



# Tribunal de Contas

## **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003**

Volumes I  
Conclusões e Recomendações



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



**Tribunal de Contas**

---

*PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO*  
*Ano Económico de 2003*  
*Âmbito, Conclusões e Recomendações*  
*VOLUME I*





# Tribunal de Contas

---

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

## Área I

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

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

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

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

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

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

## Área II

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

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

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

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

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

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

**Área III**

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

**Conselheiro Responsável:** *José Alves Cardoso*

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

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

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

**Apoio Informático:** *Kátia Lorena Nobre*

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

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

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

**Reprografia:** *Afonso Rebelo*



**Tribunal de Contas**

---

*ÍNDICE*





**ÍNDICE**

<b>CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES .....</b>	<b>11</b>
<b>VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>12</b>
<b>ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>14</b>
<b>I – PROCESSO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>14</b>
<b>II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA .....</b>	<b>16</b>
<b>III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA .....</b>	<b>20</b>
<b>IV – INVESTIMENTOS DO PLANO.....</b>	<b>28</b>
<b>V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO .....</b>	<b>32</b>
<b>VI – DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>40</b>
<b>VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO .....</b>	<b>49</b>
<b>VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....</b>	<b>53</b>
<b>IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA .....</b>	<b>58</b>
<b>X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL .....</b>	<b>60</b>
<b>XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>62</b>
<b>SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>	<b>69</b>





## CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

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

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

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer do Tribunal sobre a Conta relativa ao ano económico de 2003, recebida em 1 de Julho de 2004.

De assinalar que o Tribunal deliberou não se pronunciar, neste Parecer, sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva.<sup>1</sup>

Relativamente às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de salientar que a informação necessária ao acompanhamento sistemático da execução orçamental de 2003, disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento, voltou a revelar falta de consistência e fiabilidade, **particularmente em relação à receita**.

**Com efeito**, apesar da evolução positiva observada no processo contabilístico, o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva, mantendo-se, no essencial, os problemas apontados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, primeiro ano de funcionamento deste modelo.

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

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

Fazem parte do presente Parecer, para além deste Volume, o Volume II – Relatório e o Volume III – Anexos, constando deste, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 3 do artigo 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> Vide Resolução n.º 01/04-PG, de 27 de Outubro, reproduzida no presente volume.

<sup>2</sup> Actual n.º 3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

## VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

No quadro seguinte apresentam-se, de forma agregada, de acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado, os valores dos orçamentos inicial e final dos serviços integrados, para 2003, bem como os correspondentes valores de execução da receita e da despesa:

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	OE Inicial	OE Final	Execução	Designação	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	31 356,7	31 587,9	30 650,2	Despesas correntes	33 564,8	33 921,8	33 095,5
Receitas de capital	31 590,4	38 810,9	34 983,0	Despesas de capital	29 604,3	36 840,2	32 943,1
Recursos próprios comunitários	185,5	185,5	134,2				
Reposições não abatidas nos pagamentos	26,5	89,6	127,4				
Saldos da gerência anterior	10,0	88,2	143,9				
<b>Total</b>	<b>63 169,1</b>	<b>70 762,1</b>	<b>66 038,7</b>	<b>Total</b>	<b>63 169,1</b>	<b>70 762,1</b>	<b>66 038,7</b>

Fonte: CGE/2003

O valor total inscrito no Orçamento do Estado para a realização de despesas (e o valor total da receita prevista para o seu financiamento) foi elevado em €7.593,0 milhões (12%), através da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo. O maior acréscimo verificou-se nas receitas e despesas de capital, por incluir o valor de €7.174 milhões referente a alterações orçamentais nas rubricas de receitas de “passivos financeiros” e em dotações afectas à amortização de dívida.

Pela análise comparativa dos valores da execução com os do orçamento final, verifica-se, em termos globais, um grau de execução de 93,3%, para o que contribuíram as receitas e despesas correntes, com 97% e 97,6%, respectivamente, e em menor grau, as receitas e despesas de capital (90,1% e 89,4%).

Por sua vez, enquanto nos “Recursos próprios comunitários” o valor executado se situa em 72,3% do previsto, nas “Reposições não abatidas nos pagamentos” e nos “Saldos da gerência anterior” os valores arrecadados superam claramente as previsões do orçamento final, em 42,2% e 63,2%, respectivamente.

Relativamente ao “Total da receita”, verifica-se que o valor da execução ficou aquém do previsto no orçamento final em €4.723,4 milhões (-6,7%), o que ficou a dever-se ao comportamento da receita efectiva (€-2.589,7 milhões, -7,6%) bem como dos “Passivos financeiros” (€-2.133,8 milhões, -5,8%).

Ao nível dos capítulos da receita efectiva, a maior diferença em valores absolutos entre o valor do orçamento final e a execução ocorreu nos “Activos financeiros” (execução inferior ao orçamentado em €1.490,3 milhões), enquanto em termos relativos sobressai o capítulo “Outras receitas de capital” em que a execução superou o orçamento em €335,5 milhões.



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

(em milhões de euros)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2002	2003	Valor	%
Total da receita (1)	54 559,2	66 038,7	11 479,5	17,4
Empréstimos utilizados (2)	21 310,0	34 357,3	13 047,3	38,0
<b>Receita efectiva (3) = (1) – (2)</b>	<b>33 249,2</b>	<b>31 681,4</b>	<b>- 1 567,8</b>	<b>- 4,9</b>
Total da despesa (4)	54 559,2	66 038,7	11 479,5	17,4
Amortizações da dívida pública (5)	15 436,6	29 408,5	13 971,9	47,5
<b>Despesa efectiva (6) = (4) – (5)</b>	<b>39 122,6</b>	<b>36 630,2</b>	<b>- 2 492,4</b>	<b>- 6,8</b>
<b>Défice da CGE (7) = (6) – (3)</b>	<b>5 873,4</b>	<b>4 948,8</b>	<b>- 924,6</b>	<b>- 18,7</b>

Fonte: CGE/2003

Como se verifica, a Conta Geral do Estado registou em 2003 um défice de €4.948,8 milhões, o que representa uma significativa redução (18,7%) relativamente ao registado em 2002, €5.873,4 milhões, quando entre 2001 e 2002 se verificara um agravamento de 31,4%. No ano em apreço, a referida redução resultou de a diminuição registada na receita efectiva, €1.567,8 (4,9%), ter sido superada em €924,6 milhões, pela redução da despesa efectiva, €2.492,4 milhões (6,8%).

Comparando com as previsões, verifica-se que o valor do défice apurado na execução, €4.948,8 milhões, foi significativamente inferior ao défice previsto, €5.956,3 milhões, igual nos orçamentos inicial e final, dado as alterações orçamentais se terem revelado neutras neste aspecto, o que representa uma diferença, para menos, de €1.007,5 milhões, explicada por a diferença entre a receita arrecadada e a prevista, €-2.589,6 milhões, ter sido superada, naquele montante, pela diferença registada na execução da despesa, €-3.597,1 milhões.

De notar, porém, que a despesa orçamental registada na Conta é apenas a “despesa paga”, o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação não são evidenciados. Recorrendo à execução orçamental do 1.º semestre de 2004, verifica-se que o pagamento, nesse período, de “dívidas vencidas e não pagas transitadas de anos anteriores” ascende a €354,8 milhões, o que comparando com o valor correspondente do 1.º semestre de 2003 (€49,0 milhões), aponta para um acréscimo de 624,1%, no ano em apreço, das dívidas vencidas que transitaram para o ano seguinte.

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

A execução global do PIDDAC, num total de €4.811,2 milhões, representou 76,9% do orçamentado, verificando-se uma participação de 63% (€3.032,5 milhões) de Financiamento Nacional e 37% (€1.778,7 milhões) de Financiamento Comunitário.

O financiamento do PIDDAC global previsto nas Grandes Opções do Plano e no Orçamento do Estado para 2003, apresentava cerca de 55,6% de Componente Nacional e cerca de 44,4% de Componente Comunitária.

Observa-se, assim, que o Financiamento Nacional foi superior ao previsto em 7,4% e o Financiamento Comunitário inferior em igual percentagem.

Na análise da execução do PIDDAC foram considerados os valores enviados pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento a este Tribunal, uma vez que, de acordo com a informação prestada, os valores constantes do mapa XV da Conta Geral do Estado, relativos ao PIDDAC, não eram finais. O facto de os valores da Conta não serem finais prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa (transferências efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento evidenciados na Conta Geral do Estado, no montante de €2.262,9 milhões), e os valores obtidos pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de €2.110,4 milhões, evidenciou que não foi utilizado um total de cerca de €152,5 milhões, ou seja, 6,7% do “autorizado” e transferido por aquela Direcção-Geral.

No âmbito do QCA III, destacam-se os elevados níveis de execução, no ano de 2003. As taxas de realização globais foram superiores a 100%, tanto no que se refere à despesa pública total (106,8%) como à despesa comunitária (104,6%).

A realização financeira acumulada do actual QCA atingiu, no final de Dezembro de 2003, a taxa de 42,3%, realçando-se a sua aceleração em termos financeiros.

## **ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Salientam-se de seguida os principais aspectos do âmbito das verificações realizadas, bem como as correspondentes conclusões extraídas e ainda as recomendações que o Tribunal entende oportuno formular.

A síntese apresentada segue uma numeração idêntica à dos capítulos do Volume II–Relatório, ao qual se reportam as referências feitas no presente Volume.

### **I – PROCESSO ORÇAMENTAL**

#### **A) Âmbito da Verificação**

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aplicável pela primeira vez ao Orçamento do Estado para 2003, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto), bem como do decreto-lei de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março).



Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta e à sua apreciação, tendo em atenção as disposições legais aplicáveis.

## B) Conclusões e Recomendações

### 1. Alterações orçamentais

De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2003 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

- ◆ *Alterações que aumentaram o montante global da despesa orçamentada (e da receita prevista) em €7.593,0 milhões (+12%), acréscimo resultante da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo. As receitas e as despesas efectivas registaram o mesmo acréscimo (€419,0 milhões) pelo que não foi alterado o défice inicialmente previsto (€ 5.956,3 milhões). As alterações que reforçaram, em €7.174,0 milhões, as dotações para amortização de dívida com contrapartida no aumento da receita inscrita em “passivos financeiros” careciam de autorização da Assembleia da República, uma vez que a nova lei de enquadramento orçamental não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em receitas não efectivas (cfr. ponto 1.3.1)*
- ◆ *Alterações que modificaram o montante global da despesa prevista, por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada, decorrentes de: a) transferências de verbas previstas no artigo 5.º da Lei do Orçamento, tendo sido efectuadas essencialmente alterações entre capítulos e/ou divisões do mesmo Ministério; b) alterações orçamentais decorrentes da aprovação da revisão da Lei da Programação Militar, ao abrigo do n.º 2 do artigo 69.º daquela lei; c) distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, a qual ascendeu a €492,0 milhões, (mais €94,2 milhões que no ano anterior) tendo sido utilizados €209,5 milhões (42,6%) no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço de dotações destinadas a despesas com pessoal (€93,8 milhões) (cfr. ponto 1.3.2).*
- ◆ *Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem funções: de acordo com as relações das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, para uma mesma rubrica orçamental, apenas evidenciam o valor líquido das alterações (reforços menos anulações) ocorridas durante cada trimestre, o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que totalizaram, em valor absoluto, €4.238,4 milhões (cfr. ponto 1.3.3).*
- ◆ *Alterações de natureza funcional: em resultado das alterações orçamentais previstas nas citadas disposições da Lei do Orçamento (artigos 5.º e 69.º), da abertura de créditos especiais, e da distribuição da dotação provisional, registaram maiores acréscimos as dotações com as classificações funcionais 4.01-“Operações da dívida pública” (€7.174,0 milhões); 1.01 – “Serviços Gerais da Administração Pública” (€152,2 milhões); 2.02-“Saúde” (€115,6 milhões); 1.02 – “Defesa Nacional” (€106,0 milhões) e 2.01-“Educação” (€101,9 milhões) (cfr. ponto 1.3.4).*
- ◆ *Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de €357,1 milhões (1,1%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações para despesas com pessoal (€361,6 milhões, ou seja, em 3,0%). Quanto às dotações para despesas de capital, excluindo o acréscimo das dotações relativas a amortização de dívida (€7.174,0 milhões), verificou-se*

um acréscimo de €62,0 milhões (1,0%), essencialmente de *aquisições de bens de capital* (€41,8 milhões). Nas alterações orçamentais que diminuíram as dotações, além da dotação provisional (em €209,5 milhões), destaca-se a redução, em 38,9 milhões, das *transferências (correntes e de capital) para serviços e fundos autónomos* (cfr. ponto 1.3.5).

## 2. Estrutura da Conta

- ◆ Pelas razões previstas na própria lei de enquadramento orçamental, não constam da Conta Geral do Estado de 2003 os mapas XVI – “Despesas correspondentes a programas”, XXX – “Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados”, XXXI – “Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos”, bem como o “Mapa dos compromissos assumidos”, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial desses organismos.
- ◆ Deveriam constar já da presente Conta os mapas: XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministérios”; XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos”; e Mapa XXIII – “Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”, o que não se verificou. Quanto aos elementos informativos previstos no artigo 73.º da LEO, destaca-se a não apresentação de elementos referentes a “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”, a “Créditos extintos por confusão”, e às “Alterações orçamentais” relativas ao subsector dos serviços e fundos autónomos” (cfr. ponto 1.4).

## II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

### A) Âmbito de Verificação

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2003 encontra-se suportado pela análise do respectivo modelo de contabilização e dos resultados globais da Conta e pela realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar a implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, nas áreas relativas às entidades administradoras das receitas do imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos sobre o rendimento.

Foram ainda analisadas operações contabilísticas no âmbito da operação de cessão de créditos do Estado, para efeitos de titularização, autorizada pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, e efectuada em 19 de Dezembro de 2003.

Para o ano de 2003, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para 2002, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos respectivos serviços administradores, e do Sistema Central de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento.

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

- Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da Conta Geral do Estado;



- Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na Tesouraria do Estado;
- Direcção-Geral dos Impostos que integra as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo;
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo que integra as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

As três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à Conta Geral do Estado no Sistema de Gestão de Receitas, tendo, para o efeito, de acordo com as versões do Sistema Central de Receitas remetidas ao Tribunal, sido utilizados 390 centros de receita (balcões) e treze operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos). Os lançamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro foram reportados a períodos de incidência diários enquanto os efectuados pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo foram reportados a períodos de incidência mensais, correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês.

Os dados transmitidos ao Sistema Central de Receitas, através do Sistema de Gestão de Interfaces, constituíram uma base de dados cuja versão final foi remetida, pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal de Contas, em 8 de Junho de 2004.

## B) Conclusões e Recomendações

1. A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2003 leva o Tribunal de Contas a **manter uma posição de reserva** sobre os valores nela inscritos, dado que o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.
2. O Tribunal de Contas continua a considerar que a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida por um efectivo e permanente sistema de controlo.

No exercício orçamental do ano de 2003 continuou por cumprir essa finalidade, uma vez que a informação registada não pode ser considerada fiável, consistente e tempestiva, quando se verificou estar incompleta, conter valores por rectificar, regularizar ou conciliar, o valor da informação original apenas corresponder a 52,9% do valor da movimentação total e a duração do período tempestivo para o registo da informação original e da informação definitiva ter representado, respectivamente, 63,2% e 17% do tempo utilizado para o registo dessa informação (cfr. ponto 2.2).

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

3. O “Indicador de Fiabilidade Tempestiva” da informação original face à definitiva – introduzido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 – representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização considerado tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas.

Verificou-se que, para a contabilização da receita do Estado relativa ao ano de 2003, o valor da informação original prestada de forma tempestiva corresponde a 28,5% do valor da movimentação total, ou seja, que apenas 28,5% do valor da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Deve referir-se que este indicador se encontra influenciado pelo facto do registo dos Passivos Financeiros ter sido introduzido na versão do Sistema Central de Receitas de 8 de Junho de 2004, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2003. Considerando apenas a receita efectiva, o indicador já atinge 51,4% (cfr. ponto 2.2).

4. O Tribunal de Contas **entende** que, no exercício orçamental do ano de 2003, ainda não se concretizou a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000, tendo continuado a verificar-se a aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro continuariam a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime, uma vez que (cfr. ponto 2.2):

- ◆ não se efectivou a transição das entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99, para o novo regime de contabilização (artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000);
- ◆ não foram formalmente designados os responsáveis pela contabilização dos factos registados, pela respectiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio da informação para as entidades competentes (n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000);
- ◆ não foi assegurada a interligação entre os sistemas próprios das entidades administradoras e o Sistema de Gestão de Receitas (n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000);
- ◆ não foi fornecida à Direcção-Geral do Orçamento informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receita e por dia (n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000).

5. As tesourarias de finanças continuaram a obter a maior parcela da cobrança de receita com 32,9% do total arrecadado (atingindo este €34.895,6 milhões, menos 4,5% do que em 2002), seguidas das entidades colaboradoras na cobrança (28,3%), estâncias aduaneiras (18,6%), “Direcção de Serviços de Cobrança do IVA” (17,5%) e contas bancárias da Direcção-Geral do Tesouro e dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2,6%). A quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou €1.064,5 milhões face à do ano anterior) foi relativa às receitas dos impostos sobre o rendimento (60%) e sobre o valor acrescentado (35,3%) (cfr. ponto 2.3).

6. Os reembolsos continuaram a ser contabilizados pelo respectivo pagamento enquanto as outras deduções foram registadas pelo apuramento dos valores a entregar e só posteriormente pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos (cfr. ponto 2.3).

7. No âmbito da operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, foram cedidos créditos objecto de cobrança coerciva, através de processos de



execução fiscal instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003, por um preço inicial que, de acordo com a Portaria n.º 1375-A/2003, foi de €1.760 milhões (15,4% do valor nominal dos créditos objecto de cessão).

Como a imputação do produto (preço inicial) da cessão entrou na Tesouraria do Estado em 19 de Dezembro de 2003 foi proporcional ao valor das dívidas que foram objecto dessa cessão, o impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2003 consistiu na afectação de 82,6% do referido produto (€1.453 milhões), valor que veio a representar 4,7% da receita efectiva total. A parte imputada ao imposto sobre o valor acrescentado foi de €808,5 milhões e correspondeu a 7,7% da receita líquida deste imposto registada na Conta Geral do Estado de 2003, enquanto a parcela afecta aos impostos sobre o rendimento foi de €576,6 milhões tendo correspondido a 5,2% da respectiva receita líquida.

Através da cessão de créditos do Estado foi assim obtida uma receita extraordinária em 2003, no valor de €1.453 milhões, cuja consequência será a redução das receitas dos anos seguintes, pela exclusão do valor da futura cobrança dos créditos cedidos (cfr. ponto 2.4).

8. Devido à cessão de créditos do Estado, as receitas em dívida relativas aos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado foram reduzidas, no final do período de contabilização, em €4.015,7 milhões e €3.531,5 milhões, respectivamente, através do acréscimo destes valores em anulação de liquidação no Sistema de Gestão de Receitas.

Verificou-se que o valor das liquidações anuladas não foi igual ao dos créditos cedidos. Com efeito, foram cedidos créditos relativos ao imposto sobre o valor acrescentado no montante de €5.255,9 milhões, superior em €1.724,4 milhões ao valor apurado pelas pesquisas efectuadas ao respectivo sistema central para determinação do saldo final de 2003. Por sua vez, o valor dos créditos cedidos relativos aos impostos sobre o rendimento foi apenas de €3.748,1 milhões, inferior em €267,5 milhões ao apurado na sequência das pesquisas efectuadas ao sistema central de tais impostos.

Estes desvios **são mais um elemento confirmativo** das observações que o Tribunal de Contas vem produzindo sobre a falta de fiabilidade e consistência entre os diversos sistemas operativos utilizados na administração e contabilização das receitas do Estado, na medida em que a informação relativa aos créditos cedidos (segundo a Direcção-Geral dos Impostos) foi obtida do Programa de Execuções Fiscais e do Sistema de Execuções Fiscais (sistemas locais) enquanto a informação respeitante à anulação de liquidação foi extraída dos respectivos sistemas centrais.

Por outro lado, a informação constante dos sistemas próprios de gestão dos referidos impostos foi mantida inalterável (por despacho do Secretário de Estado do Orçamento), procedimento que, na opinião do Tribunal, criou mais um obstáculo à interligação desses sistemas próprios com o Sistema de Gestão de Receitas e, por consequência, com o Sistema Central de Receitas, do qual é extraída a informação constante da Conta Geral do Estado (cfr. pontos 2.4 a 2.6).

9. A análise da base de dados relativa aos créditos do Estado que foram cedidos mostrou que a informação sobre 77,6% desses créditos tinha sido extraída do Programa de Execuções Fiscais. Tendo presente que a fiabilidade desta informação depende directamente dos sistemas onde se encontram instaurados os processos de execução fiscal respeitantes aos créditos cedidos, o Tribunal de Contas **recorda** ter efectuado auditorias, no âmbito das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, que revelaram deficiências e falta de actualização daquele programa.

Embora se restrinja aos créditos objecto da cessão, a referida análise comprova que o Programa de Execuções Fiscais continuava a ser o principal sistema de gestão dos processos de execução fiscal

à data a que as dívidas se reportam (30 de Setembro de 2003). A migração dos processos para o Sistema de Execuções Fiscais também não foi concluída até ao final do ano de 2003, apesar desse ter sido o prazo determinado para o efeito no ponto 3.1.1 do Despacho n.º 224/2002-XV, de 20 de Maio, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Esta análise permitiu ainda constatar que, no conjunto dos créditos cedidos, foram incluídas dívidas imputadas ao próprio Estado, a empresas públicas, a autarquias locais e a outras pessoas colectivas de direito público, no valor total de €108,4 milhões (cfr. ponto 2.4).

10. Segundo informação comunicada pela Direcção-Geral dos Impostos à Direcção-Geral do Tesouro, em 2003 foram cobrados €105,3 milhões de receitas do Estado cujos créditos tinham sido objecto de cessão. Este valor, destinado ao cessionário, é superior em €3,2 milhões ao apurado através da informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal, no mesmo âmbito, divergência que, por si só, obriga a colocar **reservas** quanto à fiabilidade da informação sobre estas cobranças (cfr. ponto 2.4).
11. O procedimento sancionado por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, em 13 de Abril de 2004, de só deduzir o valor da cobrança de créditos cedidos, obtida entre 1 de Outubro e 31 de Dezembro de 2003, à Receita do Estado do ano seguinte, determinou a **sobreavaliação** da Receita do Estado registada na Conta Geral do Estado de 2003, em €105,3 milhões (cfr. ponto 2.4).

### III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

#### A) Âmbito da Verificação

A verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa orçamental, desagregada por rubricas de classificação económica, indicados pelos serviços processadores nos respectivos "mapas de despesa", e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento que têm expressão no Tomo II do Volume II da Conta (Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados"), bem como na análise de informação diversa solicitada a várias entidades ou resultante de auditorias realizadas.

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

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado nos organismos sem autonomia financeira, da atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, passados que estavam, em 2003, treze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), e do grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a "Conta Consolidada da Administração Central".



## B) Conclusões e Recomendações

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

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

#### 1.1. Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado

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

Embora a contabilidade orçamental não permita conhecer a despesa que transita em dívida para o ano seguinte, a partir de 2002 foram criadas classificações económicas para identificar o pagamento, em cada ano, de despesas de anos anteriores, ou seja, de facturas cujo prazo de pagamento era até 31 de Dezembro do ano anterior.

Relativamente aos serviços integrados o pagamento de tais despesas ascendeu a €49,0 milhões, no primeiro semestre de 2003, e a €354,8 milhões, no primeiro semestre de 2004. Quanto aos serviços e fundos autónomos, nos mesmos períodos, o pagamento dessas despesas totalizou €50,3 milhões e €526,6 milhões, respectivamente. Esses valores apontam para um acréscimo significativo, em 2003, das "dívidas vencidas e não pagas que transitaram para o ano seguinte".

Em acções de verificação, realizadas junto de seis serviços integrados e de três serviços e fundos autónomos, com o objectivo de apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2003, verificou-se que, com uma única excepção, a principal razão para os encargos terem transitado em dívida para 2004 foi a insuficiência das respectivas dotações orçamentais que, na maior parte dos casos, havia sido comunicada ao Ministério das Finanças, sem que se tivesse assistido ao reforço das dotações.

Relativamente a três desses organismos foram pagos juros decorrentes do atraso nos pagamentos, situação que é danosa para o Estado, uma vez que as respectivas taxas de juro se situam acima das taxas de juro da dívida pública.

Pelos montantes envolvidos, destaca-se a situação criada pelo regime especial de pagamento da dívida acumulada em 31 de Dezembro de 2002 das Administrações Regionais de Saúde (ARS) à Associação Nacional de Farmácias (ANF), nos termos do qual esta Associação se financia junto da banca para pagar às farmácias suas associadas as facturas dos fornecimentos até essa data, sendo reembolsada pelo Estado dos juros desse empréstimo e do imposto do selo. Essa dívida ascendia a €481,6 milhões, tendo sido pago pelas ARS, em 2003, o montante de €21,0 milhões, referente apenas a juros e imposto do selo. Se o Estado, com financiamento através da dívida pública, tivesse pago à ANF, em 31 de Dezembro de 2002, o referido montante, suportaria, em 2003, um encargo de juros de cerca de €13,7 milhões. Assim, o referido regime especial de pagamento significou, nas condições descritas, nesse ano, um custo adicional para o Estado estimado em €7,3 milhões, a que haverá que deduzir o valor correspondente ao imposto do selo. Estando prevista a amortização dessa dívida até final de 2004 e uma vez que, até Agosto desse ano, as ARS não tinham procedido a qualquer

amortização, continuaram a acumular-se custos adicionais para o Estado, resultantes do diferencial das taxas de juro.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua também a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro. Em 2003 esta forma de pagamento abrangeu designadamente as situações seguintes:

- ◇ Relativamente ao porte pago, em 2003, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 29,5 % (€3,6 milhões) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (€12,4 milhões), tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre os 29,5% (no ano em análise) e os 33,6% (em 2002). O montante da dívida acumulada aos CTT, em 31 de Dezembro de 2003, ascendia a €17,4 milhões, o que representa uma redução de €0,6 milhões (3,2%) relativamente à dívida transitada de 2002. Tal deveu-se ao facto de, em 2003, ter sido regularizado, à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, o remanescente da dívida de 2001, no montante de €9,3 milhões.
- ◇ A regularização de responsabilidades relativas ao "desconto de assinatura telefónica para reformados" junto da PT Comunicações, S.A., de 2001 e anos anteriores, dado que as rendas a pagar pelo contrato de concessão se tornaram insuficientes para cobrir a perda de receita resultante da atribuição destes descontos. Assim, foram pagos em 2003, por operações específicas do Tesouro, €52,3 milhões. Quanto ao montante em dívida no final do ano a PT – Comunicações, S.A. informou ascender a €53,8 milhões, do qual €27,4 milhões relativo a 2002 e €26,4 milhões, a 2003, correspondendo na íntegra à concessão dos referidos descontos, uma vez que o contrato de alienação da rede de telecomunicações previa a cessação do pagamento da renda de concessão, a partir do ano de 2002.
- ◇ A regularização de responsabilidades relativas aos "pagamentos aos produtores independentes de energia eléctrica a título de garantia do Estado", contraídas até 31 de Dezembro de 2001 (e respectivos juros), junto da EDP no montante de €3,9 milhões. De acordo com informação da Direcção-Geral de Geologia e Energia o valor em dívida em 31 de Dezembro de 2003, após aquela regularização, ascendia a €5,3 milhões, ao qual acresciam juros.

Continuam, assim, a verificar-se situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do artigo 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do artigo 5.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º, dos n.ºs 5 e 6 do artigo 39.º e do n.º 1 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental. O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua completa desorçamentação, ou seja, não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Ainda no que se refere a dotações orçamentais insuficientes, os serviços de apoio do Tribunal têm vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Em 2003, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2002 ascendia a €1.325,1 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2004) ascendia a €2.167,2 milhões.

Em 2003 não se assistiu à transferência de verbas do Estado para o Serviço Nacional de Saúde através de operações específicas do Tesouro, a título de "regularização de situações do passado". Contudo, com base no artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado, o Tesouro



adiantou fundos no valor de €300 milhões ao IGIF e este, no final do ano, contraiu um empréstimo junto da CGD, para regularizar a situação perante o Tesouro. No início de 2004, o IGIF procedeu à amortização do empréstimo bancário com fundos adiantados de novo pelo Tesouro, ao abrigo do n.º 3 do artigo 9.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004 (que trata de forma idêntica os pagamentos do SNS). Refira-se que para 2004 o empréstimo para regularização dos fundos adiantados pelo Tesouro poderá ascender a €600 milhões.

Sendo esta a forma encontrada para respeitar o n.º 1 do artigo 32.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo qual *"As OET devem ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar (...)"*, é questionável a sua bondade enquanto medida de gestão financeira, uma vez que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. **Haverá** pois que encontrar uma solução para o défice do SNS que, sendo estrutural, não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.

Em termos gerais, considerando que o controlo do crescimento da despesa deve ser feito a montante, na constituição e assunção de encargos e não na altura do seu pagamento, **devem** os encargos ser liquidados na data do seu vencimento, legal ou contratualmente estipulada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

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

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

A Conta Geral do Estado (CGE) regista também como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia, as quais, quando não utilizadas, constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos que, em 2003, ascenderam a €127,4 milhões), podendo, também, nos casos previstos no artigo 17.º do decreto de execução orçamental, transitar como saldo de gerência na posse do serviço.

Dados os seus efeitos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e as consequências ao nível da tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou, mais recentemente, para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, **deverá ser** utilizada apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado (cfr. ponto 3.1 b)).

*1.3. Subavaliação (ou sobrevalorização) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro*

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

Quanto aos seus efeitos sobre a despesa, a receita e o défice do OE/2003, considerando, quer os valores relativos à conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap. 60 do OE/2002", quer à conta "Saldos do Cap. 60 do OE/2003", verificou-se:

- ◇ a diminuição (subavaliação) da despesa do OE/2003 em €849,9 milhões (diferença entre o valor que o OE/2003 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas "Saldos do Cap. 60 do OE/2002" e o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldos do Cap. 60 do OE/2003");
- ◇ o aumento da receita do OE/2003 em €0,4 milhões (reposição como receita do OE/2003 da verba não utilizada de "Saldos do Cap. 60 do OE/2002");
- ◇ a redução do défice do OE/2003 em €850,3 milhões, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2003.

O efeito sobre o défice da CGE/2003 pode determinar-se exclusivamente pela diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para a conta de operações específicas em 2002 (€923,6 milhões), que financiou o OE/2003, e o valor das verbas orçamentais transferido para a conta de operações específicas em 2003 (€73,3 milhões), que financia o OE/2004, pelo que **atenção especial deve ser dada** à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais, conforme tem sido salientado pelo Tribunal.

*2. Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)*

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública - LBCP) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de Administração Financeira do Estado - RAFE), estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", definindo como regime geral a autonomia administrativa, e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira. Em 2003, passados treze anos sobre a aprovação daquela lei, verificava-se a seguinte situação quanto aos dois regimes, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta.

*2.1. Serviços integrados no novo regime de administração financeira do Estado com autonomia apenas administrativa (Serviços Integrados)*

Em 2003, estavam efectivamente integrados no RAFE, para o processamento das despesas de funcionamento, 406 organismos com autonomia administrativa (19,9% do universo) e, para as despesas inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", 157 organismos (89,2%).

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua



concretização fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.2 a)).

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

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

Com derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de "*outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei*". No entanto, até 2003, analisados os diplomas, posteriores à Lei de Bases da Contabilidade Pública e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criaram ou reformularam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 6.º e, caso os não cumprisse e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime nos termos do referido n.º 4.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do seu reconhecimento nos termos do n.º 4 do artigo 6.º, determina o artigo 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do artigo 6.º. Esta disposição foi aplicada pela primeira vez em 2003, ano em que 42 organismos passaram ao regime de autonomia administrativa. Refira-se que um dos organismos que havia perdido a autonomia financeira foi transformado recentemente em sociedade anónima<sup>1</sup> (Teatro Nacional Dona Maria II) (cfr. ponto 3.2 c)).

## 2.3 Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública

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

Relativamente ao universo ao qual se aplica o POCP, o artigo 10.º da Lei n.º 91/2001 (em vigor a partir de 2003) veio reafirmar que "*Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública*".

De acordo com informação fornecida pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, fecharam contas em POCP, no ano de 2003, apenas 43 serviços e fundos autónomos (de um universo de 104), dos quais 4 ainda prestaram contas em contabilidade orçamental.

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março.

Durante o ano 2003, foi aberto um concurso público internacional para aquisição de uma aplicação informática para ser disponibilizada a todos os serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos que a pretendam, e que contemplará todas as funcionalidades do SIC. Quanto a prazos de implementação do POCP, o Instituto de Informática informou prever a disponibilização da aplicação informática aos serviços e fundos autónomos em 2006 e a sua aplicação aos serviços integrados apenas em 2007.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova lei de enquadramento orçamental fazer depender da adopção do POCP, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos valores relativos aos "compromissos assumidos", facilmente se conclui pela **necessidade da sua rápida implementação**, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas (cfr. ponto 3.2 d)).

### 3. *Evolução da despesa*

Com as reservas e observações antes apontadas, verifica-se que a despesa dos serviços integrados registada na Conta totalizou €66.038,7 milhões, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, €67.384,1 milhões, deduzido de €1.345,4 milhões de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€1.345,1 milhões) e em 2004, retroagidas ao ano de 2003 (€354,2 milhares).

A despesa orçamental de 2003, representou em relação à despesa do ano anterior (€53.856,9 milhões) um acréscimo de €12.181,8 milhões (+22,6%), em resultado do aumento dos passivos financeiros, em €13.971,9 milhões (+90,5%). Assim, se considerarmos apenas a despesa efectiva (que não inclui os passivos financeiros) constata-se que a evolução da despesa foi em sentido contrário, ou seja, registou um decréscimo de €1.790,1 milhões (-4,7%), cujo alcance deve ser ponderado, nomeadamente face ao acréscimo, em 2003, das dívidas vencidas e não pagas que transitaram para o ano seguinte (cfr. pontos 3.1, 3.3.1 e 3.3.2).

### 4. *Conferência dos mapas de despesa*

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

Assim, dos 1.254 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 413 (32,9%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (58,8% dos respectivos serviços), dos Encargos Gerais do Estado (33,3%) e da Saúde (31,8%).

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

- ◆ a não contabilização pelos serviços de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias da Fazenda Pública;
- ◆ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;



- ◆ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80, e que conduz a que tais guias não sejam contabilizadas por estes serviços;
- ◆ no caso particular das divergências verificadas no Ministério da Educação (em 58,8% dos seus serviços), as mesmas deveram-se principalmente ao grande número de reposições de determinadas Escolas que foram lançadas em outras (troca de códigos), por parte da 11ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição, interrompida em 2002 e 2003, das divergências originadas pelas reposições, **continua a recomendar-se** à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.3.3).

## 5. Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central"

A nova Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável pela primeira vez ao ano 2003, prevê no n.º 2 do artigo 71.º que a Conta Geral do Estado integre o Mapa XXIII - "Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social", o que não se verificou na CGE/2003. A ausência deste Mapa foi suprida pelo "Quadro 1.3.A – Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" que consta do Relatório do Ministério das Finanças.

Do total das despesas evidenciadas na Conta Consolidada da Administração Central (€46.781,8 milhões), 59,2% foram processadas pelos serviços integrados (€27.702,5 milhões) e 40,8% pelos serviços e fundos autónomos (€19.079,3 milhões).

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores, de acordo com os procedimentos da Direcção-Geral do Orçamento, consiste apenas em excluir, das respectivas receitas e despesas, as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades. Ora, à semelhança do previsto no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade (SEC 95), também os *juros* entre administrações públicas deviam ser consolidados, o que não se verificou.

A "Conta Consolidada da Administração Central" continua, por outro lado, a apresentar várias deficiências, resultantes fundamentalmente de:

- ◆ não consideração da execução orçamental de todos os organismos dotados de autonomia financeira;
- ◆ inexistência de cruzamento dos valores referentes a transferências, nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, de forma a possibilitar a sua rectificação;
- ◆ a conta da Assembleia da República em que se baseou a elaboração da conta consolidada não ter sido prestada de acordo com o classificador aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002, o que implicou a sua reclassificação, de forma, por vezes, pouco consistente.

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

## IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

### A) Âmbito da Verificação

Nos termos do disposto no artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e, em especial, da sua parcela relativa ao ano de 2003.

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

No presente capítulo, para além da análise da execução global do PIDDAC, incluem-se também as sínteses relativas às conclusões e recomendações dos seguintes relatórios de auditoria:

- Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz”;
- Projecto PIDDAC “Construção do Tribunal Judicial de Sintra”.

### B) Conclusões e Recomendações

#### 1. *Análise Global*

1. O Programa de Estabilidade e Crescimento, para o período 2003-2006, continua a ter como objectivo central o equilíbrio das contas públicas (cfr. ponto 4.2.1.1).
2. Os mapas XV do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado relativos a 2003 não evidenciam, de forma clara, quer a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas quer a correspondência entre os programas/projectos do PIDDAC e os programas/projectos do Quadro Comunitário de Apoio, bem como a repartição regionalizada dos programas e medidas. Assim, **recomenda-se** que esta informação venha a ser incluída nos citados mapas, nos termos que resultam dos artigos 32.º e 75.º, n.º 7, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (anteriores artigos 29.º e 71.º, n.º 7) (cfr. ponto 4.2.2.1).
3. Relativamente aos montantes orçamentados no PIDDAC, verificaram-se divergências nos valores constantes dos mapas XV e II do Orçamento do Estado. No que respeita ao executado, os valores constantes do mapa XV da Conta Geral do Estado não são definitivos e existem também diferenças de valores entre os mapas XVII e o mesmo mapa XV. Neste contexto, **recomenda-se** o estudo e ponderação das causas que conduziram às apontadas divergências, de modo a eliminá-las de futuro, devendo os dados registados na Conta Geral do Estado ser sempre os definitivos (cfr. ponto 4.2.2.2).
4. Em termos de PIDDAC global, a análise comparativa entre os montantes previstos nas Grandes Opções do Plano e no Orçamento do Estado, face ao executado, revelou que o Financiamento Nacional (63%) foi superior em 7,4% e o Financiamento Comunitário (37%) inferior em 7,4% ao previsto nas referidas opções estratégicas (cfr. ponto 4.2.4).



5. A despesa global do PIDDAC, em 2003, de €4.811,2 milhões, representou uma taxa de execução global de 76,9%, que foi superior à verificada em 2002, em 2,5%. Relativamente ao Cap. 50, o Financiamento Nacional apresentou uma taxa de 81,2% (+13,2%) e o Comunitário de 55% (+14,9%) (cfr. ponto 4.2.4).
6. Dos €6.256 milhões orçamentados por programas para os 15 Ministérios, 96,3% destinavam-se a projectos em curso e 3,7% a novos projectos. Os três Ministérios com maior fatia do orçamento foram o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (43,1%), o Ministério da Economia (16,2%) e o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (11%) (cfr. ponto 4.2.2.4).
7. A dotação orçamental inicial, Cap. 50, foi de €2.713,6 milhões, tendo, após a introdução das alterações orçamentais, resultado um orçamento final de €2.779,7 milhões (+2,4%); no entanto, a despesa executada foi de €2.262,9 milhões, ou seja, bastante inferior ao orçamento inicial (cfr. pontos 4.2.3.1 e 4.2.3.2).

8. Ainda no âmbito do PIDDAC, Cap. 50:

A despesa realizada em Investimentos do Plano foi de €2.262,9 milhões, dos quais 79% foram direccionados para despesas de capital e 21% para despesas correntes.

A taxa de execução relativa às Despesas Correntes foi de 82,8% e a relativa às Despesas de Capital de 81%, sendo a primeira superior em 1,4% à taxa de execução do PIDDAC e a segunda inferior em 0,4% (cfr. ponto 4.2.3.2).

As Transferências Correntes e de Capital, num total de €1.785,6 milhões, representaram 78,9% do total da execução.

Cerca de 60% dos Ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 62,3% e os 81,1%, ou seja, inferiores à taxa de execução global que foi de 81,4%. Os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Defesa Nacional, da Ciência e Ensino Superior e das Obras Públicas, Transportes e Habitação apresentaram as melhores taxas de execução com, respectivamente, 96,3%, 94,5%, 92,6 e 83,6%.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa (“transferências” efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento) evidenciados na Conta Geral do Estado, no montante de €2.262,9 milhões, e os valores obtidos pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de €2.110,4 milhões, evidenciou que não foi utilizado um total de cerca de €152,5 milhões, ou seja, 6,7% do “autorizado” e transferido pela Direcção-Geral do Orçamento (cfr. ponto 4.2.3.3). **Recomenda-se**, por isso, que a Conta Geral do Estado passe a reflectir, com rigor e em todos os casos, os pagamentos efectivos.

9. A evolução da execução orçamental do Cap. 50, de 2002 para 2003, apresenta uma variação negativa de €214,9 milhões (8,7%). Os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Habitação, da Economia e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas foram responsáveis por 59,4% da despesa executada (cfr. ponto 4.2.3.3).
10. A inclusão de “Outras Fontes”, na análise da execução do PIDDAC global, altera significativamente as conclusões extraídas quando considerado exclusivamente o Cap. 50. Assim, com a inclusão de “Outras Fontes”, o Financiamento Nacional é reduzido de 94,8% para 63% e aumentado o Financiamento Comunitário de 5,2% para 37% (cfr. ponto 4.2.4.1).

## 2. *Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz”*

1. O Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz”, de acordo com a nova estrutura de Orçamentação por Programas, está enquadrado no Programa P033 – “Património Imóvel e Instalações Culturais” da Medida M013 – “Obras de Recuperação de Monumentos Classificados” e é co-financiado pela União Europeia através do Programa Operacional da Cultura (cfr. ponto 4.3.2).
2. O objectivo específico do Projecto evidencia a necessidade de desenvolver as acções necessárias à recuperação do conjunto monumental do Palácio Nacional de Queluz e apresenta como prazo para a conclusão daquelas acções o ano de 2007.

Aquele objectivo, relacionado com a preservação e valorização do Palácio Nacional de Queluz (e do património histórico e cultural em geral), enquanto elemento fundamental da memória colectiva da Nação (parte dele também património da Humanidade), exige a continuidade das intervenções no património ao cuidado do Instituto Português do Património Arquitectónico (cfr. pontos 4.3.1).

**Recomenda-se**, por isso, que sejam desenvolvidos todos os esforços para garantir a preservação e valorização deste património arquitectónico, procurando assegurar-se a continuidade das intervenções de recuperação e manutenção.

3. Nos anos de 2002 e 2003, a execução financeira dos Fundos Comunitários, face à dotação final disponível desses fundos, foi de 72,2% e de 54,2%, respectivamente, o que significou desvios negativos de €223,2 milhares, em 2002, e de €500,5 milhares, em 2003 (cfr. ponto 3.3). Relativamente à execução financeira do Cap. 50 – Fundos Nacionais, nesses anos, foi de 100% (cfr. ponto 4.3.3).

**Recomenda-se**, assim, que se diligencie no sentido de imprimir uma maior eficácia na execução financeira das dotações comunitárias programadas para cada ano económico.

4. Embora o Instituto Português do Património Arquitectónico cumpra, em regra, as disposições legais relativas à realização das despesas públicas, no âmbito da análise dos contratos evidenciaram-se algumas situações susceptíveis de violarem normas de cariz financeiro e que se concretizaram na introdução de elementos relacionados com a aptidão dos concorrentes na fase de análise das propostas, na ausência de formalização da realização de trabalhos a mais, na falta de autonomização dos custos com a montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro e na não indicação do preço base ou valor estimado do contrato (cfr. ponto 4.3.4.2 e 4.3.4.3).

Neste âmbito, **recomenda-se** o rigoroso cumprimento das disposições relativas à execução das despesas.

## 3. *Projecto PIDDAC “Construção do Tribunal Judicial de Sintra”*

1. O Projecto PIDDAC “Construção do Tribunal Judicial de Sintra” está inserido no Programa “Instalações de Tribunais”, Medida “Construção e Adaptação de Instalações do Sistema Judiciário”, sendo o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça o organismo executor (cfr. pontos 4.4.1 e 4.4.2).



- O objectivo específico do Projecto consistiu na construção do edifício destinado a instalar os Tribunais Judicial, Administrativo e Fiscal de Sintra, substituindo instalações dispersas (cfr. ponto 4.4.1).
2. A taxa de execução financeira do PIDDAC foi de 0%, em 2000, 93,1%, em 2001 e 100%, em 2002. Em 2003, beneficiou de uma dotação final disponível de € 15,2 milhões, que foram totalmente executados, apresentando, por conseguinte, uma taxa de execução financeira de 100%. Os anos deficitários de execução financeira do PIDDAC foram supridos por receitas próprias do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, sem consequências sobre o desenvolvimento da obra (cfr. ponto 4.4.3).
  3. Num processo decisório, que se arrastou por duas dezenas de anos, não há evidência de ter sido preparado qualquer estudo económico e financeiro ou análise de investimento que definisse, de modo preciso e quantificado, os custos/benefícios a obter, os parâmetros de eficiência exigíveis e os objectivos a alcançar e que avaliasse comparativamente as diversas alternativas possíveis para atingir aqueles objectivos e parâmetros de eficiência (cfr. ponto 4.4.3), pelo que se **recomenda** que as propostas e decisões de investimentos relevantes sejam fundamentadas em estudos económicos e financeiros e em análises de investimento adequadas a cada projecto.
  4. O Palácio da Justiça de Sintra foi construído em terrenos cuja propriedade ou posse é da Câmara Municipal de Sintra, prevendo-se a sua doação ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça. Para permitir a implantação do edifício neste terreno, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça investiu em terraplenagens, projectos e obras diversas para adequação do mesmo, 12 % do valor de adjudicação da obra, ou seja, €3,5 milhões (€3,3 milhões a preços históricos), o que representa um custo de €258 / m<sup>2</sup> para área de implantação do edifício (13.540 m<sup>2</sup>). Relativamente às diversas hipóteses colocadas ao longo do processo de decisão, esta foi a solução mais dispendiosa. (cfr. ponto 4.4.4).

- Recomenda-se** que, previamente ao desenvolvimento dos projectos, sejam avaliadas e comparadas, financeira e economicamente, hipóteses alternativas de localização, considerando todos os custos dos terrenos necessários, quer sejam custos suportados pelas entidades adjudicantes quer por outras entidades públicas.
5. Foram cumpridos, em regra, os procedimentos concursais apropriados, seguindo-se as normas gerais fixadas pelos diplomas legais que regulam as despesas públicas, e adoptadas normas e circuitos internos destinados à realização de despesas previstas no PIDDAC, que concretizam as disposições legais constantes do regime jurídico da administração financeira do Estado.

No entanto, o controlo exercido na execução das empreitadas sobre situações susceptíveis de aumentar os encargos, como sejam a reclamação por erros e omissões, alterações aos projectos e prorrogações de prazo, de que resultam custos ou que conferem ao empreiteiro o direito a ser indemnizado pelos danos sofridos, assentou na fiscalização e no projectista contratados, carecendo de rigor e actuação tempestiva a análise pelos serviços e sendo, por vezes, deficientes os documentos comprovativos e os registos que suportam a aprovação e a realização da despesa (cfr. ponto 4.4.5).

**Recomenda-se**, assim, que os sistemas de gestão de informação e de controlo da execução de empreitadas enquadrem também as funções atribuídas às fiscalizações contratadas, adequando-os a essa situação, tornando-os mais expeditos na prestação de informação em situações que exijam atempada decisão pelos donos de obra, para permitir aos diferentes

intervenientes actuar de forma proactiva, com estrito cumprimento do regime legal aplicável, e para que o controlo sobre a execução dos trabalhos seja efectivamente exercido.

6. A realização das obras de movimentação de terras e da construção do edifício não foi precedida de parecer prévio não vinculativo por parte da Câmara Municipal de Sintra, não existindo nos competentes serviços municipais elementos relativos a esta construção, e não foram previamente afixados no local os avisos destinados à publicitação dos correspondentes pedidos (cfr. ponto 4.4.5). Assim, **recomenda-se** que na realização de operações urbanísticas seja dado cumprimento aos procedimentos previstos no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.
7. A medição e o pagamento dos trabalhos da empreitada de terraplenagem não foram efectuados de acordo com as regras e procedimentos estipulados no caderno de encargos. Em consequência dessas omissões resultaram pagamentos em excesso de €25 milhares e de €110 milhares, com inclusão do IVA (cfr. ponto 4.4.5). **Recomenda-se**, por isso, que, na execução de empreitadas, se proceda à medição dos trabalhos e à elaboração dos respectivos autos com o indispensável rigor.
8. Apesar de terem sido já aprovados pelos serviços trabalhos a mais e a menos nos montantes de €269 milhares (reclamação por erros e omissões do projecto) e €716 milhares (alterações), e de estes trabalhos estarem executados, alguns no início da empreitada, há mais de dois anos e meio, ainda não foram devidamente quantificados na totalidade e aprovada a correspondente adjudicação e autorização da despesa (cfr. ponto 4.4.5).

**Recomenda-se**, deste modo, que, na execução de empreitadas, se proceda à formalização da aprovação de trabalhos a mais, previamente à sua realização e no estrito respeito pelo disposto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

9. O prazo contratual de execução da obra foi largamente excedido, não sendo ainda possível estabelecer a data devida da conclusão por ainda não se encontrar apurado o montante de trabalhos a mais realizados, o que, nos termos legais, confere ao adjudicatário direito a requerer prorrogação do prazo contratual de execução (cfr. ponto 4.4.5).

**Recomenda-se**, por isso, que seja exercido um maior controlo relativamente ao cumprimento dos prazos de execução das empreitadas e se proceda, caso sejam excedidos, à aplicação da multa prevista no artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

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

### **A) Âmbito da Verificação**

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

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



a) *Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes*

Foi objecto de auditoria a atribuição de indemnizações compensatórias a empresas de capitais públicos dos sectores da comunicação social e dos transportes (aéreos, ferroviários, rodoviários, marítimos e fluviais), bem como a empresas privadas.

b) *Apoios concedidos pelo Fundo de Fomento Cultural*

Foram objecto de auditoria a execução do orçamento do Fundo de Fomento Cultural, relativamente ao qual os apoios a fundo perdido representaram 93,3% das despesas, bem como os apoios a fundações e a projectos e iniciativas pontuais. A auditoria abrangeu também a execução orçamental das dotações inscritas no orçamento do “Gabinete do Ministro da Cultura”.

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

Contempla também os resultados de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos no âmbito dos benefícios fiscais previstos nos artigos 18.º e 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, relativos às contas poupança-habitação e aos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação.

## **B) Conclusões e Recomendações**

### *1. Informação constante da Conta Geral do Estado relativa aos apoios*

A nova Lei de Enquadramento Orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 73.º que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a "particulares", pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

No entanto, a Conta Geral do Estado de 2003, embora integre dois mapas com essa designação (Mapa n.º 2 – "Montante global dos auxílios financeiros a particulares" e Mapa n.º 3 – "Montante global das indemnizações pagas a particulares"), os mesmos abrangem apenas parte das despesas inscritas nas rubricas 04.08.02 – *Transferências correntes/famílias/outras* e 05.08.03 – *Subsídios/famílias/outras*, ou seja, não incluem €318,4 milhões que, segundo dados da Conta, também foram canalizados para as famílias.

Por outro lado não clarificando a Lei de Enquadramento Orçamental a abrangência do termo "particulares", a Direcção-Geral do Orçamento apenas considerou o agregado *famílias*, com exclusão dos *empresários em nome individual*, o que é bastante limitativo, face ao seu peso no total dos apoios concedidos pelos serviços integrados e SFA (apenas 11%, em 2003) (cfr. ponto 5.1.1).

## 2. *Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes*

### 2.1. *Quadro legal relativo às indemnizações compensatórias*

Embora o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, disponha que “o regime jurídico das indemnizações compensatórias consta de decreto-lei especial”, não foi ainda publicado esse diploma, apesar do prazo já decorrido, pelo que continua a não existir um quadro regulador deste tipo de subsídios.

A necessidade de regras claras para a determinação do valor devido pelo Estado a título de indemnizações compensatórias resulta também do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, que aprova o regime jurídico da concorrência, ao dispensar a atribuição das indemnizações compensatórias, enquanto “*contrapartida da prestação de um serviço público*”, da observância de determinadas regras sobre concorrência aplicáveis aos auxílios concedidos pelo Estado a empresas.

No caso das empresas de comunicação social (RTP e LUSA) e de transportes aéreos (empresas de capitais públicos TAP e SATA e empresas privadas Air-Luxor e OMNI), verificou-se a existência de legislação específica e/ou contratos que estabelecem regras para a determinação do valor devido das indemnizações.

Quanto às restantes empresas do sector dos transportes, além da inexistência do regime geral a que alude o Decreto-Lei n.º 558/99, também não existia legislação específica ou contrato, limitando-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2003, de 3 de Abril, a fundamentar a atribuição das indemnizações compensatórias como decorrentes “das obrigações assumidas em termos de exploração, de transportes e de tarifas”; nos casos em que foi invocada legislação comunitária ou nacional, a mesma também não estabelece a forma de cálculo do valor devido às empresas (cfr. ponto 5.2.1).

### 2.2. *Execução orçamental das dotações para indemnizações compensatórias*

A título de indemnizações compensatórias, a Conta regista o pagamento de €318,6 milhões. De notar que essa despesa orçamental inclui quer as importâncias pagas em 2003 às empresas beneficiárias (€281,8 milhões), quer as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap.º 60 do OE/2003” (€36,8 milhões), a utilizar até 31 de Março de 2004.

Do saldo das dotações orçamentais referentes a indemnizações compensatórias transferido para essa conta do Tesouro foi utilizado, em 2004, o montante de €32,3 milhões (87,7%) em pagamentos aos respectivos beneficiários.

A importância restante (€4,5 milhões) constituiu receita orçamental de 2004, através de reposições não abatidas nos pagamentos, da qual €4,2 milhões se refere a verbas que se destinariam a pagamentos a realizar à SATA. Destinada a essa empresa, foi transferida para a referida conta a importância de €12,8 milhões, pelo que não foi utilizado cerca de 1/3, o que indicia não se encontrarem reunidas as condições estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado para permitir à Direcção-Geral do Tesouro proceder à transferência da totalidade daquela verba.

Pelos seus efeitos na receita, despesa e défice orçamental e conforme foi já referido, especial atenção **deve ser** dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para esse tipo de



contas de operações específicas do Tesouro, que **deve ser** reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais, conforme tem salientado o Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (cfr. ponto 5.2.2).

### *2.3. Sector da comunicação social*

Os montantes atribuídos e pagos à RTP a título de indemnizações compensatórias, relativos aos anos de 2002 e 2003, foram substancialmente inferiores aos apurados pela empresa como “custo da prestação do serviço público”, não tendo, contudo, sido efectuados os correspondentes acertos de montantes, conforme previa o contrato de concessão de 31 de Dezembro de 1996 relativo à prestação do serviço público de televisão.

Também em relação à LUSA, se verificou que não foram pagos os valores correspondentes ao acerto entre os montantes pagos à empresa (a título provisório) e o valor devido das indemnizações compensatórias, referentes aos anos de 2001 e 2002, apurado por uma Comissão de Avaliação (cfr. ponto 5.2.3.1).

### *2.4. Sector dos transportes aéreos*

Dada a relativa frequência com que, relativamente ao subsídio ao preço do bilhete, são detectadas situações de aplicação indevida de tarifas reduzidas a passageiros que não preenchem os critérios de elegibilidade e uma vez que o controlo documental efectuado pela Inspeção-Geral de Finanças com vista à certificação do valor devido do subsídio não é exaustivo, **torna-se necessário**, como refere aquela entidade nos seus relatórios, que se intensifiquem os mecanismos de controlo nas fases de emissão de bilhetes, “check-in” e embarque, bem como se proceda a uma reapreciação das disposições legais em vigor, nomeadamente, no sentido de serem previstas medidas sancionatórias para os utilizadores, no caso de uso ilegítimo do estatuto de residente ou estudante (cfr. ponto 5.2.3.2).

### *2.5. Sector dos transportes ferroviários, rodoviários, marítimos e fluviais*

A inexistência de regras precisas para a determinação do valor devido das indemnizações compensatórias, tem tido como consequência que o valor pago às empresas tenha variado ao longo dos anos, conjugado com outras formas de financiamento público e com o acréscimo do seu endividamento.

O valor global atribuído a título de indemnizações compensatórias às sete empresas de capitais públicos deste sector (Carris, STCP, ML, CP, REFER, Transtejo e Soflusa) passou de €160,1 milhões, em 1995, para um valor médio de €54,3 milhões no período 1997-2002. Em 2003, esse valor ascendeu a €135,6 milhões, o que representou um acréscimo de 121,5 %. Nesta matéria, retém-se a apreciação da Comissão para a Análise das Contas Públicas de, relativamente a essas empresas, os aumentos de capital terem sido sucedâneos das indemnizações compensatórias, ou seja, se tivessem recebido a totalidade das indemnizações que lhes seria devida, as empresas não teriam registado os prejuízos que vieram a ser cobertos pelos aumentos de capital.

Em termos orçamentais essa situação constitui uma sistemática sub-orçamentação das verbas destinadas a indemnizações compensatórias, embora no ano em apreço tenha havido alguma inversão dessa tendência.

Não existindo uma relação directa entre os valores solicitados pelas empresas e os atribuídos por Resolução do Conselho de Ministros, não foi possível esclarecer junto da Direcção-Geral

do Tesouro quais os critérios que presidiram à atribuição das referidas verbas, em 2003, uma vez que aquela Direcção-Geral não intervém no processo decisório.

Os elementos e esclarecimentos obtidos junto de seis das referidas empresas tornaram mais evidente a necessidade de serem definidas com rigor as regras para a determinação do valor devido das indemnizações compensatórias a cada empresa, dadas as evidências quanto a ter havido uma sistemática sub-orçamentação dessas verbas, a que correspondeu um crescente endividamento das empresas, não evidenciado na Conta, por não se enquadrar no seu âmbito (cfr. pontos 5.2 3.4).

### *2.6. Indemnizações compensatórias à BRISA*

Conforme refere a Direcção-Geral do Tesouro em informações para a tutela, o diploma que criou a comparticipação do Estado em relação às portagens das auto-estradas concessionadas à BRISA para certos tipos de veículos, no articulado e anexos é contraditório quanto ao momento do seu pagamento a efectuar por essa Direcção-Geral.

Outra das questões suscitadas pela Direcção-Geral do Tesouro nas informações para a tutela e que levou, inclusivamente, em 2001, a apresentar um projecto de alteração legislativa do diploma, é a inexistência de validação, por uma entidade externa à BRISA, dos valores a pagar pelo Estado dessas comparticipações.

Assim, a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual foi introduzido com carácter provisório e que, como também observou a Direcção-Geral do Tesouro, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, esse diploma **deverá ser** objecto de revisão, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação por uma entidade externa (cfr. ponto 5.2.2.3).

## *3. Apoios concedidos pelo Fundo de Fomento Cultural*

### *3.1. Execução do orçamento privativo do Fundo de Fomento Cultural*

O pagamento pelo Fundo de Fomento Cultural das despesas identificáveis como apoios a fundo perdido ascendeu a €16,6 milhões, o que representou 99,3% do total das suas despesas (€16,7 milhões); uma vez que incumbe à Secretaria-Geral do Ministério da Cultura assegurar o apoio administrativo do Fundo e os correspondentes encargos, as outras despesas do Fundo de Fomento Cultural, que incluem sobretudo despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços, totalizaram €0,1 milhões (0,7%).

Segundo os valores da conta gerência do Fundo de Fomento Cultural, excluindo a receita e a despesa de activos financeiros e o total do saldo da gerência anterior, a execução orçamental do Fundo apresenta um défice de €4,9 milhões, financiado pelo valor integrado do saldo da gerência anterior (€5,1 milhões) relativamente ao qual foi concedida, por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, a dispensa do cumprimento da regra do equilíbrio.

Quanto às alterações ao orçamento privativo destaca-se a diminuição, em €2,4 milhões das verbas inscritas como “Transferência correntes para o Fundo de Fomento Cultural”, provenientes do orçamento da despesa dos serviços integrados do Ministério da Cultura. Neste último orçamento, através de alterações orçamentais, esse valor foi reforçar as dotações de outros organismos do Ministério da Cultura, o que contribuiu para não se terem verificado situações detectadas anteriormente em que o Fundo surgia como mero pagador dos apoios



financeiros concedidos por outros organismos do Ministério, após o esgotamento dos respectivos orçamentos (cfr ponto 5.3.2.1).

### *3.2. Encargos do ano anterior pagos em 2003*

No total da despesa paga em 2003 (€16,7 milhões), o montante de €1,4 milhões (8,2%) refere-se a encargos transitados de 2002. Essa situação, deveu-se ao facto de o Fundo de Fomento Cultural, em 2002, na altura do pagamento desses encargos, dispor das verbas necessárias, pretender que a sua despesa paga não ultrapassasse, ainda mais, o limite de crescimento de 2% da despesa executada em 2001 fixado pela Lei n.º 16-A/2002 (altera a Lei do Orçamento do Estado para 2002), embora o pagamento de tais encargos, em 2002, decorresse de lei ou contrato.

A transição, para 2003, dos encargos vencidos e não pagos contraria o disposto no artigo 4.º (princípio da anualidade) da Lei de Enquadramento Orçamental e também do artigo 13.º (despesas obrigatórias) da mesma Lei, determinando que “*No Orçamento do Estado serão inscritas obrigatoriamente: a) As dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei ou de contrato (...)*”, imperativo que, obviamente, se aplica à execução orçamental, incluindo a dos serviços e fundos autónomos.

Essa transição de encargos vencidos correspondeu a uma subavaliação da despesa de 2002, afectando o rigor e significado das contas públicas.

Quanto à identificação dessas despesas na conta de gerência de 2003, de notar que não foi cumprido o disposto na Circular da Direcção-Geral do Orçamento n.º 1299-A, de 18 de Fevereiro de 2003 (registo contabilístico das dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para 2003), ao não ter sido empregue a classificação económica alínea ZZ/subalínea 99 (Despesas de anos anteriores/Dívidas transitadas de 2003), prejudicando o apuramento de tais despesas (cfr ponto 5.3.2.1).

### *3.3. Execução orçamental das dotações para apoios inscritas no orçamento do “Gabinete do Ministro da Cultura”*

Não foi cumprido o n.º 2 do artigo 8.º (princípio da especificação) da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental), quanto à classificação económica das despesas, visto que: *a) Os pagamentos à Fundação Centro Cultural de Belém, por conta do Cap. 50, foram considerados como destinados a empresas privadas, que não são, dada a natureza daquela Fundação, e em contradição com a classificação que foi atribuída às transferências processadas por conta do orçamento de funcionamento (em que a mesma Fundação é considerada instituição sem fins lucrativos); b) De modo semelhante, os pagamentos à Casa da Música Porto 2001, S.A., foram contabilizados na Conta quer como efectuados a “Instituições sem Fins Lucrativos”, quer a “Sociedades ou quase sociedades não financeiras/Públicas”, ou seja incorrectamente no primeiro caso, uma vez que a Casa da Música é uma sociedade anónima de capitais públicos (cfr ponto 5.3.2.2).*

### *3.4. Apoios concedidos a fundações*

Os apoios a fundações ascenderam a €5,5 milhões, o que representou 33% do total pago pelo Fundo de Fomento Cultural em 2003, destacando-se a importância paga à Fundação de Serralves (€4,9 milhões, da qual €1,0 milhão se refere a parte do apoio financeiro relativo a 2002) que representa 89,3% dos apoios a fundações e 29,4% do total pago pelo Fundo.

No caso do apoio a uma das fundações (Fundação da Casa de Mateus) é manifesto o pagamento de apoios financeiros à mesma entidade através do Fundo de Fomento Cultural e de outros organismos do Ministério da Cultura, os então Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, Instituto Português das Artes do Espectáculo e Instituto de Arte Contemporânea. Tal situação **deverá ser** alterada concentrando as verbas num só organismo, evitando pagamentos pelo Fundo de Fomento Cultural, bem como a necessidade da verificação, pelo Fundo e por outro organismo, dos mesmos comprovativos de despesa.

Tal como em relação aos restantes tipos de apoios financeiros concedidos, o Fundo de Fomento Cultural não procede, desde 2000, ao controlo da aplicação das verbas atribuídas às fundações, o que se considera inaceitável (cfr. ponto 5.3.3.2).

### 3.5. Apoios pontuais

Os apoios a projectos pontuais de entidades privadas ascenderam a €0,5 milhões, representando cerca de 2,9% do total pago pelo Fundo de Fomento Cultural.

Verificou-se uma significativa alteração da situação observada em 2000 e que consta do “Relatório de auditoria aos apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo nas áreas do teatro, da dança e da música (ano 2000)”, ano em que os apoios financeiros foram pagos indistintamente pelo Instituto e pelo Fundo de Fomento Cultural, tendo o Tribunal **recomendado** que os apoios atribuídos por aquele Instituto fossem correctamente orçamentados e pagos por conta das suas dotações.

Para essa modificação terão contribuído as alterações orçamentais que, na despesa dos serviços integrados do Ministério da Cultura, reduziram em €2,4 milhões as dotações destinadas a transferências para o Fundo de Fomento Cultural e reforçaram as dotações de outros organismos do Ministério da Cultura.

Relativamente à atribuição do apoio financeiro, que variou entre 36,5% e 100% do valor solicitado pelo respectivo beneficiário, não foi explicitado o critério utilizado para a determinação do apoio atribuído, em relação ao solicitado pelo promotor ou aos custos orçamentados.

A inexistência de regulamentação para a concessão de apoios pontuais através do Fundo de Fomento Cultural vem reforçar a apreciação anteriormente formulada, de deverem ser concedidos pelo correspondente organismo especializado do Ministério da Cultura, que também estará mais vocacionado para exercer o controlo da aplicação das verbas, o qual não é efectuado pelo Fundo.

Tratando-se de apoios pagos em 2003, em Novembro de 2004, relativamente aos 17 beneficiários cujos processos foram analisados apenas 3 (17,6%) tinham remetido ao Fundo de Fomento Cultural relatório de actividades e 1 (5,9%) tinha apresentado relatório de contas e documentos comprovativos da aplicação do incentivo recebido.

Esta ausência de controlo da aplicação dos subsídios pagos através do Fundo de Fomento Cultural, já referida a propósito dos apoios à Fundação de Serralves e que se verifica desde 2000, é inaceitável, pelo que se **reitera a recomendação** no sentido de os subsídios que têm sido atribuídos através daquele Fundo passem a ser concedidos através dos organismos especializados do Ministério da Cultura (designadamente o actual Instituto das Artes), mais vocacionados para proceder a esse controlo, ou se instituem procedimentos de controlo, designadamente através da articulação do Fundo com esses organismos. **Deverá**, igualmente,



a concessão de subsídios ser condicionada à entrega atempada da documentação exigida em relação a anteriores apoios (cfr. ponto 5.3.3.3).

#### 4. Benefícios fiscais

1. Tal como no ano transacto, foram apresentados na Conta Geral do Estado de 2003 os valores das receitas tributárias cessantes relativos aos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas, sobre o valor acrescentado, sobre os produtos petrolíferos e automóvel.

Refira-se que, neste ano, foram também apresentados os dados sobre a despesa fiscal referentes aos impostos sobre os tabacos e sobre o álcool e as bebidas alcoólicas que, todavia, assumem reduzida importância em termos dos respectivos valores.

De acordo com a Conta Geral do Estado a despesa fiscal atingiu € 1.019,3 milhões, o que representa um decréscimo de 8,1% relativamente ao ano anterior. Este decréscimo ficou a dever-se à diminuição registada no imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (31,9%) e, em menor grau, nos impostos sobre os produtos petrolíferos (16,5%) e automóvel (16,0%), que superaram os aumentos da despesa fiscal nos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (7,1%) e sobre o valor acrescentado (12,6%) (cfr. ponto 5.4.2).

Os valores constantes da Conta, relativos aos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, não são definitivos, porquanto correspondem às estimativas elaboradas para efeitos do relatório do Orçamento do Estado para 2004 e divergem dos fornecidos pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal após o encerramento da Conta.

Relativamente ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, observa-se uma diferença para menos de €161,5 milhões na despesa fiscal considerada definitiva pela Direcção-Geral dos Impostos face ao valor apresentado na Conta Geral do Estado, resultante, sobretudo, do facto daquela entidade, à data do encerramento da Conta, não dispor ainda dos valores definitivos de algumas modalidades de benefícios para as quais a Conta Geral do Estado apresenta valores. No caso do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, mesmo sem considerar as “isenções temporárias”<sup>1</sup>, cujo valor não consta da Conta, o total da despesa fiscal indicado pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal excede o patenteado naquele documento em €58 milhões. Quanto ao imposto sobre o valor acrescentado, o total constante da Conta, mesmo não incluindo a despesa fiscal relativa às isenções concedidas pela Direcção-Geral das Alfândegas, é superior em € 7,3 milhões em relação ao remetido pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal (cfr. ponto 5.4.2).

Como tem vindo a ser salientado em anteriores Pareceres, os valores apresentados continuam a não abranger todas as modalidades de benefícios, como é o caso das isenções no imposto do selo e das isenções temporárias no imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (cfr. pontos 5.4.2.2 e 5.4.2.6).

Assim, o Tribunal mantém o entendimento e **reitera a recomendação** de que seja evidenciada na Conta Geral do Estado toda a despesa fiscal e de que os valores dela constantes não sejam meras estimativas mas sim valores definitivos.

<sup>1</sup> De acordo com o informado pela DGCI, a despesa fiscal associada às isenções temporárias foi de €1.360 milhões.

2. Continuando a verificar-se incumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal **recomenda, mais uma vez**, que sejam objecto de publicação os valores dos benefícios fiscais concedidos.
3. No que concerne aos benefícios fiscais previstos nos artigos 18.º e 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais – contas poupança-habitação e planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação – que foram objecto de uma auditoria, concluiu-se que o sistema de controlo instituído continua a apresentar consideráveis deficiências, se bem que sejam de destacar as iniciativas em curso no sentido do seu aperfeiçoamento.

Tendo-se concluído que não foi ainda dado cabal acolhimento a todas as recomendações anteriormente formuladas, o Tribunal **continua a recomendar** que sejam envidados esforços no sentido de serem supridas as deficiências do controlo administrativo de modo a que as acções inspectivas sejam desencadeadas com base em indícios de risco de evasão fiscal obtidos a partir daquele controlo (cfr. ponto 5.4.4).

## VI – DÍVIDA PÚBLICA

### A) Âmbito da Verificação

Este capítulo, que visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) do n.º 1 do artigo 41º da Lei n.º 98/97, incide sobre:

- O movimento anual da dívida pública directa, em termos globais e nas suas componentes em moeda nacional e em moeda estrangeira, compreendendo a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada (assunção de passivos, amortizações e variações cambiais). Analisa-se a observância das condições estabelecidas nos artigos 60º a 64º da Lei do Orçamento de Estado para 2003, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento da execução do Orçamento do Estado e da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, aos empréstimos e à dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo nos limites estabelecidos nos artigos 60º e 61º e o cumprimento do limite estabelecido para a dívida denominada em moeda estrangeira não protegida da exposição cambial.
- A gestão da dívida pública pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) durante o ano de 2003, incluindo a análise de operações respeitantes à realização de derivados financeiros, a qual foi objecto de uma auditoria de acompanhamento específica.
- O produto dos empréstimos, sua evolução e aplicação, analisando-se, nomeadamente, o financiamento da execução orçamental e as operações previstas nos artigos 51º e 52º da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.
- As amortizações e encargos com a dívida pública e o confronto dos correspondentes valores constantes da Conta Geral do Estado (Volume II), com os da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” relativa a 2003 e, no respeitante às amortizações, com os do Mapa XXIX – Movimento da dívida pública, da CGE; procede-se, ainda, à análise da evolução das amortizações e encargos correntes da dívida.
- A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução, no decurso do ano, das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de financiamentos garantidos em anos



anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários e os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, bem como o confronto dos valores apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.

- Considerando o disposto no artigo 56º da Lei do Orçamento, procede-se ainda à verificação do cabimento das garantias pessoais concedidas no limite fixado, sendo também objecto de análise a evolução das responsabilidades decorrentes da prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público.

## B) Conclusões e Recomendações

### 1. *Movimento da dívida directa e aspectos de enquadramento*

1. No ano em apreço, o acréscimo global de endividamento directo do Estado foi de €3.902,2 milhões (4,9%), valor que representa um aumento bastante inferior ao observado no ano anterior, que se situara em €7.023,6 milhões (9,7%). Ainda assim, deste acréscimo resultou que o “ratio” da dívida directa do Estado sobre o PIB atingisse 64,1% no final do ano, contra 61,6% em 2002 (cfr. ponto 6.3).
2. O acréscimo do endividamento dos serviços e fundos autónomos, apurado pelos serviços de apoio do Tribunal, ascendeu a €292,6 milhões, diferindo do valor constante da Conta, em virtude da Direcção-Geral do Orçamento não ter procedido ao cruzamento da informação que lhe foi remetida por aqueles organismos (cfr. ponto 6.4).
3. Na execução do programa de financiamento para 2003, aprovado pela tutela, as emissões de dívida fundada e de certificados de aforro excederam as previsões em cerca de €407,5 milhões, tendo as amortizações também excedido as previsões em cerca de €616,1 milhões; deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de €4.207,7 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento, em cerca de €208,6 milhões (cfr. ponto 6.2.1).
4. No final de 2002, tornou-se necessária nova revisão das Orientações para a gestão, para definição da estratégia de financiamento de convergência a aplicar pela carteira de referência em 2003, dado que as normas em vigor contemplavam apenas estratégias de financiamento de convergência para o período de 2000 a 2002, consubstanciando os novos termos das Orientações o modelo de gestão que foi aplicado no decorrer do ano em análise (cfr. ponto 6.5.2).

### 2. *Operações de Financiamento*

1. Ao abrigo da LOE para 2003, no que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, foram abertas duas novas linhas de Obrigações do Tesouro (OT) – “OT 3% Julho de 2006” e “OT 4,375% Junho de 2014” – de que foram feitas emissões de €5.071 e €2.500 milhões, respectivamente.

As duas linhas foram abertas por via sindicada, com a emissão de €2.500 milhões cada. A alimentação posterior da série “OT 3% Julho de 2006” foi efectuada através de 3 leilões, nos quais se colocaram mais €2.571 milhões, tendo ficado prevista para 2004 a alimentação posterior da série “OT 4,375% Junho de 2014”, a realizar também através de leilões.

A opção de colocação inicial das OT através de sindicato bancário, justificou-se, mais uma vez, segundo o IGCP, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente

diversificada e por diferentes tipos de investidores e também pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço da emissão (cfr. ponto 6.5.3).

2. Em termos de operações envolvendo dívida de retalho, o montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em €1.675 milhões, englobando €500 milhões de juros capitalizados (cfr. ponto 6.2.1.2).
3. No que se refere aos Bilhetes do Tesouro, atendendo a que o Programa de Financiamento do Estado para 2003 estabelecia o relançamento da emissão deste tipo de valores como uma nova componente da estratégia de financiamento, foram lançadas duas linhas a 12 meses (BT's 23 de Julho de 2004 e 19 de Novembro de 2004) e uma a 6 meses (BT 19 de Março de 2004), tendo sido colocado um montante total nominal de €4.234 milhões.
4. Ainda no tocante a financiamento de curto prazo, foi emitido um montante total de €7.536 milhões de Euro Commercial Paper (ECP) e de €12.018 milhões de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), tendo-se também utilizado uma linha de crédito, pelo montante de €550 milhões (cfr. ponto 6.5.3).
5. No que concerne a outras transacções envolvendo valores mobiliários representativos de dívida pública, destaca-se a realização de 6 operações de reporte sobre OT's, num montante total de €91 milhões (cfr. ponto 6.5.5)
6. No âmbito do programa de troca de dívida para 2003, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €1.389,1 milhões, abrangendo, nomeadamente, obrigações do Tesouro de reduzida liquidez, com cupões desalinhados das taxas de mercado, ou próximas da maturidade. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no montante total de €18,2 milhões (cfr. ponto 6.2.2).

### 3. Operações de gestão activa

1. No âmbito da gestão activa da carteira, o IGCP efectuou, em 2003, um total de 137 operações envolvendo instrumentos financeiros derivados, entre novos contratos e operações de resgate, das quais 119 foram *swaps* de taxa de juro, tendo as restantes transacções envolvido 17 *swaps* de moeda e 1 *swap* de taxa de juro e de moeda. Do total de transacções efectuadas, 92 respeitaram a novos contratos, e 45 a resgates de contratos (cfr. ponto 6.5.4).
2. Nas operações de resgate de *swaps* efectuadas, registou-se um ganho total líquido para a República de €56,5 milhões. Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam em aberto no final de 2003, de acordo com dados do IGCP, representavam para a República um ganho potencial de €85,1 milhões, mas, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava uma perda potencial de €145,1 milhões (cfr. ponto 6.5.4).

### 4. Análise de resultados da carteira de dívida pública

1. Na análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação para a gestão do IGCP e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2003 à gestão da dívida do Estado, com excepção de uma situação verificada no final do 3º trimestre do ano, de não cumprimento,



- temporariamente, do limite estabelecido nas Orientações para o perfil de maturidades da carteira real face à carteira de referência, relativamente ao prazos de 3 e 4 anos (cfr. ponto 6.5.6).
2. Em termos de custos, de acordo com os elementos fornecidos pelo IGCP, concluiu-se que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2003, quando aferida através do indicador taxa interna de rentabilidade, conduziu a um desempenho desfavorável face ao apresentado pela carteira de referência. Com efeito, o custo da carteira real, na globalidade do ano, ficou a um nível superior ao da carteira de referência em 2,4 pontos base (cfr. ponto 6.5.7).
  3. Quanto aos níveis de custos obtidos nas emissões, no segundo e terceiro trimestres de 2003 a carteira real obteve melhores níveis face aos apresentados pela carteira de referência, tendo-se invertido esta situação no último trimestre do ano (cfr. ponto 6.5.7).
  4. Relativamente ao custo orçamental e ao custo *cash-flow* das duas carteiras em 2003, constatou-se que, enquanto na óptica orçamental, o custo da carteira real se situou num nível superior ao da carteira de referência em cerca de €14 milhões, na óptica do custo *cash-flow* apresentou um nível inferior ao do carteira de referência em cerca de €45,5 milhões (cfr. ponto 6.5.7).
5. *Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação*
1. O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2003 ascendeu a €33.697 milhões, dos quais €32.092,9 milhões (95,2%) resultam da emissão de dívida em moeda nacional e o remanescente de dívida em moeda estrangeira. Ao produto de empréstimos emitidos no ano em apreço acrescem €1.281,3 milhões que transitaram em saldo de 2002. Nestes termos, o valor do produto registado na tesouraria do Estado em 2003 ascendeu a €34.978,3 milhões (cfr. ponto 6.6.1).
  2. Da comparação dos valores inscritos no “Mapa XXIX – Movimento da dívida pública”, com o valor do produto apurado, resulta uma diferença no montante global de €121,8 milhões, que se explica, no essencial, pelo facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, sem serem tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como, no mesmo mapa, serem considerados empréstimos que não geram fluxos financeiros (cfr. ponto 6.6.1.1).
  3. Do produto susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2003, €34.357,3 milhões (98,2%) foi aplicado no financiamento de despesas orçamentais do ano, 0,7% foi utilizado em operações de “regularização de responsabilidades” e o remanescente transitou em saldo para 2004 (cfr. ponto 6.6.2).
  4. As operações autorizadas no ano económico de 2003 ao abrigo da Lei do Orçamento, artigos 51º e 52º, ascenderam a cerca de €257,1 milhões, pelo que foi respeitado o limite de endividamento fixado pelo artigo 61º do mesmo diploma, que ascendia a €400 milhões (cf. ponto 6.6.4).
- Ao abrigo do disposto no artigo 51º da Lei do Orçamento, e através de contrato celebrado em 1 de Outubro de 2003, o Estado assumiu passivos da OGMA no montante €127,3 milhões, no âmbito do saneamento financeiro desta empresa, tendo aquele montante sido pago pela Direcção-Geral do Tesouro ao respectivo credor (cf. ponto 6.6.4.1).
- Ao abrigo das várias alíneas do artigo 52º da LOE/2003 foram regularizadas pelo Estado Português responsabilidades no valor de €129,9 milhões (cf. ponto 6.6.4.2).

5. As despesas efectuadas ao abrigo do disposto nos artigos 51º e 52º da LOE/2003, não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo esta lacuna sido ultrapassada por recurso a operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, dos preceitos contidos no artigos 5º, n.º 1, e 13º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto. Conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da ilegalidade daí decorrente.

A razão de ser da autorização dada ao Governo no artigo 52º da Lei do Orçamento para a regularização deste tipo de operações, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo e em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos. A este tipo de características fogem diversas situações regularizadas em 2003, tais como:

- ◇ Os reembolsos relativos a encargos com descolonização que respeitam ao ano de 2002 e, em alguns casos ao próprio ano de 2003, além de se tratar de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
  - ◇ As dívidas respeitantes ao Porte Pago e aos encargos liquidados à EDP, não só reportam a um período temporal relativamente recente, mas a sua existência tem também por base a sistemática não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no n.º 2 do artigo 9º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, constando norma idêntica do artigo 13º da actual Lei de Enquadramento Orçamental;
  - ◇ As dívidas à PT, REFER e Ex-EPAC Comercial, SA liquidadas por esta forma pela primeira vez em 2003, e que têm origem em períodos relativamente recentes, designadamente os anos de 2000, 2001 e 2002.
6. Quanto às situações que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 52º da LOE designa por “responsabilidades decorrentes de situações do passado”, poderia compreender-se, do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo e da Assembleia da República em orçamentar este tipo de despesas e o expediente usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental. Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, trata-se de operações que consubstanciam a desorçamentação deliberada de despesas públicas.

#### 6. Amortizações e encargos da dívida pública

1. No que respeita às verbas requisitadas em 2003 por conta das dotações orçamentais é de referir que:
- ◇ Foram requisitadas mais €14.173,8 milhões de dotações orçamentais para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida, relativamente a 2002, o que representa um aumento significativo de 73,6%. Esta evolução deve-se, essencialmente ao aumento das dotações relativas a amortizações, e, embora em menor grau, ao programa de troca de dívida, sendo ainda consequência da diminuição das amortizações realizadas com receitas das reprivatizações, efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública.
  - ◇ O valor requisitado a mais em 2003 cifrou-se em €667,5 milhares e apenas foi reposto em 26 de Março de 2004, ou seja, mais uma vez o IGCP não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, fixado até 22 de Janeiro de 2004 (cfr. ponto 6.7.1).



2. Em 2003 foram utilizadas cerca de €12 milhões de verbas requisitadas em anos anteriores na amortização de obrigações emitidas no ano, apesar dos saldos de encargos pagáveis, de acordo com as regras que devem ser observadas na respectiva mobilização, só deverem ser mobilizados para pagamento de títulos de dívida pública emitidos em anos anteriores e já vencidos (cfr. ponto 6.7.2).
3. Do confronto dos valores constantes do Capítulo 07 (“Gestão da Dívida Pública”) da Conta Geral do Estado com os da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” relativa a 2003, resulta uma diferença de €116 milhões, que se explica pelo facto de na CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta “IGCP – Encargos da dívida pública” incluindo, assim, os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, não constarem as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores da CGE também não estão incluídos, no caso particular das amortizações, os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das reprivatizações e, nos juros pagos, o valor dos juros corridos.

Da comparação dos valores das amortizações constantes do Mapa XXIX da CGE com os registados na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” observa-se uma diferença de cerca de €12 milhões, a qual resulta do facto das amortizações no mapa da CGE serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis”, e ainda os fluxos líquidos de *swaps* (cfr. ponto 6.7.2).

4. Relativamente às operações com derivados que estão reflectidas nas amortizações e juros, observou-se o seguinte:
  - ◇ Apesar da nova LEO determinar que os mapas constantes do orçamento e da conta, devem “...evidenciar, ..., as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação.”, tal não foi observado em 2003, na medida em que nos respectivos mapas, quer do OE quer da CGE, não consta qualquer referência sobre “...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas”, decorrentes das operações de derivados financeiros realizadas pelo IGCP, definidas no mesmo diploma como excepções à regra da não compensação.  
  
A contabilização destes fluxos continua a ter um quadro legal pouco coerente, o qual **deve ser reponderado** de forma a permitir evidenciar, nomeadamente no relatório da CGE, o resultado das operações de derivados financeiros, bem como os valores efectivamente pagos aos investidores.
  - ◇ Os resultados das operações com derivados financeiros, reflectidas nas amortizações, foram negativos, ou seja, o Estado despendeu mais €118,6 milhões, enquanto, relativamente aos juros, se registou um resultado positivo, que se traduziu na redução destes encargos em €12,7 milhões (cfr. ponto 6.7.3).
5. No que respeita à evolução das amortizações, relativamente a 2002, observa-se que estas aumentaram em termos globais €13.595,9 milhões (+85,9%), evolução que se deve às amortizações em moeda nacional, que registaram um acréscimo de 106,7%, e uma vez que as amortizações em moeda estrangeira diminuíram 2,7%.

O acréscimo das amortizações em moeda nacional resultou do aumento das amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de €6.533,6 milhões em 2002 para €18.368,5 milhões em 2003, evolução que justifica 87% do acréscimo total verificado nas amortizações, sendo de destacar o aumento significativo das amortizações de CEDIC's, que passaram de €4.411,3 milhões em 2002, para €11.886,9 milhões em 2003, o que está naturalmente associado ao acréscimo de emissões destes certificados (cfr. ponto 6.7.3.1).

6. Os encargos correntes da dívida pública aumentaram 4,5% face ao ano anterior, evolução que resulta do aumento das despesas com juros (mais €176,0 milhões do que no ano anterior) e das despesas com outros encargos (mais €846 milhares de que em 2002) (cfr. ponto 6.7.3.2).

O aumento das despesas com juros, conjugado com o fraco crescimento do PIB, levou a que o peso dos juros no PIB aumentasse ligeiramente (0,1 pontos percentuais) relativamente ao ano anterior, idêntica tendência se verificando no peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, aumentos de 0,7 e 1,1 pontos percentuais, respectivamente

Nas “Despesas com serviços da dívida pública” está incluída a comissão de gestão (€8 milhões) atribuída anualmente ao IGCP nos termos nos seus Estatutos, cujo montante é anualmente definido por despacho do Ministro das Finanças. Não obstante os despachos e os procedimentos seguidos respeitarem as normas citadas, a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica “4.1.0 – Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública; esta matéria continua a merecer reservas, não só no que respeita à contabilização mas também no que respeita à fixação da comissão de gestão em percentagem do "stock" da dívida pública, mantendo o Tribunal a **recomendação** no sentido da sua revisão (cfr. ponto 6.7.3.2.2).

7. Excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, as “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam a €13.411,8 milhares, valor ligeiramente inferior ao registado em 2002 (cfr. ponto 6.7.3.2.2). Nesta rubrica destacam-se as seguintes despesas:

- ◇ As despesas pagas aos CTT, valor que engloba as comissões pagas (variável e fixa) abatidas dos juros compensatórios e comissão de serviço recebida, ascenderam a €4.578,5 milhares, superiores ao ano precedente em €558,9 milhares, (13,9%); desde a entrada em vigor das regras previstas no protocolo assinado em 2000, o aumento destes encargos acentua-se de ano para ano. A situação verificada em 2003 em que as subscrições e os resgates de certificados de aforro efectuados pelos CTT diminuíram, mas em que o Estado viu aumentar as despesas pagas àquela empresa, suscita algumas dúvidas sobre o equilíbrio das partes resultante desse protocolo (cfr. ponto 6.7.3.2.2).
- ◇ A inclusão dos emolumentos pagos ao Tribunal de Contas relativos à verificação interna da conta “IGCP – Encargos da dívida pública” do ano 2000, que, à semelhança de anos anteriores, se encontra incorrectamente classificada nesta rubrica, devendo ser incluída na rubrica 02.02.25 – “Outros serviços” e processada por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com a contratação e gestão de empréstimos. Nestes termos, **recomenda-se**, mais uma vez, que esta despesa passe a ser classificada de forma adequada (cfr. ponto 6.7.3.2.2).



## 7. Dívida Garantida

1. Em 2003 foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, seis garantias pessoais, sendo todas referentes a operações contratadas na ordem externa, no montante global de €716,5 milhões. No respeitante às condições financeiras das operações garantidas, observou-se que o IGCP considerou, em relação a dois casos, que o custo do respectivo financiamento era elevado, tendo, apenas num dos casos, esse custo sido reduzido em relação à proposta inicialmente apresentada (operação realizada pela sociedade Metro do Porto, S.A.); nesta medida o Tribunal **recomenda** mais uma vez à Direcção-Geral do Tesouro que se assegure de que as condições dos financiamentos garantidos são compatíveis com o risco, o qual, na prática, é inexistente (cfr. ponto 6.8.1).
2. No final de 2003 as responsabilidades assumidas pelo Estado no âmbito de garantias pessoais prestadas, na ordem interna e na ordem externa, cifravam-se em €7.638,9 milhões, o que face aos valores registados no final de 2002 representa um acréscimo de 4,8%. Por seu turno, as responsabilidades efectivas por garantias prestadas cifravam-se, no final de 2003, em €7.520,3 milhões, o que representa um acréscimo de 8,1% face a 2002 (cfr. ponto 6.8.3.3).
3. No que concerne à posição das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público por garantias prestadas, no ano de 2003 registou-se um decréscimo de 41,1% e de 16,5% na posição das responsabilidades, respectivamente, do IFADAP e do ITP, devendo-se essa diminuição, no caso do IFADAP, ao cumprimento do serviço da dívida por parte das entidades beneficiárias, e no caso do ITP, ao pagamento por este efectuado em execução de garantia (cfr. ponto 6.8.4).
4. Nos termos do n.º 1 do artigo 56º da Lei do Orçamento, o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em 2003, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €1.600 milhões, não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr. n.º 2 do referido artigo). Deduzindo a este valor o montante de €200 milhões correspondente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, o plafond estabelecido cifrou-se em €1.400 milhões, pelo que, tendo em conta o valor das operações autorizadas em 2003 e as deduções a efectuar, se registou um saldo não utilizado de €801 milhões, muito superior ao verificado no final de 2002 que foi de €379,1 milhões. Esta situação decorre, essencialmente, de uma diminuição das garantias autorizadas em 2003, conjugada com o aumento das deduções ocorridas nesse ano (cfr. ponto 6.8.5).
5. Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas do OE/2003, totalizaram €14,7 milhões, montante que inclui capital e juros, sendo que desta verba €14,5 milhões corresponderam a pagamentos na ordem interna e €174,3 milhares a pagamentos na ordem externa. (cfr. ponto 6.8.2).
  - ◇ Continua a verificar-se um reiterado incumprimento por parte do CNEMA no que se refere ao financiamento garantido pelo Estado, tendo este sido chamado a pagar, em 2003, €515,4 milhares. Reiteram-se, assim, as **recomendações** que têm vindo a ser feitas no sentido da situação de incumprimento desta empresa ter uma resolução célere (cfr. ponto 6.8.2.1).
  - ◇ No que concerne à GESTNAVE, face à situação de incumprimento verificada relativamente a todos os financiamentos garantidos pelo Estado, revelaram-se infundadas as previsões de que a mesma poderia assegurar o serviço de parte da dívida

- da ex-Lisnave pela qual ficara responsável, incorrendo o Estado em mais um custo elevado no âmbito dos Protocolos de Saneamento Financeiro que celebrou, com o pagamento, em 2003, de €5,8 milhões (cfr. ponto 6.8.2.1).
- ◇ Relativamente ao pagamento de €5,5 milhões efectuado pelo Estado em execução da garantia prestada ao financiamento contraído pela ESENCE, importa destacar que constitui já o quarto caso de incumprimento num total de nove garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (cfr. ponto 6.8.2.1).
  - ◇ Importa ainda destacar que, no final de 2003, no âmbito do “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento” celebrado em 1997 entre a Casa do Douro e diversas Instituições de Crédito (IC’s), que foi objecto da garantia pessoal do Estado, se verificava uma situação de incumprimento relativamente a cinco prestações semestrais vencidas de capital e juros, tendo sido celebrado um acordo de pagamento entre o Estado e as IC’s relativo aos montantes em dívida (cfr. ponto 6.8.2.1), ao abrigo do qual foram pagos €2,8 milhões durante o ano.
6. Para além dos factos supra descritos, no decurso da auditoria verificaram-se algumas situações susceptíveis de reparo:
- ◇ Os valores apurados das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, na ordem interna cifraram-se, no final de 2003, em €1.396,9 milhões, divergindo em €9,7 milhões, no que respeita às responsabilidades assumidas, do valor constante da Conta Geral do Estado.
  - ◇ Esta discrepância de valores deve-se, por um lado, a divergências já assinaladas nos Pareceres sobre as Contas de 2001 e de 2002, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI, e, por outro lado, ao facto da Direcção-Geral do Tesouro ter registado, incorrectamente, nos seus mapas, a título de pagamentos de capital em execução das garantias prestadas pelo Estado a financiamentos obtidos pela GESTNAVE, o valor de €4.290,5 milhões, quando a totalidade dos pagamentos efectuados se cifrou em €4.986,5 milhões (cfr. ponto 6.8.3.1).
  - ◇ Para além destes factos, a Direcção-Geral do Tesouro registou, incorrectamente, como amortização a deduzir às responsabilidades do Estado no âmbito do financiamento contraído pela Casa do Douro a quantia de €12,0 milhões, quando o valor a abater às responsabilidades do Estado se cifrou em €1,7 milhões, correspondendo ao montante de capital pago pelo Estado em execução da garantia prestada (cfr. ponto 6.8.3.1).
7. Não prevendo a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, qualquer sanção para o incumprimento, quer do dever de informação relativo aos pagamentos, quer da obrigação de envio dos elementos comprovativos, previstos no seu artigo 19º, é de reiterar a **recomendação** exarada em anteriores Pareceres no sentido de o diploma mencionado ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar as referidas lacunas. (cfr. ponto 6.8.2.1).
8. A Conta Geral do Estado de 2003, na parte respeitante às responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, não reflecte as responsabilidades que transitaram para o Estado no âmbito do processo de extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S.A. também não foi possível, por ausência de elementos de suporte suficientes, reflectir os valores dessas responsabilidades no presente Parecer, pelo que os valores apresentados poderão estar sujeitos a alteração (cfr. ponto 6.8.3).



## VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

### A) Âmbito da Verificação

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

A informação assim obtida abarcou, em 2003, o património financeiro do subsector Estado, gerido por quinze entidades, e do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo oitenta e dois organismos. Esse património é constituído por acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais, participações em entidades não societárias, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, créditos com origem na execução de garantias prestadas e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano.

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

Para além da verificação do cumprimento de normas legais aplicáveis à realização de operações sobre activos financeiros, designadamente, as que se inserem na Lei do Orçamento do Estado para 2003, neste capítulo analisam-se ainda as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, e, em particular, às que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do artigo 296.º da Constituição da República e do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

### B) Conclusões e Recomendações

#### 1. Limite para a concessão de empréstimos

Em 2003, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de €15 milhões e os serviços e fundos autónomos de €468,8 milhões, pelo que foi ultrapassado o limite estabelecido no n.º 1 do artigo 49º da LOE/2003 para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas, fixado em €400 milhões (cfr. ponto 7.1)

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

2. *Património financeiro do subsector dos serviços integrados*

1. Embora repartido por quinze entidades, o património financeiro do subsector dos serviços integrados concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.
2. A Direcção-Geral do Tesouro não remeteu toda a informação relativa a 2003, de acordo com as novas instruções do Tribunal, por não dispor, ainda, de meios que lhe permitam apurar a totalidade dos dados relativos aos activos financeiros que para si foram transferidos a vários títulos. Como consequência, ainda não se pôde realizar, em 2003, todo o alargamento do âmbito da análise que decorreria da plena aplicação das instruções (cfr. ponto 7.2.2.3).
3. O património financeiro deste subsector está, também, muito concentrado em três tipos de activos, participações societárias, que representam mais de metade do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos e participações não societárias, que representam cerca de um quinto cada um (cfr. ponto 7.2.1).
4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um decréscimo do valor nominal do património financeiro do subsector dos serviços integrados de €1.036,1 milhões em 2003, ou seja, 6,2%. Esta variação resultou dos decréscimos de €680,8 milhões no valor nominal das participações societárias e de €384,1 milhões no dos créditos decorrentes de empréstimos, parcialmente compensado pelo crescimento do valor de unidades de participação em fundos de investimento e outros créditos. (cfr. ponto 7.2.1).
5. No âmbito do programa PAR, o IFADAP concedeu, em nome do Estado, novos créditos apesar de o Governo não ter fixado qualquer dotação global para tais operações, o que se considera ilegal por violação do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho (cfr. ponto 7.2.2.1.1.).
6. A generalidade das situações de mora em créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Estado, assinaladas no Parecer sobre a CGE/2002, manteve-se em 2003, agravando-se mesmo no caso da HCB. Assim, constata-se um agravamento no valor dos créditos vencidos, que passaram de €1.490,7 milhões em 31 de Dezembro de 2002 para €1.542,8 milhões em 31 de Dezembro de 2003, data em que representavam 50,5 % do valor total dos créditos (cfr. ponto 7.2.2.1.1).
7. O Decreto-Lei n.º 246/2003, de 8 de Outubro, determinou a transferência para a Caixa Geral de Aposentações das responsabilidades da CTT pelos encargos com pensões de aposentação e extinguiu o fundo de pensões do pessoal abrangido pelo estatuto da aposentação. O mesmo diploma estabelece que a CTT entregará à Caixa Geral de Aposentações o património do fundo de pensões, deduzido da quantia de €268.301 milhares que entregará à Direcção-Geral do Tesouro, e que o capital social da empresa será reduzido em €446.475.275. A receita assim gerada foi contabilizada, de acordo com instruções da Direcção-Geral do Orçamento, com a classificação de “Outras receitas de capital – outros” e não foi transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Tratando-se de verbas que se tinham originado em processos de privatização, entregues à CTT para realizar um aumento de capital que agora se anulou por uma redução de igual valor, a Direcção-Geral do Orçamento deveria ter procedido à sua transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, como faz, por exemplo, com dividendos da PARPÚBLICA, resultantes de mais-valias em processos de privatização. Não o tendo feito, foi violada a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e a CRP, que estabelecem para estas receitas um regime especial de consignação (cfr. ponto 7.2.2.7.1.1.2).



8. Precedendo a extinção da IPE, o Estado adquiriu à PARPÚBLICA, em finais de 2002, um lote de acções daquela empresa. Esta operação, que permitiu ao Estado antecipar a arrecadação de receitas significativas, seria saldada com a entrega de activos financeiros a definir até ao final desse ano. De facto, no final de 2003 o Estado ainda não tinha pago à PARPÚBLICA a totalidade do preço de aquisição das acções da IPE, em parte porque os activos financeiros seleccionados para esse efeito não estavam ainda na posse do Estado (cfr. ponto 7.2.2.7.1.1.3).
  9. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2003, €380,1 milhões de dividendos, valor que inclui 20,4 milhões de dividendos do exercício de 2003 da PARPÚBLICA, entregues antecipadamente. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita de €127,6 milhões, valor que não consta da CGE/2003 porque, no seu encerramento, tal receita foi anulada e transferida para operações específicas do Tesouro com vista à sua contabilização como receita de 2004 (cfr. ponto 7.2.2.7.1.3).
3. *Património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos*
1. De acordo com a informação remetida pelos serviços e fundos autónomos gestores de activos financeiros, o património financeiro deste subsector continuou a registar um acréscimo, que em 2003 ascendeu a €798,4 milhões (+22,3%), o qual resultou das variações registadas nas carteiras de obrigações, de créditos por empréstimos e de fundos de investimento, nos montantes de, respectivamente, €485,7 milhões, €145,0 milhões e €122,2 milhões. Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de €56,8 milhões (cfr. ponto 7.3.2).
  2. Embora o universo sob análise ascendesse a 75 serviços e fundos autónomos<sup>1</sup>, o património financeiro deste subsector encontrava-se concentrado, em cerca de 71%, nas carteiras de 4 organismos, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, Fundo de Garantia de Depósitos, Caixa Geral de Aposentações e Instituto de Turismo de Portugal. Por sua vez, 43% dos serviços e fundos autónomos sob análise detinha um património financeiro inferior a €50 milhares, sendo as carteiras da maioria dessas entidades compostas por um só tipo de activo (cfr. ponto 7.3.2).
  3. A composição do património financeiro dos serviços e fundos autónomos continua a ser bastante díspar, existindo carteiras representativas de 45% dos activos, caso dos créditos por empréstimos concedidos, e outras sem qualquer significado, caso das carteiras de títulos de participação e de créditos por execução de garantias (cfr. ponto 7.3.2).
  4. À semelhança do observado em anos anteriores, continua a existir um número significativo de organismos relativamente aos quais os valores de receita e de despesa apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal e relacionados com activos financeiros, divergem dos valores constantes da CGE, divergências essas que resultam, na sua maioria, da incorrecta classificação dessas receitas e despesas (cfr. ponto 7.3.4.1).
  5. A informação remetida ao Tribunal de Contas pelo Instituto de Turismo de Portugal (ITP) continuou, conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, a não observar as **recomendações** feitas pelo Tribunal sobre o âmbito e modo de prestação dessa informação (cfr. ponto 7.3.4.1).

---

<sup>1</sup> Após a exclusão de 7 serviços e fundos autónomos detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua.

6. No âmbito da auditoria aos Serviços Sociais do Ministério da Saúde (SSMS), cuja carteira é exclusivamente composta por empréstimos (subsídios reembolsáveis), observou-se o seguinte:
- a) A maioria dos subsídios reembolsáveis (empréstimos) objecto de análise foram atribuídos pelos Serviços Sociais de acordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis, exceptuando-se os destinados à compra de computadores, electrodomésticos e mobiliário, que não têm cobertura na legislação referida, por não respeitarem a situações socialmente gravosas e urgentes e de que resultem graves desequilíbrios sócio-económicos; por outro lado a cumulação de subsídios de saúde com os de outras modalidades, que se verificou, não é permitida pelo artigo 11.º do Regulamento.
  - b) Embora sejam realizadas algumas diligências para resolver os casos de incumprimento, não foram definidos procedimentos para os casos em que essas diligências se revelam infrutíferas, tendo-se verificado a existência de processos parados há vários anos;
  - c) A informação remetida pelos SSMS ao Tribunal de Contas, em cumprimento das Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, não é conciliável com os registos contabilísticos, por ser extraída de uma base de dados que não tem qualquer ligação com a contabilidade; por outro lado, os créditos associados a estes subsídios não eram objecto de relevação contabilística, muito embora o POCMS disponha de contas adequadas para o efeito;
  - d) Em termos de contabilidade orçamental, as receitas e despesas relativas aos subsídios reembolsáveis têm sido incorrectamente classificadas.

A natureza das deficiências apontadas, que põem em causa a veracidade da informação remetida ao Tribunal, impossibilitou o apuramento, no decurso da auditoria, dos valores exactos respeitantes quer aos créditos, quer à receita e despesa registada em 2003, decorrente da concessão de subsídios pelos SSMS (cfr. pontos 7.3.3.1.1.2 e 7.3.4.1).

#### *4. Aplicação das receitas das privatizações*

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, em 2003, ascenderam a 41,2 milhões de euros, tendo 8,7 milhões sido destinados à redução de dívida pública e 32,5 milhões a novas participações no capital de empresas, pelo que o limite para a aplicação dessas receitas em novas participações de capital no sector produtivo, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série, de 14 de Agosto, foi excedido (cfr. ponto 7.4.1).
2. No processo de realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado, em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis, a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, mais uma vez, cumprida (cfr. ponto 7.4.2.2).
3. O valor das receitas das privatizações, na posse do Fundo de Regularização da Dívida Pública em 31 de Dezembro de 2003, ascendia a 11 milhões de euros, valor significativamente inferior ao registado em anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).



## VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

### A) Âmbito de Verificação

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

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

- a disponibilidades com saldo credor;
- a antecipação de fundos;
- à cessão de créditos do Estado e da segurança social;
- a operações de regularização da escrita orçamental;
- à Direcção-Geral dos Impostos por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003;
- à regularização de saldos por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003;
- a despesa e receita orçamental de 2003 processada em 2004;
- a terceiros com saldo devedor.

### B) Conclusões e Recomendações

1. A análise da Contabilidade do Tesouro de 2003 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, **continua por finalizar** e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, **se manteve insuficiente** para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º daquele diploma.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro continuou a evoluir de forma positiva, reduzindo os atrasos na contabilização, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação à maior parte das recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas.

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

2. A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado às normas do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro) do respectivo regime legal, permite concluir que na Contabilidade de 2003 **ainda não se verificou** o

cumprimento integral dessas normas, nomeadamente, as constantes dos artigos n.ºs 37.º, n.º 1, 38.º, 40.º, n.º 1 e 42.º (cfr. ponto 8.4).

3. Das medidas aplicadas pela Direcção-Geral do Tesouro com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços e da informatização de operações, é de destacar a opção pela contabilização automática que já atingiu 73,5% do valor movimentado na Contabilidade de 2003.

A contabilização automática está em conformidade com **recomendações** do Tribunal de Contas no sentido de reduzir a contabilidade manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações, devendo abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado (cfr. ponto 8.4).

4. Observou-se que **continuaram por cumprir** os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. O encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2003 só se verificou em 8 de Junho de 2004, quase quatro meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

A duração do período de contabilização tempestivo correspondeu a 62% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,4% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (48,6% e 9,2% respectivamente). O valor da informação original correspondeu a 92,3% da movimentação total, o que também representou uma subida face ao ano anterior (86,5%).

Tal como no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, o Tribunal considera necessário avaliar a fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva, pelo que então definiu um indicador representativo do peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização considerado tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas.

Verificou-se que, para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2003, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 56,8% do valor da movimentação total, ou seja, que apenas 56,8% do valor da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva; também este indicador regista uma evolução positiva de 2002 (em que apenas atingiu 39%) para 2003 (cfr. ponto 8.4).

5. Verificou-se o acréscimo de €159,7 milhões na Receita do Estado (sem passivos financeiros) de 2003, entre a informação prestada após o fecho provisório da Contabilidade do Tesouro desse ano, em 13 de Fevereiro de 2004, e a informação definitiva prestada em 8 de Junho seguinte.

Verificou-se igualmente que o valor da Receita do Estado de 2003 constante da Contabilidade do Tesouro, em 13 de Fevereiro de 2004, já era superior em €475,2 milhões ao valor correspondente extraído, em 27 de Fevereiro de 2004, do sistema utilizado para contabilizar a execução do Orçamento da Receita do Estado (Sistema Central de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento). De facto, voltou a constatar-se que o valor da Receita apurado pela Contabilidade Orçamental se manteve divergente do apurado pela Contabilidade do Tesouro, desde o início até praticamente ao final dos respectivos processos de contabilização.



Esta divergência contínua, que só termina pela imposição decorrente da necessidade de encerrar a própria Conta Geral do Estado, constitui assim um dos principais elementos confirmativos das observações do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de consistência na contabilização da Receita do Estado (cfr. ponto 8.4).

6. O Tribunal de Contas **continua a considerar não ter sido cumprido** o disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado, que estabelecem a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, a partir do início do terceiro ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o referido regime, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo regime cabe, por sua vez, à Direcção-Geral do Tesouro assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência.

O processo de apuramento e validação da informação sobre esta matéria continuou a mostrar-se **claramente insuficiente**. Esta situação e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 63.º da Lei de Enquadramento Orçamental levam o Tribunal a **reiterar a recomendação** para que, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

As medidas determinadas para assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2003, tal como todas as medidas legislativas previamente determinadas no mesmo sentido, não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no Regime da Tesouraria do Estado sobre esta matéria pelos serviços e fundos autónomos, com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade.

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no *Homebanking*, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo das operações efectuadas naquele sistema operativo, continuou a não assegurar, de forma tempestiva, a integralidade, a fiabilidade e a consistência da informação registada face à contabilística.

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

Para avaliar a situação dos excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos no final de 2003 foi constituída uma amostra com os organismo que, na Conta Geral do Estado, detinham os 14 maiores saldos orçamentais, representando 72,1% do total desses saldos inscritos na Conta.

Para o conjunto da amostra, o valor da parte dos saldos registados nas respectivas contas de gerência como depositados no Tesouro representou 79,6% do valor total desses saldos; quanto à situação de cada organismo, apenas 1 tinha a totalidade do saldo no Tesouro, 8 tinham acima de 92,9%, 3, entre 78,3% e 83,2%, 1 tinha 49,3% e outro não tinha qualquer valor aí depositado no Tesouro.

Assim, volta a **recomendar-se** à Direcção-Geral do Tesouro que exerça as funções que lhe competem para assegurar maior eficácia na prossecução do princípio da unidade de tesouraria, através da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência, bem como a promoção de medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por serviços e fundos autónomos pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro (cfr. ponto 8.4).

7. Apesar do valor (superior a €678 milhões) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 32% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas apenas decresceu 3,1% (menos €37,4 milhões) durante 2003, atingindo €1.162,6 milhões no final do ano.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

A posição do Tribunal de Contas sobre esta matéria é a de **considerar ilegais** as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 4.º e 5.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto, lei de valor reforçado à qual devem obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

**Não foram regularizadas** as operações afectas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional que se encontravam por regularizar no final de 2002, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas terminarem em 2003; é de salientar que o valor destas antecipações representa 69,5% do saldo final das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.

**Não foram regularizadas** as operações afectas ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas que se encontravam por regularizar no final de 2002 nem as duas operações realizadas em 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas fichas técnicas terem expirado no final desse ano; verificou-se apenas o reembolso parcial (no valor de €40,2 milhões) de uma antecipação realizada em 2001, ficando esta entidade com antecipações por regularizar no valor de 11,8% do saldo final global.

**Ainda não foram regularizadas** as antecipações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural em 2001, no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas terem expirado no final de 2003, ficando por regularizar o equivalente a 0,7% do saldo final global.

**Ainda não foi regularizada** a operação afectada ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento realizada em 2001, que se encontrava por regularizar no final de 2002; verificou-se apenas o reembolso parcial de €25,1 milhões, ficando por regularizar o equivalente a 3% do saldo final global.

A movimentação efectuada no âmbito destas antecipações de fundos **não deve contrariar** o disposto no Regime da Tesouraria do Estado (cfr. ponto 8.4).



8. Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, foi a Direcção-Geral do Tesouro autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 32-B/2002, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde. Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao orçamento deste organismo, por forma a este poder contrair um empréstimo, até ao montante de €300 milhões, para regularizar a antecipação de fundos até ao final do ano orçamental.

Esta operação foi efectuada em 8 de Maio de 2003, tendo sido regularizada em 30 de Dezembro de 2003, cumprindo o prazo determinado para o efeito, graças ao empréstimo de € 300 milhões concedido pela Caixa Geral de Depósitos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde. Já em 13 de Janeiro de 2004, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a antecipar fundos ao mesmo Instituto (no valor de €304 milhões) que foram por este utilizados para pagar o empréstimo obtido junto da Caixa Geral de Depósitos; esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2003) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de um novo empréstimo até ao montante de €600 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

O Tribunal entende que assegurar o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado, através do sucessivo recurso a antecipação de fundos regularizada por empréstimo bancário pago por nova antecipação a regularizar por novo empréstimo, **constitui um mero expediente dilatório que só formalmente regulariza** os fundos antecipados no mesmo ano orçamental, uma vez que a acumulação das antecipações se processa ao mesmo ritmo do crescimento das despesas pagas que se encontram por regularizar (cfr. ponto 8.4).

9. Apesar do disposto no n.º 6 do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, a transição de saldos de receitas consignadas a serviços integrados deixou de se verificar a partir de 2003, na sequência de Despacho do Secretário de Estado do Orçamento exarado para o efeito em 11 de Maio de 2004, podendo a entrega desses saldos aos respectivos serviços beneficiários vir a verificar-se em ano posterior, através de restituição das receitas consignadas, após verificação da conformidade dessa restituição pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento correspondentes aos Ministérios que tutelem esses serviços.

A implementação deste procedimento teve como consequência directa o acréscimo de €159,2 milhões na Receita de 2003 (€69 milhões dos quais transitados de 2002) e terá como consequência indirecta **a imposição de um controlo mais efectivo e rigoroso** da utilização futura de saldos de receitas consignadas a serviços integrados, uma vez que essa utilização implicará a dedução do valor utilizado à Receita do ano em que for realizada (cfr. ponto 8.4).

10. O saldo do conjunto das contas da Direcção-Geral dos Impostos abertas no Tesouro, ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, significa que no final de 2003 se encontravam €149 milhões por afectar aos respectivos destinatários pelo que **continua a verificar-se** intempestividade e falta de fiabilidade no processo de contabilização e afectação dos valores depositados por serviços daquela entidade no Tesouro (cfr. ponto 8.4).
11. O processo de encerramento e regularização de contas do Tesouro instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, **não pode considerar-se concluído** após o exercício orçamental de 2003, não só porque a conta criada para o efeito apresenta um saldo final credor de €9,3 milhões que ainda não foi afecto aos respectivos destinatários mas também porque a Direcção-Geral do Tesouro já admite a possibilidade desse saldo ser insuficiente para fazer face a futuros pagamentos relativos aos saldos transferidos das contas que foram encerradas, quando se refere à eventual necessidade de fazer

pagamentos por conta das importâncias transferidas para receita orçamental (de 2002) através de restituições, ou seja, de deduções à receita orçamental (a partir de 2004) (cfr. ponto 8.4).

12. A frequência crescente com que a figura da restituição tem vindo a ser proposta para efectuar deduções à Receita Orçamental de anos futuros para compensar a inclusão de valores na Receita Orçamental dos últimos anos, sem que os mesmos tenham sido validados como tal pelos respectivos serviços administradores, **constitui mais uma confirmação da posição** que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente **à falta de fiabilidade** dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita (cfr. ponto 8.4).
13. Na Contabilidade do Tesouro de 2003 **continuaram a ser registados** alcances em contas de valores a regularizar e mantiveram-se inalteráveis os saldos devedores de 142 destas contas, totalizando €934.919,05.

Perante estes dados e a posição da Direcção-Geral do Tesouro em admitir a manutenção de saldos devedores em contas de valores a regularizar, o Tribunal **volta a insistir** que estas contas devem apenas ser utilizadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais, não devendo ser utilizadas para o registo de alcances ou outras situações de valores em falta como sucede na Contabilidade do Tesouro desde 1994.

A responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar e implica o registo das primeiras em contas cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

O Tribunal de Contas **volta a recomendar** que as situações identificadas como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos na Tesouraria do Estado sejam registadas em contas especificamente criadas com essa finalidade.

Os saldos das contas de valores a regularizar também ainda não se encontram discriminados, por operação, continuando o Tribunal a **recomendar** essa discriminação até ao final da Contabilidade de 2005. (cfr. ponto 8.4).

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

### **A) Âmbito da Verificação**

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

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

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

- à conversão de valores depositados na Tesouraria do Estado em receitas consignadas sem transição de saldos;



- à transferência dos saldos de receitas consignadas com movimentação da conta relativa a Operações de Regularização da Escrita Orçamental;
- ao registo da transferência do produto de empréstimos contraídos pelo Estado para receita orçamental não efectiva, inscrita em “Passivos Financeiros”.

## B) Conclusões e Recomendações

1. As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2004 e que foram contabilizadas como reposições “abatidas” do OE/2003, diminuindo a despesa deste ano, ascenderam a cerca de €0,4 milhões (menos €2,3 milhões do que no ano anterior) respeitante, essencialmente, a reposições por organismos com autonomia administrativa de saldos de verbas requisitadas de dotações com contrapartida em receita (financiamento da União Europeia e outras receitas consignadas) (cfr. ponto 9.1 a)).
2. A conversão em Receita Orçamental de 2003, de €17,4 milhões (menos €117,5 milhões do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado, foi afectada a receitas consignadas sem transição de saldos classificadas, na sua quase totalidade, como transferências correntes de países terceiros e organizações internacionais, tendo 97,8% do valor convertido sido proveniente da conta do Fundo para Equipamento Militar (cfr. Ponto 9.1 b)).
3. Verificaram-se alterações significativas na movimentação relativa à transferência de saldos de receitas consignadas que se traduziram pela entrega dos saldos dos serviços com autonomia financeira (por transferência do valor desses saldos para as contas do Tesouro cujos titulares eram os respectivos destinatários) e pela afectação dos saldos dos serviços sem autonomia financeira à Receita Orçamental de 2003.

A transferência dos saldos de receitas consignadas originou, no seu conjunto, a reentrada de €69 milhões de receitas não utilizadas por serviços sem autonomia financeira até final de 2002 e a saída de €127,6 milhões de receitas provenientes da alienação de partes sociais de empresas que se encontram consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública e não foram utilizadas até final de 2003 (cfr. ponto 9.1 c)).

5. O valor das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados ascendeu a €34.357,3 milhões, mais €13.047,3 milhões (61,2%) do que no ano anterior (cfr. ponto 9.1 d)).
6. No exercício das suas competências, a Direcção-Geral do Orçamento foi a entidade responsável pelo apuramento das operações de encerramento da Conta Geral do Estado e pela comunicação das mesmas à Direcção-Geral do Tesouro para esta as contabilizar no âmbito da execução do Orçamento do Estado, através do Sistema de Gestão de Receitas.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas **volta a recomendar** que as operações de encerramento da Conta Geral do Estado sejam assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta (cfr. ponto 9.1 c)).

7. O valor das receitas liquidadas que se encontravam por cobrar (ou anular) continua a não ser expresso, como deveria, pelo correspondente saldo de encerramento da Conta Geral do Estado, no valor de €1.931,7 milhões, menos €5.988,5 milhões (75,6%) do que no final do ano anterior.

O mero registo de receitas no acto da respectiva cobrança contribui para a incorrecção do referido saldo, ao impedir a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que desta forma nem todas as liquidações são registadas na Conta Geral do Estado. Os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo também não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar. As dívidas das referidas receitas encontram-se ainda distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final) e integra valores que não foram objecto de validação.

A redução deste saldo ficou a dever-se à anulação de liquidações de impostos directos (no valor de €3.455,6 milhões), de impostos indirectos (€3.023,7 milhões) e de taxas, multas e outras penalidades (€1.067,8 milhões) que foi registada com a finalidade de eliminar, dos respectivos saldos contabilísticos, o valor dos créditos do Estado que foram objecto da operação de cessão em 19 de Dezembro de 2003. É de assinalar que se detectaram incorrecções no apuramento destas anulações as quais, contribuíram para a incorrecção do saldo residual (cfr. ponto 9.2 a)).

8. O saldo de encerramento da Conta Geral do Estado constituído pelas disponibilidades e aplicações do Tesouro ascendeu a €2.841,4 milhões, menos €997 milhões (26%) do que no final do ano anterior, tendo a redução deste saldo sido resultante da diminuição das disponibilidades (47,3%) atenuada pelo crescimento das aplicações (5,6%). A evolução verificada em 2003 alterou a distribuição entre disponibilidades e aplicações, passando estas últimas a representar a maior parte (57,5%) do referido saldo, com especial incidência para o valor de €1.394 milhões depositado a prazo, em instituições de crédito (cfr. ponto 9.2 b)).

## **X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL**

### **A) Âmbito de Verificação**

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

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

### **B) Conclusões e Recomendações**

#### *1. Fluxos financeiros entre o subsector dos serviços integrados e o SPE*

1. O Governo, ao contrário do observado nos anos anteriores, passou a incluir na Proposta de Lei n.º 28/IX (Orçamento do Estado para 2003), elementos informativos sobre as “*transferências orçamentais para as empresas públicas (...)*”, que continua a estar previsto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 34.º, n.º 1, alínea o)). No entanto, essa informação não foi



apresentada de forma completa, abrangendo apenas as indemnizações compensatórias (cfr. ponto 10.1).

2. O novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e aplicado pela primeira vez em 2003, agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do anterior classificador, embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador (cfr. ponto 10.1).
- 3 No que diz respeito aos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de €318,4 milhões, referente a sociedades e quase sociedades não financeiras, cerca de €3,2 milhares foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE; e parte do montante transferido para a Casa da Música/Sociedade Porto 2001 (€410 milhares) não está incluído naquele valor global, por ter sido erradamente classificado. Face a esta situação, o Tribunal **recomenda**, mais uma vez, maior cuidado na classificação das despesas, por forma a que a Conta Geral do Estado evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. pontos 10.2.1.1 e 10.2.2).

Por outro lado, dos €308,1 milhões que a Conta evidencia como pagamentos efectuados a título de indemnizações compensatórias, €29,2 milhões continuaram depositados no Tesouro, na conta “Saldo do Cap. 60 do OE/2003”, dos quais só €24,8 milhões foram disponibilizados às empresas já em 2004 e o restante convertido em receita orçamental de 2004 (cfr. ponto 10.2.1.2).

4. Em 2003 registou-se um aumento dos fluxos financeiros na ordem dos €1.073,9 milhões (+233,8%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos destinados a aumentos de capital e, em menor grau, todas as restantes rubricas, à excepção das transferências de capital que registaram uma variação negativa (17,5%).

As garantias prestadas registaram um decréscimo de 26,6% (cfr. ponto 10.2.2).

5. No que concerne à receita, o novo classificador, não individualiza as receitas provenientes do SPE ao nível das sociedades financeiras, nem das sociedades ou quase sociedades não financeiras no que respeita aos activos financeiros, pelo que a informação constante da Conta Geral do Estado não permite a sua análise (cfr. ponto 10.3).

## 2. Fluxos financeiros entre os serviços e fundos autónomos e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros dos serviços e fundos autónomos para o SPE, evidenciados na Conta Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, no valor global de €1.382,3 milhões, cerca de €10,2 milhões não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial. Essa indevida classificação das despesas contraria o disposto no artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que o Tribunal **recomenda** também aos onze serviços e fundos autónomos envolvidos, a classificação das transferências de acordo com o classificador, a fim de permitir que a Conta Geral do Estado identifique correctamente os sectores institucionais beneficiários das mesmas (cfr. ponto 10.4.1).

Verificou-se um aumento das transferências dos serviços e fundos autónomos para o SPE não financeiro que passou de €48,0 milhões, em 2002, para €1.372,1 milhões em 2003. Este

significativo acréscimo deve-se, por um lado, ao novo classificador que introduziu a rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não financeiras (públicas e privadas), por onde passaram a ser classificadas bastantes transferências e, por outro lado, ao facto de 31 estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo terem sido transformados no final de 2002 em sociedades anónimas, pelo que estes passaram a estar incluídos neste universo (cfr. ponto 10.4.1).

2. Relativamente às receitas, com origem no SPE, o novo classificador, conforme já referido, ao não individualizar as receitas de capital provenientes de activos financeiros, com origem em sociedades (não financeiras e financeiras) públicas, inviabiliza qualquer tipo de análise (cfr. ponto 10.5.1).

### 3. *Aplicação do novo classificador económico das receitas e despesas públicas*

Face às várias lacunas do novo classificador, que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE, o que não se verificava anteriormente, o Tribunal **recomenda** que seja ponderada a sua alteração.

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

### **A) Âmbito da Verificação**

Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deverá apreciar “*os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos*”.

A “Análise dos Fluxos Financeiros de Portugal para a União Europeia” incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e outras contribuições, ocorridas em 2003. A “Análise Global dos Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal” incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) II e III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, no período de 1994-2003, e, em especial, sobre os seus reflexos no Orçamento do Estado/PIDDAC/2003 e na Conta Geral do Estado do mesmo ano.

Incluem-se ainda neste capítulo as sínteses das principais conclusões e recomendações extraídas dos seguintes relatórios de auditoria:

- Desenvolvimento e gestão do acesso a base de dados relativas a Fundos estruturais – FEOGA-Orientação e IFOP;
- Assistência técnica no âmbito do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III;
- Intervenções da componente 1 do Programa Polis - Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental.



## B) Conclusões e Recomendações

### 1. *Inclusão na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros da União Europeia*

A Conta Geral do Estado/2003 efectuou uma abordagem sobre as matérias relativas às “Relações Financeiras com a União Europeia”, quer do ponto de vista das transferências de fundos de Portugal para a União Europeia, quer desta para Portugal, evidenciando os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas. Todavia, verificou-se que continua a não evidenciar qualquer sistematização relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se as mesmas disseminadas na execução orçamental dos diversos serviços que a integram, nas várias rubricas de classificação económica, não obstante ter passado a figurar, pela primeira vez, no que aos serviços integrados diz respeito, a fonte de financiamento (cfr. pontos 11.1).

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

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

A Conta Geral do Estado evidencia transferências para a União Europeia no montante de €1.288,6 milhões, ou seja, menos €48,2 milhões do que o valor inicial inscrito no orçamento, sendo de destacar diferenças para menos nos “Direitos aduaneiros” (€42,9 milhões), nos “Direitos agrícolas” (€12,2 milhões) e nos “Recursos próprios IVA” (€40,1 milhões) (cfr. ponto 11.2.1).

As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise e que ascenderam a €1.158 milhões, registaram, em relação ao ano de 2002, uma diminuição de cerca de € 4,3 milhões, tendo contribuído para esta diminuição os “Recursos próprios IVA” e a “Reserva monetária do FEOGA”, em cerca de 16,3% e 25,6%, respectivamente (cfr. ponto 11.2.2).

A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de €419 milhares, os quais só foram pagos em Março de 2004. Tal exigência deveu-se ao atraso verificado na transferência para a conta da Comissão do valor de €112,1 milhões relativo à contribuição financeira de Dezembro de 2003 (cfr. ponto 11.2.2).

Assim, **recomenda-se** que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no 1.º dia útil de cada mês e pelos montantes previamente indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora (cfr. ponto 11.2.2).

### 3. *Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal*

#### 3.1 Portugal no contexto da política financeira da União Europeia

O Orçamento da União Europeia previa, para 2003, uma contribuição comunitária (dotações finais) de €76.933,5 milhões destinada aos 15 países que integram a União Europeia, tendo sido utilizados €72.906,8 milhões (94,7%), dos quais €44.379,2 milhões (60,9%) referentes a pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum e €28.527,6 milhões (39,1%) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de €4.597,2 milhões, dos quais €3.741,3 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €855,9 milhões à Política Agrícola Comum o que em termos de União Europeia representou 1,9% do valor total transferido no âmbito da Política Agrícola Comum e 13,1% dos pagamentos totais relativos às Acções Estruturais (cfr. ponto 11.3.2).

### 3.2 Transferências de Fundos da União Europeia, em 2003

- ◇ Na estimativa para 2003, previa-se que os fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia atingissem €5.882,3 milhões, tendo-se concretizado a transferência efectiva, via Direcção-Geral do Tesouro, de €4.896,2 milhões, o que representou um decréscimo de 16,8% face às previsões governamentais. Verificou-se que, em termos absolutos, ficaram por transferir €986,1 milhões, dos quais cerca de 43% (€425,4 milhões) provenientes do FEDER. Porém, em termos relativos, os maiores desvios foram registados no FEOGA-Orientação, no Fundo de Coesão e no FSE (42,2%, 37,9% e 23,4%);
- ◇ A execução financeira comunitária do PIDDAC, em 2003, correspondeu a uma taxa de 64%, o que representou um decréscimo de 6,8 % face ao ano 2002.

Não obstante as disposições sobre os Fundos estruturais, estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, observou-se que as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência ao nível da programação, **recomendando-se** por isso maior rigor na sua elaboração.

A Conta Geral do Estado/2003, através do mapa XV, relativo ao PIDDAC, muito embora indique os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo (cfr. ponto 11.3.3), pelo que se **recomenda** que, de futuro, esta informação passe a constar do referido mapa.

### 3.3 Fluxos financeiros da União Europeia no período 1994/2003

No período em referência, as transferências da União Europeia atingiram €34.926 milhões, dos quais a maior fatia foi proveniente do FEDER – QCA II (27,5%). Merecem, ainda, relevo as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (20,2%) e do FEDER-QCA III (15,3%).

Uma análise face à programação, permitiu verificar que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas já atingiam taxas superiores a 95%, com excepção do IFOP que se ficava pelos 91,5%.

Os fundos que integram o QCA III, conjuntamente com o Fundo de Coesão II, ascendiam, em Dezembro de 2003, a €8.852,3 milhões e representavam 25,3% do total transferido (cfr. ponto 11.3.4).

### 3.4 Quadro Comunitário de Apoio III

- ◇ Realização em 2003

No âmbito do QCA III, destacam-se os elevados níveis de execução, no ano de 2003. As taxas de realização globais foram superiores a 100%, tanto no que se refere à despesa pública total (106,8%) como à despesa comunitária (104,6%), concluindo-se



que foram superadas as programações e, inclusivamente, que foram compensados, em termos da despesa relativa ao FEDER (107,9%) e ao FSE (101,9%), os níveis de execução obtidos nos anos anteriores. No que se refere ao FEOGA-O e ao IFOP, apesar do nível de realização, em 2003, ter sido inferior, quando comparado com outros Fundos estruturais, as taxas obtidas foram de 92,7% e 97,3%, portanto muito superiores às registadas nos anos compreendidos entre 2000-2002.

◇ Realização financeira acumulada

A realização financeira do QCA III atingiu, no final de Dezembro de 2003, a taxa de 42,3%, sendo, assim, evidente a sua aceleração em termos financeiros. De entre os fundos, com melhor realização, destacam-se o FSE e o FEDER, com as taxas de 47% e 42,8%, respectivamente. Os restantes fundos apresentam realizações inferiores, de 33,8% para o IFOP e 30,5% para o FEOGA-Orientação.

Em termos de verbas comunitárias (não incluindo as relativas às reservas de eficiência e de programação), para um total programado de €19.177,6 milhões, para o período 2000-2006, encontrava-se, em Dezembro de 2003, aprovado um montante de €14.025,6 milhões e executado o valor de €8.112,8 milhões, tendo sido apuradas taxas de aprovação de 73,1%, de execução de 57,8% e de realização de 42,3%.

◇ Pedidos de pagamento em 31.12.2003 – aplicação da “regra n+2”

Todos os Programas Operacionais ultrapassaram a meta necessária, no que se relaciona com a “regra n+2”, com excepção do Programa Operacional Assistência Técnica ao Quadro Comunitário III, quer em termos do FEDER quer do FSE e do Programa Operacional Economia, relativamente ao FSE. No caso particular do Programa Operacional Economia, com um incumprimento de €3,9 milhões, foi apresentado junto da Comissão Europeia um pedido de derrogação da aplicação desta regra, tendo em conta a existência de grandes projectos já notificados à Comissão relativamente aos quais ainda não tinha sido proferida a decisão.

Ao nível do Programa Operacional Assistência Técnica ao Quadro Comunitário III, as taxas de absorção ficaram pelos 78,1% (FEDER) e 93,9% (FSE), o que se traduziu em incumprimentos de €2,6 milhões relativamente ao FEDER e €0,9 milhões no que toca ao FSE.

Atendendo a que a aplicação da “regra n+2” relativa ao ano 2001 já teve as suas consequências efectivas, **recomenda-se** a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, de forma a obviar novas perdas no futuro (cfr. ponto 11.3.5.4).

◇ Avaliação Intercalar – Síntese das principais conclusões

De acordo com o estudo da avaliação intercalar, a configuração do QCA III foi estruturada em torno da repartição sectorial ministerial portuguesa, em combinação com os investimentos municipais e intermunicipais.

O modelo de gestão desconcentrado, proposto pelos programas regionais, afigurou-se muito ambicioso, adquirindo, contudo, uma importância estratégica na configuração deste QCA, sobretudo numa perspectiva de criação de espaços de integração. Nessa mesma lógica, a ausência de integração interministerial (plataformas de integração ao nível regional) e a concentração de serviços dos ministérios unicamente em Lisboa

constituíram pontos críticos para a boa gestão dos Programas regionais e para o sucesso deste modelo.

A principal preocupação relativamente a este QCA centrou-se de forma particular em torno do ritmo de absorção e da capacidade nacional de absorção dos fundos. A tal facto, não foi alheio o dispositivo, designado de “regra da guilhotina”, previsto no regulamento geral dos fundos.

Tendo em conta que se trata do terceiro QCA para Portugal, seria de esperar um salto qualitativo em direcção, por exemplo, à emergência de políticas públicas inovadoras, menos centradas na lógica da oferta e mais orientadas por critérios de procura.

Mereceu particular relevância a débil capacidade de aprendizagem revelada face ao anterior período de programação, visível sobretudo no domínio da organização do sistema de informação e do fraco suporte que o mesmo concedeu à gestão pluri-fundos e à sua coordenação efectiva.

Assim, subscrevem-se, de um modo geral, as principais **recomendações** emanadas na avaliação intercalar do QCA III, nomeadamente:

- ◆ A necessidade de um aprofundamento da articulação da estratégia do QCA III com a Estratégia Europeia Emprego, bem como, com as políticas de combate ao insucesso e abandono escolar precoce;
- ◆ A criação de um núcleo de convergência de efeitos, a potenciar pela assumpção de sinergias vocacionadas para o desenvolvimento tecnológico dos diversos Programas Operacionais, em particular, o Programa de Incentivos à Modernização da Economia, o Programa Operacional Ciência e Tecnologia, Inovação, o Programa Operacional Sociedade de Informação e as medidas desconcentradas dos Programas Operacionais Regionais;
- ◆ A plena operacionalidade do sistema de informação do QCA, no sentido de garantir a disponibilização de indicadores fiáveis, pertinentes e suficientemente desagregados, acerca das aprovações, execuções e realizações, bem como um maior acompanhamento e controlo dos sistemas de informação, sobretudo em matéria de indicadores físicos.

### 3.5 Quadro Comunitário de Apoio II

O ponto de situação relativo à execução da despesa pública e da respectiva componente comunitária inerente ao QCA II não registou, até 31 de Dezembro de 2003, qualquer evolução face ao período homólogo do ano de 2002.

Em termos do FEDER, encontrava-se encerrada a execução da totalidade dos Programas Operacionais/Iniciativas Comunitárias. No entanto, tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias do QCA II terá de ter subjacente o reembolso por parte da Comissão Europeia do pedido de pagamento de saldo final, o número de Programas Operacionais/Iniciativas Comunitárias efectivamente encerrados era de 10, restando assim o encerramento de cerca de 70% das intervenções operacionais (cfr. ponto 11.3.7).



## 3.6 Fundo de Coesão I e II

Em termos do Fundo de Coesão I, a despesa executada elevava-se já a €2.962,2 milhões, encontrando-se encerrados todos os projectos do sector dos Transportes. A taxa de realização comunitária era já de 99,9%. Ao nível do sector do Ambiente, a taxa de realização situava-se nos 98,7%.

O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/94 (cfr. ponto 11.3.8.1).

Com início em 2000, o Fundo de Coesão II apresentou, no período 2000/2003, uma despesa executada de €746,9 milhões, o que representa uma taxa de realização comunitária de 49,9%, verificando-se que a taxa de realização apurada no sector dos transportes, de 54,3%, é superior em 10 pontos percentuais à obtida no sector do ambiente (44%) (cfr. ponto 11.3.8.2).

## 3.7 FEOGA-Garantia

No ano de 2003, o FEOGA-Garantia pagou ajudas num total de €716,1 milhões, distribuídas por 18 Organizações Comuns de Mercado representativas da Política Agrícola Comum, com especial destaque para as ajudas às culturas arvenses (25,7%), à carne de bovino (23,5%) e às medidas de desenvolvimento rural (12,2%) que, em conjunto, constituíram mais de metade do total das ajudas (cfr. ponto 11.3.9).

## 4. *Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados relativas a Fundos estruturais – FEOGA-O e IFOP*

1. O SIADRU é um sistema de informação vocacionado para o sector da agricultura e desenvolvimento rural. Este sistema ainda se encontra em desenvolvimento, pelo que a gestão, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução deste fundo têm vindo a ser apoiados por um Plano de Contingência do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (cfr. ponto 11.4.2).
2. O SI2P é um sistema integrado de informação para as pescas desenvolvido pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, que integra um módulo orientado para a gestão e acompanhamento dos projectos co-financiados pelo IFOP. Este sistema está disponibilizado para o Programa Operacional MARE, para as 4 Intervenções Desconcentradas das Pescas (MARIS) e para a componente IFOP da Região Autónoma da Madeira e da Região Autónoma dos Açores (cfr. ponto 11.4.3).
3. Não existia integração da informação do SI2P com o SIADRU nem destes dois sistemas com o SIFEC (cfr. pontos 11.4.2 e 11.4.3).
4. A solução considerada mais indicada, para criar na Direcção-Geral do Tribunal de Contas as condições adequadas à existência de informação atinente ao FEOGA-O e ao IFOP, é o acesso directo ao SIADRU, ao SI2P e ao Sistema de Apoio à Decisão (*Datawarehouse*), residentes no Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas/Instituto Nacional de Garantia Agrícola e na Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura respectivamente (cfr. ponto 11.4.4).

Neste contexto **recomenda-se:**

- ◆ Celeridade no desenvolvimento, aceitação e utilização do SIADRU, do Sistema de Apoio à Decisão e do Sistema de Informação Geográfica, de modo a concretizar-se algum retorno do investimento efectuado, uma vez que já decorreu mais de metade do período relativo ao III Quadro Comunitário.
- ◆ Celeridade no desenvolvimento e estabilidade dos procedimentos de integração da informação do SI2P com o SIADRU e destes dois sistemas com o SIFEC, de modo a garantir que a integração dos dados seja adequada e oportuna, evitando sempre que possível o recurso ao suporte de papel.

5. *Assistência Técnica no âmbito do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III*

1. O Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III” foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 1781, de 28 de Julho, e engloba três Medidas de Assistência Técnica (3.20 – FEDER, 3.21 – FSE e 3.22 – FEOGA-O).

No âmbito das Medidas de Assistência Técnica do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo prevê-se uma despesa pública de €32,5 milhões, co-financiada através do FEDER, do FSE e do FEOGA-O em € 21 milhões, o que corresponde uma taxa de co-financiamento comunitário de 64,8% (cfr. ponto 11.5.1).

2. As Medidas 3.20 (FEDER), 3.21 (FSE) e 3.22 (FEOGA-O) apresentavam uma taxa de execução financeira de 31,2%, 20,2% e 59,5%, respectivamente, e as Linhas de Acção 2, 6, 7 e 8 da Medida 3.20 (FEDER) não tinham qualquer execução.
3. No âmbito da análise efectuada aos contratos de prestação de serviços e aos protocolos celebrados pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo evidenciaram-se algumas situações susceptíveis de violarem as regras sobre aquisição de serviços, designadamente as previstas no n.º 1 do artigo 16.º, na alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e os princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência, plasmados nos artigos 7.º, 9.º e 10.º do diploma citado (cfr. 11.5.3.2).

Neste contexto, **recomenda-se** o rigoroso cumprimento das disposições legais relativas à realização das despesas.

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

1. As Intervenções da Componente 1 do Programa Polis possuem, cada uma, uma dinâmica própria, podendo coexistir Intervenções em fase de conclusão com Intervenções ainda no início. Verificou-se, por exemplo, que a aprovação atempada dos instrumentos de gestão territorial se revelou uma condicionante decisiva no desenrolar das Intervenções (cfr. ponto 11.6.2.4).

Face ao exposto, **recomenda-se** que a aprovação dos instrumentos de gestão territorial necessários à realização de programas de investimentos públicos seja objecto de particular cuidado pelas várias entidades públicas intervenientes, de modo a não atrasar desnecessariamente os investimentos deles dependentes.

2. Pela análise da tramitação dos pedidos de pagamento relativos a candidaturas a co-financiamento comunitário, verificou-se que a dilação das diversas operações efectuadas no



âmbito dos pedidos de pagamento contribui para o atraso no reembolso das despesas por parte dos Programas Operacionais. Ora, constituindo os Fundos Comunitários uma das principais fontes de financiamento, importa, para o bom desenvolvimento dos investimentos, reduzir os períodos de tempo, nas várias fases (cfr. ponto 11.6.2.2).

**Recomenda-se**, assim, que sejam tomadas as medidas tendentes ao encurtamento dos períodos de aglomeração da despesa, de modo a poderem efectuar-se os Pedidos de Pagamento relativos a períodos mais curtos. Deverão ainda ser efectuadas diligências no sentido do encurtamento dos períodos que decorrem entre as várias fases, que vão desde a realização da despesa e apresentação de um pedido de pagamento até à sua validação.

3. A protecção de direitos de autor, em instrumentos de gestão territorial, ou a prioridade científica, na realização de trabalhos arqueológicos, conduziram, em algumas situações, a interpretações excessivamente latas dos direitos a proteger, em conflito com as regras da contratação pública (cfr. pontos 11.6.2.3.1 e 11.6.2.3.2). Assim, **recomenda-se** que estas situações sejam objecto de rigorosa delimitação dos respectivos contornos, na preparação do respectivo processo de contratação, para não permitir interpretações abusivas e que conflitem com as regras da contratação pública.
4. Verificou-se que em algumas Intervenções existiram, no respectivo projecto, acções com precedência sobre outras para as quais não foi prevista alternativa ou não foi considerada a possibilidade de não se realizarem, tendo como consequência o bloqueio do desenvolvimento da Intervenção (cfr. ponto 11.6.2.4).

Face ao exposto, **recomenda-se** que, num projecto público em que haja acções cuja realização seja condição de início das seguintes, se pondere, sempre que possível, a inclusão de acções alternativas às primeiras, para obviar a bloqueios no desenvolvimento do projecto.

5. No quadro legal actual, atenta a distribuição do capital social entre o Estado e as Autarquias Locais envolvidas, levantar-se-ão questões difíceis de resolver na liquidação das Sociedades Polis (cfr. ponto 11.6.2.5), pelo que se **recomenda** a adopção de regulamentação específica sobre o destino a dar ao património activo e passivo das Sociedades Polis, no momento da respectiva liquidação.

## SÍNTESE CONCLUSIVA

A análise da informação relativa às receitas e despesas orçamentais, incluindo as despesas decorrentes da execução global do PIDDAC, à aplicação do produto dos empréstimos públicos e às operações de tesouraria, a que se procedeu no âmbito da emissão do presente Parecer, designadamente nos capítulos II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X permitiu verificar que persistem práticas de desorçamentação<sup>1</sup>, deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas<sup>2</sup>, desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes<sup>3</sup> e inclusão de valores considerados não definitivos<sup>4</sup>, que têm vindo a ser assinaladas em sucessivos pareceres.

<sup>1</sup> Cfr. Cap. III.1, V.2, V.3, VI.5, VI.6 e VII.2 do presente Volume.

<sup>2</sup> Cfr. Cap. II.2 a II.5, III.1, III.2, IV.1, V.1, VI.6, VII.2 e VII.3.

<sup>3</sup> Cfr. Cap. III.4, III.5, V.3, VI.5, VI.7, VII.2, VII.3, VIII.2, VIII.7, VIII.12, VIII.13, IX.7, X.1 e X.2.

<sup>4</sup> Cfr. Cap. IV. 3 e V.1.

Face a estas situações, não pode deixar de se concluir que aquela informação não apresenta, de forma fidedigna, a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano.

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

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

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

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

Tal como se refere nas Considerações Preambulares, o Tribunal de Contas deliberou não emitir parecer sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva, nos termos da Resolução n.º 01/04-PG que se junta à presente síntese.



### RESOLUÇÃO N.º 01/04-PG

**ASSUNTO: Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2003, na parte respeitante à Conta da Segurança Social**

O Tribunal de Contas, no Parecer que emitiu sobre a Conta Geral do Estado de 2002, tendo em conta que, quanto ao subsector Segurança Social, as contas relativas a esse ano “foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir”, emitiu uma posição de reserva geral sobre as mesmas, tendo sublinhado que “futuramente, a repetição desta situação poderá implicar a não emissão de parecer pelo Tribunal de Contas, na parte respeitante à Conta da Segurança Social”.

Na Conta Geral do Estado de 2003, apresentada à Assembleia da República e enviada ao Tribunal para, nos termos legais, emitir o seu Parecer, refere-se a propósito da Conta da Segurança Social – 2003 que a execução orçamental reflectida nessa conta “assume, ainda, natureza não definitiva, sendo que os valores finais serão apurados após o encerramento de contas de todas as Instituições do Sistema de Segurança Social, incluindo as Regiões Autónomas”, sublinhando-se também que “a execução orçamental de 2002 se mantém com natureza não definitiva, porquanto a Região Autónoma dos Açores ainda não concluiu a conta consolidada da Região e a Região Autónoma da Madeira não encerrou as contas do respectivo exercício económico”.

Dado que, até à presente data, não foram ainda apresentados os valores finais acima referidos, está prejudicada a emissão de Parecer sobre os mesmos até ao final de Dezembro do corrente ano, o que não impede que, no âmbito de uma auditoria que o Tribunal tem em curso às “operações de consolidação da CSS/2003”, sejam apuradas as razões que têm impossibilitado a apresentação desses valores finais.

Neste quadro, o Tribunal de Contas, em sessão do seu Plenário Geral, de 27 de Outubro, de 2004, delibera:

1. Não emitir Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2003 integrada na Conta Geral do Estado do mesmo ano, nos termos em que foi apresentada, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva, situação em que igualmente se mantém a respeitante a 2002;
2. Emitir o seu Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2003 quando os valores correspondentes sejam apresentados com carácter definitivo, se tal for solicitado pela Assembleia da República;
3. Comunicar esta deliberação à Assembleia da República.

O Conselheiro Presidente,

(Alfredo José de Sousa)

<sup>1</sup> Auditoria, entretanto, concluída e de que resultou o Relatório de Auditoria n.º 42/04 - 2ª S, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





# Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 2004

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, Vice-Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

José de Castro de Mira Mendes

Adelino Ribeiro Gonçalves

Carlos Manuel Botelho Moreno



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



Manuel Henrique de Freitas Pereira



António José Avérous Mira Crespo



Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



José Luís Pinto Almeida



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



Maria Adelina de Sá Carvalho



## Tribunal de Contas

---

**Manuel Roberto Mota Botelho**

**Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro**

**FUI PRESENTE,**

**(António Francisco Lima Cluny)**