparticipação de 80%, estabelecida na legislação, corresponde uma percentagem de comparticipação efectiva do Estado de 83% ( $15\% + 85\% \times 80\%$ ). Quanto ao referido operador postal SDIM, que não praticou essa fórmula de cálculo, a percentagem de comparticipação foi de 80%.

<sup>2</sup> A expedição postal, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 284/97, de publicações periódicas para assinantes residentes nas Regiões Autónomas distingue-se do porte pago, designadamente, por as facturas dos custos de expedição serem emitidas pelos CTT ao respectivo editor ou distribuidor, que as apresentam ao ICS para o seu reembolso integral, acompanhadas das “guias de avença”. Distingue-se também por abranger um conjunto mais alargado de publicações periódicas, não sujeitas a processo de credenciação.

Relativamente à expedição pelo transitário, este, nos seus pedidos de reembolso, remeteu ao ICS as facturas mensais e as “cartas de porte” do transporte aéreo, bem com as “guias de remessa” dos distribuidores das publicações.

O controlo pelos serviços do ICS da referida documentação consistiu em:

- ◆ verificar, pelo título que consta nas “guias de remessa”, se as publicações se encontravam devidamente registadas e se não estavam, pela sua natureza, excluídas do direito ao reembolso dos custos de transporte;
- ◆ conferir os valores constantes das facturas emitidas pelo transitário com os constantes das “cartas de porte”.

Tal como se tinha constatado anteriormente, com referência ao ano de 1999, continuam a verificar-se algumas situações, detectadas pelo ICS, da inclusão, nas “guias de remessa” relativamente às quais é solicitado o reembolso, de publicações excluídas desse direito. Essas situações têm sido resolvidas pela sua comunicação ao transitário, o qual emite nota de crédito, a deduzir no valor da factura apresentada para pagamento. Ao contrário do que acontece noutros casos, a legislação não prevê sanções (coimas) quando sejam incluídas pelos distribuidores, nas “guias de remessa” objecto de reembolso, publicações excluídas desse direito, o que se considera ser uma lacuna legislativa que deverá ser colmatada.

Quanto à observação efectuada no âmbito da auditoria anterior sobre a inexistência de verificação física, pelo ICS, dos objectos transportados, o que não permitia garantir a correcta aplicação do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 284/97, apurou-se que em 2002, foram realizadas duas acções de fiscalização pelos serviços do Instituto, nos aeroportos do Funchal e de Ponta Delgada, tendo sido constatado, designadamente, a inclusão em guias de remessa objecto de reembolso de publicações excluídas desse direito.

Uma vez que essas acções de fiscalização são em número muito limitado, no essencial mantém-se a observação anterior sobre a inexistência de verificação física dos objectos expedidos; esta situação vem reforçar a necessidade da verificação documental das “guias de remessa”.

### **5.2.3.3 – Incentivos directos ao investimento (IMT, ICCI e IIDE)**

Além do incentivo à modernização tecnológica (IMT), foram criados pelo Decreto-Lei n.º 56/2001, o incentivo à criação de conteúdos na Internet (ICCI) e o incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial (IIDE).

#### **a) Atribuição dos incentivos**

Relativamente ao ICCI (a que corresponde uma percentagem de participação de 75% das aplicações relevantes), são comparticipáveis as despesas directamente identificáveis com a finalidade do projecto (custos do alojamento de páginas na Internet ou distribuição, por essa via, do sinal áudio de rádios, e aquisição de equipamentos e programas informáticos específicos para esse efeito) e, na prática, equipamentos e programas informáticos de uso múltiplo, também apoiáveis no âmbito do IMT (a que corresponde uma percentagem de participação de 50%). Em tais casos, a legislação não estabelece suficiente distinção entre as candidaturas aos dois tipos de incentivos.



Quanto aos incentivos IIDE, por comparação com os incentivos IMT, distinguem-se: por um conjunto mais alargado de despesas apoiáveis (incluindo, sujeito a restrições em percentagem do total, as despesas de construção de edifícios e de equipamentos sociais e a realização de obras); pela existência de majorações (até 28%) da percentagem de comparticipação base (de 50%); por um maior valor apoiável das aplicações relevantes (€149.639, no caso do IIDE, e €59.856, no caso do IMT) e, em consequência, por maiores valores de incentivos. A legislação estabelece algumas exigências adicionais para os projectos apoiados no âmbito do IIDE, designadamente, a apresentação de um estudo de viabilidade económica e financeira e a certificação das despesas de investimento por um ROC ou TOC.

Apesar dessas exigências – uma vez que: *a)* os incentivos, do IMT e do IIDE, 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, como se refere adiante – afigura-se que a legislação, no caso de continuar a manter as duas modalidades, deverá definir critérios que evitem a duplicação de incentivos<sup>1</sup>.

Relativamente a esses incentivos directos, o Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, e a Portaria n.º 204/2001, de 14 de Março, estabelecem várias disposições comuns para a apresentação das candidaturas e para a sua selecção e graduação, sendo apoiáveis os projectos pontuados em primeiro lugar, até se esgotar a verba fixada para os respectivos incentivos. São também comuns os procedimentos instituídos pelo ICS para esse efeito, com excepção dos projectos IIDE sujeitos a um processo de selecção em que intervém uma Comissão de Acompanhamento<sup>2</sup>.

No que respeita aos critérios para a graduação das candidaturas, a Portaria n.º 204/2001, de 14 de Março, ao estabelecer uma fórmula (de pontuação desses critérios) regulamentou o disposto no n.º 2 do art.º 38.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, que estabelece: “[a ordem das prioridades a considerar, tendo em conta, nomeadamente, a adequação do objectivo apresentado às necessidades globais das entidades candidatas, a ausência de fins lucrativos e utilidade pública daquelas, os incentivos de que beneficiam, individual ou conjuntamente, nos anos imediatamente anteriores, o número de trabalhadores efectivos afectos à área da informação, índice de desenvolvimento dos municípios envolvidos e as respectivas condições de concorrência e, quando aplicável, a periodicidade das publicações em causa]”; contudo, não teve em conta o disposto no n.º 3 desse artigo, que determina: “Tratando-se do incentivo à inovação e desenvolvimento empresarial, os critérios para o estabelecimento de prioridades assentarão, designadamente, no estímulo à inovação e competitividade dos projectos no mercado em que se inserem, na solidez da estrutura de financiamento apresentada e na criação líquida de postos de trabalho”. Relativamente a essas candidaturas (IIDE), aquela Portaria estabelece apenas que, após a graduação das candidaturas, segundo a referida fórmula, serão sujeitas a parecer da Comissão de Acompanhamento referida no art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 56/2001.

Ora, a alínea a) do n.º 2 desse artigo (25.º) estabelece que compete à Comissão de Acompanhamento propor a ordenação das candidaturas tendo em conta os critérios a que aludem, quer o n.º 2 quer o citado n.º 3 do art.º 38.º do Decreto-Lei n.º 56/2001. Verificou-se, pelas respectivas actas da Comissão

<sup>1</sup> Salienta-se que a criação de incentivos para projectos de investimento de entidades do sector da comunicação social, exclusivamente financiados pelo Orçamento do Estado, terá justificação apenas por uma prioridade atribuída a esse sector, face à dificuldade (ou mesmo impossibilidade) desses projectos serem seleccionados para apoio através de sistemas de incentivos com co-financiamento comunitário. Quanto ao IIDE, as aplicações relevantes (despesas comparticipáveis) apresentam semelhanças com o SIPIE (Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais, do QCA III), mas é menos exigente quanto a condições de elegibilidade (nomeadamente, não é obrigatório que o promotor tenha alcançado resultados líquidos positivos no ano anterior à candidatura).

<sup>2</sup> Comissão, para as candidaturas e projectos do IIDE, com as competências estabelecidas no art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, composta por dois representantes do ICS e por um representante de cada uma das seguintes associações empresariais: Associação Portuguesa de Imprensa (AIND) e Associação Portuguesa de Radiodifusão (APR).

de Acompanhamento e respectivas listas de candidaturas que, com fundamento nesse n.º 3, a Comissão procedeu à ordenação das candidaturas segundo a soma das majorações a que se refere o n.º 3 do art.º 22.º do mencionado Decreto-Lei e considerando os resultados da aplicação da referida fórmula apenas para efeitos de desempate.

Desse modo resultaram diferenças, quanto ao lugar ocupado por cada projecto, na lista dos projectos seleccionados (por aplicação da referida fórmula) e na lista dos projectos ordenados pela Comissão de Acompanhamento (pela soma das referidas majorações). Tal facto não teve consequências, por terem sido apoiadas, em 2002, todas as candidaturas apresentadas e em condições de serem apoiadas, mas, tal como ocorreu para as candidaturas no âmbito do IMT e do ICCI, pode vir a suceder que a verba total fixada para o IIIDE não seja suficiente para a concessão de incentivos a todas as candidaturas apoiáveis, pelo que se torna fundamental o lugar ocupado por cada candidatura na lista que venha a ser considerada para a atribuição dos incentivos, até se esgotar essa verba. Assim, uma vez que se verifica ambiguidade quanto aos critérios de avaliação das candidaturas ao IIIDE – ou seja, a Portaria n.º 204/2001 não consagra a solução encontrada pela Comissão de Acompanhamento para a ordenação das candidaturas – recomenda-se a revisão da referida Portaria por forma a ser ultrapassada essa ambiguidade.

Relativamente à aplicação da referida fórmula aos projectos IIIDE, na qual uma das variáveis (critérios) é o valor do incentivo solicitado pelo promotor, verificou-se que o facto de o promotor considerar ou não as majorações que lhe venham a ser atribuídas para o cálculo desse incentivo distorce o resultado obtido.

O ICS, na sua resposta, confirma o procedimento que tem sido seguido, destacando o facto de as candidaturas não terem sido prejudicadas em termos de selecção, uma vez que têm sido contempladas todas as candidaturas seleccionadas, e remete a resolução das questões suscitadas para a anunciada alteração da legislação do sistema de incentivos à comunicação social.

#### **b) Pagamento dos incentivos e comprovação documental da execução dos projectos**

Verificou-se que o ICS exigiu a apresentação, pelo promotor, dos comprovativos das despesas de investimento: originais das facturas e dos recibos, assinados e carimbados pela empresa fornecedora dos equipamentos ou dos serviços, os quais devem expressamente mencionar o número de série do equipamento e o número de licença do software. Salienta-se que aqueles procedimentos vão ao encontro de anteriores recomendações do Tribunal quanto à comprovação documental das despesas de investimento apoiadas. Esses documentos de despesa (originais) foram devolvidos ao promotor, após a aposição do carimbo identificador de ter sido objecto de apoio, pelo ICS, no âmbito do Decreto-Lei n.º 56/2001.

A verificação física da execução dos projectos é efectuada pelos serviços do ICS (Divisão de Fiscalização) relativamente a um número limitado de projectos, de acordo com o respectivo plano de fiscalização ou quando existam indícios de irregularidades.

De salientar que, após a conclusão física do investimento subsistem as seguintes obrigações do promotor:

*As entidades beneficiárias “não podem vender, locar ou alienar ou onerar por qualquer forma, no todo ou em parte, as várias componentes do imobilizado corpóreo ou de quaisquer equipamentos previstos no projecto aprovado por um período de dois anos (três anos no caso de projectos IIIDE) contados a partir da data da atribuição do incentivo e devem garantir, pelo mesmo período de tempo, a sua afectação aos órgão de comunicação social que fundamentaram a atribuição do incentivo (...)” (n.ºs 4 e 5 do art.º 34.º do Decreto-*



Lei n.º 56/2001). Relativamente aos projectos IIIDE, estipula o n.º 3 do artigo 22.º desse diploma que a majoração referente à criação líquida de postos de trabalho se reporta à manutenção desses postos de trabalho por um período de três anos.

Nessa medida, o ICS deve zelar pelo seu cumprimento, instituindo os necessários procedimentos para esse efeito.

### **5.2.3.4 – Incentivos específicos à comunicação social e apoio à edição de obras sobre temas de comunicação social**

Tal como a legislação anterior, o art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, prevê a concessão de incentivos específicos “destinados à prossecução de actividades ou à concretização de iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social, tais como realização de congressos e seminários, atribuição de prémios de jornalismo, cooperação com povos de língua portuguesa e outras, devidamente fundamentadas”.

Esses incentivos foram concedidos, caso a caso, após parecer do ICS, por despacho do membro do Governo responsável pela área da comunicação social. Para o efeito, os promotores apresentaram os correspondentes orçamentos, tendo os apoios variado entre 15% e 100% do montante solicitado.

Quanto à comprovação das despesas do projecto, embora lhes tenha sido solicitado pelo ICS, a maioria dos promotores dos projectos objecto de exame não apresentou esses documentos, pelo que, não tendo os beneficiários prestado contas da aplicação dos incentivos recebidos, o ICS desconhece se os mesmos foram correctamente utilizados nos fins para que foram atribuídos, o que significa um controlo deficiente. 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, devendo o ICS comunicar ao Tribunal, o resultado das suas diligências para essa regularização. Saliente-se ainda que 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.

Sobre esta questão, o ICS, na sua resposta, refere que: “*Actualmente, a atribuição destes incentivos acha-se condicionada à apresentação, pelas entidades candidatas, dos comprovativos da aplicação efectiva de apoios concedidos anteriormente, pelo que é já cumprida a recomendação referenciada*”, acrescentando que “*A maior parte das entidades (71%) que, à data da auditoria não tinham entregue os comprovativos, já o fizeram*”. Sobre a aposição do carimbo, com a anotação do apoio concedido, o ICS refere que irá adoptar esse procedimento.

De acordo com os art.ºs 30.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, o incentivo à edição de obras sobre comunicação social traduz-se no financiamento parcial, a fundo perdido, das respectivas despesas de edição, podendo candidatar-se os autores ou as entidades editoras de obras de investigação, teses do ensino superior, ensaios e actas de congressos, seminários e encontros sobre temas de comunicação social. Em 2002, a verba a disponibilizar (€60.000) e o valor máximo do incentivo a atribuir a cada obra (€3.000), foram fixadas pelo Despacho do Secretário de Estado da Comunicação Social n.º 4827/2002 (2.ª série), de 30 de Janeiro (publicado no DR, II Série, n.º 54, de 5/03/2002), que nomeia também o júri, tendo sido objecto de apoio as obras que seleccionou.

Da verificação efectuada, constatou-se que apenas um dos cinco editores apresentou os correspondentes recibos dos incentivos recebidos, conforme solicitado pelo ICS.

### 5.2.3.5 – Publicitação dos apoios

Nos termos do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto “*é obrigatória a publicitação das transferências correntes e de capital que os ministérios (...) efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas*”. Nos termos do art.º 3.º da mesma lei, a publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante, desde que, nos termos do n.º 1 do art.º 2.º exceda o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional” (o que, em 2002, correspondia a €12.528).

Reanalisadas as listagens referentes aos dois semestres de 2002, publicadas no *Diário da República*, II Série, de 30 de Setembro de 2002 e 31 de Março de 2003, discriminando os subsídios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social, verificou-se, tal como refere o ICS na sua resposta, que foram publicitados todos os apoios concedidos em 2002, tendo sido dado cumprimento à citada legislação.

### 5.2.4 – Acção de verificação junto de beneficiários

No seguimento da auditoria realizada junto do Instituto da Comunicação Social, foi realizada uma acção junto de três beneficiários, abrangendo, no conjunto, os incentivos directos (IMT, ICCI e IIDE) e o porte pago, tendo como objectivos: *a)* proceder à verificação física e documental do investimento realizado, *b)* verificar a contabilização do apoio recebido e das despesas do investimento; *c)* verificar a realização dos objectivos constantes do projecto, *d)* verificar a manutenção das condições a que correspondeu o porte pago atribuído, sendo de salientar o seguinte:

- ◆ relativamente a um projecto IIDE: *a)* apenas houve lugar à criação líquida de um posto de trabalho, contra os três que tinham sido propostos na candidatura e foram considerados na aprovação do projecto; *b)* das facturas não constavam os correspondentes n.ºs de série dos equipamentos e de licença do software, prejudicando a identificação dos bens objecto de apoio; *c)* o promotor procedeu à alteração parcial de fornecedores e equipamentos informáticos, que diferem substancialmente dos apresentados na candidatura, sem a autorização prévia do ICS a que estava obrigado pelo regulamento;
- ◆ relativamente aos três projectos verificou-se o incumprimento das regras do POC relativas à contabilização do incentivo ao investimento e à transferência da correspondente parcela anual para Resultados, devendo o Instituto zelar também pelo seu cumprimento.

O ICS, na sua resposta, refere que: “*No tocante à contabilização dos incentivos IMT e ICCI, apenas em sede de fiscalização é possível a verificação da sua correcta classificação segundo o POC*”. Embora seja essa a via privilegiada, uma vez que o Instituto, por limitação de meios, não procede a acções de fiscalização junto de todos os beneficiários, deve exigir a apresentação de documentos contabilísticos que confirmem o cumprimento dessas regras, à semelhança do que sucede em sistemas de incentivos com co-financiamento comunitário.





## 5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência

### 5.3.1 – Enquadramento

Em 2002, o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT), nos termos do Decreto-Lei n.º 90/2000, de 18 de Maio (que alterou a sua Lei Orgânica e extinguiu o Projecto VIDA, afectando ao Instituto o seu património, as receitas atribuídas<sup>1</sup> e responsabilidades), era uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, tendo como atribuições, nomeadamente: "*Promover, coordenar e apoiar as iniciativas de entidades públicas e privadas no domínio da prevenção do consumo de droga e da toxicodependência*"<sup>2</sup>.

Os apoios financeiros pagos pelo IPDT sob a classificação económica 04.02.01-*Transferências correntes/Instituições particulares* tiveram, nesse ano, o seguinte enquadramento:

- a) *Conclusão ou continuação de programas de prevenção primária e de reinserção social lançados em 1997 e 1998*
- ◇ *Programa Quadro Prevenir (PQP I) – iniciado em 1997, tendo sido aprovados nesse ano (PQP/97) e em 1998 (PQP/98), mediante concursos de selecção, 517 projectos plurianuais na área da prevenção primária<sup>3</sup>.*
  - ◇ *Programa Quadro Reinsereir (PQR) – iniciado em 1998, tendo sido aprovados, também mediante concurso, 24 projectos plurianuais no âmbito da reinserção social.*
  - ◇ *Projectos de Continuidade do PQP I e do PQR – para além do prazo previsto, a título excepcional, foram concedidos apoios financeiros a projectos considerados mais relevantes para a sua continuação durante o segundo semestre de 2001 (41 projectos) e o primeiro trimestre de 2002 (3 projectos), até ao lançamento do PQP II.*
- b) *Programas de prevenção primária previstos no "Plano de Acção Nacional Contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004", aprovado pela RCM n.º 39/2001, de 13 de Março.*
- ◇ *Programa Quadro Prevenir II (PQP II) – destinado a "projectos específicos bianuais de prevenção primária", promovidos por entidades particulares sem fins lucrativos, "nas diferentes vertentes: familiar, jovens em situação de abandono escolar, escola, prevenção precoce em grupos específicos, espaços recreativos de lazer e desportivos, meio prisional e Programa Escolhas".*

<sup>1</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 412/93, de 21 de Dezembro, foi consignado ao Projecto VIDA 25% dos resultados líquidos da exploração do "JOKER" e, nos termos da legislação sobre o combate à droga, foram consignadas determinadas percentagens do valor de bens declarados perdidos a favor do Estado e de coimas aplicadas. Essas verbas constituíram as principais receitas próprias do IPDT.

<sup>2</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 269-A/2002, de 29 de Novembro, foi criado o Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT), que resultou da fusão do IPDT e do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT).

<sup>3</sup> O tratamento e a reinserção social (durante ou após o tratamento) são também designados, respectivamente, por prevenção secundária e prevenção terciária.

O período de apresentação de candidaturas decorreu de Novembro de 2001 a Janeiro de 2002, tendo sido homologada a concessão de apoios financeiros a 121 projectos, por despacho da tutela, de 7/08/2002.

- ◇ *Planos Municipais de Prevenção Primária da Toxicodependência (PMPs)* – implementados a partir do segundo semestre de 2001, estavam em curso, no final de 2002, 51 PMPs, abrangendo 100 projectos, igualmente promovidos por instituições particulares sem fins lucrativos. Com uma duração anual, renovável, os projectos enquadrados nos PMPs distinguem-se dos apoiados no âmbito do PQP II pelo envolvimento institucional da respectiva câmara municipal na sua implementação, avaliação e financiamento.

c) *Planos integrados de prevenção, de redução de riscos e minimização de danos, e de reinserção social*

Foram também concedidos apoios financeiros na área da redução de riscos e minimização dos danos<sup>1</sup>, especialmente através de planos integrados:

- ◇ *Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso* – criado em 1996 e que, em 2002, integrava as seguintes estruturas: Gabinete de Apoio (GAT), Centro de Abrigo, Centro de Acolhimento, Ponto de Contacto/Unidades Móveis e uma Equipa de Rua, geridas por instituições particulares, nos termos de um Acordo de Cedência de Gestão, celebrado em 5/02/2002, com o IPDT, a Câmara Municipal de Lisboa e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- ◇ *Contrato de Cidade Porto* – em curso desde 1996, com base num protocolo celebrado, em 27/11/1996, entre o Governo e a Câmara Municipal do Porto, abrangendo várias vertentes de intervenção, designadamente um Centro de Apoio e Motivação a Toxicodependentes.
- ◇ *Plano Integrado de Vila Franca de Xira* – criado a título experimental em Abril de 2000, em parceria entre o Município, o IPDT, o SPTT, os Centros de Saúde e todas as instituições locais que já desenvolviam projectos no âmbito do PQP I.
- ◇ *Equipas de rua (Madeira)* – projecto de estruturas sanitárias na área da redução de riscos.

Em 2002, além dos tipos de apoios financeiros com o enquadramento antes referido, por conta da classificação económica *04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares* foram concedidos apoios financeiros que ascenderam a €87.804, para a realização de iniciativas promovidas por 14 entidades, designadamente para a realização de seminários e encontros sobre toxicodependências.

Nesse ano, por conta da classificação económica *08.03.01-Transferências de capital/Instituições particulares*, do Cap.º 02 - "Despesas de Investimentos do Plano" do orçamento privativo do IPDT, foi também pago o montante de €89.025, referente a apoios financeiros destinados a Apartamentos de Reinserção e a Centros de Motivação.

---

<sup>1</sup> O regime geral das políticas de prevenção e redução de riscos e minimização de danos foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho.



### 5.3.2 – Execução financeira

#### 5.3.2.1 – Execução do orçamento privativo do IPDT

No quadro seguinte evidencia-se a execução do orçamento privativo do IPDT, em 2002, relativamente às despesas de classificação económica 04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares (tendo os pagamentos ascendido a €5.968.926) e 08.03.01-Transferências de capital/Instituições particulares (totalizando os pagamentos o montante de €89.025), as fontes de financiamento (Orçamento do Estado e receitas próprias), bem como saldos repostos das verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas:

Quadro V.11 – Apoios concedidos pelo IPDT. Execução orçamental

(em euros)

Rubricas de classificação e económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Orçamento final	Pagamentos efectuados	Saldos repostos de verbas orçamentais
<b>Cap.º 01 – Despesas de funcionamento normal</b> <i>Divisão 01 (Financiamento pelo Orçamento do Estado)</i>					
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	3 237 195	+ 2 284 171	5 521 366	5 319 747	(a) 61 489
<i>Divisão 02 (Financiamento por receitas próprias)</i>					
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	1 750 781	+ 980 775	2 731 556	649 179	-
<b>Subtotal</b>	<b>4 987 976</b>	<b>+ 3 264 946</b>	<b>8 252 922</b>	<b>5 968 926</b>	<b>61 489</b>
<b>Cap.º 02 – Despesas de Investimentos do Plano, Div. 01, Subdiv. 02 – Apoio à inserção social e toxicodependência</b> <i>(Financiamento pelo Orçamento do Estado)</i>					
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	99 759	- 98 701	1 058	-	-
08.03.01 – Transf. de Capital/Instituições Particulares (*)	498 798	- 399 399	99 399	89 025	(b) 10 275
<b>Subtotal</b>	<b>598 557</b>	<b>- 498 100</b>	<b>100 457</b>	<b>89 025</b>	<b>10 275</b>
<b>Total</b>	<b>5 586 533</b>	<b>+ 2 766 846</b>	<b>8 353 379</b>	<b>6 057 951</b>	<b>71 764</b>

(a) Valor integrado na reposição de saldos de verbas orçamentais destinadas a "despesas de funcionamento", requisitadas e não utilizadas, no montante total de €340.812 (através de reposição não abatida nos pagamentos, entregue em 24/02/2003);

(b) Valor integrado na reposição de saldos de verbas orçamentais destinadas a "investimentos do plano" no montante total de €15.172 (através de reposição não abatida nos pagamentos, entregue em 28/01/2003).

(\*) Verbas destinadas a Apartamentos de Reinserção e Centros de Motivação.

Fonte: Conta de gerência do IPDT remetida ao Tribunal e resumo que consta da CGE/2002.

Na execução do orçamento privativo destaca-se a requisição de verbas orçamentais em excesso (não utilizadas) que, no total, conforme se explicita nas notas ao quadro anterior, ascenderam a €355.984, constituindo uma sobrevalorização da despesa contabilizada na CGE/2002 (Subsector Estado) e um acréscimo da receita do OE/2003, de 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 nas 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<sup>1</sup>. Actualmente essa situação já não se verificará, uma vez que o novo Instituto (IDT), resultante da fusão do IPDT e do SPTT, foi dotado de autonomia apenas administrativa e integrado no regime de administração financeira do Estado (RAFE) regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, processando as suas despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística).

<sup>1</sup> Relativamente a 2002, cfr. o art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para esse ano).

### 5.3.2.2 – Apoios financeiros a instituições particulares por tipo de apoio

Conforme se evidenciou no quadro anterior, de acordo com a "conta de gerência" do IPDT, em 2002, o total dos pagamentos com a classificação económica 04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares ascendeu a €5.968.926.

No quadro seguinte, com base num mapa extra-contabilístico elaborado já pelos serviços do IDT, discrimina-se os montantes pagos por tipo de apoio antes referido, embora o total correspondente a essa classificação económica apresente uma divergência em relação à "conta de gerência" (mais €3.214, ou seja totaliza €5.972.140), que não foi possível esclarecer completamente; sobre essa divergência, o IDT, na sua resposta, refere que "(...) resulta da incorrecta classificação da despesa constante das respectivas propostas", detectada e corrigida tardiamente, e que "(...) os valores apresentados na Conta de Gerência reflectem o valor efectivamente pago".

**Quadro V.12 – Apoios pagos pelo IPDT, por tipo de incentivo**

(em euros)

Programas	Montantes	Estrutura (%)	Observações
Programa Quadro Prevenir (PQP I) (a)	131 945,13	2,2	Pagamentos finais
Programa Quadro Reinserir (PQR) (a)	120 279,43	2,0	Pagamentos finais
Projectos de continuidade (2.º Semestre de 2001 e 1.º Trimestre de 2002) (b)	188 670,97	3,1	Parcela final (20%) do incentivo (projectos do 2.º Semestre de 2001), e 1.ª parcela (80%) ou o total do incentivo (projectos do 1.º Trimestre de 2002)
Programa Quadro Prevenir II (PQP II) (b)	2 476 896,73	41,5	Primeira parcela, de 50% do incentivo
Programas Municipais de Prevenção de 2001 (PMP 2001) (b)	58 683,89	1,0	Parcela final, de 20% do incentivo
PMP 2001 (Renovação em 2002) (b)	390 302,72	6,5	Parcela inicial, de 80% do incentivo
PMP 2002 (b)	261 186,63	4,4	Parcela inicial, de 80% do incentivo
Plano Integrado de Prevenção Casal Ventoso (b)	1 663 097,90	27,8	
Contrato de Cidade Porto (a)	302 683,62	5,1	
Plano Integrado Vila Franca de Xira	238 369,44	4,0	
Equipas de Rua (ADERAM - Madeira)	51 113,00	0,9	
Subsídios diversos (b)	(*) 88 910,69	1,5	
<b>Total</b>	<b>5 972 140,15</b>	<b>100</b>	

(a) Apoios financeiros objecto de auditoria anterior (cfr. ponto 5.3 do Parecer sobre a CGE/99, Volume II).

(b) Apoios financeiros objecto da presente auditoria.

(\*) Inclui o valor de € 1.606,50 referido nesse mapa como respeitante à "SIC-Radical", relativamente ao qual não se obteve evidência do seu pagamento. Relativamente a outro beneficiário (Associação Ares do Pinhal) inclui um valor de € 1.000,00, quando foi efectivamente pago € 1.500,00

Fonte: Mapa, extra-contabilístico, do IDT "Relação das verbas transferidas para instituições particulares e serviços e fundos autónomos pelo IPDT em 2002".

### 5.3.3 – Atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros

Para o exame da atribuição, pagamento e controlo dos apoios, foi seleccionada uma amostra com base nos seguintes critérios: a) o tipo de apoio financeiro – privilegiando os de maior relevância financeira (PQP II, PMPs e Plano Integrado do Casal Ventoso) e excluindo os programas que foram objecto da anterior auditoria (PQP I e PQR); b) os beneficiários de apoios financeiros através de vários programas (com vista a verificar a eventual duplicação de apoios com a mesma finalidade) ou de "subsídios diversos"; c) o montante do apoio. Relativamente a projectos que se encontravam em curso, como é o caso dos projectos bianuais do PQP II apenas pôde ser examinado o processo de atribuição dos incentivos. Aos beneficiários que constituíram a amostra foi pago o montante de €2.392.198, o que representa 40,1% das importâncias pagas por conta da classificação económica 04.02.01-Transferências correntes/Instituições particulares.



## 5.3.3.1 – Programa Quadro Prevenir II (PQP II)

No "*Plano de Acção Nacional contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004*", aprovado pela RCM n.º 39/2001, de 9 de Abril, foi previsto: "*Criar, em 2001, o Programa Quadro Prevenir II, de âmbito nacional, destinado a projectos específicos bianuais de prevenção primária<sup>1</sup>, encerrando o primeiro Programa Quadro Prevenir, depois de devidamente avaliado, de modo a retirar conclusões que permitam aprofundar e melhorar o novo PQP*".

Podiam candidatar-se ao PQP II "*as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), misericórdias, mutualistas e outras entidades particulares sem fins lucrativos cujas finalidades estatutárias incluem a promoção da saúde, o desenvolvimento social, a cultura e o desporto*", cumprindo várias condições de acesso, das quais se destaca: estarem regularmente constituídas nos termos da lei; disporem de capacidade organizativa para desenvolver as acções a que se propunham (recursos humanos, materiais e apoios logísticos), devendo o responsável técnico pelo projecto possuir formação equivalente a licenciatura na área das ciências sociais ou humanas ou curriculum profissional relevante na área psicossocial e a equipa envolvida no projecto possuir formação técnica adequada<sup>2</sup>.

O regulamento do concurso do PQP II definiu sete "eixos de intervenção", devendo cada projecto actuar exclusivamente em cada um deles. Esta orientação, que confere maior homogeneidade a cada projecto (por regra constituído por várias acções, podendo estas envolver várias actividades), está em consonância com a selecção das candidaturas por eixo de intervenção por distintas Comissões de Selecção (ou Júris de Avaliação).

Em contrapartida, no caso de diferentes projectos de um mesmo promotor, havendo uma afectação dos mesmos recursos humanos e materiais a vários projectos, pode dificultar o apuramento e o controlo das respectivas despesas apoiáveis, questão a que o Instituto está atento, referindo na sua resposta, nomeadamente, que os documentos de despesa são "(...) *devidamente carimbados, com as respectivas taxas de afectação por projecto*".

No quadro seguinte, por eixo de intervenção, evidencia-se o número de candidaturas apresentadas e aprovadas, a verba orçamentada e a atribuída<sup>3</sup> e o valor médio dos apoios financeiros.

<sup>1</sup> Esse Plano, na sequência do Plano de Acção da União Europeia de Luta Contra a Droga (aprovado pelo Conselho Europeu de 19 e 20 de Junho de 2000), além da prevenção primária, estabeleceu as seguintes áreas de intervenção: prevenção de redução de riscos e de danos; tratamento; reinserção social; combate ao tráfico ilícito de drogas e ao branqueamento de capitais; investigação e informação; avaliação de políticas; e cooperação internacional.

<sup>2</sup> Um dos aspectos negativos diagnosticados em anteriores intervenções na área da prevenção fora a deficiente formação dos técnicos envolvidos; outros aspectos, a evitar, eram intervenções predominantemente inespecíficas, escassez de materiais preventivos adaptados e/ou adequados, fraca realização de investigação, ausência de procedimentos de avaliação, recurso frequente a acções sem continuidade, e deficiente coordenação das acções.

<sup>3</sup> Em cada eixo de intervenção os incentivos foram atribuídos com base em listagens hierarquizadas dos projectos de acordo com a pontuação atribuída a critérios de avaliação, correspondendo às situações de  *muito bom*, *bom* e *satisfaz* (projectos apoiáveis) e *não satisfaz* (projectos não apoiáveis). Quando, num dado eixo de intervenção, o valor dos incentivos atribuídos aos projectos apoiáveis foi inferior ao valor orçamentado, o respectivo saldo foi redistribuído por outros eixos, para permitir o apoio a projectos na situação de suplentes (i. é, apoiáveis, mas de menor pontuação), o que justifica as diferenças entre as verbas orçamentadas (previstas no regulamento do concurso) e as atribuídas.

**Quadro V.13 – Candidaturas ao PQP II, por eixo de intervenção**

(em euros)

Eixos	Número de candidaturas	Número de candidaturas aprovadas	Verba orçamentada	Total dos apoios atribuídos	Valor médio dos apoios
I Prevenção na família	58	44	1 767 241,06	1 773 099,85	40 297,72
I Prevenção junto de jovens em situação de abandono escolar	16	8	441 436,17	441 024,28	5 128,04
I I I Prevenção em meio escolar	96	21	810 546,64	790 400,60	37 638,12
I I V Prevenção precoce em grupos específicos	51	17	441 436,17	481 188,01	28 305,18
V I Prevenção em espaços recreativos de lazer e desportivos	63	16	589 080,36	730 967,14	45 685,45
V I I Prevenção em meio prisional	17	8	589 080,36	408 197,54	51 024,69
V I I I Prevenção da criminalidade e inserção dos jovens – Programa "Escolhas".	10	7	349 158,53	347 852,62	49 693,23
<b>Total</b>	<b>311</b>	<b>121</b>	<b>4 987 979,29</b>	<b>4 972 730,04</b>	<b>41 096,94</b>

Conforme evidencia o quadro, em resultado do processo de selecção das candidaturas e por limitação orçamental (nos eixos de intervenção em que a verba não foi suficiente para financiar todos os projectos apoiáveis), foram concedidos incentivos financeiros a 121 (ou seja, 38,9%) dos 311 projectos apresentados a concurso. Em relação às candidaturas apresentadas registaram menor percentagem de aprovação as do eixo "Prevenção em meio escolar" (21,9%) por, nomeadamente, a respectiva Comissão de Selecção considerar que as acções propostas se sobrepunham às competências do Centro Educativo do Ministério da Educação<sup>1</sup>.

Na metodologia de instrução e de selecção das candidaturas salientam-se os seguintes aspectos:

- 1) A apresentação do formulário de candidatura em suporte informático permitindo, nomeadamente, calcular automaticamente o orçamento do projecto e as respectivas fontes de financiamento a partir dos valores de cada uma das acções que o integram.
- 2) A análise técnica de cada candidatura e elaboração do correspondente parecer pelo respectivo Núcleo Distrital do IPDT.
- 3) A análise das candidaturas por Equipas Técnicas dos serviços centrais do IPDT, constituídas por eixo de intervenção, que elaboraram a correspondente "grelha de análise" e de pontuação. A Equipa Técnica elaborou também um "relatório técnico e financeiro" para a Comissão de Selecção no qual se pronunciou sobre as despesas que, pela sua natureza, não deveriam ser objecto de apoio financeiro, ou sendo elegíveis, deveria ser corrigido o correspondente montante orçamentado.
- 4) A decisão sobre a aprovação ou exclusão das candidaturas, bem como sobre o respectivo montante de apoio financeiro, é tomada pela respectiva Comissão de Selecção (constituída

<sup>1</sup> De referir que o mencionado "Plano de Acção Nacional contra a Droga e a Toxicoddependência – Horizonte 2004" prevê outras formas de intervenção em meio escolar, através da colaboração entre os Ministérios da Educação e da Saúde, designadamente no apoio técnico à formação de professores e no funcionamento da Rede Nacional de Escolas Promotoras de Saúde que, em 2002, abrangia 3.407 escolas.



## Tribunal de Contas

---

por representantes do IPDT e de outros organismos públicos) em duas fases: 1.ª) avaliação das candidaturas e elaboração de parecer técnico e de proposta financeira (mantendo ou alterando o proposto pela Equipa Técnica), que foram comunicados ao promotor para efeitos de audiência prévia, devendo este pronunciar-se por escrito; 2.ª) apreciação das respostas e elaboração das listas de classificação final homologadas por despacho da tutela do IPDT.

Salienta-se que essa comunicação do IPDT ao promotor, para efeitos de audiência prévia, ao anexar o parecer técnico da Comissão de Seleção e, no aspecto financeiro, os cálculos detalhados justificativos das diferenças entre o valor do apoio solicitado e o proposto pela Comissão de Seleção, corrige deficiências que haviam sido detectadas relativamente ao PQP I e vai ao encontro da recomendação do Tribunal então formulada: *"(...) a relação discriminada das despesas elegíveis e, portanto, das despesas inelegíveis, bem como outras condicionantes que porventura sejam aprovadas relativamente à execução do projecto, deverão ser comunicadas ao promotor e por ele aceites, visto que constituem um meio necessário para a apreciação da execução dos projectos"*.

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 sua 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. O IDT, na sua resposta, reconhece *"(...) o lapso da falta de registo do prazo de entrega das candidaturas"*.

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).

### **5.3.3.2 – Projectos de continuidade do PQP I e do PQR – 2.º semestre de 2001 e 1.º trimestre de 2002**

Para assegurar a continuidade de diversos projectos do PQP I e do PQR até a implementação do PQP II e dadas as disponibilidades financeiras do IPDT foi, excepcionalmente, concedido apoio financeiro a 41 projectos, para acções a realizar no 2.º semestre de 2001, e a 3 projectos, para acções a realizar no 1.º trimestre de 2002.

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<sup>1</sup>, aspecto que

---

<sup>1</sup> Relativamente a um projecto, o que aponta para uma deficiente organização do respectivo processo, não constavam os documentos de despesa (cópias). Os originais desses documentos de despesa foram, contudo, examinados pela equipa de auditoria na acção realizada junto do promotor

tinha sido recomendado pelo Tribunal, os quais foram objecto de análise pelo Núcleo Distrital, bem como pelos serviços centrais do Instituto.

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"<sup>1</sup>, remetido à entidade beneficiária para ser devolvido, devidamente assinado. Após o despacho do Conselho de Administração do IPDT, proferido nesse "Termo de encerramento", foi efectuado o pagamento da última parcela do incentivo.

### 5.3.3.3 – Planos Municipais de Prevenção Primária das Toxicodependências (PMPs)

Constituindo um objectivo do citado "Plano de Acção Nacional da Luta contra a Droga e a Toxicod dependência – Horizonte 2004", a implementação de PMP's em todos os municípios, em 2002, estavam em curso em 51 (18,3%) dos 278 municípios do continente, abrangendo 100 projectos:

**Quadro V.14.– Planos Municipais de Prevenção Primária, por município**

Ano	PMPs	Projectos abrangidos
2001	36	56
2002 (*)	51	100

(\*) Inclui renovações de PMPs de 2001.

No aspecto financeiro, o "Guia de Planeamento e Elaboração dos PMPs" prevê que o apoio público (do IPDT e da autarquia local) não ultrapasse 80% do custo total do projecto, ou seja, cabe ao promotor financiar ou obter o financiamento junto de outros parceiros no valor correspondente a, pelo menos, 20% desse custo; relativamente ao apoio público, cabe à autarquia local participar em pelo menos 20%<sup>2</sup>, ou seja, o apoio financeiro do IPDT não deverá ultrapassar 80% do apoio público ou 64% do custo total do projecto.

Sem prejuízo das formas de acompanhamento e controlo implementadas autonomamente pelo IPDT e pela Câmara Municipal, o acompanhamento e avaliação de cada PMP e dos projectos que o integram é da responsabilidade da respectiva Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação, constituída por um elemento da autarquia, pelo Coordenador do Núcleo Distrital do IPDT e pelos responsáveis técnicos de cada projecto integrante do PMP.

Relativamente aos projectos concluídos objecto de exame (PMP 2001), verificou-se que as entidades promotoras elaboraram fichas de acompanhamento trimestrais, bem como relatório de avaliação intermédia (primeiro semestre) e relatório final, acompanhados dos respectivos documentos de despesa, os quais foram objecto de parecer pelo Coordenador do Núcleo Distrital e da referida Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação, tendo os serviços centrais do IPDT

<sup>1</sup> Onde consta, nomeadamente, o orçamento elegível, o apoio atribuído, o investimento elegível realizado e o apoio financeiro correspondente.

<sup>2</sup> Esse apoio pode ser de carácter financeiro e logístico, nomeadamente a afectação de pessoal ao projecto ou a disponibilização de espaços ou de material.





(Departamento de Intervenção na Comunidade) procedido ao controlo dos documentos de despesa e à análise da correspondência entre as despesas previstas na candidatura e as realizadas, bem como à determinação do valor da última parcela do incentivo a pagar<sup>1</sup>.

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. O Instituto, na sua resposta, confirma a falta de carimbo identificador do apoio financeiro do IDT nos projectos inseridos nos PMP "(...) durante o primeiro ano de vigência do projecto", acrescentando que essa prática foi entretanto implementada.

Para a comprovação da realização da comparticipação da autarquia nos custos totais do projecto, a Câmara Municipal emitiu a correspondente declaração, anexando a listagem desses custos.

Os PMPs são objecto de renovação anual mediante proposta do IPDT, o que implica a realização de avaliações da execução dos projectos durante o ano em curso que permitam introduzir eventuais correcções para o ano seguinte.

### 5.3.3.4 – Plano Integrado de Prevenção das Toxicodependências no Bairro do Casal Ventoso

Para o financiamento e funcionamento das estruturas então existentes (Gabinete de Apoio, Centro de Abrigo, Centro de Acolhimento, Ponto de Contacto/Unidades Móveis e uma Equipa de Rua), em 25/02/2002, foi celebrado um Acordo de Cedência de Gestão entre, por um lado, o IPDT, a Câmara Municipal de Lisboa, e o Ministério do Trabalho e Solidariedade e, por outro as Associações Ares do Pinhal, Centro da Fonte de Prata e Vitae, para a gestão das referidas estruturas. Nos termos desse Acordo, as referidas entidades públicas transfeririam para as associações as importâncias previstas em orçamentos, comprometendo-se estas a apresentar, até ao dia 10 de cada mês, o relatório de execução mensal, bem como a totalidade dos originais dos documentos justificativos de despesa.

Foi objecto de exame o processo da Associação Ares do Pinhal, à qual foi paga a importância de €1.536.182 (representando 92,4% do montante pago pelo IPDT às referidas associações). Para efeitos de pagamento do apoio a entidade promotora apresentou relatórios de actividade e relatórios de execução das diversas acções realizadas, bem como certidões/declarações da sua situação contributiva regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal.

De referir que a prestação de contas foi efectuada à Câmara Municipal de Lisboa, não constando no processo documentos justificativos das despesas financiadas, devendo o agora IDT zelar pela obtenção de informação sobre essa prestação de contas. O Instituto, na sua resposta, refere que: "*Nas reuniões de acompanhamento e avaliação do Plano foi sempre solicitado à CML o relatório financeiro relativo ao ano de 2002. Não tendo sido cumprido, foi este pedido reiterado*" por ofício de 24/06/2004, "*que junto se anexa. A fim de evitar constrangimentos futuros, entendeu o IDT, a partir do ano de 2003, proceder à avaliação técnico-financeira das estruturas apoiadas no âmbito deste Plano.*"

<sup>1</sup> A parcela final prevista, de 20%, foi reduzida em função das despesas elegíveis comprovadas.

### 5.3.3.5 – Apoios não incluídos em programas – Subsídios diversos

Não abrangidos em programas, em 2002, foram pagos apoios no montante de €87.804, a 13 beneficiários. Relativamente a estes "Subsídios Diversos", os serviços do IPDT, conforme já referido na auditoria relativa a 1999, ao contrário do que seria exigível, não constituíram processos com toda a documentação referente a cada apoio, tendo sido essa documentação entregue à equipa de auditoria de forma fragmentada.

Na maior parte dos casos não constava dos respectivos processos quaisquer elementos que permitissem evidenciar o critério utilizado para a determinação da comparticipação atribuída.

No que se refere à comprovação das despesas, apenas um beneficiário apresentou comprovativo da realização das despesas apoiadas. Em relação aos restantes pagamentos não foi exigida qualquer prestação de contas, isto é, o IPDT desconhece se as despesas a que se destinavam os apoios concedidos foram integralmente realizadas e se as mesmas não foram sobre financiadas através de apoios concedidos por outras entidades públicas.

Assim, considera-se necessário que o apoio atribuído a este tipo de acções 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.

O IDT, na sua resposta refere que *"(...) se tratou, à data, de um lapso de organização processual entretanto reparado", designadamente através da "(...) efectivação de uma regular organização processual – pedido de candidatura com entrega de formulário de candidatura para apoio pontual, parecer técnico e financeiro e elaboração de protocolo de colaboração e relatório de execução com cópias de comprovativos de despesa"*.

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 art.os 59.º e 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Sobre esta questão, o IDT, na sua resposta, comunicou que os seus serviços *"irão de imediato pedir à instituição a devolução da verba"* através de guia de reposição não abatida, e à remessa dos comprovativos ao Tribunal.

### 5.3.4 – Publicitação dos apoios concedidos pelo IPDT

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 (regulamenta a obrigatoriedade de publicação dos apoios concedidos pela Administração Pública a particulares). O IDT, na sua resposta, refere que: *"As publicações em falta irão ser inseridas na próxima listagem a remeter para publicação"* e que *"actualmente é cumprido na íntegra o disposto na referida Lei"*.



## 5.3.5 – Acção junto de entidades beneficiárias

No seguimento da auditoria realizada junto do IDT, foram realizadas acções junto de três entidades promotoras dos apoios, tendo como objectivo a verificação documental e contabilística das despesas realizadas e a verificação da realização dos objectivos constantes dos projectos no sentido de avaliar a eficácia do subsídio atribuído, sendo de salientar o seguinte:

- ◆ da análise dos dossiers técnico/pedagógico e contabilístico/financeiro pode concluir-se que continham todos os elementos obrigatórios estipulados nos regulamentos do PQP e PMP;
- ◆ relativamente aos documentos de despesas todos tinham aposto anotação de que as despesas foram financiadas ao abrigo dos respectivos programas/projectos;
- ◆ de acordo com os elementos existentes nos dossiers, os objectivos previstos foram de uma maneira geral alcançados.

## 5.4 – Benefícios fiscais

### 5.4.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou a matéria referente aos benefícios fiscais tendo em conta o disposto na legislação respectiva, especialmente quanto à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos envolvendo perda de receita.

Visando avaliar o grau de acolhimento das recomendações formuladas em anteriores pareceres, o Tribunal continuou a acompanhar a evolução registada quanto ao sistema de controlo interno de algumas modalidades de benefícios fiscais, em particular os relativos às contas poupança-habitação e aos planos poupança-reforma.

Por outro lado, tendo em conta os resultados da acção realizada no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2001 relativamente aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, procedeu-se à realização de nova auditoria sobre a mesma matéria, de que se apresenta no presente capítulo uma síntese das principais conclusões.

### 5.4.2 – Quantificação da despesa fiscal

Tal como no ano anterior, foram apresentados na CGE do ano em análise os valores das receitas tributárias cessantes.

Na apreciação relativa à quantificação da despesa fiscal, o Tribunal de Contas teve em conta, para além dos valores constantes da CGE, os apresentados nas propostas de leis dos OE para 2002, 2003 e 2004, respectivamente, previsões, estimativas e valores considerados definitivos, relativamente a 2002, bem como dados fornecidos pela DGCI e DGAIEC ao Tribunal, na sequência de solicitações expressas directamente a estas entidades.

No quadro seguinte apresentam-se os totais da despesa fiscal dos impostos para que foi possível obter informação – imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das

peças colectivas, imposto sobre o valor acrescentado, imposto automóvel e imposto sobre os produtos petrolíferos.

### Quadro V.15 – Despesa fiscal total

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	565,7	470,2	484,4	464,5	46,2	484,4	43,7	19,9	4,3
IRC	1.009,0	767,3	279,0	199,0	19,8	279,0	25,1	80,0	40,2
IVA	72,8	74,3	72,8	66,8	6,6	72,8	6,6	6,0	9,0
IA	99,7	93,7	83,1	119,5	11,9	83,1	7,5	-36,4	-30,5
ISP	151,2	171,7	190,3	155,2	15,4	190,3	17,2	35,1	22,6
<b>Total</b>	<b>1.898,4</b>	<b>1577,2</b>	<b>1.109,6</b>	<b>1.005,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.109,6</b>	<b>100,0</b>	<b>104,6</b>	<b>10,4</b>

Conforme se observa, a despesa fiscal atingiu 1.109,6 milhões de euros em 2002, o que representa um crescimento de 10,4% relativamente ao ano anterior. As variações mais acentuadas, tanto em termos absolutos como relativos, ocorreram em IRC, ISP e IA, sendo que, dos cinco impostos considerados, apenas neste último se registou um decréscimo da despesa fiscal

Tal como tem vindo a ser salientado pelo Tribunal em anteriores Pareceres sobre as CGE, os valores patenteados continuam a não abranger todas as modalidades de benefícios que originam despesa fiscal, como é o caso das isenções temporárias em IRC a que adiante se fará menção especial em sede da apreciação deste imposto.

Nos pontos seguintes procede-se à análise particularizada da despesa fiscal dos cinco referidos impostos.

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

### Quadro V.16 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas, NATO e Outros	3,5	6,0	1,7	5,6	1,2	1,7	0,4	-3,9	-69,6
Rendimentos de desportistas	16,0	13,0	11,4	11,1	2,4	11,4	2,4	0,3	2,7
Deficientes	94,2	105,8	111,8	94,6	20,4	111,8	23,1	17,2	18,2
Propriedade intelectual	4,8	5,5	4,7	5,2	1,1	4,7	1,0	-0,5	-9,6
Planos poupança-reforma (PPR)	168,1	132,1	146,6	119,4	25,7	146,6	30,3	27,2	22,8
Contas poupança-habituação (CPH)	202,5	145,5	142,9	139,3	30,0	142,9	29,5	3,6	2,6
Ofertas públicas de venda (OPV)	11,8	5,0	4,1	28,4	6,1	4,1	0,8	-24,3	-85,6
Habituação sem recurso ao crédito	1,8	0,9	1,2	0,8	0,2	1,2	0,2	0,4	50,0
Rendas – senhorios	3,2	6,5	4,8	5,9	1,3	4,8	1,0	-1,1	-18,6
Donativos	18,5	12,0	13,9	15,6	3,4	13,9	2,9	-1,7	-10,9
Contas poupança-condomínio (CPC)	5,3	-	-	4,2	0,9	-	-	-4,2	-100,0
Planos de poupança em acções (PPA)	6,6	3,9	4,4	5,2	1,1	4,4	0,9	-0,8	-15,4
Aquisição de equipamento informático	24,4	15,1	15,6	13,6	2,9	15,6	3,2	2,0	14,7
Energias renováveis	4,0	5,1	5,4	4,6	1,0	5,4	1,1	0,8	17,4
Despesas de aconselhamento jurídico	1,0	1,1	1,3	1,0	0,2	1,3	0,3	0,3	30,0
Prémios de seguros de saúde	-	12,7	14,5	10,0	2,2	14,5	3,0	4,5	45,0
<b>Total</b>	<b>565,7</b>	<b>470,2</b>	<b>484,4</b>	<b>464,5</b>	<b>100,0</b>	<b>484,4</b>	<b>100,0</b>	<b>19,9</b>	<b>4,3</b>



## Tribunal de Contas

De acordo com os dados constantes da CGE, evidenciados no quadro supra, no ano de 2002 a despesa fiscal neste imposto situou-se em 484,4 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 4,3% relativamente ao ano anterior.

Verifica-se que as principais rubricas continuaram a ser as dos planos poupança-reforma (PPR), contas poupança-habitação (CPH) e Deficientes, que, no seu conjunto, representaram mais de quatro quintos (82,9%) do total em 2002. Em termos da variação de 2001 para 2002, os PPR e Deficientes registaram taxas de crescimento bastante superiores à média (22,8% e 18,2%, respectivamente), enquanto as CPH apresentaram um crescimento moderado (2,6%) – em resultado destas evoluções, os PPR passaram a ser a rubrica de maior peso (30,3% do total), superando a das CPH (29,5%) que nos últimos anos tinham assumido maior importância.

Relativamente às restantes rubricas da despesa fiscal, embora algumas apresentem variações percentuais acentuadas não assumem todavia grande expressão em termos de valores absolutos, com excepção da referente às OPV que registou uma diminuição significativa (-24,3 milhões de euros).

Assinale-se que os valores publicados na CGE são praticamente coincidentes com os fornecidos pela DGCI ao Tribunal e com os publicados na Lei do OE/2004 (valores considerados definitivos). No tocante às previsões publicadas na Lei do OE/2002, observam-se diferenças que estão relacionadas com a sobrevalorização de várias rubricas, com destaque para a das CPH, situação que já se verificava em relação a 2001 e que foi corrigida aquando da elaboração da estimativa para o OE/2003.

Instada a pronunciar-se em sede do contraditório, a DGCI assinalou que “*Concorda-se, genericamente, com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas, ...*”.

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

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	110,0	73,6	39,0	40,0	20,1	39,0	14,0	-1,0	-2,5
Deduções ao lucro tributável	1,0	0,0	4,0	9,0	4,5	4,0	1,4	-5,0	-55,6
Deduções à colecta	130,0	26,6	131,0	111,0	55,8	131,0	47,0	20,0	18,0
Reduções de taxa	31,0	55,7	62,0	30,0	15,1	62,0	22,2	32,0	106,7
Isenções definitivas e/ou não sujeição	81,0	11,4	43,0	9,0	4,5	43,0	15,4	34,0	377,8
Isenções temporárias	656,0	600,0	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.009,0</b>	<b>767,3</b>	<b>279,0</b>	<b>199,0</b>	<b>100,0</b>	<b>279,0</b>	<b>100,0</b>	<b>80,0</b>	<b>40,2</b>

Observa-se que, de acordo com os valores publicados na CGE/2002 e no relatório do OE/2004, a despesa fiscal em sede do IRC foi de 279,0 milhões de euros, o que corresponde a um crescimento de 40,2% relativamente ao ano anterior. Porém, de acordo com a informação prestada pela DGCI ao Tribunal, o total da despesa fiscal em IRC foi de 1.396 milhões de euros em 2001 e de 1.452 milhões de euros em 2002 (+4,0%).

As referidas divergências resultam principalmente do facto de, tanto para 2001 como para 2002, não estarem considerados na CGE/2002 e no OE/2004 os valores das “Isenções temporárias” – os quais, de acordo com a informação da DGCI, atingiram 1.201 e 1.172 milhões de euros, respectivamente, representando em qualquer dos anos mais de 80% da despesa fiscal do imposto.

Assinale-se que a CGE/2002 não apresenta qualquer justificação para o facto de não serem quantificadas as isenções temporárias, referindo-se contudo no relatório do OE/2004 que tal rubrica foi excluída, porquanto “...em termos rigorosos, não há uma efectiva receita fiscal cessante. Na verdade, a eliminação do actual regime tributário de que beneficia a Zona Franca da Madeira não conduziria, certamente, à obtenção dessa receita” e, na CGE/2001, que “...trata-se de uma isenção que não corresponderá, em parte, a uma despesa fiscal efectiva, uma vez que representará imposto cessante relativo a rendimentos que, na ausência do benefício, não existiriam”. Porém, o Tribunal mantém o entendimento, já expresso no Parecer sobre a CGE/2001, de que tal pressuposto pode conduzir a negligenciar o apuramento da despesa fiscal.

Os valores das restantes rubricas da despesa fiscal fornecidos pela DGCI não divergem substancialmente dos publicados na CGE/2002 e no OE/2004.

Quanto às previsões e estimativas da despesa fiscal de 2002, apresentadas nos relatórios dos OE para 2002 e 2003, observam-se alguns desvios que resultam de dificuldades da DGCI no tratamento da informação estatística de base e de mudanças de metodologia.

Com efeito, aquela entidade informou que “... no seguimento de alguns reparos já antes efectuados pelo Tribunal de Contas...” e “Por se terem entendido como oportunas as observações efectuadas, e por forma a introduzir maior rigor e estabilidade nas contas apresentadas, a DSIRC passou a tomar como base de cálculo os valores liquidados em cada ano, independentemente do ano a que respeitam, o que também representa uma maior aderência ao conceito de despesa fiscal adoptado em sede da Conta Geral do Estado.”

No entanto, a mesma entidade sublinha que este método acarreta dificuldades adicionais no tocante ao cruzamento de informação entre os valores constantes das Declarações de Rendimento modelo 22 e os da Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal, não especificando no que consistem, exactamente, essas dificuldades.

Sobre este ponto, no exercício do contraditório a DGCI assinalou que:

*“Os comentários elaborados pelo Tribunal de Contas, no capítulo da despesa fiscal em IRC, reflectem os constrangimentos relativos ao apuramento rigoroso da despesa fiscal em sede de IRC.*

*...Tais dificuldades explicam-se pelo facto de o prazo de entrega da declaração anual ser posterior ao da declaração de rendimentos, e a complexidade e extensão da declaração fazer com que apenas vários meses depois se possa considerar a operação de recolha e tratamento da informação como concluída (esta situação, no entanto, tem vindo a ser ultrapassada com crescente adesão dos contribuintes à entrega via Internet); por outro lado, a existência de declarações de substituição, quer da modelo 22 quer da declaração anual e a liquidação de declarações de vários exercícios num mesmo ano, torna difícil a conexão entre a Modelo 22 e Declaração Anual para cada um dos sujeitos passivos e, finalmente, porque um número considerável de entidades, que indicam usufruir de benefícios fiscais na Declaração Modelo 22, não entregam a Declaração Anual.”*

Assinale-se que idênticas dificuldades já tinham sido mencionadas pela DGCI a propósito do Parecer sobre a CGE de 2001, considerando então aquela Direcção-Geral que a experiência no preenchimento, recolha e tratamento das declarações, deveria conduzir no futuro a dados com maior fiabilidade.

O Tribunal continua a recomendar à DGCI que envide esforços no sentido de suprir as aludidas dificuldades, com vista a que a informação sobre a despesa fiscal em IRC se torne mais abrangente, desagregada e fiável.



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

Quadro V.18 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações diplomáticas e consulares	5,5	5,4	6,3	4,7	7,0	6,3	8,7	1,6	34,0
Igreja Católica	8,5	9,9	7,3	8,9	13,3	7,3	10,0	-1,6	-18,0
Instituições partic. de solidariedade social	27,4	32,4	36,4	27,7	41,5	36,4	50,0	8,7	31,4
Forças Armadas, Forças e Serv. Segurança	28,4	23,9	20,0	22,9	34,3	20,0	27,5	-2,9	-12,7
Associações e Corporações de Bombeiros	3,0	2,7	2,3	2,6	3,9	2,3	3,2	-0,3	-11,5
Partidos políticos e campanhas eleitorais	-	-	0,5	-	-	0,5	0,7	0,5	-
<b>Total</b>	<b>72,8</b>	<b>74,3</b>	<b>72,8</b>	<b>66,8</b>	<b>100,0</b>	<b>72,8</b>	<b>100,0</b>	<b>6,0</b>	<b>9,0</b>

A despesa fiscal deste imposto situou-se em 2002 em 72,8 milhões de euros (mais 9,0% do que 2001), não se registando diferenças entre os valores fornecidos pela DGCI ao Tribunal e os publicados na CGE e no relatório do OE/2004.

Relativamente às previsões publicadas no relatório do OE/2002 verificam-se alguns desvios ao nível das diferentes rubricas que todavia se compensam em termos do total. Quanto às estimativas constantes do relatório do OE/2003, as mesmas aproximam-se dos valores definitivos apurados.

As rubricas de maior peso no conjunto da despesa fiscal deste imposto continuaram a ser as referentes a restituições emitidas a favor de instituições particulares de solidariedade social, forças armadas e forças e serviços de segurança, com mais de três quartos do total.

Assinale-se que, tal como no ano anterior, a CGE não contempla as isenções concedidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 103-A/90, de 22 de Março, e do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA (transmissões de triciclos, cadeiras de rodas e automóveis, para uso próprio de deficientes) as quais, de acordo com informação prestada pela DGAIEC ao Tribunal, atingiram 8,7 milhões de euros de despesa fiscal em 2002 (mais 0,1 milhões de euros do que em 2001).

No âmbito do contraditório a DGAIEC confirmou as observações supra, tendo a DGCI referido que:

*“Nada há a comentar na medida em que não mereceu reparos ou recomendação do Tribunal de Contas, esclarecendo que a competência para a apreciação dos pedidos de isenção, nos termos do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA, pertence à DGAIEC.”*

## 5.4.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Corpo diplomático – Conv. de Viena	1,0	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	-0,1	-12,5
Diplomatas portugueses	1,1	0,9	1,2	0,9	0,8	1,2	1,4	0,3	33,3
Deficientes	16,1	12,0	10,8	12,0	10,0	10,8	13,0	-1,2	-10,0
Emigrantes de terceiros países	22,4	20,0	17,7	21,7	18,2	17,7	21,3	-4,0	-18,4
Táxis	11,5	9,4	8,3	8,8	7,4	8,3	10,0	-0,5	-5,7
Instituições de Utilidade Pública	3,5	3,0	2,7	3,0	2,5	2,7	3,2	-0,3	-10,0
Transferências de residência na UE	25,4	28,0	24,8	28,9	24,2	24,8	29,8	-4,1	-14,2
Automóveis antigos	0,7	1,0	1,0	1,3	1,1	1,0	1,2	-0,3	-23,1
Deficientes das Forças Armadas	1,1	0,8	0,8	0,7	0,6	0,8	1,0	0,1	14,3
Abates	14,7	7,0	5,1	9,6	8,0	5,1	6,1	-4,5	-46,9
Uso profissional	-	6,5	6,5	27,4	22,9	6,5	7,8	-20,9	-76,3
Outras	2,2	4,5	3,5	4,4	3,7	3,5	4,2	-0,9	-20,5
<b>Total</b>	<b>99,7</b>	<b>93,7</b>	<b>83,1</b>	<b>119,5</b>	<b>100,0</b>	<b>83,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-36,4</b>	<b>-30,5</b>

Observa-se pelo quadro supra que a despesa fiscal deste imposto registou uma quebra acentuada de 2001 para 2002, passando de 119,5 milhões de euros para 83,1 milhões de euros (-30,5%), o que ficou a dever-se à evolução da generalidade das rubricas (com excepção das de “Diplomatas portugueses” e “Deficientes das Forças Armadas”, que tiveram aumentos, ainda que pouco relevantes em termos absolutos).

Refira-se que os valores fornecidos pela DGAIEC ao Tribunal não diferem substancialmente dos patenteados na CGE, porquanto apontam para totais da despesa fiscal de 121,0 e de 84,5 milhões de euros, em 2001 e 2002, respectivamente.

Também as razões justificativas para a evolução dos valores das diferentes rubricas apresentadas na CGE e pela DGAIEC são, regra geral, concordantes.

Em traços gerais, é de referir que a despesa fiscal em IA acompanhou a quebra da receita do imposto, que, por sua vez, terá sido consequência do abrandamento da actividade económica e da redução de vendas do sector.

No que concerne à rubrica que sofreu maior redução em termos absolutos e relativos, respeitante ao regime de isenção de IA em razão do uso profissional dos veículos atribuído a certas categorias de sujeitos passivos, refira-se que tal regime, criado pela Lei do OE para 2001, apenas vigorou neste ano tendo sido revogado pela Lei do OE para 2002. Segundo a DGAIEC, a despesa fiscal que ocorre nesta rubrica em 2002 corresponde a isenções concedidas em 2001, mas cujos veículos apenas naquele ano foram efectivamente introduzidos no consumo com a consequente atribuição da matrícula nacional.

Quanto à segunda maior redução, também em termos absolutos e relativos, observa-se que corresponde ao benefício fiscal por abate de veículos em fim de vida útil, sendo normal que após uma certa procura inicial, subsequente à implementação do regime, a despesa fiscal tenha baixado substancialmente num período de menor procura de veículos novos.





Assinale-se igualmente que nas isenções do IA mais significativas em termos de despesa fiscal, ou seja, “Transferências de residência na UE”, “Emigrantes de terceiros países” e “Deficientes”, se observam reduções que, segundo a DGAIEC, são justificadas pelo abrandamento das correntes migratórias, nos dois primeiros casos, e pela menor procura de veículos pelos deficientes, que terá acompanhado a redução de vendas de veículos sofrida pelo mercado.

Em sede do contraditório, se bem que concordando genericamente com as observações efectuadas sobre o IA, a DGAIEC assinalou que:

*“...embora seja feita menção à despesa fiscal em IA de 2001 e 2002, indicada oportunamente por esta Direcção-Geral através do mail de 16.02.04 (121,0 e 84,5 milhões de euros), constata-se que o quadro V.5 apresenta outros totais, respectivamente de 119,5 e 83,1 milhões de euros.”*

Refira-se que os aludidos totais são os constantes da CGE de 2002, bem como do relatório do OE para 2004. Acrescente-se que da referida informação prestada pela DGAIEC em 16.02.04, não consta justificação para as divergências entre os valores da CGE e os fornecidos por aquela Direcção-Geral directamente ao Tribunal e que, em sede de contraditório, a DGO informou que:

*“...tomou como válidos os dados que constam do relatório do “Orçamento do Estado para 2004”, tendo tido o cuidado de, na altura da elaboração da CGE/2002 os validar junto da DGCI e da DGAIEC, que nos informaram que todos os dados de despesa fiscal apresentados estavam em conformidade. Assim sendo, é nosso entendimento que os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas deverão ser esclarecidos junto daquelas Direcções-Gerais.”*

Assim, o Tribunal reitera a recomendação, formulada no Parecer sobre a CGE de 2001, de que “...a CGE deve reflectir os valores definitivos da despesa fiscal apurados pela entidade responsável, neste caso a DGAIEC.”

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

**Quadro V.20 – Despesa fiscal em ISP**

(em milhões de euros)

Designação	OE/02	OE/03	OE/04	CGE/02					
	2002	2002	2002	2001		2002		Variação	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	40,9	64,6	57,2	42,2	27,2	57,2	30,1	15,0	35,5
Pesca costeira	23,9	22,1	20,4	24,8	16,0	20,4	10,7	-4,4	-17,7
Navegação costeira	2,0	7,6	8,0	9,4	6,1	8,0	4,2	-1,4	-14,9
Produção de energia	57,4	45,0	61,3	49,4	31,8	61,3	32,2	11,9	24,1
Organizações internacionais	0,5	0,6	0,7	0,6	0,4	0,7	0,4	0,1	16,7
Caminhos de ferros	11,5	10,0	11,0	10,3	6,6	11,0	5,8	0,7	6,8
Motores fixos / Outros	15,0	21,8	31,7	18,5	11,9	31,7	16,7	13,2	71,4
<b>Total</b>	<b>151,2</b>	<b>171,7</b>	<b>190,3</b>	<b>155,2</b>	<b>100,0</b>	<b>190,3</b>	<b>100,0</b>	<b>35,1</b>	<b>22,6</b>

A despesa fiscal em ISP elevou-se em 2002 a 190,3 milhões de euros, o que representa um aumento de 22,6% relativamente ao ano anterior e um desvio, para mais, em relação às previsões iniciais insertas no relatório do OE daquele ano, de 39,1 milhões de euros (25,9%).

Os sectores que beneficiaram das isenções de maior relevo foram, à semelhança de anos anteriores, os da agricultura e da produção de energia, representando cada um dos mesmos, mais de 30% do total da despesa fiscal no ano em apreço. Porém, a maior variação em termos relativos, de 2001 para 2002, ocorreu na rubrica “Motores fixos/Outros” (71,4%).

No que se refere à “Agricultura”, que registou o maior crescimento em valores absolutos, segundo a DGAIEC o mesmo justifica-se essencialmente pelo efeito “taxa”, ou seja, pelo aumento do diferencial entre as taxas do gasóleo rodoviário e do gasóleo colorido e marcado utilizado no sector e, quanto à rubrica “Motores fixos/Outros”, além daquele efeito terá ocorrido também acréscimo nas quantidades consumidas resultando de forte crescimento dos pedidos de benefício fiscal para efeitos de aquecimento.

Relativamente ao benefício fiscal associado à “Produção de energia”, a DGAIEC reafirma o carácter algo errático da rubrica, tendo em conta que uma parte da produção de energia destina-se à rede eléctrica nacional, cuja variação depende de diferentes factores, tais como, os níveis de actividade económica e de pluviosidade verificados.

Por último, refira-se que os valores da despesa fiscal em ISP fornecidos pela DGAIEC ao Tribunal coincidem com os publicados na CGE.

No âmbito do exercício do contraditório a DGAIEC confirmou as observações supra.

#### **5.4.2.6 – Outros impostos**

Conforme foi referido, não consta da CGE a quantificação da despesa fiscal de outros impostos para além dos cinco mencionados. A DGCI também não apresentou elementos informativos sobre a despesa fiscal dos restantes impostos que administra, enquanto a DGAIEC informou que, à semelhança de anos anteriores, não procedeu ao apuramento relativo aos impostos sobre o consumo de tabaco e sobre o álcool e as bebidas alcoólicas por considerar insignificantes tais valores.

Em sede do contraditório, a DGCI referiu:

*“...quanto ao facto de não constar a quantificação da despesa fiscal da área em análise..., refere-se que a Contribuição Autárquica, actualmente Imposto Municipal sobre Imóveis... mantendo a DGCI a competência para a liquidação e cobrança do IMI... sendo toda a receita transferência para os respectivos municípios, a qual não é, assim, contabilizada no OE nem na CGE...;*

*... o imposto municipal de sisa e o imposto municipal sobre veículos são impostos locais pelo que a respectiva receita não tem natureza orçamental. ...a receita do ICi e do ICa é consignada ao Instituto de Estradas de Portugal ... e às regiões autónomas...*

*Diferente é a situação das contribuições especiais. Trata-se de uma receita do Estado... Porém não contemplam normas de isenção, pelo que não existe despesa fiscal com as referidas contribuições especiais.*

*...no que diz respeito ao imposto do selo, apesar de informatizado desde 1 de Março de 2000, ... a despesa fiscal é difícil de quantificar face às características do imposto, à natureza estrutural das isenções, cuja verificação compete a entidades estranhas à DGCI, como sejam os bancos e os notários...No entanto o anexo Q da declaração anual do IS ... fornece ajuda na determinação da receita cessante...Uma nota final para referir a impossibilidade de quantificação das isenções das operações realizadas na Zona Franca da Madeira....”*



O Tribunal de Contas esclarece que não foi feito qualquer reparo sobre a quantificação da despesa fiscal dos impostos cuja receita não é inscrita no OE nem na CGE, embora considere que possa existir interesse na mesma e que a DGCI, com os elementos de que dispõe, poderá contribuir para que tal passe a suceder. Relativamente aos impostos que constituem receita inscrita na CGE e cuja despesa fiscal continua a não ser quantificada, o Tribunal, embora compreendendo as dificuldades assinaladas pela DGCI, continua a entender que a CGE deverá reflectir os valores da despesa fiscal de todos os impostos que integram a receita.

## 5.4.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Visando a análise da evolução da despesa fiscal nos últimos anos e da sua importância face às receitas dos impostos respectivos, elaboraram-se os quadros seguintes que passam a comentar-se sucintamente.

**Quadro V.21 – Evolução da despesa e da receita fiscal**

Designação	Valores (em milhões de euros)					Variações percentuais			
	1999	2000	2001	2002	Total	2000/99	2001/00	2002/01	Média
<b>Despesa fiscal</b>									
IRS	403,0	405,4	464,5	484,4	1.757,3	0,6	14,6	4,3	6,3
IRC	199,2	173,0	199,0	279,0	850,2	-13,2	15,0	40,2	11,9
IVA	63,8	66,3	66,8	72,8	269,7	3,9	0,8	9,0	4,5
IA	85,0	76,5	119,5	83,1	364,1	-10,0	56,2	-30,5	-0,7
ISP	137,2	157,0	155,2	190,3	639,7	14,4	-1,1	22,6	11,5
<b>TOTAL</b>	<b>888,2</b>	<b>878,2</b>	<b>1.005,0</b>	<b>1.109,6</b>	<b>3.881,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>14,4</b>	<b>10,4</b>	<b>7,7</b>
<b>Receita fiscal</b>									
IRS	5.993,9	6.739,5	7.163,5	7.258,4	27.155,3	12,4	6,3	1,3	6,6
IRC	3.942,5	4.469,7	4.077,0	4.430,8	16.920,0	13,4	-8,8	8,7	4,0
IVA	7.906,1	8.672,8	8.966,0	9.956,6	35.501,5	9,7	3,4	11,0	8,0
IA	1.204,2	1.205,0	1.193,2	1.150,4	4.752,8	0,1	-1,0	-3,6	-1,5
ISP	2.484,2	2.114,5	2.145,9	2.745,4	9.490,0	-14,9	1,5	27,9	3,4
<b>Total</b>	<b>21.530,9</b>	<b>23.201,5</b>	<b>23.545,6</b>	<b>25.541,6</b>	<b>93.819,6</b>	<b>7,8</b>	<b>1,5</b>	<b>8,5</b>	<b>5,9</b>

Fontes: CGE de 2001 e 2002 e DGAIEC.

**Quadro V.22 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto**

(em percentagem)

Designação	2000	2001	2002	Média
IRS	6,0	6,5	6,7	6,4
IRC	3,9	4,9	6,3	5,0
IVA	0,8	0,7	0,7	0,7
IA	6,3	10,0	7,2	7,9
ISP	7,4	7,2	6,9	7,2

Assim, pelo primeiro quadro, verifica-se que nos últimos três anos a despesa fiscal apresenta uma taxa média de crescimento nominal de 7,7%, que é superior em 1,8 pontos percentuais à da receita correspondente dos mesmos impostos.

Em relação à evolução da despesa fiscal dos diferentes impostos, não obstante a quebra registada no IRC de 1999 para 2000, é neste imposto que se verifica a maior taxa média de crescimento (11,9%), seguida de perto pela do ISP (11,5%), sendo o IA o único que regista taxa média negativa (-0,7%).

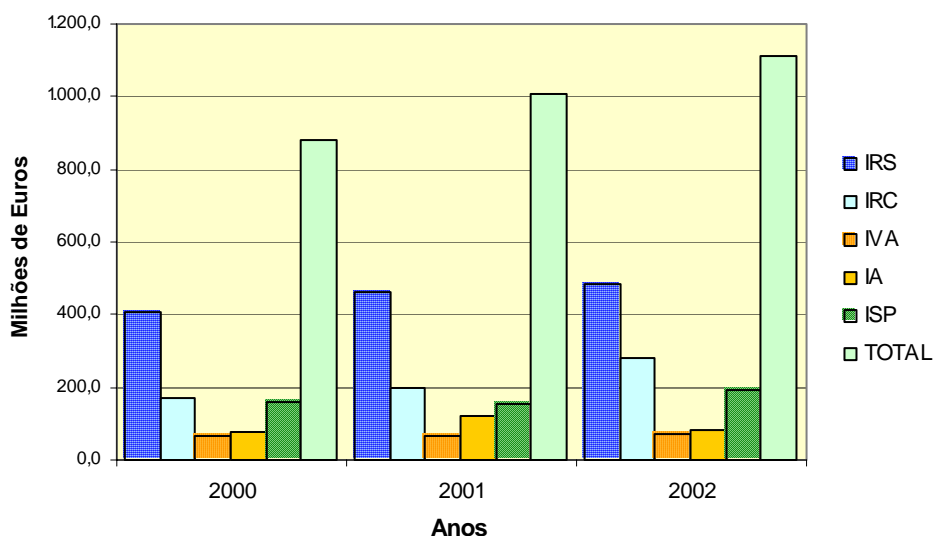
Observa-se pelo segundo quadro que o peso da despesa fiscal na receita do imposto respectivo, se apresenta, por ordem decrescente, tanto na média do período como em qualquer dos anos considerados, da seguinte forma: IA, ISP, IRS, IRC e IVA, oscilando entre um valor máximo de 7,9% no IA e um mínimo de 0,7% no IVA.

Refira-se que o IVA apresenta o valor mais baixo do rácio porquanto, em todos os anos é o que apresenta menor numerador (despesa fiscal) e maior denominador (receita do imposto), situação que se mantém mesmo considerando a despesa fiscal apurada pela DGAIEC a que atrás se fez alusão e que não está contemplada nos valores publicados na CGE.

Por outro lado, considerando os valores da despesa fiscal correspondentes às isenções temporárias de IRC, fornecidos pela DGCI e também não incluídos na CGE, este imposto surge com o valor mais elevado (cerca de 30%) no rácio despesa fiscal/receita do imposto, bastante destacado de todos os restantes.

Com base nos dados apresentados, elaborou-se o gráfico seguinte que evidencia a evolução da despesa fiscal nos últimos três anos.

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



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

À semelhança dos anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação e fundamentação dos actos administrativos que envolveram perda de receita fiscal, tendo em conta a legislação em vigor, em especial o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.



No Anexo I do Volume III do presente Parecer são enumerados os seguintes actos administrativos e os respectivos diários da república de 2002 onde os mesmos se encontram publicados:

- ◆ Art.º 10.º, n.º 2 do Código do IRC – Isenções a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 145 actos;
- ◆ Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do mecenato: 26 actos;
- ◆ Art.º 39.º do EBF – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 6 actos.

Além destes, foram ainda publicitados, no diário da república, II Série, de 3 de Janeiro de 2002, através do Aviso n.º 32/2002 (2.ª série) da DGCI, os seguintes actos administrativos sobre benefícios fiscais:

- ◆ art.º 36.º do EBF (art.º 27.º após o Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho) – Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados: 14 actos;
- ◆ art.º 46.º, n.º 3, do EBF (art.º 37.º após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Acordos e relações de cooperação: 131 actos;
- ◆ art.º 49.º-A do EBF (art.º 39.º após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 7 actos.

### 5.4.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O Tribunal de Contas continuou a acompanhar o processo de concessão, verificação e controlo, dos benefícios fiscais previstos no art.º 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), tendo como principais objectivos apreciar a evolução registada, bem como avaliar o grau de acolhimento das recomendações antes formuladas.

Para o efeito, foi desenvolvida nova auditoria junto da Direcção-Geral dos Impostos / Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DGCI/DSBF), e analisada a informação fornecida pelas entidades gestoras dos projectos de investimentos – Agência Portuguesa para o Investimento (API), Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e ICEP Portugal (ICEP).

Com vista à verificação do cumprimento do disposto nos diplomas legais que regulam esta matéria, procedeu-se à identificação de todas as candidaturas apresentadas e da fase em que se encontrava a respectiva análise junto das referidas entidades. Por outro lado, prosseguiu-se a apreciação particularizada dos processos já seleccionados em anteriores auditorias.

#### 5.4.4.1 – Enquadramento normativo

Aos contratos de concessão de benefícios fiscais relativos a investimentos iniciados após 01/01/99 aplica-se o regime jurídico previsto no art.º 39.º do EBF e nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, sendo os anteriores regulados pelos regimes em vigor às datas das respectivas celebrações, em especial o referido artigo do EBF nas redacções anteriores à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

Assim, embora o Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro, que criou a Agência Portuguesa para o Investimento (API), e o Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de Setembro, que aprovou um regime especial de contratação de apoios e incentivos exclusivamente aplicável a grandes projectos de investimento, tivessem introduzido modificações substanciais quanto às competências de análise das candidaturas e de acompanhamento e verificação do cumprimento dos contratos, o regime essencial da concessão dos benefícios fiscais em apreço continua a ser o constante dos diplomas supra referidos.

Apurou-se que os Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99 não foram objecto de quaisquer alterações e que apenas o primeiro dos diplomas foi objecto de duas propostas de alteração do ICEP, as quais, não contemplando as recomendações do Tribunal de Contas e tendo obtido pareceres desfavoráveis da DGCI e do SEAF, aguardavam decisão superior.

Deste modo, o Tribunal mantém as apreciações críticas formuladas em anteriores relatórios de auditoria e Pareceres sobre a CGE, nomeadamente:

- ◆ divergências de entendimento no processo de análise e apreciação das candidaturas, quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos, derivadas de a lei recorrer a conceitos e expressões não suficientemente claros e objectivos;
- ◆ não indicação de critérios de imputação de custos e proveitos, que permitam às entidades fiscalizadoras validar ou contestar as opções tomadas pelos promotores nos casos em que a autonomização dos efeitos dos projectos tenha de se efectuar de forma indirecta;
- ◆ no que concerne ao Decreto-Lei n.º 401/99, omissão dos elementos que devem ser ponderados em ordem à avaliação do contributo positivo dos projectos para os resultados das empresas promotoras e à demonstração do interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa.

No exercício do contraditório, a Unidade de Controlo e Fiscalização dos Quadros Comunitários de Apoio do IAPMEI e do ICEP (UCF) pronunciou-se quanto a esta última questão nos seguintes termos:

*“A demonstração do interesse estratégico para internacionalização da economia portuguesa, é um factor avaliado em cada projecto atendendo ao enquadramento da estratégia da empresa operacionalizada no projecto em análise, ao sector, ao mercado de destino e à estratégia de marketing delineada.*

*Sempre que necessário, a análise destes aspectos poderá ser enquadrada com o apoio das Delegações do Icep, ou das Unidades do Icep com conhecimento específico dos sectores/produtos/mercados em questão.”*

Não pondo em causa os comentários produzidos, que com certeza reflectirão a acção desenvolvida pela UCF, o Tribunal de Contas chama a atenção de que o que está em causa é a omissão, no respectivo decreto-lei, dos elementos que devem ser ponderados para se proceder à avaliação quer do contributo dos projectos para os resultados das empresas promotoras, quer para a demonstração do interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa.

- ◆ a redacção do n.º 1 do art.º 3.º daquele diploma – *“São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura...”* –, não coincidente com a expressão homóloga utilizada no Decreto-Lei n.º 409/99, poder conduzir ao entendimento desconforme da elegibilidade de projectos iniciados antes das candidaturas e não abrangidos pelas excepções previstas no mesmo preceito;



## Tribunal de Contas

---

No exercício do contraditório a DGCI/DSBF referiu que:

*“Efectivamente, a expressão não é clara, pelo que, na Informação n.º 1814/03, de 12/09/2003, elaborada nesta Direcção de Serviços (...) foi sugerido que “...face às recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas nos relatos de auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual se poderão introduzir as alterações e clarificações propostas...”*”

- ◆ no Decreto-Lei n.º 409/99, a não especificação de quais os sectores considerados de “*interesse estratégico para a economia nacional*”, a não identificação dos critérios e indicadores para aferir se os projectos são relevantes para a “*redução das assimetrias regionais*” e se a expressão “*indução à criação de postos de trabalho*” se reporta à empresa promotora ou ao todo nacional.

Sobre esta questão pronunciou-se também DGCI/DSBF no sentido de que:

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

Assinale-se que, embora no âmbito do Parecer sobre a CGE/2001 a DGCI/DSBF se tenha pronunciado nos mesmos termos, não foram ainda tomadas iniciativas visando o acolhimento das recomendações do Tribunal.

### 5.4.4.2 – Procedimentos de controlo

O IAPMEI dispõe de um Manual de Procedimentos que é utilizado na análise das candidaturas aos benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, e que contempla a verificação das condições de acesso e de elegibilidade dos projectos e os modelos dos formulários que devem ser preenchidos pelos promotores.

Aquele Instituto procede à verificação física, documental, contabilística e financeira dos investimentos realizados recorrendo a subcontratação de entidades externas e para a realização do acompanhamento e controlo dos objectivos contratuais está prevista a elaboração de relatórios anuais a partir dos anos cruzeiro. Embora o citado Manual preveja o envio à DGCI de cópia destes relatórios, tal não tem sucedido com regularidade.

O ICEP dispõe também de um Manual idêntico, aplicável à análise das candidaturas aos benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 401/99; porém, quanto à verificação, acompanhamento e controlo, não são indicados quais os procedimentos previstos, o que se entende constituir lacuna importante. Assim, o Tribunal recomenda ao ICEP que promova a revisão do seu Manual, contemplando os procedimentos a adoptar quanto à verificação e acompanhamento dos projectos de que é entidade gestora.

Sobre esta matéria, a UCF referiu no exercício do contraditório:

*“...serão registados os procedimentos de acompanhamento e verificação no manual de procedimentos existente por forma a completá-lo.”*

A API tem em preparação um Manual de Procedimentos que deverá abranger toda a vida dos projectos, desde a candidatura ao encerramento.

No que concerne à DGCI, distinguem-se os seguintes procedimentos:

- ◆ apreciação das candidaturas remetidas pelas entidades gestoras, a cargo da DSBF;
- ◆ acções de controlo levadas a cabo pela Inspecção Tributária (IT), no exercício das suas competências; e
- ◆ acompanhamento e quantificação da despesa fiscal.

A apreciação das candidaturas suporta as decisões de concessão dos benefícios, sendo o resultado do acompanhamento da despesa fiscal reflectido em fichas por projecto, elaboradas pela DSBF, que evidenciam os montantes dos benefícios concedidos e utilizados (no caso destes últimos, tendo em conta as correcções fiscais efectuadas pela IT).

Constatou-se que nem sempre as fichas de acompanhamento da despesa fiscal se encontravam actualizadas e distinguem os valores declarados pelos promotores dos corrigidos pela IT. Por outro lado, é de registar o esforço da DSBF no sentido de acolher as recomendações do Tribunal, tendo implementado uma nova base de dados para os contratos assinados a partir de 01/01/2000.

Para o exercício do controlo da IT foi aprovado um “Manual de Procedimentos Recomendados”, que contém a “Metodologia do Acompanhamento Permanente” aplicável aos benefícios fiscais em apreço.

No exercício do contraditório a DGCI/DSBF referiu que:

*“Dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido (prazo limite: 12.03.04, despacho do Exmº Senhor Subdirector-Geral, exarado sobre o ofício n.º 3001, de 5.Mar.04, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas), não será possível proceder-se à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos. Só com a consulta aos mesmos, se poderia tecer com algum rigor os comentários correspondentes às questões levantadas. Assim, iremos concentrar-nos, essencialmente, nas observações e conclusões, bem como nas recomendações constantes do Sumário, que eventualmente venham a suscitar, por parte desta Direcção de Serviços, qualquer comentário”.*

No entanto, relativamente à conclusão do Tribunal de Contas de que nem sempre as fichas de acompanhamento da despesa fiscal se encontravam actualizadas e distinguem os valores declarados pelos promotores dos corrigidos pela IT, aquela entidade acrescentou não concordar com a mesma, justificando que:

*“- nas fichas de acompanhamento das empresas que obtiveram benefícios fiscais ao abrigo do ex-art.º 49.º-A do EBF (anterior legislação), evidenciam-se as correcções efectuadas pela IT;*

*- para as fichas de acompanhamento das empresas que obtiveram benefícios fiscais ao abrigo da actual legislação, foi desenvolvida uma nova base de dados em “acess”, que contempla toda a informação relevante, nomeadamente: comunicação dos contratos assinados à IT, consulta às aplicações informáticas, verificação e correcções propostas pela IT. Nesta data, não estão contempladas estas correcções, dado que, como é referido no relato elaborado pelo Tribunal de Contas, “a IT não efectuou ainda acções inspectivas relativamente aos contratos celebrados ao abrigo do diploma...”.*

*Quanto à actualização das fichas, elas contêm toda a informação que esta Direcção de Serviços dispunha à data da sua elaboração.”*





Sobre a aludida limitação de tempo, refira-se que não foi solicitada ao Tribunal de Contas prorrogação do prazo e que algumas das questões suscitadas na análise particularizada de processos, a que não foi dada resposta, já tinham sido colocadas em anterior relatório de auditoria remetido àquela entidade há mais de um ano. Acresce que também em relação àquele relatório de auditoria a DGCI/DSBF invocou “...a reduzida disponibilidade de tempo concedido”, muito embora o contraditório tenha sido remetido ao Tribunal antes de esgotado o prazo.

Quanto à desactualização das fichas da despesa fiscal, trata-se de uma conclusão base da auditoria resultante da apreciação particularizada dos projectos de investimento e que se encontra suportada na documentação constante dos anexos do relatório. Sublinhe-se que esta conclusão já tinha sido formulada no anterior relatório de auditoria em relação a alguns projectos, cujas fichas se mantêm desactualizadas. Esclareça-se que o Tribunal se refere apenas às fichas dos contratos regulados pela legislação anterior à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE para 1999), porquanto ainda não existem relatórios de acções inspectivas sobre os da actual legislação – o que é referido no relatório do Tribunal e deriva de só em 05/09/2003 a DSBF ter remetido cópia dos contratos à IT.

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

Constatou-se que, para além dos 27 processos de candidatura que à data da conclusão da anterior auditoria do Tribunal de Contas tinham sido remetidos para apreciação da DSBF, e de que se deu conta no Parecer sobre a CGE de 2001, foram identificados mais 7 processos, não tendo contudo sido celebrados outros contratos além dos dois então mencionados. Refira-se que todas as 34 candidaturas correspondem a projectos que têm por entidade gestora o ICEP.

Verificou-se um acentuado desfasamento temporal entre as datas de candidatura indicadas pelo ICEP e o envio para apreciação da DSBF. Em relação às 7 “novas” candidaturas observou-se um tempo médio superior a 2 anos dispendido na análise (quando a lei estabelece 60 dias). O Tribunal recomenda que seja dada atenção ao cumprimento dos prazos previstos na lei para a análise das candidaturas.

No âmbito do contraditório, a UCF acrescentou:

*“Importa referir que para os atrasos verificados, em muito contribuiu o grande pico de apresentação de candidaturas na sua fase inicial, não só no âmbito dos Benefícios Fiscais, mas também noutros programas de apoio à internacionalização (POE).*

*Relativamente aos prazos previstos na Lei para análise e apreciação das candidaturas, e na sequência das recomendações anteriores, foi efectuado um esforço de recuperação das análises em atraso, no âmbito do qual foram emitidos por este Instituto, todos os pareceres em falta.*

*Será efectuado um esforço no sentido de assegurar o cumprimento dos prazos de análise para as candidaturas que venham a ser apresentadas ao Icep.”*

O Tribunal mantém as reservas quanto às datas de candidatura posto que, nos formulários e demais documentação dos processos, são por vezes referenciadas datas divergentes, recomendando que da documentação remetida à DSBF pelo ICEP conste, de forma clara e inequívoca, a indicação das datas de candidatura aos benefícios fiscais.

Em relação à maioria dos processos, a documentação remetida pelo ICEP à DSBF não esclarece também sobre as datas, previstas ou efectivas, do início da realização dos investimentos. Assinale-se que, nos termos do diploma em epígrafe, a data do início da realização dos investimentos é condição de elegibilidade dos projectos.

Continua também a verificar-se que os processos não são, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à apreciação da DSBF. O Tribunal recomenda que os processos remetidos pelo ICEP à DSBF sejam instruídos com todos os documentos necessários, por forma a permitir uma maior celeridade na sua apreciação.

Sobre estas matérias a UCF referiu que:

*“...Relativamente à indicação das datas de candidatura e datas de início de investimento, estas estão já a ser devidamente identificadas no âmbito da análise dos processos, o que já se reflectiu nos últimos processos remetidos à DSBF. No âmbito do processo de verificação, será aferida a data de início do investimento e a verificarem-se situações de inobservância do disposto na Lei, serão desencadeadas as medidas adequadas.”*

*“Nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei 401/99, compete ao Icep “Verificar o cumprimento das condições gerais de acesso e de elegibilidade dos projectos...” situação que ocorre no âmbito da análise efectuada, e como tal é reflectida no parecer emitido por este Instituto.*

*O Icep Portugal remete os projectos para análise da DSBF, devidamente instruídos e de acordo com o estabelecido no seu Manual de Procedimentos.*

*Nos termos do mesmo art.º, o Icep procede ao esclarecimento de todas as questões levantadas pela DSBF, incluindo o envio de toda a documentação que aquela entenda como necessária à emissão dos respectivos pareceres.”*

Quanto à afirmação relativa à indicação e confirmação das datas de candidatura e de início dos projectos o Tribunal de Contas congratula-se com as melhorias que a UCF refere estarem a ocorrer, mantendo porém as observações atinentes à insuficiente instrução dos processos as quais são suportadas nos documentos que constituem os processos da DSBF objecto de análise pelos auditores deste Tribunal.

O ICEP e a IT não elaboraram ainda relatórios de verificação e acompanhamento dos dois projectos com contratos assinados e a DSBF não tinha também elaborado as correspondentes fichas de acompanhamento da despesa fiscal nem dado conhecimento dos contratos à IT.

A UCF no âmbito do contraditório salientou que:

*“...o Icep enviará anualmente à DGCI os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos previstos nos contratos de concessão, definidos nas suas cláusulas 3.ªs.*

*Assim, na sequência dos fechos de contas anuais das entidades beneficiárias, o Icep está a identificar e a recolher junto dos promotores os elementos necessários para a verificação da cláusula 3.ª do contrato de concessão, após o qual elaborará e remeterá à DSBF os respectivos relatórios de verificação e acompanhamento relativos ao ano de 2003.”*

O Tribunal congratula-se também com esta informação da UCF.



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

Com o Decreto-Lei n.º 225/02, de 30 de Outubro, que criou a API, foram transferidas para esta entidade todas as competências que estavam cometidas ao ICEP, bem como parte das que estavam cometidas ao IAPMEI, nos termos do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro.

Com efeito, a API passou a ser a entidade gestora de todos os grandes projectos de investimento em território nacional, quer de origem nacional quer estrangeira, como tal definidos no art.º 5.º do citado diploma, ficando ainda incumbida de assegurar a recepção e o acompanhamento de todos os projectos de investimento directo estrangeiro não incluídos na aludida definição de grandes projectos. Assim, transitaram para a API todos os projectos que tinham por entidade gestora o ICEP bem como um número considerável de projectos que antes eram da competência do IAPMEI.

Constatou-se que após a conclusão da anterior auditoria do Tribunal, cujo relatório foi aprovado em 12/06/2003, foram celebrados 4 contratos ao abrigo do diploma em epígrafe e submetidas a apreciação da DSBF 17 novas candidaturas.

Não se afigura uniforme o procedimento adoptado pelo IAPMEI quanto ao envio dos processos de candidatura à DSBF com pareceres desfavoráveis do mesmo Instituto, porquanto de 10 identificados nessa situação apenas foram remetidos 2.

Relativamente às candidaturas enviadas para apreciação da DSBF após a última auditoria do Tribunal, verificou-se que o tempo médio dispendido pelo IAPMEI na análise de cada candidatura foi de cerca de 2 anos, o que não só ultrapassa em muito os 60 dias preceituados na lei como evidencia um acentuado agravamento da situação já antes relatada. Acresce que foram ainda identificados 39 processos em fase de análise no IAPMEI, dos quais 13 com candidaturas que remontam a 2001.

No exercício do contraditório, referiu a UCF que:

*“O prazo médio de análise identificado no relatório decorreu sobretudo do elevado número de candidaturas entradas sobretudo ao abrigo do Programa Operacional de Economia durante 2000 e 2001 (cerca de 20 000 candidaturas recepcionadas só no âmbito do POE), o que, atendendo aos escassos recursos disponíveis, tornou impossível ao IAPMEI cumprir os prazos de análise estabelecidos nos vários sistemas de incentivos da sua responsabilidade, incluindo os definidos no quadro do regime de benefícios fiscais.*

*Com a recente reestruturação do IAPMEI, foram estabelecidas novas competências internas e prioridades de actuação, estando o IAPMEI a proceder presentemente ao levantamento de todos os processos ainda em análise com vista à sua conclusão e envio à DGCI.*

*O objectivo é passar a garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos.*

*Neste contexto, o IAPMEI fixou o final do primeiro semestre como limite para a emissão e envio de todos os seus pareceres (elegíveis e não elegíveis) à DGCI, regularizando as situações identificadas.”*

Quanto à emissão dos pareceres da DSBF, considerando-se aplicável o prazo de 6 meses fixado no art.º 57.º da Lei Geral Tributária (LGT), (uma vez que o Decreto-Lei n.º 409/99 é omissivo quanto à matéria), apurou-se que em relação a 22 dos projectos foi também ultrapassado este prazo, pelo que o Tribunal chama a atenção para a necessidade do cumprimento dos prazos previstos na lei para a análise e apreciação das candidaturas por parte do IAPMEI e da DSBF.

Quando instada a pronunciar-se sobre a matéria em apreço, a DGCI/DSBF referiu que:

*“Não sendo possível proceder à consulta dos processos, dada a limitação de tempo, podemos afirmar que, de uma forma geral e após o reforço de meios humanos nesta área, os processos passaram a ser objecto de análise em prazos mais curtos, devendo sempre ter-se em atenção que, como refere o Tribunal de Contas “... os processos não são, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à apreciação da DSBF”, pelo que se torna necessário solicitar elementos e esclarecimentos adicionais às entidades gestoras dos processos. Assim, o referido prazo só começa a decorrer após a recepção desses elementos ou esclarecimentos.”*

Não obstante a argumentação aduzida, verificou-se que, em relação a alguns dos aludidos 22 processos, o primeiro pedido de esclarecimentos adicionais às entidades gestoras ocorreu já próximo ou decorrido o prazo de 6 meses fixado no art.º 57.º da LGT. Refira-se, por outro lado, que a afirmação da DGCI/DSBF de que o referido prazo só começa a decorrer após a recepção dos esclarecimentos adicionais, não se afigura consentânea com o disposto no artigo em apreço, em especial o seu n.º 4 que estabelece que *“os prazos suspendem-se no caso de a dilação do procedimento ser imputável ao sujeito passivo”*. Por maioria de razão, considera-se não haver também lugar a interrupção do prazo nas situações não imputáveis ao sujeito passivo.

Continuam a suscitar reservas algumas datas de candidatura e de início da realização dos projectos dado que, nas listagens do IAPMEI, formulários e demais documentação dos processos, são por vezes indicadas datas divergentes e nos pareceres da DSBF não são em regra indicadas. O Tribunal de Contas reitera a recomendação de que, da documentação remetida à DSBF pelas entidades gestoras dos projectos, conste, de forma clara e inequívoca, a indicação das datas de candidatura aos benefícios fiscais e das previstas para a realização dos investimentos.

Uma vez que nem o IAPMEI nem a DSBF podem assegurar que as datas de início dos projectos indicadas pelos promotores sejam as efectivas, incumbe àquele Instituto e à IT, aquando da realização de acções de fiscalização junto das empresas, verificarem as mesmas e, em caso de inobservância do disposto na lei, considerar sem efeito os benefícios fiscais concedidos.

Sobre as matérias contidas nos parágrafos anteriores, a UCF referiu que:

*“...em sede de análise, o IAPMEI valida a data correcta prevista, indicando sempre no seu parecer as datas de calendarização previstas, atendendo a que esta apreciação se enquadra na apreciação das condições de elegibilidade.*

*Relativamente às datas constantes das listas fornecidas ao TC as mesmas resultaram dos formulários de candidatura, pelo que é natural que existam diferenças face às datas indicadas no parecer. As datas válidas são, portanto, as indicadas nos pareceres do IAPMEI.”*

O Tribunal de Contas chama a atenção para ao facto de aquelas observações resultarem do confronto das datas indicadas nos formulários de candidatura a benefícios fiscais, que integram os processos da DSBF, com as das listas fornecidas pelo IAPMEI a este Tribunal, sendo que estas, de acordo com o solicitado, deveriam também reportar-se às candidaturas aos benefícios fiscais.

Salientou a UCF que:

*“... em sede de acompanhamento e verificação final, será aferida a data de início do investimento e de conclusão efectivas, momento no qual, a verificarem-se situações de inobservância do disposto na Lei, serão desencadeadas as medidas adequadas.*

*Face ao exposto, e tendo em conta os procedimentos estabelecidos no manual, conclui-se que em sede de acompanhamento e verificação o IAPMEI garante a observância*



## Tribunal de Contas

*do estipulado na legislação quanto ao cumprimento das condições de elegibilidade relativa ao início do investimento.”*

Continuando a observar-se que alguns processos são remetidos à DSBF com deficiências de instrução, não se afigura consentâneo com o art.º 7.º do diploma em epígrafe o entendimento do Instituto de que não necessita enviar os documentos comprovativos. O Tribunal recomenda que os processos remetidos pelo IAPMEI à DSBF sejam melhor instruídos, de forma a permitir uma maior celeridade na sua apreciação.

Por sua vez, a UCF referiu que:

*“Nos termos do n.º 2 do art.º 7 do Decreto-Lei 409/99, compete ao IAPMEI “Verificar o cumprimento das condições de acesso e de elegibilidade dos projectos...” situação que ocorre no âmbito da análise efectuada, e como tal é reflectida detalhadamente na ficha do parecer emitido por este Instituto.*

*O IAPMEI remete à DSBF, para além da ficha de parecer, o processo completo devidamente instruído e de acordo com o estabelecido no seu Manual de Procedimentos.*

*Por exemplo, no que diz respeito à condição de situação regularizada para com as Finanças e a Segurança Social, o IAPMEI valida as declarações originais emitidas pelas respectivas entidades, o que reflecte adequadamente na ficha de parecer, pelo que não se considera necessário enviar os documentos em causa à DSBF, até porque os mesmos vão ser exigidos novamente para as fases subsequentes de contratação e pagamentos...”*

Não obstante os comentários da UCF, o Tribunal de Contas reitera o entendimento de que o n.º 6 do art.º 7.º do diploma em questão, ao determinar que “O ICEP e o IAPMEI submetem o processo devidamente instruído, acompanhado do respectivo parecer técnico (...) à DGCI...”, implica que devem ser remetidos todos os documentos que a DGCI considera necessários para emitir fundamentadamente o seu parecer, o que aliás é reforçado pelo n.º 7 do mesmo artigo que dispõe que esta entidade pode, se for caso disso, solicitar esclarecimentos complementares aos promotores, através do IAPMEI.

Quanto ao acompanhamento dos contratos de que o IAPMEI é entidade gestora, em número de 6, apurou-se que se encontravam em elaboração naquele Instituto relatórios de verificação dos objectivos contratuais referentes a 3 projectos.

O Tribunal de Contas considera que, tendo em conta o princípio da boa colaboração e o disposto no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 409/99, o IAPMEI deve facultar à Administração Fiscal cópia dos referidos relatórios.

No exercício do contraditório, a UCF informou que:

*“...o IAPMEI enviará anualmente à DGCI os relatórios de verificação do cumprimento dos objectivos previstos nos contratos de concessão de benefícios fiscais. Assim, só após a conclusão dos projectos, o IAPMEI recolhe junto dos promotores os elementos necessários para o cumprimento daquela exigência...”*

O Tribunal congratula-se com as perspectivas de melhoria da colaboração entre o IAPMEI e a DGCI, esperando que os relatórios em apreço venham a ser tempestivamente remetidos a esta Direcção-Geral.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro, a API passou a ser a entidade gestora de 35 outros projectos com contratos, dos quais 3 assinados já após a constituição daquela Agência, respeitando todos a candidaturas apresentadas no ICEP ou IAPMEI e transferidas por força do mesmo diploma.

No exercício do contraditório, a API confirmou a observação supra relativamente aos três contratos assinados após a sua constituição.

No tocante à gestão da API, concluiu-se que não foram ainda efectuados relatórios de acompanhamento dos contratos, estando no entanto esta entidade a proceder ao encerramento dos investimentos com base em auditorias subcontratadas.

Em sede do contraditório, a API pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Está em perfeita consonância com a informação transmitida pela API. Em todo o caso, é de salientar que os promotores foram contactados para avaliação da situação em curso e que se mantém um relacionamento estreito através dos gestores de cliente. Para o ano de 2004 está prevista a realização dos relatórios de acompanhamento dos contratos.”*

À semelhança do referido para as outras entidades gestoras, o Tribunal considera que também a API deve facultar à DGCI cópia dos relatórios de acompanhamento dos contratos.

Dada a recente criação da API, é prematuro extrair conclusões sobre o cumprimento dos prazos estabelecidos para a análise das candidaturas, observando-se porém que alguns processos mais recentes foram desenvolvidos com maior celeridade do que outros com datas de candidatura bastante anteriores.

Refira-se que, relativamente a alguns processos, a API solicitou especial celeridade na apreciação da DSBF, assinalando que *“...a captação de investimento de elevado valor e mérito está sujeita a grande concorrência internacional. Para a capacidade competitiva de Portugal releva, e muito, o contexto de eficiência adequado ao investimento, designadamente a redução de “custos de contexto” da responsabilidade da Administração Pública. A imagem de Portugal será melhorada com o aumento da eficiência da administração pública, que se reflectirá na competitividade da economia...”*

Porém, o Tribunal considera que o grau de eficiência da Administração Pública não deverá ser aferido desta forma e que, em harmonia com o princípio da igualdade, não havendo critérios que definam quais os processos de importância superior à média, nenhum deverá ser preterido em favor de outro mais recente e ver protelada a respectiva análise, apreciação e decisão superior.

Em relação a estas questões, no âmbito do exercício do contraditório, a API argumentou que:

*“O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 225/2002 refere que: ”com a criação da API nos termos descritos, concretizar-se-á uma profunda mudança...”*

*O art.º 5.º dos Estatutos cria a segmentação de “grandes projectos”. E a criação da API é, em si mesma, discriminatória. É também o Decreto-Lei n.º 203/2003 (art.º 2.º) que estabelece tratamento desigual ao criar o regime contratual de investimento apenas aplicável a determinados projectos e ao atribuir à API a avaliação do seu mérito.*

*Ainda nos termos do art.º 7.º do Estatuto, “A API tem como função contribuir para um contexto de eficiência e de competitividade...”*

*Para cumprir a sua missão estatutária, a API carece de um contexto de eficiência na Administração Pública que seja competitivo comparativamente com o de outros países. É num ambiente de forte concorrência internacional que se disputa a captação de grandes projectos de investimento. Esses projectos contribuem de forma desigual para o crescimento e desenvolvimento da economia portuguesa e para o aumento do bem-estar dos portugueses. Torna-se necessário tratar de forma desigual o que é desigual.*



## Tribunal de Contas

*“A Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais da DGCI é uma das entidades públicas que pode contribuir positivamente para criar um contexto mais propício ao investimento.”*

Não obstante a argumentação aduzida pela API, o Tribunal reitera o entendimento de que todos os projectos qualificados de acordo com a lei como “grandes projectos” deverão ter tratados em harmonia com o princípio da igualdade, sendo que a discriminação de alguns deverá ser suportada por critérios claros e objectivos que a justifiquem.

Apurou-se que se encontravam em análise na API 23 candidaturas, das quais 12 apresentadas em 2001 e 9 posteriormente à criação da Agência. De acordo com o IAPMEI, foram ainda transferidas para a API mais 11 candidaturas que, todavia, não foram referenciadas nas listagens fornecidas por esta entidade.

Sobre a matéria contida no parágrafo anterior, a API pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Das onze candidaturas referidas, quatro ainda não foram efectivamente transferidas, outras três não têm candidatura a benefícios fiscais e as restantes quatro estão na API, embora três dos respectivos dossiers, não se encontrassem na API à data da auditoria (Nov.03).*

*No que respeita às transferências de projectos e processos do IAPMEI e do ICEP para a API parece pertinente referir o seguinte:*

*- não está em causa o espírito da lei – art.º 3.º do DL 225/2002.*

*- o prazo fixado pelo referido DL foi excessivamente apertado, o que só a experiência poderia demonstrar. Acresce que a equipa da API é muito restrita e só entrou em funcionamento pleno já depois de decorrido aquele prazo.*

*- ocorreram, e ainda ocorrem, dificuldades quanto à identificação dos casos enquadráveis no âmbito da API pelo critério “dimensão do investidor”; à medida que se vão identificando projectos do âmbito da API, tomam-se as medidas adequadas à sua transferência.*

*Também, acautelando o essencial, isto é, o interesse do investidor e a eficiência da gestão dos projectos, o IAPMEI e a API acordaram, informando disso o promotor, que, em função da fase em que os projectos se encontravam no momento de criação da API, alguns continuassem no IAPMEI até à conclusão dessa fase. (Esta nota aplica-se a situações idênticas, à frente).”*

Não pondo em causa as informações da API contidas no primeiro parágrafo, o Tribunal esclarece que a observação relativa às 11 candidaturas em questão se encontra suportada na documentação fornecida pelo IAPMEI, em 27/11/2003, de onde consta que todas respeitam a benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99 e que tinham já sido transferidas para a API. Os restantes comentários da API, relativos ao processo de transferência dos processos do IAPMEI e do ICEP para aquela entidade, não contrariam as observações e conclusões da auditoria, apenas confirmando as questões assinaladas no relatório do Tribunal quanto ao cumprimento dos prazos fixados no Decreto-Lei n.º 225/2002 para a transferência dos processos.

A Inspeção Tributária não efectuou ainda acções inspectivas relativamente aos contratos celebrados ao abrigo do diploma em epígrafe, estando porém planeado que em 2004 venham a ser realizadas 37 acções (envolvendo 38 contratos). O Tribunal considera que, com vista à confirmação do direito aos benefícios fiscais deduzidos em IRC e às utilizações em contribuição autárquica, sisa e imposto do selo, deve ser verificado se os objectivos e obrigações contratuais estão a ser cumpridos, e que os resultados das acções inspectivas devem ser comunicados tempestivamente à DSBF para que esta proceda ao acompanhamento da despesa fiscal.

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

Em relação aos 20 contratos celebrados ao abrigo da legislação em epígrafe, que não tinham atingido o seu termo e ou não tinham o respectivo acompanhamento concluído, apurou-se que todos transitaram do ICEP para a API, com excepção de dois cujo controlo continua a competir exclusivamente à DGCI.

Quanto ao ICEP, nada informou subsequentemente à auditoria a que se refere o relatório do Tribunal n.º 21/03-2.ªS, sendo de admitir que não tenha continuado o acompanhamento posto que, à data da conclusão daquela auditoria, decorria já a transferência dos processos para a API.

Em sede do contraditório a API assinalou que:

*“A API não conhece o relatório em questão, admitindo como correcto o que está referido”.*

A API informou não ter ainda efectuado relatórios formais de acompanhamento dos contratos e que está a proceder ao encerramento dos investimentos com base em relatórios de auditoria subcontratados a entidades independentes.

Em relação a esta questão a API pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Está em perfeita consonância com a informação transmitida pela API. Em todo o caso, é de salientar que os promotores foram contactados para avaliação da situação em curso e que se mantém um relacionamento estreito através dos gestores de cliente. Para o ano de 2004 está prevista a realização dos relatórios de acompanhamento dos contratos.”*

O Tribunal reitera o entendimento de que a API deverá facultar à DGCI os relatórios em questão, assim que os mesmos se encontrem concluídos.

Relativamente à Administração Fiscal, verificou-se que a DSBF não tinha ainda elaborado fichas de acompanhamento da despesa fiscal de dois contratos e as restantes nem sempre se encontravam actualizadas. De acordo com a informação constante das aludidas fichas, a IT tem vindo a efectuar acções de fiscalização, havendo porém casos em relação aos quais se justificaria que já tivessem sido realizadas outras acções.

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

Dos 26 processos que foram objecto de análise particularizada no anterior relatório do Tribunal, em relação a 14 ficaram esclarecidas as dúvidas então suscitadas, mantendo-se quanto aos restantes 12 algumas questões relacionadas, essencialmente, com a concretização de liquidações adicionais de imposto e com a actualização das fichas de acompanhamento da despesa fiscal.





### 5.4.5 – Acatamento das recomendações do Tribunal de Contas

Como atrás foi referido, o Tribunal procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas nos últimos Pareceres sobre as CGE, no que concerne às matérias que foram objecto de auditorias no âmbito do controlo dos benefícios fiscais dos planos poupança-reforma (PPR), poupança-educação (PPE) e poupança-reforma/educação (PPR/E) (art.º 21.º do EBF) e das contas poupança-habitação (art.º 18.º do EBF).

Relativamente ao acompanhamento efectuado no domínio dos benefícios do art.º 21.º do EBF, concluiu-se que, embora não tenham ainda sido acolhidas todas as recomendações formuladas pelo Tribunal, 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.

Com efeito, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, 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. Destaque-se também que a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, alterou a redacção do art.º 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 (modelo 32).

Apurou-se também que na DGITA, em colaboração com a DGCI, se encontram em fase de desenvolvimento aplicações informáticas destinadas ao tratamento dos dados contidos nos modelos 32 e ao respectivo cruzamento com outras fontes de informação (designadamente, a contida no modelo 3 e nos anexos E e H do IRS) que, de acordo com aquelas Direcções-Gerais, irão possibilitar igualmente a constituição de uma base de dados dos sujeitos passivos subscritores de PPR, PPE e PPR/E, e das respectivas entidades gestoras.

No que concerne aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, tendo-se procedido ao acompanhamento da evolução registada quanto ao sistema de controlo destes benefícios, apurou-se que, embora não tenham também sido cabalmente acatadas as recomendações do Tribunal quanto a esta matéria, foram igualmente tomadas algumas medidas no sentido de dar cumprimento às mesmas.

Assinale-se que a Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, 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 art.º 18.º, n.º 6, do EBF, aprovando para o efeito um novo modelo 15 com informação mais completa que o anterior.

De acordo com o preceituado nos referidos diplomas, a generalidade das instituições depositárias procedeu ao envio dos elementos relativos ao exercício de 2002 no decurso do mês de Junho de 2003. Porém, de acordo com a DGCI, tais elementos não se encontram ainda tratados, desconhecendo-se por isso quais as instituições que remeteram a informação com deficiências ou não deram cumprimento à referida exigência legal.

À semelhança do assinalado a propósito dos planos poupança-reforma, estão em desenvolvimento na DGITA aplicações informáticas visando a criação de uma base de dados contendo a identificação dos sujeitos passivos beneficiários e das instituições depositárias de CPH, que irá permitir o tratamento, análise e cruzamento, com outras fontes de informação.