



Tribunal de Contas

CAPÍTULO V

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



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

5.1 – Considerações gerais

5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelos serviços integrados (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), ascenderam, em 2003, a €1.646,4 milhões (mais €166,0 milhões do que no ano anterior).

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem-se nas rubricas de classificação económica 05 – *Subsídios*, 04 – *Transferências correntes* e 08 – *Transferências de capital*, que se desagregam em *sociedades e quase-sociedades não financeiras* (públicas e privadas)¹, *sociedades financeiras* (bancos e outras instituições financeiras e companhias de seguros e fundos de pensões), *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*². Note-se que conforme foi referido no ponto 3.3.2. a exactidão dos valores constantes dos quadros seguintes depende da correcta classificação económica das despesas.

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

Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	318 332 326	76 936	127 156 523	445 565 786	27,1
Empresas privadas	21 348 742	258 052 813	72 719 819	352 121 374	21,4
Bancos e outras instituições financeiras	504 505 629	-	-	504 505 629	30,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	6 135	-	6 135	0,0
Instituições sem fins lucrativos	814 792	142 479 624	36 833 171	180 127 586	10,9
Famílias ^(*)	1 246 795	162 603 811	190 471	164 041 077	10,0
Total	846 248 284	563 219 319	236 899 983	1 646 367 586	100,0
Percentagem	51,4	34,2	14,4	100,0	

(*) Inclui empresários em nome individual, outras, subsistemas de protecção, regimes especiais e regimes complementares.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapa IV – "Despesa dos serviços integrados, por classificação económica".

¹ Doravante designadas por empresas públicas e empresas privadas. Refira-se que o novo classificador prevê a existência de transferências correntes para estas sociedades contrariamente ao anterior onde apenas se previam subsídios.

² As notas explicativas do classificador económico (anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro) indicam que no agrupamento:

- *transferências correntes* "... são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.";
- *subsídios* são registados os movimentos que "... correspondem aos fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas ... destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção." e a "... compensações provenientes das políticas activas de emprego e formação profissional.";
- *transferências de capital* são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas de capital, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – *Subsídios* ascenderam a €846,2 milhões (51,4% dos apoios concedidos directamente pelos serviços integrados).

Da importância registada como subsídios, €504,5 milhões (59,6%) respeita a *bancos e outras instituições financeiras* (que o actual classificador não distingue entre públicas e privadas¹) e refere-se a bonificação de juros (€491,3 milhões, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (€13,2 milhões).

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

Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por Ministério

(em euros)

Ministérios	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	8 353 584	1,0	16 052 646	2,9	9 213 353	3,9
Finanças	834 029 102	98,6	81 529 354	14,5	-	-
Defesa Nacional	39 647	0,0	10 031 947	1,8	-	-
Negócios Estrangeiros	-	-	1 167 472	0,2	-	-
Administração Interna	-	-	56 875 435	10,1	11 994 494	5,1
Justiça	-	-	3 123 743	0,6	-	-
Economia	677 619	0,1	1 674 492	0,3	852 600	0,4
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1 683 854	0,2	5 871 947	1,0	861 865	0,4
Educação	-	-	309 975 916	55,0	163 747	0,1
Ciência e Ensino Superior	-	-	33 021 381	5,9	-	-
Cultura	1 033 496	0,1	27 749 776	4,9	1 512 459	0,6
Saúde	425 032	0,1	6 261 085	1,1	55 684	0,0
Segurança Social e Trabalho	5 950	0,0	8 821 601	1,6	-	-
Obras Públicas, Transportes e Habitação	-	-	823 761	0,1	196 193 351	82,8
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	-	-	238 765	0,0	16 052 430	6,8
Total Geral	846 248 284	100,0	563 219 319	100,0	236 899 983	100,0

Fonte: Vol. II, tomo II da CGE, Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados".

Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 98,6% dos *subsídios* (€834,0 milhões), montante respeitante às referidas bonificações de juros e a compensação de juros, bem como a *subsídios* concedidos a empresas públicas de vários sectores (€314,7 milhões) e a empresas privadas (€14,8 milhões). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

No total dos *subsídios*, os Encargos Gerais do Estado representam 1,0% (€8,4 milhões), que resultam dos apoios concedidos essencialmente pelo Instituto da Comunicação Social (€8,3 milhões²) dos quais se destacam os relativos ao porte pago (€5,5 milhões) e outros apoios à comunicação social (€2,5 milhões).

Relativamente ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas os *subsídios* pagos totalizaram €1,7 milhões, destinando-se integralmente a empresas privadas, tendo sido concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito dos programas "Apoio à

¹ Ao contrário do anterior, o que constitui uma lacuna por não permitir distinguir os sectores institucionais público ou privado beneficiários das transferências.

² Neste montante estão englobados €296.327 relativos a despesas de anos anteriores cuja natureza se desconhece.



Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" (€1.447,1 milhares) e "Desenvolvimento da Aquicultura" (€236,7 milhares).

No Ministério da Cultura, os *subsídios* pagos ascenderam a €1,0 milhões (1,0% do total) e respeitam essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto Português de Arqueologia (€595,2 milhares), pela Delegação Regional do Centro (€178,3 milhares) e pelo Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (€137,9 milhares).

Relativamente às *transferências correntes* destacam-se:

- ◆ o Ministério da Educação, totalizando €310,0 milhões (55,0%), montante que respeita maioritariamente a *transferências* efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (€300,3 milhões) essencialmente para instituições do ensino particular (€243,8 milhões, onde se destaca o ensino básico e secundário com €202,2 milhões), para as *famílias* (€39,7 milhões) e *instituições sem fins lucrativos* (€16,8 milhões, onde se destacam as *transferências* para associações e cooperativas de educação especial com €12,6 milhões);
- ◆ o Ministério das Finanças com €81,5 milhões (14,5%), dos quais €55,6 milhões respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ) e €22,8 milhões a indemnizações pagas pela Secretaria-Geral;
- ◆ o Ministério da Administração Interna, ascendendo a €56,9 milhões (10,1%), das quais €50,3 milhões se referem a *transferências* dos serviços de protecção civil e €4,8 milhões a *transferências* dos governos civis ambas para *instituições sem fins lucrativos*;
- ◆ o Ministério da Ciência e Ensino Superior, com €33,0 milhões (5,9%), dos quais €26,3 milhões foram pagos pelo Fundo de Apoio ao Estudante (€24,0 milhões às *famílias* e €2,3 milhões a *instituições sem fins lucrativos*).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, 82,8% do valor total respeita ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (€196,2 milhões), correspondendo €125,0 milhões a *transferências* para empresas públicas e €71,2 milhões para empresas privadas. Estes apoios foram pagos através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (€190,3 milhões) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (€5,9 milhões), maioritariamente inscritas no Cap. 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos ao sector dos transportes.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos dos serviços integrados a empresas, incluindo os *empresários em nome individual e sociedades financeiras*, respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – *Subsídios*, 04 – *transferências correntes* e 08 – *Transferências de capital*, que ascenderam a €1.302,5 milhões¹.

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

Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito

(em euros)

Empresas Públicas	445 565 786	Empresas Privadas	352 121 374
05 – Subsídios	318 332 326	05 – Subsídios	21 348 742
Encargos Gerais do Estado		Encargos Gerais do Estado	
ICS – Porte pago	3 641 344	ICS - Apoios à comunicação social	2 474 800
Ministério das Finanças		ICS - Porte pago	1 825 425
Comunicação social	129 351 575	ICS – Outras (*)	311 291
Transportes ferroviários	78 311 326	Gab. Min. Repub. Região Autónoma Açores	55 000
Transportes rodoviários	53 292 679	Ministério das Finanças	4 666 515
Transportes aéreos	43 072 539	Despesas transitadas de 2002(**)	2 398 936
Construção naval	6 633 448	Siderurgia e Carvão – CECA	1 584 568
Transportes marítimos e fluviais	4 029 416	Construção naval	275 407
	314 690 983	Outros não discriminados na CGE	10 573 578
			14 832 490
04 – Transferências correntes	76 936	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
Ministério da Economia		DGPA - Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	1 447 117
Instituto Geológico Mineiro	249	DGPA - Desenvolvimento da Aquicultura	236 737
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		Ministério da Cultura	
DGFCFA - Dir. Geral Fisc. Controlo Qualid. Alimentar	1 500	IPLB - Inst. Port. do Livro e das Bibliotecas	137 868
DRAAlt - Dir. Regional de Agricultura do Alentejo	367	CPF - Centro Português de Fotografia	22 064
Ministério da Cultura	1 867	Outros ministérios	5 950
IA – Instituto das Artes (***)	74 820	04 – Transferências correntes	258 052 813
08 – Transferências de capital	127 156 523	Ministério da Administração Interna	
Encargos Gerais do Estado		PSP - Polícia de Segurança Pública	174 810
SGPCM - Prog. operac. Soc. informação	820 128	Ministério da Justiça	
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		DGAE - Dir. Geral Administração Extrajudicial	548 376
DGPA - Melhoria e qualidade prod. pesca	127 184	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
Ministério da Cultura		DGV - Acções de melhor. bem estar animal	680 403
Gabinete do Ministro da Cultura	500 000	DGFCFA - Dir. Geral Fisc. Controlo Qualid. Alimentar	144 060
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação		Outras	119 066
GEP - Rede ferroviária e material circulante	76 156 797		943 529
GEP - Metro de Lisboa	19 942 007	Ministério da Educação	
GEP - Metro do Porto	12 392 162	DRE - Direcções Regionais de Educação	243 833 229
GEP - Infraestruturas marítimo-portuárias	9 308 830	DGFV - Dir. Geral de Formação Vocacional	2 841 016
GEP - Renovação da frota	4 027 793	DGIDC - Dir. Geral Inovação Desenvolv. Curricular	365 655
GEP - Metro do Sul do Tejo	1 431 018	Ministério da Ciência e do Ensino Superior	
GEP - Metropolitano ligeiro do Mondego	1 115 704	Apoios ao Ensino Superior	1 836 989
GEP - Reforço estrutural Ponte 25 de Abril	268 000	Ministério da Cultura	
GEP – Multimodalidade	236 000	IA - Criação e difusão teatral (***)	2 733 730
GEP – Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	64 553	IA – Diversos (***)	4 645 680
DGTT – Melhoria qualid. seg.sist. transp. Públicos	36 163	SG - Fundação Centro Cultural de Belém	52 700
	124 979 027		7 432 110
Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente		Outros ministérios	77 099
IA - Apoio sustent. amb. e activ. económ.	730 184	08 – Transferências de capital	72 719 819
SOCIEDADES FINANCEIRAS	504 511 763	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
Bancos e outras instituições financeiras	504 505 629	DGPA – Racionaliz. da explora. pesqueira	645 412
05 – Subsídios	504 505 629	DGPA – Outros	70 329
Ministério das Finanças			715 741
Bonificação de juros	491 317 253	Ministério da Cultura	
Habitação Própria	479 688 804	SG - Fundação Centro Cultural de Belém	601 800
Outras Bonificações	2 026 227	IA - Descentr. Artes Espectáculo (***)	99 500
Despesas transitadas de 2002 (**)	7 805 403		701 300
Euro 2004	1 796 819	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação	
Compensação de Juros	13 188 375	GEP - Metro do Sul do Tejo	65 376 587
	504 505 629	DGTT - Red impacto amb.transp. pub. rod.	4 205 135
Companhias de seguros e fundos de pensões	6 135	DGTT – Melhor. qual. seg. sist. transp. púb.	566 959
04 – Transferências correntes	6 135	DGTT – Outros	1 065 643
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		Outros ministérios	88 454
DRARO – Dir. Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste	6 135	Empresários em nome Individual	283 941
		04 – Transferências correntes	283 941
		Ministério da Justiça	
		ITI – Instituto das Tecnologias da Informação	117 679
		Outros ministérios	166 262
		08 – Transferências de capital	649
		Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
		DGPA – Racionaliz. Da explora. Pesqueira	649
		TOTAL (empresas privadas, empres. nome individual)	352 405 315

(*) Engloba € 296.327 relativos a despesas de anos anteriores cuja natureza se desconhece. Este facto deriva da obrigatoriedade dos serviços utilizarem as alíneas e subalíneas da classificação económica para especificar despesas de anos anteriores (Circular da DGO n.º 1299, de 18 de Fevereiro de 2003, aplicável a esse ano) em detrimento da natureza da despesa. Para 2004 a questão estará ultrapassada dado que a Circular da DGO n.º 1306, de 5 de Janeiro de 2004, prevê que essas despesas sejam identificadas apenas pelo código da subalínea.

(**) Desconhece-se a natureza destas despesas (no caso da bonificação se se refere a habitação própria ou outras), verificando-se a situação referida na nota anterior.

(***) Para o apuramento dos valores considerou-se as verbas processadas pelo Instituto de Arte Contemporânea, pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo e pelo Instituto das Artes, tendo este último resultado da fusão dos dois primeiros institutos.

Fonte: Vol. II, tomo II da CGE, Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados".



Relativamente aos apoios directos dos serviços integrados concedidos a *instituições sem fins lucrativos e famílias*, que totalizaram €344,2 milhões, resumem-se, no quadro seguinte, os valores mais significativos especificados na Conta apenas ao nível das *transferências correntes e de capital* dado o valor diminuto dos *subsídios*:

Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a "instituições sem fins lucrativos" e a "famílias"

04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital
Ministério das Finanças	
€81,53 milhões	
Direcção-Geral do Tesouro (IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem): €58,6 milhões	
Secretaria-Geral: €22,84 milhões para pagamento de indemnizações, dos quais €6,94 milhões ao abrigo do D.L. n.º 74/70, de 2 de Março	
Ministério da Educação	
€62,94 milhões	
Direcções Regionais de Educação: €56,48 milhões, dos quais €43,56 milhões para apoio socio-educativo	
Serviços Sociais do Ministério da Educação: €2,89 milhões	
Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular: €2,83 milhões	
Ministério da Administração Interna	
€56,7 milhões	€11,99 milhões
Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil: €50,3 milhões	€7,42 milhões despendidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações (Programa GEPI-Instalações para Bombeiros)
Apoios concedidos pelos Governos Cívicos: €4,79 milhões	€3,99 milhões pelo Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil
Secretaria-Geral: €1,09 milhões	
Ministério da Ciência e do Ensino Superior	
€31,18 milhões	
€26,31 milhões despendidos pelo Fundo de Apoio ao Estudante	
€2,97 milhões despendidos pelo Direcção-Geral do Ensino Superior, dos quais €2,5 milhões relativos a apoios ao Ensino Superior	
€0,96 milhões despendidos pelo Gabinete de Relações Internacionais no âmbito do Programa Cooperação Internacional em Ciência e Tecnologia	
Ministério da Cultura	
€20,24 milhões	
Gabinete do Ministro: €8,63 milhões, dos quais €8,0 milhões se destinaram à Fundação do Centro Cultural de Belém	
Instituto das Artes (*): €9,94 milhões, dos quais €5,66 milhões despendidos com programas do Cap. 50, onde se salienta o Programa Criação e Divulgação Teatral (€2,6 milhões) e o Programa Estudo e Divulgação Musical (€1,39 milhões)	
Delegações Regionais da Cultura: €0,87 milhões	
Encargos Gerais do Estado	
€15,99 milhões	€8,30 milhões
Instituto Português da Juventude: €11,73 milhões	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros: €5,76 milhões (Programa Operacional Sociedade da Informação)
Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros: €1,95 milhões, dos quais €1,62 milhões relativos ao Programa Operacional Sociedade da Informação	Instituto Português da Juventude: €2,52 milhões, dos quais €1,49 milhões relativos ao Programa Pousadas da Juventude e €0,69 milhões ao Programa Apoio a Infra estruturas e Equipamentos das Associações Juvenis
Alto Comissariado para a Imigração e Minorias étnicas: €0,79 milhões	
Instituto do Consumidor: €0,53 milhões	
Ministério da Defesa Nacional	
€10,03 milhões	
€6,96 milhões respeitantes à orgânica Gabinete dos Membros do Governo (sendo €2,71 milhões afectos à Lei de Programação Militar)	
€2,98 milhões referentes à orgânica Exército/Comando de Logística - Finanças	

(...)

(...)

04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital
Ministério da Segurança Social e do Trabalho	
€8,82 milhões Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho: €3,24 milhões Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência: €2,74 milhões Serviços Sociais do MSST: €2,5 milhões	
Ministério da Saúde	
€6,26 milhões Instituto da Droga e da Toxicodependência: €6,21 milhões	
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
€4,92 milhões Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (Iniciativa LEADER +): €2,26 milhões Instituto de Investigação Agrária e das Pescas: €1,62 milhões Gabinete do Ministro: €0,67 milhões	
Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	
€15,32 milhões Dos quais €12,32 milhões despendidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (Programa Equipamento Associativo e Religioso) €2,85 milhões despendidos pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Programa Requalificação Urbana)	

(*) Para o apuramento dos valores considerou-se as verbas processadas pelo Instituto de Arte Contemporânea, pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo e pelo Instituto das Artes, tendo este resultado da fusão dos dois primeiros institutos.

Fonte: Vol. II, tomo II da CGE, Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados".

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) cujos resumos das "contas de gerência" constam do Mapa 32-B do Vol. III da Conta, os apoios pagos em 2003 totalizaram €4.299,8 milhões (mais €1.572,2 milhões que no ano anterior¹), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais². Note-se, no entanto, que se têm verificado situações de classificações económicas incorrectas nas contas dos SFA.

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

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	4 015 662	1 248 356 277	52 360 208	1 304 732 147	30,3
Empresas privadas	435 823 754	57 021 542	611 213 504	1 104 058 799	25,7
Bancos e outras instituições financeiras	898 846	1 500	1 693 331	2 593 677	0,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	190 868	110 791 310	-	110 982 178	2,6
Instituições sem fins lucrativos	251 014 085	178 821 573	189 286 726	619 122 383	14,4
Famílias (*)	612 845 285	334 307 462	211 199 434	1 158 352 181	26,9
Total	1 304 788 500	1 929 299 663	1 065 753 203	4 299 841 365	100,0
Percentagem	30,3	44,9	24,8	100,0	

(*) Incluí empresários em nome individual, outras, subsistemas de protecção, regimes especiais e regimes complementares.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapa IX – "Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica."

¹ Esta variação é justificada essencialmente pelo aumento dos apoios concedidos pelo IGIF em €1.279,3 milhões. Deste montante, €1.238,9 milhões dizem respeito a verbas transferidas para os Hospitais, S.A. que no ano transacto integravam o subsector dos serviços e fundos autónomos e, como tal, não constavam da presente análise.

² Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações, no montante de €5.502.101.497,4, destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.



Os apoios concedidos pelos SFA foram financiados por:

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

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada SFA, de acordo com as suas "contas de gerência" remetidas à DGO¹.

Quadro V.6 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Ministério/Serviço e Fundo Autónomo	Subsídios		Transferências correntes		Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais do Estado	-	-	41 018 432	2,1	41 568 398	3,9	82 586 830	1,9
Instituto do Desporto de Portugal (*)	-	-	41 018 432	2,1	41 568 398	3,9	82 586 830	1,9
Finanças	-	-	135 714 147	7,0	-	-	135 714 147	3,2
Fundo de Acidentes de Trabalho	-	-	107 837 399	5,6	-	-	107 837 399	2,5
Instituto de Seguros de Portugal	-	-	27 802 565	1,4	-	-	27 802 565	0,6
Outros	-	-	74 183	0,0	-	-	74 183	0,0
Defesa Nacional	-	-	2 499 855	0,1	-	-	2 499 855	0,1
Arsenal do Alfeite	-	-	266 199	0,0	-	-	266 199	0,0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	-	-	2 163 584	0,1	-	-	2 163 584	0,1
Outros	-	-	70 073	0,0	-	-	70 073	0,0
Negócios Estrangeiros	-	-	2 230 638	0,1	-	-	2 230 638	0,1
Fundo para as Relações Internacionais	-	-	2 230 638	0,1	-	-	2 230 638	0,1
Administração Interna	-	-	4 883 496	0,3	-	-	4 883 496	0,1
Cofre de Previdência da PSP	-	-	35 143	0,0	-	-	35 143	0,0
Direcção-Geral de Viação	-	-	2 772 821	0,1	-	-	2 772 821	0,1
Serviços Sociais da GNR	-	-	1 355 317	0,1	-	-	1 355 317	0,0
Serviços Sociais da PSP	-	-	720 214	0,0	-	-	720 214	0,0
Justiça	-	-	819 600	0,0	-	-	819 600	0,0
Cofre Geral dos Tribunais	-	-	812 337	0,0	-	-	812 337	0,0
Instituto Nacional de Medicina Legal	-	-	7 263	0,0	-	-	7 263	0,0
Economia	1 329 272	0,1	3 792 083	0,2	457 725 863	42,9	462 847 218	10,8
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	-	-	141 030	0,0	-	-	141 030	0,0
Inst.Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Invest.	1 198 320	0,1	48 649	0,0	381 561 743	35,8	382 808 712	8,9
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	130 952	0,0	128 166	0,0	39 520 060	3,7	39 779 178	0,9
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	-	-	3 395 333	0,2	36 644 060	3,4	40 039 393	0,9
Outros	-	-	78 905	0,0	-	-	78 905	0,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	808 318 213	62,0	230 268 141	11,9	357 229 562	33,5	1 395 815 917	32,5
Inst.Financiamento e Apoio ao Desenv.da Agric. e Pescas	-	-	227 476 289	11,8	357 229 562	33,5	584 705 851	13,6
Instituto da Vinha e do Vinho	-	-	2 775 855	0,1	-	-	2 775 855	0,1
Instituto do Vinho do Porto	-	-	15 997	0,0	-	-	15 997	0,0
Inst.Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	808 318 213	62,0	-	-	-	-	808 318 213	18,8
Educação	112 051	0,0	7 110 356	0,4	-	-	7 222 407	0,2
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	112 051	0,0	36	0,0	-	-	112 087	0,0
Gabinete de Gestão Financeira	-	-	7 110 320	0,4	-	-	7 110 320	0,2
Ciência e Ensino Superior	182 058	0,0	178 971 397	9,3	23 757 481	2,2	202 910 936	4,7
Escolas Sup. de Enfermagem e Tecnologia não integradas	1 750	0,0	4 323 902	0,2	-	-	4 325 652	0,1
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	-	-	77 411 377	4,0	23 757 481	2,2	101 168 858	2,4
Institutos Politécnicos	-	-	7 635 629	0,4	-	-	7 635 629	0,2
Serviços de Acção Social – Institutos Politécnicos	-	-	18 427 320	1,0	-	-	18 427 320	0,4
Serviços de Acção Social – Universidades	-	-	38 198 798	2,0	-	-	38 198 798	0,9
Universidades	180 308	0,0	32 974 370	1,7	-	-	33 154 678	0,8

(...)

¹ Os extractos dessas "contas de gerência" constam do Vol. III da CGE.

(...)

Ministério/Serviço e Fundo Autónomo	Subsídios		Transferências correntes		Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cultura	14 919 971	1,1	13 067 204	0,7	2 285 668	0,2	30 272 843	0,7
Fundo de Fomento Cultural	4 936	0,0	10 755 550	0,6	1 200 590	0,1	11 961 076	0,3
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	14 908 285	1,1	726 606	0,0	448 463	0,0	16 083 354	0,4
Instituto Português de Museus	-	-	783 381	0,0	53 253	0,0	836 634	0,0
Instituto Português do Património Arquitectónico	6 750	0,0	801 666	0,0	583 363	0,1	1 391 779	0,0
Saúde	-	-	1 301 679 702	67,5	14 869 262	1,4	1 316 548 964	30,6
ARS de Lisboa e Vale do Tejo	-	-	-	-	10 174 710	1,0	10 174 710	0,2
ARS do Norte	-	-	-	-	300	0,0	300	0,0
ARS do Alentejo	-	-	29 928	0,0	-	-	29 928	0,0
Inst. de Gestão Informática e Financeira da Saúde	-	-	1 297 723 941	67,3	4 575 930	0,4	1 302 299 871	30,3
Instituto Nacional de Emergência Médica	-	-	2 715 949	0,1	30 596	0,0	2 746 545	0,1
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	-	-	956 121	0,0	-	-	956 121	0,0
Outros	-	-	253 763	0,0	87 726	0,0	341 489	0,0
Segurança Social e Trabalho	478 803 828	36,7	1 539 635	0,1	14 831	0,0	480 358 294	11,2
Centros de Formação Profissional	15 770 172	1,2	1 239 635	0,1	14 831	0,0	17 024 638	0,4
Instituto do Emprego e Formação Profissional	463 033 656	35,5	300 000	0,0	-	-	463 333 656	10,8
Obras Públicas, Transportes e Habitação	369 227	0,0	4 871 319	0,3	162 025 568	15,2	167 266 114	3,9
Inst Gestão e Alienação do Patrim. Habitacional do Estado	56 840	0,0	6 348	0,0	-	-	63 188	0,0
Instituto das Estradas de Portugal	-	-	710 017	0,0	151 743 306	14,2	152 453 322	3,5
Instituto Nacional de Aviação Civil	-	-	3 266 364	0,2	-	-	3 266 364	0,1
Instituto Nacional de Habitação	-	-	-	-	6 281 746	0,6	6 281 746	0,1
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	-	-	885 597	0,0	4 000 516	0,4	4 886 113	0,1
Obra Social do MOPTH	312 387	0,0	2 993	0,0	-	-	315 380	0,0
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	753 879	0,1	833 657	0,0	6 276 570	0,6	7 864 106	0,2
C.C.D.R.Alentejo	34 978	0,0	68 833	0,0	3 448 429	0,3	3 552 240	0,1
C.C.D.R.Algarve	82 974	0,0	65 136	0,0	4 200	0,0	152 311	0,0
C.C.D.R.Centro	243 259	0,0	28 273	0,0	-	-	271 532	0,0
C.C.D.R.Lisboa e Vale do Tejo	71 836	0,0	66 108	0,0	1 393 340	0,1	1 531 284	0,0
C.C.D.R.Norte	319 832	0,0	-	-	1 253 474	0,1	1 573 305	0,0
Instituto de Conservação da Natureza	1 000	0,0	605 307	0,0	177 127	0,0	783 434	0,0
Total	1 304 788 500	100,0	1 929 299 663	100,0	1 065 753 203	100,0	4 299 841 365	100,0

(*) Este instituto foi criado em 2003, sendo os montantes apurados resultado da soma das verbas processadas pelo antigo Instituto Nacional do Desporto e pelo actual Instituto do Desporto de Portugal.

Nota: Não inclui a Caixa Geral de Aposentações.

Como evidencia o quadro anterior, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€1.395,8 milhões, representando 32,5% do total dos apoios), pelo Ministério da Saúde (€1.316,5 milhões, representando 30,6% do total dos apoios), pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho (€480,4 milhões, representando 11,2% dos apoios) e pelo Ministério da Economia (€462,8 milhões, i. é, 10,8% dos apoios).

O IGIF (€1.302,3 milhões), o INGA (€808,3 milhões), o IFADAP (€584,7 milhões), o IEFP (€463,3 milhões), o IAPMEI (€382,8 milhões), o IEP (€152,5 milhões), o FAT (€107,8 milhões) e a FCT (€101,2 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 90,8% desses apoios.

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos SFA, o total eleva-se a €5.946,2 milhões, com a seguinte distribuição:



Quadro V.7 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 - Transferências correntes (*)	08 - Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	322 347 988	1 248 433 214	179 516 731	1 750 297 932	29,4
Empresas privadas	457 172 495	315 074 354	683 933 323	1 456 180 173	24,5
Bancos e outras instituições financeiras	505 404 475	1 500	1 693 331	507 099 306	8,5
Companhias de seguros e fundos de pensões	190 868	110 797 444	-	110 988 313	1,9
Instituições sem fins lucrativos	251 828 877	321 301 196	226 119 896	799 249 969	13,4
Famílias (**)	614 092 080	496 911 273	211 389 905	1 322 393 258	22,2
Total	2 151 036 783	2 492 518 982	1 302 653 186	5 946 208 951	100,0
Percentagem	36,2	41,9	21,9	100,0	

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

(**) Inclui empresários em nome individual, outras, subsistemas de protecção, regimes especiais e regimes complementares, valores desagregados no quadro V.8.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapas IV e IX relativos às despesas por classificação económica dos serviços integrados e SFA.

De notar que a nova LEO estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do art.º 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.

Em cumprimento destas disposições, a CGE de 2003, no Vol. II, Tomo 1 (Elementos informativos), integra já 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"), embora os mesmos abranjam apenas parte das despesas inscritas nas rubricas 04.08.02 – *Transferências correntes/famílias/outras* e 05.08.03 – *Subsídios/famílias/outras*.

A LEO não clarifica a abrangência do termo "particulares", nem tão pouco esse conceito tem correspondência directa no actual classificador económico das despesas¹ (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro). Admitindo que por "particulares" se entende apenas o subagrupamento *famílias*, com exclusão dos *empresários em nome individual*², os Mapas n.º 2 e n.º 3, em apreço, não incluem €318,4 milhões que, segundo dados da Conta, também foram canalizados para esse agregado, como se evidencia no quadro V.8 que desagrega os apoios concedidos por serviços integrados e SFA a *famílias*.

Mesmo comparando o valor global de auxílios e indemnizações constantes dos Mapas n.º 2 e 3 da CGE, acima referidos, que ascende a €333.182.322 (€331.856.060 e €1.326.262 respectivamente), com o total registado em *transferências correntes* e *subsídios para famílias/outras* (€537.457.451), verifica-se uma diferença de cerca de €204,3 milhões³.

¹ No anterior classificador económico das despesas (Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril, vigente à data da aprovação da LEO) o termo era aplicado a *famílias* excepto *empresários em nome individual*.

² O que é bastante limitativo, face ao seu peso no total dos apoios concedidos pelos serviços integrados e SFA (apenas 11%, em 2003).

³ Refira-se designadamente o montante de €22.836.935 identificado no Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados" como indemnizações pagas a *famílias/outras* pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, que não constam do Mapa n.º 3 e o caso curioso da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários cujo valor constante do Mapa n.º 2 é superior ao constante da CGE na mesma rubrica.

Quadro V.8 – Apoios concedidos pelo Estado e pelos FSA a famílias

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 - Transferências correntes (**)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresário em nome individual	522 661 500	45 511 447	102 679 484	670 852 432	50,7
Outras	(***) 91 417 403	(***) 446 040 048	108 710 420	646 167 871	48,9
Subsistema de protecção social de cidadania – acção social (*)	13 177	3 459 968	-	3 473 145	0,3
Subsistema de protecção à família – encargos familiares (*)	-	13 079	-	13 079	0,0
Subsistema de protecção à família – dependência (*)	-	17 799	-	17 799	0,0
Subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional (*)	-	1 118 412	-	1 118 412	0,1
Regimes especiais (*)	-	668 851	-	668 851	0,1
Regimes complementares (*)	-	81 669	-	81 669	0,0
Total	614 092 080	496 911 273	211 389 905	1 322 393 258	100,0
Percentagem	46,4	37,6	16,0	100,0	

(*) O classificador económico das despesas não apresenta qualquer nota explicativa do conteúdo destas rubricas, sendo, pelas designações apresentadas, questionável a sua utilização por serviços que não estejam incluídos no Sistema de Segurança Social.

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

(***) Classificações económicas abrangidas parcialmente nos Mapas n.º 2 e 3.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapas IV e IX relativos às despesas por classificação económica dos serviços integrados e SFA.

Note-se que o classificador económico das despesas não permite distinguir os auxílios financeiros das indemnizações, pelo que a DGO na sua circular n.º 1308, de 7 de Abril de 2004, solicitou aos serviços da Administração Central o envio até 30 de Abril de 2004 dessa informação desagregada, o que poderá estar na origem das discrepâncias detectadas e da não inclusão dos apoios classificados pelo agrupamento 08 – *Transferências de capital*.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

5.1.2 – Âmbito da verificação

No âmbito da análise dos apoios concedidos directamente pelo Estado foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- ◆ Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes pagas por conta de verbas do Cap. 60 – "Despesas excepcionais" do Orçamento do Ministério das Finanças.
- ◆ Apoios concedidos por conta de verbas inscritas no orçamento do Gabinete do Ministro da Cultura.

Estas áreas foram seleccionadas face ao risco inerente à concessão desses apoios e com o objectivo de verificar a implementação de anteriores recomendações do Tribunal.

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



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

5.2 – Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes

5.2.1 – Enquadramento

No OE/2003 foram previstas dotações para indemnizações compensatórias a empresas de capitais públicos dos sectores da comunicação social e dos transportes (aéreos, ferroviários, rodoviários, marítimos e fluviais), que foram atribuídas a cada empresa pela RCM n.º 52/2003, de 3 de Abril, a qual também reafectou parte das verbas a empresas privadas.

A atribuição de indemnizações compensatórias a empresas de capitais públicos “*na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público*” encontra-se também prevista no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas).

De salientar que, embora o n.º 4 do art.º 21.º deste diploma disponha que “*o regime 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 existência de regras claras para a determinação do valor devido pelo Estado a título de indemnizações compensatórias resulta também do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (aprova o regime jurídico da concorrência), ao estabelecer a distinção entre, por um lado, as indemnizações compensatórias “*qualquer que seja a forma que se revistam, concedidas pelo Estado como contrapartida da prestação de um serviço público*” e, por outro, os auxílios concedidos pelo Estado a empresas, os quais não devem “*afectar de forma significativa a concorrência no todo ou em parte do mercado (...)*”.

Quanto às 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), existia no ano em apreço legislação específica e/ou contratos que regulavam tais indemnizações².

Relativamente às restantes empresas de capitais públicos do sector dos transportes, além da inexistência de um regime geral para as indemnizações compensatórias também não existia legislação específica ou contrato³, limitando-se a RCM n.º 52/2003 a fundamentar a sua atribuição por decorrerem “*das obrigações assumidas em termos de exploração, de transportes e de tarifas*”; quando é invocada legislação comunitária ou nacional, a mesma também não estabelece a forma de cálculo do valor devido às empresas⁴.

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

² No caso específico das indemnizações compensatórias a empresas (públicas ou privadas) de transportes aéreos, o Decreto-Lei n.º 138/89, de 23 de Abril, define-as como “*ajudas do Estado*” como contrapartida da “*obrigação de serviço público*” que, neste caso, consiste em “*qualquer obrigação imposta a uma transportadora aérea, em relação a qualquer rota para cuja exploração lhe tenha sido concedida uma licença (...), de adoptar todas as medidas necessárias para garantir a prestação de um serviço que satisfaça normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e fixação de preços, normas essas que a transportadora aérea não respeitaria se atendesse apenas aos seus interesses comerciais*”.

³ Carris, ML, STCP, TRANSTEJO e SOFLUSA.

⁴ CP e REFER.

5.2.2 – Execução orçamental das dotações para indemnizações compensatórias

5.2.2.1 – Dotações orçamentais e sua atribuição

O quadro seguinte evidencia as dotações orçamentais (totalizando €330.946.665) com a classificação económica 05 – “Subsídios”, inscritas no orçamento do Ministério das Finanças (no Cap. 60–“Despesas Excepcionais”, Divisão 01–Tesouro, Subdivisão 02–“Subsídios e Indemnizações Compensatórias”), destinadas a indemnizações compensatórias, bem como a correspondente distribuição fixada pela RCM n.º 52/2003, de 3 de Abril, por grupo de empresas abrangidas:

Quadro V.9 – Subsídios e Indemnizações Compensatórias – Dotações orçamentais e sua atribuição

(em euros)

Classificação económica		Dotação Inicial	Alterações Orçamentais	Dotação Final	Atribuído pela RCM 52/2003
05.01.01	Subsídios/Sociedades ou quase sociedades/Públicas	330 946 665	-12 889 130	318 057 535	308 057 535
A	Comunicação social (RTP, LUSA)	129 351 575	-	129 351 575	129 351 575
C	Transportes rodoviários (Carris, STCP)	67 892 679	-9 600 000	58 292 679	(a) 53 292 679
D	Transportes ferroviários (CP, REFER, ML)	83 311 326	-	83 311 326	(a) 78 311 326
E	Transportes aéreos (TAP, SATA)	46 361 669	-3 289 130	43 072 539	43 072 539
F	Transportes marítimos e fluviais (TRANSTEJO, SOFLUSA)	4 029 416	-	4 029 416	4 029 416
05.01.03	Subsídios/Sociedades ou quase sociedades/Privadas	-	12 889 130	12 889 130	12 889 130
C	Privadas (BRISA)	-	9 600 000	9 600 000	9 600 000
D	Privadas (Air-Luxor, OMNI)	-	3 289 130	3 289 130	3 289 130
Total		330 946 665	-	330 946 665	320 946 665

(a) Atribuído pela RCM n.º 52/2003 menos €5 milhões do que a dotação final da correspondente alínea de classificação económica.

Conforme consta do quadro anterior, a RCM n.º 52/2003 atribuiu um total de €320.946.665, ou seja, “reteve” €10.000.000 do valor orçamentado para indemnizações compensatórias. Por outro lado, essa RCM afectou €12.889.130 a empresas privadas, para as quais não havia dotação inscrita. Só no 3.º trimestre foram efectuadas as alterações orçamentais evidenciadas no quadro: anulação nas dotações para “Sociedades ou quase sociedades/Públicas” (€9.600.000, de “Transportes rodoviários” e €3.289.130, de “Transportes aéreos”) e reforço das dotações para “Sociedades ou quase sociedades/Privadas” (respectivamente, a BRISA e empresas privadas de transportes aéreos Air Luxor e OMNI), para possibilitar essas transferências.

No quadro seguinte evidencia-se, por classificação económica e empresa beneficiária, o valor atribuído pela RCM n.º 52/2003, o valor dos “pagamentos efectuados” contabilizados na CGE/2003 (pagamentos efectuados em 2003 aos beneficiários e verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap. 60 do OE/2003”, bem como a aplicação, em 2004, das verbas transferidas para essa conta do Tesouro (utilização dessas verbas para pagamentos aos beneficiários, até 31/03/2004, e reposição, como receita do OE/2004, das verbas não utilizadas).



Quadro V.10 – Execução orçamental, por empresa

(em euros)

Classificação económica	Distribuição de verbas pela RCM 52/2003 (1)	"Pagamentos efectuados"(CGE)			Saldos utilizados em 2004 (5)	Saldos repostos em 2004 (6)=(4)-(5)
		Total (2)=(3)+(4)	Pago em 2003 (3)	Transferido para "Saldos do Cap. 60 OE/2003" (4)=(5)+(6)		
05.01.01 A - Comunicação Social	129 351 575	129 351 575	126 376 575	2 975 000	2 737 777	237 223
RTP - Radiotelevisão Portuguesa, SA	117 451 575	117 451 575	117 451 575	-	-	-
LUSA - Agência Notícias Portugal, SA	11 900 000	11 900 000	8 925 000	2 975 000	2 737 777	237 223
05.01.01 C - Transp. rodoviários (Sector Público)	58 292 679	53 292 679	53 292 679	-	-	-
CARRIS - Comp. Carris de Ferro, SA	40 916 478	40 916 478	40 916 478	-	-	-
STCP - Soc. Transp. Colectivos Porto, SA	12 376 201	12 376 201	12 376 201	-	-	-
05.01.01 D - Transportes Ferroviários	83 311 326	78 311 326	78 311 326	-	-	-
CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EP	23 072 716	23 072 716	23 072 716	-	-	-
ML - Metropolitano de Lisboa, EP	20 277 200	20 277 200	20 277 200	-	-	-
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP	34 961 410	34 961 410	34 961 410	-	-	-
05.01.01 E - Transp. Aéreos (Sector Público)	43 072 539	43 072 539	16 803 912	26 268 626	22 050 488	4 218 138
TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SA	25 599 840	25 599 840	12 175 620	13 424 220	13 424 220	-
SATA - Internacional, SA	17 472 699	17 472 699	4 628 292	12 844 406	8 626 268	4 218 138
05.01.01 F - Transportes Marítimos e Fluviais	4 029 416	4 029 416	4 029 416	-	-	-
SOFLUSA - Soc. Fluvial de Transportes, SA	2 014 708	2 014 708	2 014 708	-	-	-
TRANSTEJO - Transportes Tejo, SA	2 014 708	2 014 708	2 014 708	-	-	-
05.01.03 C - Transp. rodoviários (Sector Privado)	9 600 000	7 284 448	2 101 243	5 183 205	5 183 205	-
BRISA - Auto-Estradas de Portugal, SA	9 600 000	7 284 448	2 101 243	5 183 205	5 183 205	-
05.01.03 D - Transp. Aéreos (Sector Privado)	3 289 130	3 289 130	926 696	2 362 434	2 288 632	73 802
Air Luxor, SA	2 123 880	2 123 880	122 057	2 001 823	2 001 823	-
OMNI - Aviação e Tecnologia, Lda	1 165 250	1 165 250	804 639	360 611	286 809	73 802
Total	320 946 665	318 631 113	281 841 847	36 789 266	32 260 102	4 529 164

Conforme consta do quadro anterior, os "pagamentos efectuados" contabilizados na Conta ascenderam a €318.631.113, correspondente aos montantes que haviam sido atribuídos pela RCM n.º 52/2003, com excepção da BRISA, relativamente à qual totalizaram menos €2.315.552.

De notar que essa despesa orçamental inclui quer as importâncias pagas em 2003 às empresas beneficiárias (€281.841.847), quer as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldo do Cap. 60 do OE/2003" (€36.789.266), a utilizar até 31/03/2004.

Conforme também se evidencia no quadro anterior, do saldo das dotações orçamentais referentes a indemnizações compensatórias transferido para essa conta de operações específicas do Tesouro (€36.789.266), foi utilizado, em 2004, o montante de €32.260.102 (87,7%) em pagamentos aos respectivos beneficiários. Das verbas transferidas e não utilizadas (no total de €4.529.164), que constituíram receita orçamental de 2004, através de reposições não abatidas nos pagamentos, destaca-se as referentes à SATA (€4.218.183).

As consequências, na despesa, na receita e no défice orçamentais, em 2003, do processo de transferência de verbas orçamentais para esse tipo de contas de operações específicas do Tesouro foram anteriormente analisadas no ponto 3.1.d).

5.2.2.2 – Evolução das indemnizações compensatórias e de outras formas de financiamento das empresas de capitais públicos do sector dos transportes

A inexistência, na maior parte dos casos, de regras precisas para a determinação do valor devido das indemnizações compensatórias, em especial às empresas de capitais públicos do sector dos transportes, excluindo os transportes aéreos, tem tido como consequência que o valor das indemnizações compensatórias tenha variado, ao longo dos anos, conjugado com outras formas de financiamento às empresas e com o acréscimo do seu endividamento.

No quadro e no gráfico seguintes evidencia-se a evolução dessas fontes de financiamento para o período 1999-2003, constando também do quadro os valores das garantias do Estado prestadas em cada um dos anos a financiamentos obtidos pelas empresas:

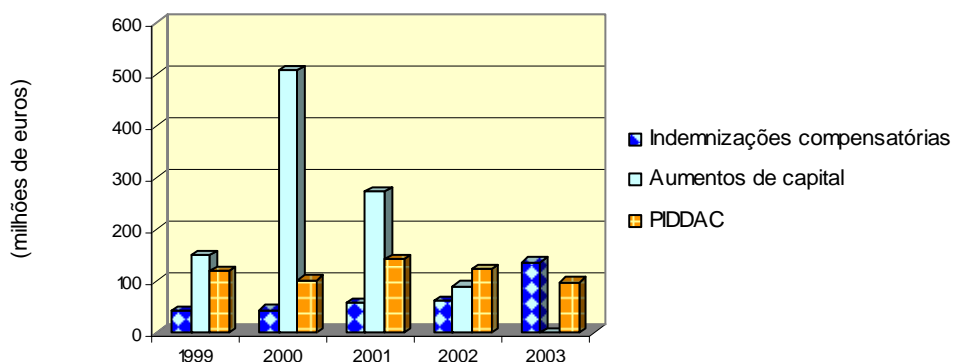
Quadro V.11 – Financiamentos e garantias do Estado a empresas de capitais públicos do sector dos transportes

(em milhões de euros)

Financiamentos e garantias (*)	1999	2000	2001	2002	2003
Indemnizações compensatórias	42,5	43,4	57,4	61,2	135,6
Realização de aumentos de capital	149,6	507,3	273,8	90,5	-
PIDDAC	118,9	102,7	142,1	122,4	97,8
Total	311,0	653,3	473,4	274,2	233,4
Novas garantias do Estado	542,7	450,0	1 094,0	569,6	260,0

(*) Carris, STCP, ML, CP, REFER, TRANSTEJO e SOFLUSA.

Gráfico V.1 – Financiamentos concedidos a empresas de capitais públicos do sector dos transportes



Conforme evidenciam o quadro e o gráfico anteriores, no período de 1999-2003, a realização de aumentos de capital, após atingir o seu máximo em 2000 (no montante de €507,3 milhões), diminuiu nos anos seguintes e não existiu em 2003, ano em que também não foram transferidas para o FRDP verbas provenientes das reprivatizações. Em sentido inverso, nesse período aumentaram as indemnizações compensatórias, especialmente em 2003, ano em que atingiram o valor de €135,6 milhões, representado um acréscimo de 121,5% em relação ao ano anterior. Quanto aos



financiamentos através de verbas do Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, que variam segundo os projectos de investimento inscritos no PIDDAC, atingiram o seu valor mínimo em 2003 (€97,8 milhões).

De notar também a importância dos financiamentos (de médio e longo prazos) garantidos pelo Estado que, em vários anos, ascenderam a valores superiores aos financiamentos directos, tendo atingido o seu valor máximo, de €1.094,0 milhões, em 2001. De assinalar que podem também existir empréstimos de médio e longo prazos que, embora autorizados pelo Governo, não são objecto da concessão de garantia do Estado; é o caso de um empréstimo contraído pela REFER, no montante de €500 milhões, autorizado pelo Despacho conjunto n.º 146/2003, de 29 de Janeiro, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Relativamente ao papel que vinha sendo atribuído aos aumentos de capital *versus* indemnizações compensatórias, é relevante referir a apreciação da Comissão para a Análise das Contas Públicas no seu Relatório¹:

“Focando exclusivamente as empresas de transporte público e analisando a história recente das relações financeiras entre o Estado e estas empresas, evidencia-se que, sobretudo a partir de 1996, diminuíram de forma muito expressiva os montantes de indemnizações compensatórias atribuídas² ... o que contribuiu para a redução da autonomia financeira das empresas e para o acumular de prejuízos das mesmas.

Várias empresas públicas têm beneficiado de dotações contínuas, ainda que por vezes se trate de um só aumento de capital realizado em várias tranches, tendo em muitos casos os aumentos de capital sido absorvidos completa ou quase completamente por prejuízos sucessivos ... num contexto em que as dotações de capital foram, sobretudo, sucedâneas de subsídios devidos, mas não pagos”.

Retém-se a apreciação da Comissão quanto a, relativamente a essas empresas, os aumentos de capital terem sido sucedâneos das indemnizações compensatórias, ou seja, se tivessem recebido a totalidade das indemnizações compensatórias devidas, as empresas não teriam registado o prejuízo que veio a ser coberto pelos aumentos de capital.

Em termos orçamentais tal significa a sub-orçamentação das verbas a atribuir a título de indemnizações compensatórias que se tem vindo a verificar, sobretudo a partir de 1996, embora no ano em apreço tenha havido alguma inversão dessa tendência.

¹ Comissão, constituída pelo Banco de Portugal, o Instituto Nacional de Estatística e a Direcção-Geral do Orçamento que, em Julho de 2002, apresentou o relatório que serviu de base ao reporte de Setembro de 2002 para a União Europeia, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

² Relativamente ao período 1995-1998, a Comissão refere os seguintes valores para as indemnizações compensatórias atribuídas a essas empresas, em milhões de euros: 160,1 milhões (1995), 108,9 milhões (1996), 63,9 milhões (1997), e 57,4 milhões (1998). Para os anos de 1999 a 2001, os valores são os indicados no quadro da página anterior. Observa-se que, mesmo com o acréscimo verificado em 2003, o valor das indemnizações compensatórias representa apenas, em termos nominais, 84,7% do valor atribuído em 1995 às mesmas empresas.

5.2.3 – Resultados da verificação sobre a atribuição, pagamento e controlo das indemnizações compensatórias

5.2.3.1 – Sector da comunicação social (RTP e LUSA)

5.2.3.1.1 – Concessão e pagamento das indemnizações compensatórias à RTP

Relativamente às indemnizações compensatórias em apreço, pagas durante o ano de 2003, a Lei n.º 21/92, de 14 de Agosto (transforma a Radiotelevisão Portuguesa, E.P., em sociedade anónima) e o contrato de concessão, de 31/12/96, previsto naquele diploma, conferem à RTP, “*como contrapartida do efectivo cumprimento das obrigações do Serviço Público de Televisão*”, o direito a uma indemnização compensatória, “*cujo montante exacto será correspondente ao efectivo custo da prestação do serviço público*” (art.º 5.º da citada Lei), “*destinadas a pagar, o custo real, isto é, o efectivo custo, das referidas obrigações*”, entendendo-se por custo real “*os custos operacionais tal como definidos no POC, ou seja, não incluindo os encargos financeiros, os custos extraordinários e as provisões não directamente relacionadas com a actividade*” (cláusula 14.ª do citado contrato de concessão)¹.

Dada a amplitude das obrigações de prestação do serviço público e de outras obrigações de prestação de serviços específicos, estabelecidas na referida Lei e no contrato de concessão, abrangendo, em termos práticos, toda a actividade da RTP, esse “custo real” irá corresponder à totalidade dos custos operacionais (excluindo os acima referidos), deduzidos os proveitos de exploração.

De salientar que, relativamente a 2002, o montante das indemnizações compensatórias atribuído e pago à RTP foi de cerca de €91,4 milhões, enquanto o custo real do Serviço Público de Televisão, nesse ano, ascendeu a cerca de €200,0 milhões, de acordo com o parecer do Revisor Oficial de Contas, remetido pelo Conselho de Administração da empresa à DGT. Nos termos das cláusulas 18.ª e 19.ª do contrato de concessão, após o fecho de contas e a aprovação de um relatório sobre o cumprimento do serviço público, tal situação deveria dar origem a um acerto de montantes, por forma que os valores recebidos pela empresa, a título de indemnização compensatória, coincidissem “*com os valores efectivamente despendidos com a prestação do serviço público a pagar pelo Estado*”². Contudo, de acordo com os elementos existentes no processo examinado, que não fazem qualquer referência ao orçamento aceite pelos respectivos membros do Governo, não foram efectuados tais acertos.

Relativamente a 2003, também de acordo com os relatórios do Revisor Oficial de Contas remetidos à DGT pelo Conselho de Administração da RTP, o custo anual orçamentado (em Fevereiro desse ano), para o Serviço Público de Televisão, seria cerca de €167,7 milhões, tendo sido atribuído, pela RCM n.º 52/2003, cerca de €117,5 milhões.

¹ Posteriormente, a Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, relativa ao novo Regime de Serviço Público de Televisão, dispôs um diferente enquadramento da concessão do serviço público. Tendo em linha de conta o n.º 1 do art.º 48.º desta lei, foi celebrado, em Setembro de 2003, novo contrato de concessão geral de serviço público de televisão, cuja cláusula 15.ª veio estabelecer os critérios e regras de cálculo; através de um aditamento ao contrato foi estabelecido o montante total de indemnizações compensatórias a atribuir à RTP no período de 2004 a 2007.

² Refira-se que, como “travão” a um crescimento dos custos cobertos pelas indemnizações compensatórias, o custo de exploração do serviço público da RTP-1 e da RTP-2 ficou excepcionado desta regra geral, isto é, não haverá lugar à atribuição de qualquer indemnização compensatória adicional quando os custos efectivos ultrapassarem os orçamentados que foram aceites pelo Ministro das Finanças e pelo membro do Governo responsável pela área da comunicação social.



Assim, relativamente à RTP, pode-se concluir que não foram orçamentados e pagos os valores apurados pela empresa como custo real nos termos contratualmente estabelecidos.

5.2.3.1.2 – Concessão e pagamento das indemnizações compensatórias à LUSA

A atribuição e pagamento à LUSA–Agência de Notícias de Portugal, SA, de verbas a título de indemnização compensatória insere-se no âmbito do “contrato de prestação de serviço público” celebrado com o Estado em 26/01/2001, e tem fundamento no “*interesse público reconhecido aos serviços noticiosos e informativos prestados pela Agência*”, a qual, para o efeito, se encontra sujeita ao cumprimento de diversas obrigações de serviço público.

Esse contrato determinou que os critérios de imputação dos custos e dedução dos proveitos associados às obrigações de serviço público seriam fixados pelo Estado, mediante proposta da empresa e parecer de uma Comissão de Avaliação¹, correspondendo o valor devido da indemnização compensatória à diferença entre os referidos custos e proveitos, a homologar pelos membros do Governo com a tutela das áreas da comunicação social e das finanças, com base em proposta da Comissão².

Uma vez que o valor devido (ou definitivo) de indemnização compensatória apenas podia ser conhecido após o fecho de contas do respectivo ano, é de salientar o facto de, durante o ano em apreço (2003), a Comissão de Avaliação, na sua proposta relativa aos montantes definitivos das indemnizações compensatórias para os anos de 2001 e 2002, havia indicado o pagamento de valores adicionais de €535.475 e de €685.915, respectivamente, que, no entanto, não foram contemplados nos despachos de homologação dos Ministros da Presidência e de Estado e das Finanças, de 27 e de 31/03/2003, respectivamente.

Em 2003, os pagamentos por conta da verba de €11.900.000, atribuída pela RCM n.º 52/2003, totalizaram €8.925.000, relativos a três parcelas trimestrais de €2.975.000³ e à transferência da parcela remanescente, também de €2.975.000, para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap. 60 do OE/2003” com vista ao pagamento, no ano seguinte, da prestação final do valor devido da indemnização compensatória de 2003, após a referida homologação. À data da realização da auditoria junto da DGT ainda não tinha sido efectuado o pagamento correspondente, pelo que não pôde ser examinada a sua conformidade⁴.

¹ Constituída por um representante de cada uma das seguintes entidades: accionista Estado; accionista Portugal Global, SGPS, SA; accionista NP-Notícias de Portugal, CRL; accionistas não cooperantes da NP-Notícias de Portugal, CRL; Inspeção-Geral de Finanças; e um revisor oficial de contas em representação de uma sociedade profissional desse ramo proposto pelos outros representantes, sem direito a voto.

² Como “travão” ao crescimento dos custos cobertos por indemnizações compensatórias, estabelece o contrato que, salvaguardando-se os efeitos de eventuais novas obrigações e excluindo os custos de amortizações, os custos anuais das obrigações com os serviços de interesse público não devem ter um aumento superior à taxa de inflação.

³ Pagamentos solicitados pela empresa e autorizados por Despachos do Ministro de Estado e das Finanças de, respectivamente, 29/04/2003, 13/06/2003 e 27/08/2003.

⁴ Conforme se evidenciou no ponto 5.2.2, de acordo com os elementos obtidos posteriormente junto da DGT, referentes à utilização, em 2004, das verbas transferidas para essa conta de operações específicas do Tesouro, da verba transferida destinada à LUSA foi efectivamente pago €2.737.777, o que aponta para um acerto no valor a pagar na última parcela.

5.2.3.2 – Sector dos transportes aéreos

Através do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, foram reguladas “*as obrigações de serviço público e as ajudas do Estado aplicadas e prestadas no âmbito dos serviços aéreos regulares entre o Continente e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, entre estas, no interior de cada Região Autónoma, ou para qualquer outra região periférica ou em desenvolvimento do território nacional, bem como em ligações aéreas de fraca densidade de tráfego*”.

Nos termos do art.º 7.º desse diploma, as ajudas do Estado ao transporte aéreo decorrentes da imposição ou contratação de obrigações de serviço público podem traduzir-se em:

- a) Compensação financeira à transportadora aérea, no caso do Estado lhe atribuir, em regime de concessão, a exploração exclusiva de uma rota ou conjunto de rotas;
- b) Subsídio ao preço do bilhete, que consiste no pagamento pelo Estado de parte percentual do preço de venda dos bilhetes, vendidos com desconto para determinadas categorias de passageiros.

No ano em apreço estavam concessionadas as seguintes rotas em regime de exploração exclusiva às empresas:

- ◆ TAP–Transportes Aéreos Portugueses, S.A. – rotas Lisboa–Horta e Lisboa–Terceira;
- ◆ SATA Internacional–Serviços e Transportes Aéreos, S.A. – rotas Lisboa/Porto–Ponta Delgada e Funchal–Ponta Delgada;
- ◆ OMNI – Aviação e Tecnologia, Lda. – rotas Lisboa/Bragança e Bragança/Vila Real/Lisboa.

Relativamente às mencionadas companhias aéreas com rotas para os Açores, além dessa compensação financeira, eram também devidos os reembolsos dos “*encargos efectivamente suportados ...com o encaminhamento de passageiros e carga de e para os aeródromos dos Açores sem ligação regular e directa ao Continente*”.

Quanto às rotas entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre o Funchal e Porto Santo, que não foram concessionadas em regime de exclusividade, foram pagos subsídios ao preço do bilhete, às empresas TAP, S.A., e AIR–Luxor, S.A..

5.2.3.2.1 – Compensações financeiras à SATA e OMNI

O Decreto-Lei n.º 139/99 remeteu para o respectivo contrato de concessão a fixação dos montantes, procedimentos e prazos para o pagamento da compensação financeira. Foi prevista a disponibilização da compensação financeira, após cada trimestre, de ¼ do valor anual, sendo que o pagamento relativo ao último trimestre só será disponibilizado após o apuramento do montante exacto da compensação devida, confirmado pela IGF, e procedendo-se ao acerto entre esse montante e o somatório dos pagamentos já efectuados.



As importâncias relativas aos três primeiros trimestres de cada ano serão efectuados no prazo máximo de 180 dias após a apresentação pela empresa ao Instituto Nacional de Aviação Civil de relatório de exploração, salvo se o mesmo se revelar sob qualquer aspecto insuficiente ou incompleto, o que determinará a suspensão da contagem do referido prazo de pagamento.

Relativamente aos pagamentos examinados, efectuados em 2003 por conta do respectivo Orçamento do Estado, foram cumpridas as disposições contratualmente estabelecidas para a disponibilização das verbas às duas empresas. Quanto à SATA, esses pagamentos abrangeram essencialmente encargos do 3.º trimestre de 2002 e do 1.º trimestre de 2003 e, em relação à OMNI, o período de 28/05/2002 a 27/02/2003.

Conforme se evidenciou no ponto 5.2.2, a CGE regista como “pagamentos efectuados” de indemnizações compensatórias à SATA o montante de €17.472.699, o que inclui a importância paga à empresa em 2003 (€4.628.299) e o saldo remanescente da dotação orçamental atribuído pela RCM (€12.844.406), transferido na totalidade para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60 do OE/2003”, representando este último quase o triplo do montante pago durante o ano de 2003.

Em 2004 foi utilizado o montante de €8.626.268 e repostado, como receita do Orçamento do Estado, a importância de €4.218.138. Conforme se referiu no ponto 5.2.2, a verba não utilizada, que sobrevalorizou a despesa do OE/2003 e que correspondeu a cerca de 1/3 da verba transferida, indicia que não estariam reunidas as condições estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado para a transferência da totalidade do saldo, como ocorreu.

5.2.3.2.2 – Subsídio ao preço do bilhete

Nos termos do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, a especificação das rotas e dos passageiros beneficiários, bem como a taxa percentual do subsídio ao preço do bilhete e ainda os valores máximos em dinheiro que o referido subsídio não poderá exceder, são fixados por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. Também os critérios de elegibilidade dos beneficiários e a respectiva documentação a apresentar são fixados por portaria dos mencionados membros do Governo.

Relativamente ao ano em apreço, a Portaria n.º 1401/02, de 29 de Outubro, relativamente às rotas entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre o Funchal e Porto Santo especifica, designadamente, a taxa percentual do subsídio ao preço do bilhete e o valor líquido máximo a pagar pelos beneficiários do desconto.

Para efeitos do reembolso do montante relativo ao preço do bilhete, as transportadoras apresentam à IGF listagem dos bilhetes e outra documentação que lhe possa ser solicitada pela Inspeção-Geral, à qual cabe certificar, no prazo de 120 dias subsequentes à apresentação das listagens, devidamente instruídas, as importâncias devidas a título de reembolso, a disponibilizar pela DGT.

A) Subsídio ao preço do bilhete da Air-Luxor

O pagamento, pela DGT, de verbas relativas ao subsídio ao preço do bilhete, conforme estabelece o Decreto-Lei n.º 138/99, foi precedido da verificação, pelo INAC, do cumprimento das obrigações de serviço público pela transportadora aérea, e da certificação, pela IGF, do valor devido do subsídio.

Os subsídios pagos, respeitantes ao último trimestre de 2001 e a três trimestres de 2002, foram calculados com base nos descontos aos preços dos bilhetes fixados na Portaria n.º 565-A/2001, de 4 de Junho, posteriormente convertidos em euros pela Portaria n.º 158/2002, de 22 de Fevereiro, e com suporte na verificação documental prevista nos n.ºs 1 e 2 do art.º 18.º do referido decreto-lei.

A verificação da IGF assenta no confronto dos ficheiros informáticos da empresa com o registo dos talões de voo dos bilhetes utilizados por beneficiários residentes nas regiões autónomas (ou equiparados) com a base de dados da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) para confirmação da identidade e morada dos passageiros.

De modo a prevenir as situações de utilização indevida de tarifas reduzidas, os relatórios da IGF referem a necessidade da empresa intensificar os mecanismos de controlo na emissão de bilhetes nos seus postos de venda e nas agências de viagens, previstos no Decreto-Lei n.º 138/99, bem como a adopção de medidas de controlo do serviço efectuado no *check-in* e no embarque e a sua tradução em relatórios que descrevam as verificações efectuadas, as situações irregulares detectadas e as medidas adoptadas, considerando ainda ser *“... desejável uma reapreciação das disposições em vigor de forma a sancionar situações de uso ilegítimo do estatuto de residente ou estudante, com eventual penalização dos utilizadores, através da fixação de coimas”*.

A totalidade da verba de €2.123.880,00 atribuída à Air Luxor pela RCM n.º 52/2003, foi liquidada através de dois pagamentos, de €122.056,91 e de €2.001.823,09. O primeiro pagamento, respeitou a parte do subsídio relativo ao 4.º trimestre de 2001 que não foi pago na totalidade por conta do OE/2002; o segundo, foi efectuado através da conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60 do OE/2003”, e respeitou a parte do subsídio relativo aos 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2002, que ascendeu a €3.641.422,52, ficando para liquidar através do OE/2004 o remanescente de €1.639.599,43.

O segundo pagamento foi precedido de pedido de informação do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças sobre a oportunidade da sua realização, face a notícias veiculadas na comunicação social sobre eventuais práticas irregulares por parte da empresa na comercialização dos bilhetes e consequente obtenção dos subsídios. A IGF veio esclarecer a situação, informando que uma agência de viagens na Região Autónoma da Madeira vendeu bilhetes a residentes por um preço significativamente inferior à tarifa homologada pelo INAC e inscrita nos bilhetes, com base na qual é calculado o valor do subsídio correspondente.

A IGF, no seu parecer, considerou que o actual quadro legislativo, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 138/99 e as portarias que regulamentam o cálculo e os valores máximos dos subsídios, não impede a prática de preços inferiores, apenas impõe limites máximos aos valores dos subsídios e aos valores líquidos a pagar pelos passageiros, não contemplando a possibilidade de serem corrigidos, ou mesmo anulados, os subsídios com base nos preços efectivamente praticados, sendo de opinião que tal procedimento carece da necessária alteração legislativa.



De referir ainda que no último relatório da IGF, de 17/12/2003, era comunicado o facto de estar a decorrer uma “*acção de controlo complementar*” relativa ao ano de 2002 e primeiro semestre de 2003, da qual poderia, eventualmente, resultar uma correcção ao valor então certificado.

B) Subsídio ao preço do bilhete e contrato de concessão (TAP)

Em 2003, a TAP teve direito a indemnizações compensatórias a título de compensação financeira e encaminhamento de passageiros e carga (relativamente às rotas Lisboa–Horta e Lisboa–Terceira) e subsídio ao preço do bilhete (relativamente às rotas entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre o Funchal e Porto Santo).

Da importância paga à empresa, os seguintes pagamentos não reuniam todas as condições legal ou contratualmente estabelecidas:

- ◆ subsídio ao preço do bilhete relativo aos 3.º e 4.º trimestres de 2003: a IGF não havia ainda certificado os valores relativos a esses trimestres; a importância paga (€4.732.155,87) corresponde a 92% do valor referido nas listagens da empresa (€5.143.647,89), dado a IGF ter comunicado à DGT que podia ser estimada em 8% a diferença entre o valor referido pela empresa e o valor devido¹;
- ◆ compensação financeira (2.º e 3.º trimestres de 2003) e encaminhamento de passageiros e carga (1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2003): a empresa ainda não havia apresentado ao INAC os correspondentes relatórios. A importância paga (€5.563.389,00) corresponde ao valor máximo permitido pelo convénio em vigor para 2003.

A TAP havia solicitado, com carácter excepcional e de urgência, a disponibilização de €13.769.851, dada a difícil situação financeira e de tesouraria em que se encontrava, agravada por recentes acontecimentos mundiais “*recessão económica, aumento do preço dos combustíveis, guerra do Iraque e pneumonia atípica*”.

Face aos motivos invocados pela empresa, ao parecer favorável da DGT e, ainda, à existência de garantias bancárias prestadas pela empresa no âmbito do contrato de concessão, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, por despacho de 16/06/2003, autorizou, a título excepcional, o pagamento das referidas importâncias (totalizando €10.295.544,87).

5.2.3.3 – Concessão e pagamento de indemnizações compensatórias à BRISA

A importância atribuída à BRISA–Auto–Estradas de Portugal, SA, pela RCM n.º 52/2003, de 3 de Abril, foi fundamentada como “*pagamento da participação do Estado no valor das taxas de portagem, nos termos do Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro*”.

Esclarece o preâmbulo daquele decreto-lei que tais pagamentos surgem: “*Na sequência do aumento do preço dos combustíveis e considerando a necessidade de adoptar medidas extraordinárias de salvaguarda do transporte de mercadorias, o governo decidiu participar, em determinados períodos do dia o custo das*

¹ Refira-se que relativamente ao subsídio ao preço do bilhete referente ao 3.º Trimestre de 2002, pago em 3/3/2003, o valor certificado pela IGF e pago pela DGT havia representado apenas menos 1,3% do solicitado pela empresa.

portagens aplicáveis a veículos de passageiros e mercadorias que integram as classes 3 e 4 de portagem e que sejam utentes da Via Verde”.

Relativamente a esses veículos de transporte de mercadorias, o Estado comparticipa nas taxas de portagem nas percentagens de 50%, no horário das 22H00 às 7H00, ou de 30%, no horário das 10H00 às 16H00; relativamente aos veículos pesados de transporte colectivo regular de passageiros a comparticipação é também de 30% nos horários das 7H00 às 10H00 e das 17H00 às 21H00.

Esse diploma referia tratar-se de uma medida de carácter provisório, que seria revista no momento em que fossem postas em circulação as notas expressas em euros (o que ocorreu em 1/01/2002), embora não se tenha concretizado essa revisão.

De notar, conforme refere a DGT em informações para a tutela, que o citado diploma, no articulado e no seu anexo, estabelecem momentos diferentes, quer para o pagamento dos montantes provisórios, quer para os acertos entre os valores efectivamente devidos e os pagamentos entretanto já efectuados pelo Estado, através da DGT.

Outra das questões suscitadas pela DGT nas informações para a tutela, tendo inclusivamente, em 2001, apresentado um projecto de alteração legislativa ao Decreto-Lei n.º 130/2000, é a inexistência de validação, por uma entidade externa à BRISA, dos valores a pagar pelo Estado nas taxas de portagem, *“a exemplo do que já sucede com outras empresas que beneficiam de apoios financeiros do Estado, nomeadamente a SATA, TAP, OMNI e AIR-LUXOR”*. A Direcção-Geral faz notar que, no caso dos transportes aéreos, os pagamentos estão dependentes de confirmação, por parte da IGF da validade dos cálculos e, pelo contrário, relativamente à BRISA, a *“obtenção dos valores a pagar pelo Estado dependem de informação, com origem exclusiva na empresa, que esta Direcção-Geral não tem meios nem vocação para validar”*.

Assim, a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual, como também observou a DGT, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, deverá ser objecto de revisão o Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro, no sentido apontado pela DGT, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação.

5.2.3.4 – Concessão e pagamento de indemnizações compensatórias a empresas de transportes ferroviários, rodoviários, marítimos e fluviais

Conforme se referiu no ponto 5.2.1, não existe legislação ou contrato que estabeleça regras para a determinação do valor das indemnizações compensatórias a pagar às sete empresas: CP, REFER e Metropolitano de Lisboa (transportes ferroviários); Carris e STCP (transportes rodoviários); e TRANSTEJO e SOFLUSA (transportes marítimos e fluviais).

Assim, no que se refere ao processamento dos pagamentos, em 2003, a DGT limitou-se a pagar a importância atribuída a cada empresa pela RCM n.º 52/2003, de 3 de Abril, por duodécimos vencidos, após a empresa ter solicitado o pedido de pagamento.

No quadro seguinte evidenciam-se os montantes solicitados pelas empresas, para a preparação do OE/2003, e os montantes efectivamente atribuídos.



Quadro V.12 – Montantes solicitados e atribuídos às empresas de transportes

(em milhares de euros)

	Solicitado pela empresa	Atribuído	
		Valor	Em % do solicitado
Carris			
Dotações/Aumentos de capital	38 806	-	0,0
Subsídios/Indemnizações compensatórias	91 084	40 916,5	44,9
PIDDAC	2 500	36,2	1,4
Concessão de novas garantias	72 445	100 000,0	138,0
STCP			
Dotações/Aumentos de capital	48 190	-	0,0
Subsídios/Indemnizações compensatórias	32 785	12 376,2	37,7
PIDDAC	-	-	-
Concessão de novas garantias	(a) 80 975	-	0,0
Metropolitano de Lisboa			
Dotações/Aumentos de capital	50 000	-	0,0
Subsídios/Indemnizações compensatórias	10 000	20 277,2	202,8
PIDDAC	35 000	19 942,0	57,0
Concessão de novas garantias	350 000	80 000,0	22,9
CP-Caminhos de Ferro			
Dotações/Aumentos de capital	44 891	-	0,0
Subsídios/Indemnizações compensatórias	77 295	23 072,7	29,9
PIDDAC	37 400	17 492,6	46,8
Concessão de novas garantias	130 000	80 000,0	61,5
REFER			
Dotações/Aumentos de capital	287 332	-	0,0
Subsídios/Indemnizações compensatórias	80 833	34 961,4	43,3
PIDDAC	129 513	56 317,7	43,5
Concessão de novas garantias	100 000	-	0,0
TRANSTEJO e SOFLUSA			
Dotações/Aumentos de capital	18 589	-	0,0
Subsídios/Indemnizações compensatórias	13 000	4 029,4	31,0
PIDDAC	10 746	4 027,8	37,5
Concessão de novas garantias	-	-	-
Total dos aumentos de capital	487 808	-	0,0
Total das indemnizações compensatórias	304 997	135 633,4	44,5
Total PIDDAC	215 159	97 816,3	45,5
Total	1 007 964	233 449,7	23,2
Total de novas garantias do Estado	(b) 733 420	260 000,0	35,5

(a) Constituindo uma ilustração da substituição das fontes de financiamento, os STCP referem que o valor efectivamente solicitado para as novas garantias do Estado, a empréstimos a obter pela empresa, seria igual ao valor não atribuído a título de aumentos de capital e de indemnizações compensatórias, ou seja, no limite, o valor solicitado para estas fontes de financiamento.

(b) Não inclui o valor indicado pelos STCP para novas garantias, por se tratar de uma duplicação do valor solicitado de indemnizações compensatórias e aumentos de capital, conforme se explicita na nota anterior.

Conforme evidencia o quadro, também não existe uma relação directa entre os valores solicitados pelas empresas e os atribuídos. Para o conjunto das sete empresas, tendo sido solicitado um montante de €487.808 milhares a título de aumentos de capital, não foi concedida qualquer importância; relativamente às indemnizações compensatórias foi atribuído e pago 44,5% do valor solicitado, representando as verbas atribuídas através do PIDDAC uma percentagem semelhante (45,5%); assim, quanto a essas fontes de financiamento, foi atribuído 23,2% do montante solicitado pelas empresas. Quanto às garantias do Estado para financiamentos a obter por essas empresas, as concedidas representaram 35,5% do valor solicitado aquando da preparação do OE/2003.

Não foi possível esclarecer junto da DGT os critérios que presidiram à atribuição das referidas verbas e garantias do Estado a cada empresa, uma vez que aquela Direcção-Geral não intervém no processo decisório.

Para procurar esclarecer os critérios e a metodologia seguida pelas empresas relativamente aos valores solicitados foram realizadas reuniões com responsáveis de seis empresas (as referidas, excluindo os STCP), tendo-se verificado quer situações em que estão definidas regras internas para a determinação desses valores, com base em orçamentos previsionais, quer situações em que a empresa se limita a indicar um valor com base no que lhe foi atribuído no ano anterior, tendo abandonado outros processos de cálculo, face à constante insuficiência das indemnizações compensatórias efectivamente atribuídas para cobertura dos défices de exploração.

De salientar o efeito do sub-financiamento acumulado pelo Estado ao longo dos anos no endividamento das empresas, ascendendo já, no final de 2003, no caso da CP e da REFER, as suas responsabilidades por empréstimos contraídos a, respectivamente, €2,1 mil milhões e €2,6 mil milhões.

De acordo com as regras de contabilização aplicáveis, esses montantes não integram o stock da dívida pública e, além disso, os empréstimos que não beneficiaram de garantias do Estado não fazem parte da relação desse tipo de responsabilidades publicada na Conta.

Os elementos e esclarecimentos obtidos junto das referidas empresas torna mais evidente a necessidade de serem definidos com rigor os valores devidos das indemnizações compensatórias, bem como de outras fontes de financiamento do Orçamento do Estado, designadamente para investimentos, 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.

A DGT, na sua resposta, refere não ter comentários a formular. Por seu turno, o Ministro das Finanças e da Administração Pública, também ouvido, não se pronunciou.

5.3 – Apoios concedidos pelo Fundo de Fomento Cultural

5.3.1 – Enquadramento

O Fundo de Fomento Cultural (FFC) é uma pessoa colectiva de direito público, sob a tutela do Ministro da Cultura, dotado de autonomia administrativa e financeira, tendo como principal atribuição apoiar financeiramente actividades de carácter cultural. No ano em apreço integravam o seu Conselho Administrativo, o Secretário-Geral do Ministério da Cultura, que presidia, o Presidente do Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR), o Director do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), o Director do Instituto das Artes (IA)¹, o Director do Gabinete de Relações Internacionais (GRI), e um representante do Ministério das Finanças.

Compete à Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, através da Direcção de Serviços de Apoio ao Fundo de Fomento Cultural, o apoio técnico e administrativo ao Fundo.

¹ Após a fusão, em 2003, do Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) e do Instituto de Arte Contemporânea (IAC).



5.3.2 – Execução financeira

5.3.2.1 – Execução do orçamento privativo do FFC

As dotações e a execução das despesas e receitas do orçamento privativo do FFC, em 2003, constam do quadro da página seguinte. Conforme evidencia esse quadro, o pagamento das despesas identificáveis como apoios a fundo perdido ascendeu a €16.552.523, o que representou 99,3% do total das suas despesas (€16.674.716).

No total das receitas, que ascenderam a €18.167.857, além das verbas transferidas do orçamento dos serviços integrados do Ministério da Cultura (€2.173.432, o que representou 12,0% das receitas), destaca-se a importância das verbas provenientes da distribuição dos resultados de exploração do totoloto, que ascenderam a €9.481.972 (52,2% das receitas), bem como o “saldo orçamental transitado da gerência anterior”, que ascendeu a €6.363.035 (35,0% das receitas).

A integração e a utilização dos saldos da gerência anterior não constam dos orçamentos privativos iniciais dos serviços e fundos autónomos e, conseqüentemente, dos mapas anexos à Lei do Orçamento relativos às receitas e despesas daqueles organismos. Assim, a sua integração e utilização durante a execução orçamental poderá comprometer o cumprimento da regra do equilíbrio¹, quando, como é o caso do FFC em 2003, os saldos da gerência anterior passíveis de aplicação têm um grande peso no total das receitas.

De entre o saldo transitado da gerência anterior (€6.363.035), distingue-se o montante de €5.060.818, proveniente de mecenato e consignado à reabilitação de teatros, relativamente ao qual o FFC propôs a sua transição e integração no orçamento privativo de 2003, o que mereceu despachos de concordância do Ministro da Cultura e do Secretário de Estado do Orçamento, que também dispensou o Fundo do cumprimento da regra do equilíbrio. Relativamente ao remanescente do saldo orçamental (€1.302.217), proveniente de outras receitas próprias, não foi concedida essa dispensa².

¹ O art.º 22.º da LEO estabelece a seguinte regra do equilíbrio: “O orçamento de cada serviço ou fundo autónomo é elaborado, aprovado e executado por forma a apresentar saldo global nulo ou positivo”, não sendo consideradas para esse efeito “as receitas provenientes de activos e passivos financeiros, bem como o saldo da gerência anterior, nem as despesas relativas a activos e passivos financeiros”. O citado artigo prevê também que pode o “Ministro das Finanças, dispensar, em situações excepcionais, a aplicação da regra do equilíbrio (...)”, aos serviços e fundos autónomos

² Através de uma acção realizada junto de Delegações da DGO, abrangendo diversos serviços e fundos autónomos, concluiu-se que, geralmente, os seus pareceres e os despachos do Secretário de Estado do Orçamento condicionaram a integração e a utilização do saldo da gerência anterior dos SFA ao cumprimento da regra do equilíbrio, quer na transição dos saldos de 2001 para 2002 (apesar da aplicação da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, ter sido adiada para 2003, pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto), quer de 2002 para 2003.

Quadro V.13 – Execução do orçamento privativo do FFC

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Orçamento final	Pagamentos ou cobranças
1 - Despesas identificáveis como apoios	12 596 382	5 405 949	18 002 331	16 552 523
04.01.02 – Transf. Correntes/Sociedades não financeira/Privadas	625 000	781 378	1 406 378	1 312 716
04.07.01 – Transf. Correntes/Instituições sem Fins Lucrativos	9 826 489	-578 145	9 248 344	8 050 555
04.08.01 – Transf. Correntes/Famílias/Empresas nome Individual	31 157	-31 157	-	-
04.08.02 – Transf. Correntes/Famílias/Outras	1 449 880	120	1 450 000	1 392 279
05.01.03 – Subsídios/Sociedades não financeira/Privadas	663 856	-650 232	13 624	4 936
08.01.02 – Transf. de Capital/ Sociedades não financeira/Privadas	-	575 217	575 217	575 217
08.05.01 – Transf. de Capital/Administração Local/Continente	-	4 683 393	4 683 393	4 591 447
08.07.01 – Transf. de Capital/Instituições sem Fins Lucrativos	-	625 375	625 375	625 372
2 - Outras despesas	309 638	-134 625	175 013	122 193
01.00.00 – Despesas com o pessoal	4 096	605	4 701	4 523
02.00.00 – Aquisição de bens e serviços	44 850	96 917	141 767	95 149
04.03.05 – Transf. Correntes/Administração. Central/SFA	82 995	-76 995	6 000	-
09.06.01 – Activos financeiros/Emp. m. I. Prazos/Sociedades não financeiras-Privadas	177 697	-155 152	22 545	22 521
A - Total das despesas (1+2)	12 906 020	5 271 324	18 177 344	16 674 716
Financiamento pelo Orçamento do Estado (Divisão 01)	4 554 160	-2 380 728	2 173 432	2 167 431
Financiamento por outras receitas (Divisão 02)	8 351 860	7 652 052	16 003 912	14 507 285
B - Total das receitas	12 906 020	5 271 324	18 177 344	18 167 857
06.03.01 – Transf. Correntes/Administração Central/Estado (*)	4 554 160	-2 380 728	2 173 432	2 173 432
02.02.05 – Impostos Indirectos/Outros/Resultados de exploração de apostas mútuas (**)	8 200 000	1 281 972	9 481 972	9 481 972
05.02.00 – Rendimentos Propriedade/Juros-Sociedades não financeiras	2 000	-	2 000	-
05.03.01 – Rendimentos Propriedade/Juros-Administração Públicas/Estado	49 880	7 045	56 925	56 925
11.06.01 – Activos financeiros/Emp. m. I. Prazos/Sociedades não financeiras-Privadas	99 980	-	99 980	92 494
16.01.01 – Saldo da gerência anterior/Orçamental/Na posse do serviço	-	6 363 035	6 363 035	6 363 034

(*) Verbas inscritas no orçamento do Ministério da Cultura (despesa dos serviços integrados), no Cap. 02 – “Serviços de Apoio, Cooperação, Inspecção, Difusão da Cultura e Valorização do Património Cultural”, Divisão 24 – FFC, com a Cl. Ec. 04.03.05 – “Transferências correntes/Administração Central/SFA”.

(**) Parte consignada ao FFC dos resultados de exploração do totoloto (4,5% desses resultados, nos termos do Decreto-Lei n.º 317/2002, de 27 de Dezembro).

Fonte: Conta de gerência do FFC que consta da base de dados da DGO relativa à execução orçamental dos SFA e, o seu resumo, do Volume III da CGE/2003.

Segundo os valores da conta de gerência do FFC, que constam do quadro anterior, 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 €4.939.866, que se encontra dentro do valor integrado do saldo da gerência anterior (€5.060.818) relativamente ao qual foi concedida a dispensa do cumprimento da regra do equilíbrio.

Também quanto às alterações ao orçamento privativo destaca-se a diminuição, em €2.380.728 das verbas inscritas como “Transferências correntes para o FFC”, 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 casos, nos processos examinados, em que o Fundo surgia como mero pagador dos apoios financeiros concedidos por outros organismos do Ministério, após o esgotamento dos respectivos orçamentos.



Encargos do ano anterior pagos em 2003

No total da despesa paga em 2003 (€16.674.716), o montante de €1.372.935 (8,2%) refere-se a encargos transitados de 2002.

Neste ano, o art.º 3.º do Capítulo II (medidas de emergência com vista à consolidação orçamental) da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (altera a Lei do Orçamento do Estado para 2002), sem prejuízo do cumprimento da citada regra do equilíbrio estabelecida no art.º 22.º da LEO, veio fixar, “para 2002, um limite de crescimento da despesa de cada serviço e fundo autónomo de 2% da despesa executada em 2001”, exceptuando os estabelecimentos de saúde integrados no SNS e excluindo as despesas com remunerações certas e permanentes, as relativas a projectos inscritos no orçamento do PIDDAC co-financiados pela União Europeia, e as relativas a activos e passivos financeiros.

Em 18/12/2002, o FFC solicitou a isenção da aplicação do disposto no art.º 3.º da citada Lei, com fundamento, designadamente em que “...a maior parte dos compromissos do FFC têm como base obrigações legais, isto é, decorrentes da aplicação de Decretos-Leis e Despachos Normativos e bem assim contratuais, Acordos e Protocolos, em que o Ministério da Cultura é outorgante e que não poderiam de modo algum deixar de ser efectivamente pagos aos respectivos beneficiários, sob pena de se incorrer em incumprimento legal e/ou contratual e, conseqüentemente, de haver que, afinal, vir a suportar pagamentos indemnizatórios por esse mesmo incumprimento ...”. O pedido de isenção mereceu despacho de concordância do Ministro da Cultura, de 27/12/2002, tendo o Secretário de Estado do Orçamento, já em 8/01/2003, proferido despacho mencionando apenas que a situação era extemporânea.

Por não ter obtido despacho autorizador desses pagamentos, menciona o Fundo que “Como consequência, o FFC viu-se impossibilitado de dar cumprimento em 2002, à totalidade dos encargos assumidos, muito embora os mesmos tivessem cabimento na despesa de 2002”. A referida importância (€1.372.935) foi por isso paga apenas em Março de 2003¹.

Considerando que o controlo do crescimento da despesa deve ser feito a montante, na criação e assunção de encargos e não na altura do seu pagamento, devendo os encargos ser liquidados na data do seu vencimento, considera-se que a transição, para 2003, dos encargos vencidos e não pagos contraria o disposto no art.º 4.º (princípio da anualidade) da LEO. Contraria também o art.º 13.º (despesas obrigatórias) da mesma Lei, determinando que “No Orçamento do Estado² 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 suborçamentação da despesa de 2002, afectando o rigor e significado das contas públicas. Sem contestar os factos mencionados, o FFC, na sua resposta, não concorda com esta apreciação, eventualmente por reportar a questão da suborçamentação ao momento da elaboração do orçamento privativo inicial, sem considerar as suas alterações e execução, visto alegar apenas que “...esta situação foi consequência da [alteração da] Lei do Orçamento do Estado para 2002, publicada a 31 de Maio, data muito posterior à orçamentação das despesas para o mesmo ano, e também de algumas vicissitudes ...”.

¹ Refira-se que, não sendo possível determinar a existência de despesas com “projectos inscritos no orçamento do PIDDAC co-financiados pela UE”, mencionadas no art.º 3.º da Lei n.º 109-B/2002, excluindo as despesas do FFC com remunerações certas e permanente e activos financeiros, as despesas do Fundo ascenderam a €8.072.874, em 2001, e a €9.615.248, em 2003, ou seja, um crescimento de 19,1%. Se, adicionalmente, em 2002, tivesse sido pago o referido montante de €1.372.935, o crescimento da despesa paga teria sido de 36,1%.

² Aqui em sentido amplo, isto é, abrangendo os serviços integrados, os serviços e fundos autónomos e a Segurança Social.

Quanto à identificação dessas despesas na conta de gerência de 2003, de notar que não foi cumprido o disposto na Circular da DGO n.º 1299-A, de 18/2/2003 (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. O FFC, na sua resposta, menciona apenas ter informado os serviços competentes da DGO que, “...por razões técnicas contabilísticas e a nível da aplicação informática”, não lhe era possível proceder à classificação prevista naquela circular.

5.3.2.2 – Execução orçamental das dotações para apoios inscritas no orçamento do “Gabinete do Ministro da Cultura”

O âmbito da auditoria abrangia também o exame dos processos referentes a apoios concedidos por conta de dotações inscritas no orçamento do Gabinete do Ministro da Cultura (despesa dos serviços integrados) a beneficiários de apoios também concedidos pelo Fundo de Fomento Cultural. O quadro seguinte evidencia a execução orçamental das dotações para apoios financeiros, inscritas no orçamento de funcionamento e de “Investimentos do Plano” do “Gabinete do Ministro da Cultura”, tendo os pagamentos ascendido a €9.787.260, a três entidades beneficiárias.

Quadro V.14 – Apoios concedidos por conta do orçamento do “Gabinete do Ministro da Cultura”

(em euros)

Classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos efectuados
Cap. 01/Div. 01 – Gabinete Ministro da Cultura				
04.07.01 – Transf. Correntes/Instituições sem Fins Lucrativos				
A – Centro Cultural de Belém	(a) 8 000 000	-	8 000 000	8 000 000
B – Observatório das Actividades Culturais	(b) 222 913	-	222 913	222 913
C – Casa da Música Porto 2001	(c) 409 847	-	409 847	409 847
08.01.01 – Transf. de Capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas				
A – Casa da Música Porto 2001	(c) 500 000	-	500 000	500 000
Cap. 50/Div. 01 – Gab. Ministro da Cultura/Sudivi. 01 – SG – Fundação Centro Cultural de Belém				
04.01.02 - Transf. Correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas	(a) 62 000	-9 300	52 700	52 700
08.01.02 - Transf. de Capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas	(a) 708 000	-106 200	601 800	601 800
Total	9 902 760	-115 500	9 787 260	9 787 260

Obs: Os n.ºs 50 a 52 do art.º 5.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), autorizaram o Governo a transferir do Orçamento do Ministério da Cultura, respectivamente:

- (a) €8.770.000 para a Fundação Centro Cultural de Belém;
- (b) €222.913 para o Observatório das Actividades Culturais;
- (c) €909.847 para a Casa da Música/Porto 2001, S.A.

Conforme consta das notas do quadro anterior, através da Lei do Orçamento do Estado para 2003 ficou o Governo especificamente autorizado a transferir as importâncias que constavam do Orçamento (inicial) para o respectivo beneficiário.



De salientar que não foi cumprido o n.º 2 do art.º 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.º 50, são considerados como destinados a empresas privadas, que não são, dada a natureza daquela Fundação, e em contradição com a classificação 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.

5.3.3 – Resultados da verificação sobre a atribuição, pagamento e controlo dos apoios

5.3.3.1 – Processos examinados

Conforme foi já referido, os apoios a fundo perdido prestados pelo Fundo ascenderam a €16.552.523, tendo os relativos aos processos examinados totalizado €8.092.051, o que representa 48,9%. No quadro seguinte, caracteriza-se o universo e a amostra objecto de exame, por programa e subprograma, quanto ao número de beneficiários e montante de apoio:

Quadro V.15 – Processos examinados

(em euros)

	Universo		Amostra			
	N.º de beneficiários	Montante dos apoios	Beneficiários		Montante dos apoios	
			Em n.º	Em % do universo	Em valor	Em % do universo
A. Apoio a Inst. de relevante mérito cultural	n.d.	5 847 663	5	n.d.	4 418 049	75,6
A.1. Apoio a Fundações	5	4 418 049	5	100,0	4 418 049	100,0
A.2. Outras instituições	2	87 335	-	-	-	-
A.3. Particulares (a)	n.d.	1 342 279	-	n.d.	-	-
B. Apoio a actividades culturais	53	9 372 038	20	37,8	2 341 180	25,0
B.1. Teatro	9	406 651	9	100,0	406 651	100,0
B.2. Música e bailado	11	3 277 022	1	9,0	1 204 956	36,8
B.3. Livro e leitura	11	175 884	1	9,0	59 856	34,0
B.4. Artes plásticas	2	316 800	1	50,0	6 000	1,9
B.5. Actividades diversas	12	118 758	8	66,7	93 500	78,7
B.6. Equip. cultur. e outras formas de património	8	5 076 923	1	12,5	570 217	11,2
C. Despesas de anos anteriores	7	1 332 823	7	100,0	1 332 823	100,0
Total dos pagamentos efectuados	n.d.	16 552 523	33	n.d.	8 092 051	48,9

n.d. – não determinado.

(a) Apoios regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 415/82, de 7 de Outubro (possibilita a atribuição a artistas e autores de reconhecido mérito cultural de subsídios que ajudem a ultrapassar situações de pungente carência económica).

Esses processos foram seleccionados atendendo a: a) montante do apoio; b) tipo de apoio financeiro e suporte para a sua concessão, tendo sido seleccionada para verificação a maior parte dos apoios pontuais atribuídos, por despacho ministerial, a entidades privadas, por não serem regulamentados; c) pagamentos classificados em “Despesas de anos anteriores”, dada a sua relevância para a apreciação da execução orçamental do FFC.

Como foi já referido, constituiu também critério de selecção o pagamento de apoios, ao mesmo beneficiário, quer por conta do orçamento do Gabinete do Ministro da Cultura, quer por conta do orçamento privativo do FFC, situação que abrangeu apenas a Casa da Música/Porto 2001 S.A.

5.3.3.2 – Concessão de apoios financeiros a fundações

Conforme se evidencia no quadro seguinte, os apoios a fundações ascenderam a €5.459.134,78, o que representou 33% do total pago pelo FFC em 2003, destacando-se a importância referente à Fundação de Serralves (€4.873.928,86, da qual €970.206,00 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 FFC.

Quadro V.16 – Apoios financeiros a fundações

Fundação e programa	Importância (em euros)	Em % do total dos apoios	Diplomas/Protocolos/Despachos
Fundação de Serralves	4 873 982,86	29,4	Decreto-Lei n.º 240-A/89, de 27/07 (cria a Fundação de Serralves instituída pelo Estado e por diversas pessoas singulares e colectivas), alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 256/94, de 22/10, e 163/2001, de 22/05. Despacho Normativo n.º 613/94, de 19/07 (estabelece normas relativas à actualização do subsídio anual a que se refere o DL n.º 240-A/89. Protocolo referente à aquisição de obras de arte.
A.1. Apoio a fundações	3 903 776,86	23,6	
C – Despesas de anos anteriores	970 206,00	5,9	
Fundação Arpad Szènes/Vieira da Silva	449 880,00	2,7	Decreto-Lei n.º 149/90, de 10/05 (cria a Fundação Arpad Szènes/Vieira da Silva instituída pelo Estado, e por diversas pessoas singulares e colectivas) Protocolo
A.1. Apoio a Fundações	400 000,00	2,4	
C – Despesas de anos anteriores	49 880,00	0,3	
Fundação Casa de Mateus	55 880,00	0,3	Despacho Ministerial
A.1. Apoio a Fundações	49 880,00	0,3	
B.4. Artes plásticas	6 000,00	0,0	
Fundação Eça de Queiroz	19 591,92	0,1	Despacho Ministerial
A.1. Apoio a Fundações	19 591,92		
Fundação Luso Brasileira	44 800,00	0,3	Protocolo
A.1. Apoio a Fundações	44 800,00		
Fundação Universidade de Lisboa	15 000,00	0,1	Despacho Ministerial
C – Despesas de anos anteriores	15 000,00		
Total dos apoios a Fundações	5 459 134,78	33,0	
Total dos apoios pagos pelo FFC	16 552 523,22	100,0	

As Fundações beneficiárias, em 2003, são habitualmente apoiadas pelo Ministério da Cultura, através do FFC, embora só em relação a três das cinco Fundações esse apoio esteja expressamente previsto em diplomas legais e/ou protocolos celebrados com essas entidades. No caso de uma das fundações (Fundação da Casa de Mateus) foi manifesto o pagamento de apoios financeiros à mesma entidade através do FFC e de outros organismos do Ministério da Cultura, os então IPLB, IPAE e IAC. Tal situação deverá ser alterada concentrando as verbas num só organismo, evitando pagamentos pelo FFC, 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 FFC não procede, desde 2000, ao controlo da aplicação das verbas atribuídas às fundações, o que se considera inaceitável

Estas questões são retomadas no final do ponto seguinte, onde também foi inserida a resposta do FFC.



5.3.3.3 – Concessão de apoios pontuais

No quadro seguinte evidenciam-se os apoios considerados de carácter pontual, concedidos a entidades privadas, embora em vários casos, como nos referidos como destinados a actividades culturais anuais, se trate de beneficiários habitualmente apoiados pelo Ministério da Cultura através do FFC:

Quadro V.17 – Apoios pontuais

(em euros)

Beneficiários	Objectivo	Orçamento (total das despesas)	Apoio solicitado	Apoio concedido
B. Apoio a actividades culturais				
B.1. Teatro				406 650,59
Crínabel (*)	Actividades culturais anuais	33 600,00	-	14 488,00
CITEC-Centro Iniciação Teatral Esther Carvalho (**)	Aquisição de equipamento	136 832,00	125 000,00	100 000,00
Grupo de Campolide - Comp. Teatro Almada, CRL	Comparticipação no custo total do Ciclo Presença de Angola do Festival de Almada	21 000,00	21 000,00	10 500,00
Os Dias da Água (**)	Actividades pedagógicas e aquisição de equipamento	-	-	20 000,00
Grupo de Acção Teatral a Barraca, CRL (**)	Aquisição de equipamentos	77 872,59	77 872,79	77 872,59
Teatro do Noroeste (*)	Actividades de descentralização, de itinerância e acções pedagógicas	-	-	100 000,00
Teatro Extremo (*)	Participação no Festival de Artes para crianças e adolescentes a realizar na Índia.	21 000,00	21 000,00	21 000,00
Teatro Nacional o Bando	Encontro anual do projecto "Magic-Net" e acolhimento do grupo brasileiro "Companhia Dártes -Mato Grosso"	-	37 850,00	37 850,00
Teatro Artistas Unidos (**)	Co-Produção para o Festival Internacional de Teatro de Edimburgo	79 808,00	24 940,00	24 940,00
B.5. Actividades diversas				76 500,00
Centro Cultural Regional Santarém	Actividades culturais anuais	-	40 000,00	17 000,00
Associação Juvenil Cistus (*)	Iniciativa Tramagal Inter Cultural 2003	-	4 100,00	1 500,00
Centro Cultural Alto Minho	Actividades culturais anuais	-	22 500,00	15 000,00
Fundação Pedro Ruivo	Deslocação a Bruxelas de uma professora	1 000,00	1 000,00	1 000,00
Adriana Queirós	Aquisição de uma bancada telescópica	5 000,00	5 000,00	5 000,00
Associação Devir (**)	Aquisição de equipamentos e obras de beneficiação das suas instalações	51 050,00	51 050,00	25 000,00
Clube Desp. Escola Porto Cruz Machico	Visita cultural a Lisboa de jovens madeirenses desfavorecidos	-	500,00	500,00
Núcleo Desenvolvimento Cultural	Despesas com XII Bienal Internacional de Arte de Vila Nova de Cerveira	48 500,00	48 500,00	28 500,00
Total				483 150,59

Nota: Os apoios financeiros relativamente aos quais o IPAE deu parecer prévio, favorável, à sua concessão estão assinalados pelos símbolos (*) e (**), identificando o segundo símbolo os casos em que o Instituto refere não ter concedido o apoio financeiro por falta de dotação orçamental.

O pagamento de apoios aos projectos pontuais que constam do quadro anterior totaliza €483.151, representando apenas 2,9% do total pago pelo FFC que, como foi referido, ascendeu a €16.552.523.

O quadro evidencia também os casos em que o IPAE, além de dar parecer favorável à concessão do apoio financeiro, menciona também não poder prestar esse apoio por o seu orçamento não dispor dos necessários meios financeiros. Tratando-se de apoios que se enquadram na esfera de atribuições do IPAE, considera-se que, em nome da transparência, deveria ter sido reforçado o orçamento do Instituto (serviço integrado) através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em verbas transferidas do FFC para receita do Estado.

De salientar, contudo, a significativa alteração da situação que se verificava em 2000, ano em que os apoios financeiros foram pagos indistintamente pelo IPAE e pelo FFC, tendo o Tribunal recomendado¹ que os apoios atribuídos pelo Instituto fossem correctamente orçamentados e pagos por conta das suas dotações.

Para essa modificação terão contribuído as alterações orçamentais referidas no ponto 5.3.2.1 que, na despesa dos serviços integrados do Ministério da Cultura, reduziram em €2.380.728 as dotações destinadas a transferência de verbas para o FFC e reforçaram as dotações de outros organismos do Ministério da Cultura.

Relativamente aos critérios que foram utilizados para a determinação do apoio financeiro, que representou entre 36,5% e 100% do valor solicitado pelo respectivo beneficiário, o quadro evidencia diversos casos em que foi atribuído o solicitado pelo promotor e que, em vários casos, correspondia à totalidade dos custos orçamentados.

Nos restantes casos, não foi explicitado o critério utilizado para a determinação do apoio atribuído, em relação ao solicitado pelo promotor ou aos custos orçamentados, quando estes valores foram indicados pelos beneficiários; exceptua-se a importância atribuída à Crinabel-Cooperativa de Ensino Especial e Solidariedade Social, de valor igual ao atribuído em 2002 (€15.412,85), “deduzidos de 6%, percentagem equivalente à diminuição do Orçamento do Ministério”.

A inexistência de regulamentação para a concessão de apoios pontuais através do FFC 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 tem sido efectuado pelo Fundo.

Controlo pelo FFC da aplicação dos apoios

No ofício em que é comunicado ao beneficiário o pagamento do apoio financeiro, o FFC, geralmente, além do correspondente recibo solicita também a remessa da “documentação justificativa do apoio concedido”.

Em Novembro de 2004, quase um ano após a concessão e pagamento dos apoios financeiros, em 17 beneficiários, apenas 3 (17,6%) tinham remetido ao FFC 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 FFC, já referida, e que se verifica desde 2000, é inaceitável, pelo que se reitera a recomendação no sentido de os subsídios que têm sido atribuídos através do FFC 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 instituíam 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.

O FFC, na sua resposta, não concorda com as questões suscitadas e com a recomendação de os subsídios passarem a ser concedidos através de organismos especializados do Ministério da Cultura por, “...como resulta do seu diploma regulamentador ...o FFC tem também funções de apoio transversal a todas as áreas dos diversos ramos da Cultura. Assim, mesmo quando atribui subsídios pontuais em áreas que

¹ Cfr. ponto 5.2 do Parecer sobre a CGE/2000 (Volume II).



deveriam ser apoiadas por outros organismos do Ministério da Cultura, mas que por força de algumas condicionantes muitas delas financeiras estão impossibilitados de o fazer, o FFC está, também, nestas circunstâncias, a dar cumprimento às disposições legais regulamentadoras do seu objecto e funcionamento”.

Considerando as questões anteriormente suscitadas, designadamente o facto de os recursos financeiros recebidos pelo FFC poderem ser transferidos, por alteração orçamental, para os mencionados organismos especializados do Ministério da Cultura, que se encontrem impossibilitados de conceder os apoios financeiros em causa por força de “condicionantes financeiras”, reitera-se essa recomendação.

Menciona também o FFC, na sua resposta, que “...nessas situações o FFC quando recebe um pedido de apoio tem o particular cuidado e dever de pedir parecer ao organismo do Ministério da Cultura competente em razão da matéria que o emita de acordo e em conformidade com os critérios por si estabelecidos para a respectiva área”. Conforme se assinalou no quadro anterior esse parecer nem sempre foi emitido nos casos objecto de exame e, conforme também se referiu anteriormente, não foi explicitado o critério utilizado para a determinação do apoio atribuído, quer nos pareceres do IPAE, quer nos do Fundo.

Relativamente ao controlo da aplicação das verbas, o FFC, na sua resposta, refere: “...é certo que urge proceder-se a um controlo de aplicação dos subsídios pagos, através de mecanismos internos, uma vez que o recurso a auditores externos, como já foi experimentado, se revelou inoportuno em termos financeiros” e que recentemente, em Novembro do corrente ano, foi criada uma Comissão para o efeito.

5.3.3.4 – Casa da Música Porto 2001

À Casa da Música Porto 2001, S.A foi pago o total de €2.685.020 por conta dos orçamentos do “Gabinete do Ministro da Cultura” (€909.847) e do Fundo de Fomento Cultural (€1.775.173).

Relativamente às verbas pagas por conta do orçamento do “Gabinete do Ministro da Cultura”, as informações da Secretaria-Geral do Ministério da Cultura que propõem os pagamentos limitam-se a mencionar que o n.º 52 do art.º 5.º da Lei n.º 32-B/2002 (Lei do Orçamento do Estado para 2002) autoriza o Governo “a transferir do orçamento do Ministério da Cultura para a Casa da Música Porto 2001, S.A uma verba até ao montante de €909.847”. Não existe no processo objecto de exame elementos sobre a sua aplicação.

Quanto à verba paga através do FFC, uma parte (€1.204.956) destinou-se a “apoio financeiro à programação musical”, não existindo outros elementos relativos à sua aplicação. Relativamente ao montante remanescente (€570.217), destinado a obras de recuperação do Auditório Nacional Carlos Alberto, co-financiadas em 75% pelo FEDER através do Programa Operacional Cultura, é de notar que os pagamentos foram efectuados após os serviços deste Programa Operacional terem remetido ao Fundo cópias dos autos de medição e quadros das despesas elegíveis e não elegíveis já realizadas, que justificaram o pagamento da comparticipação prevista para o FFC, ou seja, excepcionalmente e através de outra entidade, existiu um efectivo controlo da aplicação das verbas pagas pelo Fundo.

5.3.4 – Publicitação dos apoios

Examinadas as listagens publicadas no Diário da República, com a discriminação dos apoios pagos pelo FFC, verificou-se que, relativamente aos processos analisados, foi dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).

5.4 – Benefícios fiscais

5.4.1 – Enquadramento

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

Visando avaliar o sistema de controlo instituído na DGCI relativamente a algumas modalidades de benefícios, foi levada a cabo nova auditoria, desta vez direccionada às que assumem maior expressão quantitativa em termos da despesa fiscal em IRS, ou seja, os benefícios previstos nos artigos 18.º e 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), relativos às contas poupança-habituação (CPH) e aos planos poupança-reforma (PPR), poupança-educação (PPE) e poupança-reforma/educação (PPR/E).

Tendo em conta que em anteriores pareceres sobre as CGE o Tribunal tinha formulado recomendações quanto a estas matérias, procurou-se também avaliar o grau de acolhimento das mesmas.

5.4.2 – Quantificação da despesa fiscal

À semelhança do ano transacto, foram apresentados na CGE de 2003 os valores das receitas tributárias cessantes do último triénio, bem como a análise da evolução registada.

Neste capítulo, o Tribunal teve em conta, para além dos valores considerados definitivos publicados na CGE, as previsões e estimativas referentes a 2003 constantes das propostas de leis dos OE para 2003 e 2004, bem como dados fornecidos pela DGCI e DGAIEC na sequência de solicitações efectuadas junto destas entidades.

No quadro seguinte apresentam-se os totais da despesa fiscal dos principais impostos para que foi possível obter informação – imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP), imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e imposto automóvel (IA).

Quadro V.18 – Despesa fiscal total

(em milhões de euros)

Designação	OE/03	OE/04	DGCI DGAIEC	CGE/2003					
	2003	2003	2003	2002		2003		Variação 2003/02	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	511,5	518,6	357,1	484,4	43,7	518,6	50,9	34,2	7,1
IRC	772,8	190,0	1.608,0	279,0	25,1	190,0	18,6	-89,0	-31,9
ISP	175,1	182,4	158,9	190,3	17,2	158,9	15,6	-31,4	-16,5
IVA	76,6	82,0	74,7	72,8	6,6	82,0	8,0	9,2	12,6
IA	91,5	68,1	69,8	83,1	7,5	69,8	6,8	-13,3	-16,0
Total	1.627,5	1.041,1	2.268,5	1.109,6	100,0	1.019,3	100,0	-90,3	-8,1



Como se observa, de acordo com a CGE, a despesa fiscal dos cinco referidos impostos ascendeu a €1.019,3 milhões, o que representou um decréscimo de €90,3 milhões (-8,1%) relativamente ao ano anterior, devido sobretudo à diminuição registada em IRC e, em menor grau, em ISP e IA, que superaram os aumentos da despesa fiscal em IRS e IVA.

Relativamente à comparação dos valores da CGE com os das previsões do OE/2003, verifica-se que o maior desfasamento ocorre no IRC, o que resulta principalmente do facto da CGE não contemplar a despesa fiscal das isenções temporárias (€600 milhões, de acordo com as previsões do OE/2003).

Sobre esta questão a Direcção-Geral do Orçamento referiu no exercício do contraditório que:

“O facto de a “CGE não contemplar a despesa fiscal das isenções temporárias” do IRC deve-se ao facto de a mesma não ter sido indicada no ofício de resposta da DGCI ...”

Compreendendo as dificuldades com que a DGO se defronta, o Tribunal não pode no entanto, deixar de reiterar o entendimento expresso em anteriores Pareceres sobre a CGE de que toda a despesa fiscal, devidamente quantificada, deve constar da respectiva Conta e que, competindo à DGO a elaboração da CGE, àquela deverão ser prestadas, em tempo oportuno, todas as informações relevantes para o efeito.

Refira-se que, salvo no que respeita ao ISP e IA, as estimativas da despesa fiscal para 2003 apresentadas no relatório do OE/2004 são coincidentes com os valores da CGE.

Assinale-se que conforme adiante se evidencia, os valores patenteados na CGE em relação ao IRS, IRC e IVA, correspondem aos das estimativas insertas nos relatório do Orçamento do Estado para 2004 e não aos considerados definitivos enviados directamente pela DGCI ao Tribunal. Relativamente a esta questão o Tribunal de Contas continua a recomendar que, no processo de elaboração da CGE, sejam obtidos, junto das entidades responsáveis, os elementos informativos mais actualizados da despesa fiscal, levando à Conta informação definitiva da execução e não valores estimados.

Sobre esta matéria a DGO esclareceu que:

“... seguiu o princípio da prudência ao solicitar a referida informação às entidades responsáveis; ...”

“... na parte das receitas administradas pela DGAIEC, dado a sua resposta ter sido bastante célere ..., para além da natural coincidência dos dados, salienta-se que este facto permitiu à DGO o envio à DGAIEC de uma proposta dos textos do relatório da CGE/2003 relativos às receitas por si administradas, para indicação de correcções e/ou melhorias, facto que, aliás, a DGAIEC efectuou;”

Face ao referido, o Tribunal recomenda que a DGCI remeta tempestivamente à DGO os valores considerados definitivos da despesa fiscal.

Também em sede de contraditório a DGAIEC referiu que:

“... esta Direcção-Geral nada tem a comentar, uma vez que os números da despesa fiscal bem como as respectivas justificações estão em consonância com o entendimento da DGAIEC sobre a matéria.”

A DGCI, igualmente instada a pronunciar-se sobre este ponto, não apresentou quaisquer comentários.

5.4.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Designação	OE/03	OE/04	DGCI	CGE/03					
	2003	2003	2003	2002		2003		Variação 2003/02	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas, NATO e Outros	6,2	0,9	X	1,7	0,4	0,9	0,2	-0,8	-47,1
Rendimentos de desportistas	15,1	12,2	X	11,4	2,4	12,2	2,4	0,8	7,0
Deficientes	118,0	132,3	X	111,8	23,1	132,3	25,5	20,5	18,3
Propriedade intelectual	5,8	5,2	X	4,7	1,0	5,2	1,0	0,5	10,6
Planos poupança-reforma (PPR)	146,1	153,2	152,0	146,6	30,3	153,2	29,5	6,6	4,5
Contas poupança-habitação (CPH)	151,3	148,2	141,2	142,9	29,5	148,2	28,6	5,3	3,7
Ofertas públicas de venda (OPV)	5,0	0,1	0,1	4,1	0,8	0,1	0,0	-4,0	-97,6
Habitação sem recurso ao crédito	0,9	X	X	1,2	0,2	X	X	-1,2	-100,0
Rendas senhorios	7,1	X	X	4,8	1,0	X	X	-4,8	-100,0
Donativos	12,3	16,3	13,5	13,9	2,9	16,3	3,1	2,4	17,3
Planos de poupança acções (PPA)	3,9	3,3	2,6	4,4	0,9	3,3	0,6	-1,1	-25,0
Aquisição de equipamento informático	16,6	20,7	21,5	15,6	3,2	20,7	4,0	5,1	32,7
Energias renováveis	5,7	7,1	6,8	5,4	1,1	7,1	1,4	1,7	31,5
Despesas de aconselhamento jurídico	1,3	1,6	1,7	1,3	0,3	1,6	0,3	0,3	23,1
Prémios de seguros de saúde	16,2	17,5	17,7	14,5	3,0	17,5	3,4	3,0	20,7
Total	511,5	518,6	357,1	484,4	100,0	518,6	100,0	34,3	7,1

X Dado não disponível

De acordo com CGE a despesa fiscal em IRS atingiu em 2003 o montante de €518,6 milhões, o que representa um acréscimo de €34,3 milhões (7,1%) relativamente ao valor apurado para 2002 – porém, dado que para 2003 não foram apresentados os valores das rubricas “Habitação sem recurso ao crédito” e “Rendas senhorios”, presumindo-se serem esses valores nulos o crescimento efectivo será o mesmo do inscrito na CGE.

Sobre esta questão referiu a DGO no exercício do contraditório que:

“... também a DGO presume que os mesmos sejam nulos (de futuro poderemos indagar as entidades da, possível, existência de outra(s) causa(s), como, por exemplo, não existirem dados disponíveis);”

O Tribunal considera que, de futuro, deverá efectivamente ser esse o procedimento da DGO.

Tal como nos últimos anos, as rubricas com maior peso continuaram a ser as relativas a PPR, CPH e Deficientes, as quais no seu conjunto representaram mais de 80% da despesa fiscal. Saliente-se que embora as duas primeiras tenham continuado a ter pesos superiores, a rubrica “Deficientes” foi a que registou o crescimento mais acentuado tanto em termos relativos como absolutos.

Relativamente às restantes rubricas da despesa fiscal, embora algumas apresentem variações percentuais acentuadas não assumem todavia grande expressão em termos de valores absolutos, com excepção da referente a “Aquisição de equipamento informático” que registou um crescimento de €5,1 milhões (32,7%).

Quanto aos valores facultados pela DGCI ao Tribunal em Julho de 2004, portanto, posteriormente à data de encerramento da CGE, verifica-se que não são coincidentes com os constantes da Conta, tendo sido informado que “até ao momento não foram disponibilizados pela DGITA os elementos que nos permitem quantificar a despesa fiscal associada às Missões diplomáticas, NATO e Outros (art.º 42.º e 43.º EBF), rendimentos de desportistas, de deficientes e propriedade intelectual...”. Deste modo, o Tribunal considera que os valores constantes da CGE não podem ser considerados definitivos.



Sobre este assunto, a DGO informou:

“... para a CGE/2004 solicitaremos às entidades responsáveis, para além do que tem sido habitual, a indicação da natureza definitiva, ou não, das rubricas de cada imposto.”

Conforme se pode também observar pelo quadro supra, os valores publicados na CGE de 2003 são coincidentes com as estimativas apresentadas para aquele ano no OE/2004.

Em termos comparativos com as previsões insertas no relatório do OE/2003, é de destacar que em tais previsões se terá subestimado o valor da despesa fiscal das rubricas “Deficientes” e “PPR”, enquanto relativamente à das CPH ocorreu o inverso.

5.4.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Designação	OE/03	OE/04	DGCI	CGE/03					
	2003	2003	2003	2002		2003		Variação 2003/02	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	73,6	30,0	58,0	39,0	14,0	30,0	15,8	-9,0	-23,1
Deduções ao lucro tributável	0,0	4,0	2,0	4,0	1,4	4,0	2,1	0,0	0,0
Deduções à colecta	26,6	100,0	105,0	131,0	47,0	100,0	52,6	-31,0	-23,7
Reduções de taxa	61,2	36,0	45,0	62,0	22,2	36,0	18,9	-26,0	-41,9
Isenções definitivas e/ou não sujeição	11,4	20,0	38,0	43,0	15,4	20,0	10,5	-23,0	-53,5
Isenções temporárias	600,0	X	1360,0	X	X	X	X	X	X
Total	772,8	190,0	1608,0	279,0	100,0	190,0	100,0	-89,0	-31,9

X Dado não disponível

Segundo a CGE, o total da despesa fiscal em IRC atingiu no ano em apreço o valor de €190,0 milhões, o que representa uma quebra de 31,9% relativamente a 2002. Assinale-se porém que, tal como atrás referido em relação ao IRS, se afigura que aqueles valores não podem ser considerados definitivos, porquanto, sendo coincidentes com os das estimativas insertas no relatório do OE/2004, divergem substancialmente dos fornecidos pela DGCI aos serviços do Tribunal em data posterior à do encerramento da CGE.

Em termos da comparação dos valores publicados na CGE com os das previsões apresentadas no OE/2003, observam-se diferenças consideráveis em praticamente todas as rubricas, sendo embora de destacar a das “Isenções temporárias” pelo facto de na CGE não ser apresentado qualquer valor enquanto a previsão do OE/2003 apontava para um despesa fiscal na ordem dos €600 milhões. Refira-se que, segundo informação da DGCI, prestada em Julho de 2004, a despesa fiscal daquela rubrica, em larga medida associada à Zona Franca da Madeira, situou-se em €1.360 milhões em 2003, o que representa um acréscimo de 16% relativamente ao valor do ano anterior (€1.172 milhões).

Instada a pronunciar-se no exercício do contraditório, a DGO esclareceu que:

“Relativamente às observações efectuadas sobre os benefícios fiscais do IRC ... destacando-se que a DGCI não nos indicou qualquer valor a título de “Isenções temporárias”; tendo a DGO contemplado no texto as considerações que constam do relatório do OE/2004, e, sendo inegável que o recente relatório do OE/2005 (datado de Outubro de 2004) nos apresenta bastante mais despesa fiscal de IRC (270,0 milhões de

euros, contra os 190,0 da CGE/2003), constata-se que também este último não inclui as referidas “Isenções temporárias”;

O Tribunal de Contas remete para as observações já formuladas relativamente a esta questão no presente Parecer.

5.4.2.3 – Imposto sobre os produtos petrolíferos

Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros)

Designação	OE/03	OE/04	DGAIEC	CGE/03					
	2003	2003	2003	2002		2003		Variação 2003/02	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	67,5	57,4	56,8	57,2	30,1	56,8	35,7	-0,4	-0,7
Pesca costeira	22,0	19,0	19,6	20,4	10,7	19,6	12,3	-0,8	-3,9
Navegação costeira	8,0	6,9	7,4	8,0	4,2	7,4	4,7	-0,6	-7,5
Produção de energia	43,5	53,0	16,7	61,3	32,2	16,7	10,5	-44,6	-72,8
Org.internacionais	0,7	0,8	0,9	0,7	0,4	0,9	0,6	0,2	28,6
Caminhos de ferros	10,5	9,0	11,1	11,0	5,8	11,1	7,0	0,1	0,9
Outros / Motores fixos	22,9	36,3	46,4	31,7	16,7	46,4	29,2	14,7	46,4
Total	175,1	182,4	158,9	190,3	100,0	158,9	100,0	-31,4	-16,5

Verifica-se que a despesa fiscal em ISP, situando-se em €158,9 milhões, segundo a CGE, registou uma descida considerável relativamente ao ano anterior, em que tinha atingido €190,3 milhões (-16,5%) – assim, ainda que as previsões e estimativas apresentadas nos relatórios dos OE para 2003 e 2004 já perspectivassem alguma quebra, esta foi mais acentuada do que então se admitia.

Assinale-se que, contrariamente ao que se observou em relação ao IRS e IRC, os valores da despesa fiscal de ISP apresentados na CGE coincidem com os fornecidos directamente ao Tribunal pela DGAIEC.

Como se observa, foi na rubrica “Produção de energia” que se registou a maior descida (€-44,6 milhões, o que representa -72,8%). De acordo com a justificação apresentada na CGE e pela DGAIEC, tal descida “... resulta, não só de um decréscimo das quantidades totais de fuelóleo consumidas, mas acima de tudo resulta de uma alteração da estrutura dos consumos. Efectivamente, nos anos anteriores verificava-se um forte consumo do fuelóleo com taxa mais elevada (mais poluente), enquanto que em 2003 por obrigação legal, consumiu-se muito mais fuelóleo com teor de enxofre inferior a 1%, cuja taxa é menos de metade da do restante fuelóleo”.

A rubrica “Outros/Motores fixos” foi a que registou maior crescimento, tanto em termos absolutos (€14,7 milhões) como relativos (46,4%), o que é justificado por “forte aumento do consumo de gasóleo para aquecimento”.



5.4.2.4 – Imposto sobre o valor acrescentado

Quadro V.22 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Designação	OE/03	OE/04	DGCI	CGE/03					
	2003	2003	2003	2002		2003		Variação 2003/02	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas e consulares	5,6	7,0	7,1	6,3	8,7	7,0	8,5	0,7	11,1
Igreja Católica	10,2	8,0	11,1	7,3	10,0	8,0	9,8	0,7	9,6
IPSS	33,4	40,0	31,7	36,4	50,0	40,0	48,8	3,6	9,9
Forças Armadas e Serv. Segurança	24,6	22,0	22,0	20,0	27,5	22,0	26,8	2,0	10,0
Associações e Corp. de Bombeiros	2,8	3,0	1,8	2,3	3,2	3,0	3,7	0,7	30,4
Partidos políticos e camp. eleitorais	0,0	2,0	0,9	0,5	0,7	2,0	2,4	1,5	300,0
Total	76,6	82,0	74,7	72,8	100,0	82,0	100,0	9,2	12,6

Segundo os valores publicados na CGE, a despesa fiscal neste imposto situou-se em 2003 em €82,0 milhões, registando um crescimento de 12,6% relativamente ao ano anterior.

Porém, de acordo com os elementos recolhidos junto da DGCI em Fevereiro de 2004 e confirmados em Julho do mesmo ano, concluiu-se que aqueles valores correspondem aos das estimativas elaboradas para efeitos do relatório do OE/2004 e não aos valores da execução orçamental. Com efeito, o valor definitivo do total da despesa fiscal de IVA, apurado por aquela Direcção-Geral, foi de €74,7 milhões.

Assinale-se que nem os valores da CGE nem os fornecidos pela DGCI incluem a despesa fiscal em IVA resultante das isenções concedidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 103-A/90, de 22 de Março, e do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA (transmissões de triciclos, cadeiras de rodas e automóveis para uso próprio de deficientes) que, de acordo com a DGAIEC, ascenderam a €6,1 milhões (-29,9% do que no ano anterior).

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, referiu a DGO o seguinte:

“... pensamos que as justificações para as divergências indicadas deverão ser obtidas, mais uma vez, junto da DGCI; quanto à parte administrada pela DGAIEC (IVA aduaneiro) de facto a DGO, não tendo sequer enviado o quadro discriminativo das várias rubricas do IVA, não solicitou qualquer esclarecimento à DGAIEC, facto que procuraremos colmatar já na CGE/2004;”

No que respeita às maiores diferenças entre os valores apresentados na CGE e os fornecidos pela DGCI ao Tribunal, saliente-se que a despesa fiscal com as IPSS veio a revelar-se bastante inferior ao patenteado na CGE (31,7 e não €40 milhões) e ao registado em 2002, enquanto a da Igreja Católica foi substancialmente superior ao indicado (11,1 e não €8,0 milhões). Como explicação para as diferenças verificadas entre os valores previstos e efectivos, a DGCI assinala o maior ou menor volume de construções e reparações de edifícios efectuadas em 2003 pelas referidas instituições.

5.4.2.5 – Imposto automóvel

Quadro V.23 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de euros)

Designação	OE/03	OE/04	DGAIEC	CGE/03					
	2003	2003	2003	2002		2003		Variação 2003/02	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Corpo diplomático – C. Viena	0,6	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	1,1	0,1	14,3
Diplomatas portugueses	0,9	0,6	1,3	1,2	1,4	1,3	1,9	0,1	8,3
Deficientes	12,5	8,8	8,8	10,8	13,0	8,8	12,6	-2,0	-18,5
Emigrantes terceiros países	20,8	15,9	15,5	17,7	21,3	15,5	22,2	-2,2	-12,4
Táxis	9,8	8,3	8,0	8,3	10,0	8,0	11,5	-0,3	-3,6
Instituições Utilidade Pública	3,1	2,2	2,3	2,7	3,2	2,3	3,3	-0,4	-14,8
Transf. resid. União Europeia	29,1	21,9	22,2	24,8	29,8	22,2	31,8	-2,6	-10,5
Automóveis antigos	1,0	1,7	2,8	1,0	1,2	2,8	4,0	1,8	180,0
Deficientes Forças Armadas	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	0,8	1,1	0,0	0,0
Abates	9,0	3,5	3,2	5,1	6,1	3,2	4,6	-1,9	-37,3
Uso profissional	0,0	0,0	0,0	6,5	7,8	0,0	0,0	-6,5	-100,0
Outras	3,8	3,4	4,2	3,5	4,2	4,1	5,9	0,6	17,1
Total	91,5	68,1	69,8	83,1	100,0	69,8	100,0	-13,3	-16,0

Observa-se que a despesa fiscal deste imposto manteve a tendência de descida já verificada no ano anterior, situando-se em €69,8 milhões em 2003, o que representa uma redução de 16,0%.

Para além da rubrica “Uso profissional”, cuja quebra foi devida à eliminação deste benefício pela Lei do OE para 2002, as maiores diminuições ocorreram nas “Transferências de residência na União Europeia” e “Emigrantes de terceiros países” em resultado, segundo a CGE e a DGAIEC, do “... *abrandamento das correntes migratórias de regresso, em parte devido à própria crise económica que dificulta o acolhimento em termos de emprego e integração social*”. Também, as rubricas “Deficientes” e “Abates” registaram decréscimos consideráveis, no primeiro caso, devido a uma menor procura de veículos por deficientes, igualmente reflexo da crise económica e, no segundo, como resultado do fraco dinamismo do mercado e da burocracia associada à concessão do benefício.

No que concerne às previsões insertas no OE/2003, constata-se que os maiores desfasamentos face aos valores efectivos ocorreram também nas rubricas referidas.

Quanto aos valores fornecidos directamente pela DGAIEC ao Tribunal, os mesmos correspondem aos publicados na CGE.



5.4.2.6 – Outros impostos

É de registar o facto de a CGE, pela primeira vez, apresentar a despesa fiscal relativa ao imposto sobre os tabacos (IT) e ao imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA), cujos valores são os seguintes:

Quadro V.24 – Despesa fiscal em IT e IABA

(em milhões de euros)

Designação	IT		IABA	
	DGAIEC	CGE	DGAIEC	CGE
Corpo Diplomático	0,4	0,4	0,06	0,06
Forças NATO	0,5	0,5	0,05	0,05
Aguardentes produzidas por pequenas destilarias para autoconsumo	-	-	0,40	0,40
Total	0,9	0,9	0,50	0,50

Relativamente a alguns impostos que a DGCI administra, nomeadamente o do selo, embora considerando compreensíveis os constrangimentos aduzidos por aquela entidade para o não apuramento da despesa fiscal respectiva, o Tribunal mantém o entendimento e recomenda que sejam envidados esforços no sentido de a CGE evidenciar toda a despesa fiscal efectiva.

5.4.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

No quadro seguinte apresenta-se a evolução da despesa fiscal dos cinco principais impostos no último triénio. Em termos meramente indicativos, relacionam-se num segundo quadro aqueles valores com os da receita líquida dos impostos respectivos, evidenciando o seu peso relativo.

Quadro V.25 – Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de euros)				Variações percentuais			
	2000	2001	2002	2003	2001/00	2002/01	2003/02	Média
Despesa fiscal								
IRS	405,4	464,4	484,4	518,6	14,6	4,3	7,1	8,6
IRC	173,0	199,0	279,0	190,0	15,0	40,2	-31,9	3,2
ISP	157,0	155,2	190,3	158,9	-1,1	22,6	-16,5	0,4
IVA	66,3	66,9	72,8	82,0	0,9	8,8	12,6	7,3
IA	76,5	119,5	83,1	69,8	56,2	-30,5	-16,0	-3,0
Total	878,2	1.005,0	1.109,6	1.019,3	14,4	10,4	-8,1	5,1
Receita fiscal								
IRS	6.739,5	7.163,5	7.258,4	7.379,4	6,3	1,3	1,7	3,1
IRC	4.469,7	4.077,0	4.430,8	3.768,1	-8,8	8,7	-15,0	-5,5
ISP	2.114,5	2.145,9	2.745,4	2.946,4	1,5	27,9	7,3	11,7
IVA	8.672,8	8.966,0	9.956,6	10.562,0	3,4	11,0	6,1	6,8
IA	1.205,0	1.193,2	1.150,4	985,1	-1,0	-3,6	-14,4	-6,5
Total	23.201,5	23.545,6	25.541,6	25.641,1	1,5	8,5	0,4	3,4

Fontes: CGE de 2002 e 2003.

Como se verifica, no período considerado a despesa fiscal dos cinco referidos impostos apresenta uma taxa média de crescimento nominal de 5,1%, resultante de aumentos bastante elevados no IRS (8,6%) e IVA (7,3%), mais moderados no IRC (3,2%) e ISP (0,4%) e do IA, apesar de um crescimento acentuado em 2001, registar uma taxa negativa.

Em termos comparativos verifica-se que a receita líquida dos mesmos impostos registou um crescimento de 3,4% na média do triénio, bastante inferior ao da despesa.

Quadro V.26 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

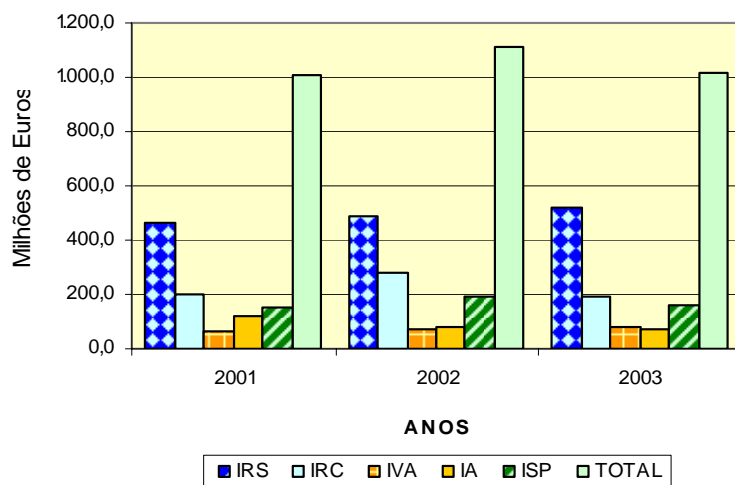
(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	Média
IRS	6,5	6,7	7,0	6,7
IRC	4,9	6,3	5,0	5,4
ISP	7,2	6,9	5,4	6,5
IVA	0,7	0,7	0,8	0,8
IA	10,0	7,2	7,1	8,1

Observa-se que, na média do triénio, é no IA que a despesa fiscal assume maior peso relativamente à receita líquida do imposto (8,1%), enquanto no IVA se verifica o valor mais baixo (0,8%), o mesmo sucedendo em relação a cada um dos anos considerados.

Com base nos valores publicados na CGE, elaborou-se o gráfico seguinte que mostra a evolução da despesa fiscal no último triénio.

Gráfico V.2 – Evolução da despesa fiscal



5.4.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

À semelhança dos anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação e legislação em vigor, em especial o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

No Anexo I do Volume III do presente Parecer são enumerados os seguintes actos administrativos e os respectivos diários da república de 2003 onde os mesmos se encontram publicados:

- ◆ Art.º 10.º, n.º 2 do Código do IRC – Isenções a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 104 actos;



- ◆ Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do mecenato: 140 actos;
- ◆ Art.º 39.º do EBF – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 5 actos.

5.4.4 – Benefícios fiscais das contas poupança-habitação e dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação

Tendo presente os resultados de anteriores auditorias, o Tribunal continuou a apreciar o sistema de controlo instituído na DGCI relativamente aos benefícios previstos nos artigos 18.º e 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Assim, foi realizada nova auditoria tendo por objectivos conhecer a evolução registada desde as últimas acções do Tribunal, bem como as tarefas em curso na referida Direcção-Geral, concernentes à constituição de bases de dados e à concepção e implementação de aplicações informáticas para o cruzamento de informação.

A auditoria visou ainda avaliar o grau de acolhimento de recomendações do Tribunal sobre aquelas matérias, expressas em anteriores relatórios de auditoria e nos últimos pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

5.4.4.1 – Enquadramento normativo

O regime jurídico dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (CPH) encontra-se contido no art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, revisto pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e no Decreto-Lei n.º 27/2001 de 3 de Fevereiro, e o dos planos de poupança-reforma (PPR), poupança-educação (PPE) e poupança-reforma/educação (PPR/E), no art.º 21.º do EBF e no Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho.

Com vista a regulamentar algumas disposições dos citados diplomas, foi publicada a Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, que aprovou os modelos 15 e 32, destinados ao cumprimento das obrigações declarativas, por transmissão electrónica, pelas instituições depositárias de CPH e entidades gestoras de PPR, PPE e PPR/E, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2003.

No que concerne às CPH, os sujeitos passivos podiam, no exercício de 2003, usufruir dos seguintes benefícios:

- ◆ dedução à colecta de IRS de 25% das entregas feitas em cada ano para depósito em CPH, com o limite anualmente fixado, em regra, pela Lei do OE;¹
- ◆ isenção do imposto sobre as sucessões e doações, relativamente às transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos ou dos adoptados, no caso de adopção plena, do saldo das CPH;
- ◆ redução para metade dos encargos dos actos notariais e do registo predial respeitantes à aquisição ou construção de habitação própria permanente, beneficiando também a prática de tais actos de um regime de prioridade ou urgência gratuita;

¹ O limite para 2003 foi fixado em €575,57 pela Lei n.º32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do OE/2003).

- ◆ acesso facilitado à concessão de empréstimo para fins de aquisição, construção ou beneficiação de habitação própria permanente.

Assinale-se que a mobilização do saldo das CPH tem de respeitar o prazo contratual mínimo de um ano de imobilização e destinar-se a uma das seguintes finalidades:

- ◆ aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de prédio ou fracções de prédio para habitação própria e permanente ou para arrendamento;
- ◆ realização de entregas a cooperativas de habitação e construção para aquisição quer de terrenos destinados a construção, quer de fogos destinados a habitação própria e permanente;
- ◆ amortizações de empréstimos contraídos e destinados aos fins referidos anteriormente.

Com vista ao controlo da utilização dos benefícios fiscais associados àquelas contas, a legislação constitui para os sujeitos passivos beneficiários a obrigação de conservarem na sua posse os documentos comprovativos das entregas e da utilização dos saldos das contas, bem como de apresentarem junto das instituições depositárias (ID), no prazo de 60 dias, os comprovativos dos pagamentos efectuados.

Quanto às ID, de acordo com a mesma legislação, encontram-se obrigadas a comunicar anualmente à DGCI, até ao último dia útil do mês de Junho, a relação de todas as CPH constituídas e entregas subsequentes, bem como de todas as mobilizações de saldos.

Relativamente aos planos de poupança, os benefícios fiscais associados são, nos termos do art.º 21.º do EBF, os seguintes:

- ◆ dedução à colecta de IRS de 25% dos valores aplicados, no respectivo ano, em planos individuais de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação, com o limite máximo do menor dos seguintes valores: 5% do rendimento total englobado e €661,41¹ por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, desde que, excepto em caso de morte do subscritor, não haja lugar a reembolso do montante em causa no prazo mínimo de cinco anos a contar da data dessas entregas;
- ◆ isenção de IRC dos rendimentos dos fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação, que se constituam e operem nos termos da legislação nacional.

Quanto ao reembolso dos valores aplicados em PPR, PPE e PPR/E, o Decreto-Lei n.º 158/2002 estabelece que pode ser efectuado, sem perda do benefício fiscal, nos seguintes casos:

- ◆ reforma por velhice ou a partir dos 60 anos de idade do participante;²
- ◆ desemprego de longa duração do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar;
- ◆ incapacidade permanente para o trabalho do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar;

¹ Valor fixado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (OE/2003).

² Não aplicável aos reembolsos dos PPE.



- ◆ doença grave do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar;
- ◆ frequência ou ingresso do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar em curso do ensino profissional ou do ensino superior, quando geradoras de despesas no ano respectivo.¹

Para além da verificação de uma das condições acima mencionadas, o reembolso só poderá ser efectuado quanto a entregas relativamente às quais já tenham decorrido pelo menos cinco anos após as respectivas datas de aplicação pelo participante. Porém, a lei prevê a possibilidade do participante poder exigir o reembolso da totalidade do valor aplicado em plano de poupança, desde que o montante das entregas efectuadas na primeira vigência do contrato represente, pelo menos, 35% do total das entregas.

Com vista ao controlo da utilização destes benefícios, o art.º 122.º do Código do IRS estabelece que as empresas gestoras devem comunicar à DGCI, até 30 de Junho de cada ano, os valores aplicados em planos de poupança, bem como os reembolsos efectuados, em declaração de modelo oficial (que veio a ser aprovado pela citada Portaria n.º 698/2002).

5.4.4.2 – Sistema de controlo

Da acção realizada concluiu-se que o sistema de controlo instituído na DGCI, tanto em relação aos benefícios fiscais das CPH como aos dos PPR, PPE e PPR/E, continua a apresentar insuficiências assinaláveis, em larga medida derivadas do facto de não se encontrarem ainda concluídos os procedimentos de controlo administrativo, nomeadamente os relativos ao tratamento e análise da informação proveniente das entidades depositárias de CPH e gestoras dos planos de poupança.

O controlo inspectivo apresenta também acentuadas limitações, de certo modo justificáveis dadas as insuficiências do controlo administrativo – com efeito, não foram despoletadas acções de controlo fiscal com base em indícios de risco de evasão e fraude recolhidos a partir do controlo administrativo.

Assim, concluiu-se que não foram ainda cabalmente acolhidas as recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal quanto ao aperfeiçoamento do sistema de controlo.

Assinale-se que, em 2003, a despesa fiscal correspondente aos benefícios fiscais em apreço atingiu €301,4 milhões (148,2 em CPH e 153,2 em PPR) o que, representando 58,1% do total da despesa em IRS, mais justifica que seja instituído um sistema de controlo suficientemente dissuasor de práticas de evasão fiscal.

5.4.4.2.1 – Controlo administrativo

O Tribunal de Contas considera que o sistema de controlo administrativo instituído na DGCI continua a revelar insuficiências, na medida em que aquela entidade continua a não dispor de bases de dados completas sobre os sujeitos passivos que usufruem dos benefícios fiscais em apreço, não se encontrando também concluídas as aplicações informáticas destinadas a habilitar ao cruzamento da informação prestada pelas instituições depositárias de CPH e gestoras de PPR, PPE e PPR/E, com as declarações fiscais dos sujeitos passivos beneficiários.

¹ Não aplicável aos reembolsos dos PPR.

Apurou-se que a DGITA, em colaboração com a DGCI/DSBF, tinha em desenvolvimento aplicações informáticas visando disponibilizar a informação contida nos referidos modelos 15 e 32, através de um “sistema de gestão que permitirá a selecção e visualização das operações realizadas por sujeito passivo ...”, com os objectivos de:

- ◆ habilitar à construção de bases de dados para receber e armazenar a informação recebida por transmissão electrónica de dados;
- ◆ disponibilizar os dados em formato do tipo “conta-corrente”, por sujeitos passivos e natureza das operações;
- ◆ disponibilizar toda a informação constante das bases de dados numa aplicação informática “Data Warehouse”;
- ◆ permitir a visualização das operações efectuadas por entidade declarante, bem como por sujeito passivo;
- ◆ fazer o cruzamento automatizado, por sujeito passivo, da informação contida nas bases de dados, com os valores inscritos nas declarações modelos 3 de IRS e anexos H.

Refira-se que, de acordo com a ficha do projecto, datada de 16/12/2002, a implementação do mesmo deveria ocorrer em Julho de 2003. Porém, constatou-se que nesta data a aplicação não se encontrava concluída na sua integralidade, tendo sido recalendarizada para 31/12/2004. À data do trabalho de campo da auditoria do Tribunal apenas tinham sido concluídos os módulos referentes à recolha e validação da informação contida nos referidos modelos.

Sobre as questões assinaladas confirmou a DSBF no âmbito do contraditório que:

“Relativamente às aplicações informáticas ... a DSBF procedeu à sua solicitação em 16/12/2002, pelo que se aguarda que a DGITA proceda ao seu desenvolvimento. ... enquanto não é possível o controlo administrativo automático ..., foi previsto que a informação comunicada pelas entidades gestoras de PPR’s e instituições depositárias de CPH, fosse inserida no data warehouse que permite proceder a uma gestão integral da informação com vista à identificação de situações susceptíveis de serem objecto de acções de inspecção, o que até ao momento ainda não foi efectuado pela DGITA.”

Face às alegações supra, o Tribunal recomenda uma maior celeridade na conclusão das aplicações informáticas em apreço, de molde a permitir o exercício tempestivo do controlo administrativo e inspectivo.

Verificou-se também que os dados dos modelos 15 e 32, remetidos por via electrónica em 2003 (relativos ao exercício de 2002), continham erros de diferente natureza, e em elevado número, os quais, à data da conclusão da auditoria, ainda não se encontravam corrigidos.

No que concerne às declarações modelos 15 (CPH) apurou-se que foram remetidas 136 à DGCI, das quais só 92 dentro do prazo legal (até 30/06/2003), e que apenas uma foi validada sem erros ainda dentro daquele prazo. Acresce que a DSBF procedeu, em 30 de Março de 2004, à notificação de 112 outras entidades para remeterem os referidos modelos no prazo de 30 dias sob pena de incorrerem na contra-ordenação prevista no art.º 117.º do Regime Geral das Infracções Tributárias.



Relativamente às declarações modelo 32 (PPR, PPE e PPR/E), apurou-se que foram remetidas à DGCI 39 declarações, porém todas com erros e 25 fora do prazo legal. A DSBF procedeu também, em 30 de Março de 2004, à notificação de 9 outras entidades para envio das declarações em causa.

De acordo com o informado pela DGCI/DSBF, o tipo de erros mais frequente ocorrido nos modelos 15 (71%) e 32 (79%), respeitou a problemas de formatação dos ficheiros da responsabilidade das entidades obrigadas ao seu envio.

Foi ainda esclarecido pela DSBF, que *“O próprio sistema informático acusa e informa os próprios sujeitos passivos obrigados ao envio das declarações modelos 15 e 32, dos erros detectados, considerando-as como não entregues quando não devidamente preenchidas Uma vez que a obrigação da entrega por transmissão electrónica dos referidos modelos é de implementação bastante recente, o caminho que está a ser adoptado é o de informar as respectivas entidades obrigadas dos erros detectados e apoiá-las no sentido da sua correcção”*.

Dado que o sistema informático acusa e informa as entidades dos erros detectados, e a DSBF afirma que o caminho que tem seguido é apoiar as mesmas na correcção de tais erros, não se compreendem as razões que determinaram que, em meados de Julho de 2004, ainda nenhuma declaração modelo 32, relativa ao exercício de 2002, pudesse ser considerada válida e que apenas uma baixa percentagem de declarações modelos 15 recepcionadas estivesse validada sem erros.

Quanto à realização de acções inspectivas a sujeitos passivos de IRS com base em elementos recolhidos dos modelos 15 e 32, e às entidades obrigadas ao envio de tais modelos, informou a mesma Direcção de Serviços que *“Apenas se deverá dar conhecimento à Inspeção Tributária dos sujeitos passivos faltosos após realizadas as diligências descritas e se após isso, se continuarem a verificar erros ou faltas de entrega das declarações; ... a realização das acções propostas deverá efectivar-se somente após se obter um leque substancial de declarações válidas, o que não nos parece ser viável a curto prazo”*.

Saliente-se que os atrasos na correcção dos erros detectados, na medida em que implicam a acumulação de dados por validar referentes a mais do que um exercício económico, conduzem ao agravamento da situação existente e podem pôr em causa a eficácia do controlo inspectivo tendo em conta o prazo legal de caducidade do direito à liquidação de imposto.

Sobre as matérias referenciadas confirmou também a DSBF o seguinte:

“Como aponta o relatório, grande parte das declarações remetidas por via electrónica em 2003 (relativas ao exercício de 2002), continham erros, pelo que já durante o mês de Agosto do presente ano procedeu-se à notificação de 143 entidades gestoras destes planos para substituírem as declarações. Das entidades notificadas, 125 já corrigiram as respectivas declarações. De notar que durante este processo se aproveitou para corrigir alguns erros detectados nas declarações referentes ao ano fiscal de 2003.”

e acrescentou:

“Compreendendo a importância do controlo dos benefícios fiscais atribuídos para uma maior justiça fiscal, e conscientes de um atraso relativamente às metas propostas, estamos em querer que durante o ano de 2005, será possível proceder ao controlo administrativo dos benefícios dos PPR e CPH, relativo aos anos fiscais de 2002 e 2003, recuperando assim algum do atraso verificado no início do projecto.”

Face à morosidade registada no processo de correcção dos referidos erros, não foi possível à DGCI disponibilizar apuramentos da informação contida nas declarações modelo 32 e, quanto às modelo 15,

apenas o fez em relação a um número muito reduzido (cerca de 15% do total das declarações recepcionadas).

No que concerne aos sujeitos passivos beneficiários de CPH, apurou-se que apenas 438 declararam acréscimos ao rendimento colectável ou à colecta por incumprimento de requisitos (campo 05 do quadro 10 do anexo H da declaração de IRS), número que é muito inferior ao que resulta do apuramento extraído das declarações modelo 15 (cerca de 23.500 operações realizadas para fins diferentes dos previstos na lei ou antes de decorrido um ano de imobilização), não obstante, conforme atrás referido, este apuramento respeitar a um número reduzido de declarações.

Relativamente aos PPR, PPE e PPR/E, muito embora não tenham sido efectuados apuramentos dos dados contidos nos modelos 32, por deficiências de preenchimento destes, é de admitir que, à semelhança das CPH, possam também existir discrepâncias assinaláveis entre os valores declarados pelos sujeitos passivos nos anexos H dos modelos 3 de IRS, relativos a acréscimos ao rendimento colectável ou à colecta por incumprimento de requisitos, e a informação prestada nos modelos 32 pelas entidades gestoras dos planos de poupança.

Dado o exposto, o Tribunal de Contas entende que tais discrepâncias devem ser objecto de análise e inspecção pelos serviços da administração tributária.

5.4.4.2.2 – Controlo inspectivo

Concluiu-se que não foram ainda desencadeadas acções inspectivas aos sujeitos passivos que usufruíram dos benefícios fiscais em apreço, com base em indícios de risco de evasão fiscal recolhidos a partir do controlo administrativo, conforme recomendações deste Tribunal insertas nos citados relatórios de auditoria e pareceres sobre a CGE.

Verificou-se também que não foi ainda acolhida a recomendação do Tribunal no sentido de serem realizadas acções de fiscalização junto das instituições depositárias de CPH e empresas gestoras de PPR, PPE e PPR/E, direccionadas à verificação do cumprimento, por parte destas entidades, das obrigações acessórias estabelecidas nos artigos 18.º, n.º 6, do EBF e 122.º do CIRS.

Sobre estas questões, em sede de contraditório a DSEPCPIT veio informar que:

“Apenas com a publicação da portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, que aprovou as declarações modelos 15 e 32, foi tornada obrigatória a sua entrega por transmissão electrónica de dados, o que viabilizará o controlo de faltosos, que até então era praticamente impossível face à diversidade de formas previstas para o cumprimento da obrigação declarativa. Ainda decorre o controlo administrativo da verificação da entrega das referidas declarações, não tendo a Inspeção Tributária sido informada dos sujeitos passivos faltosos. Refira-se, todavia, que a sua intervenção em caso de incumprimento de obrigações acessórias apenas poderá circunscrever-se à aplicação da respectiva penalidade não podendo substituir a entidade incumpridora na entrega das declarações em falta, nem se justificando geralmente que, de sua iniciativa promova a recolha e integração na base de dados da informação não comunicada.”

Compreendendo as observações aduzidas pela DSEPCPIT, o Tribunal não pode deixar de reiterar a recomendação feita em anteriores Pareceres no sentido de não ser descurado o controlo inspectivo junto dos sujeitos passivos que usufruem de benefícios fiscais e das instituições sujeitas ao cumprimento de obrigações acessórias.



Apurou-se que, em 2002, foi desencadeada uma acção especial de controlo fiscal dirigida aos sujeitos passivos de IRS que nos anos de 1999 e 2000 usufruíram dos benefícios fiscais dos PPR, os quais, todavia, não foram seleccionados com base nos aludidos indícios de risco detectados no controlo administrativo.

De acordo com a metodologia aprovada, o critério de selecção dos sujeitos passivos a inspeccionar foi o de terem declarado valores no campo 701, do quadro 07, do anexo H, da declaração modelo 3 de IRS no ano de 2000 – valores aplicados em planos individuais de poupança-reforma – tendo sido seleccionados 96.079 sujeitos passivos e fornecida a sua listagem às direcções de finanças, para subsequente notificação e análise das declarações fiscais de 1999 e 2000 pelos serviços de finanças (1.ª fase da acção).

Em relação aos sujeitos passivos que não comparecessem, foi estabelecido que os processos deveriam ser encaminhados para a inspecção tributária distrital para serem desencadeados os procedimentos administrativos e acções inspectivas consequentes (2.ª fase da acção).

De acordo com a informação recolhida pela Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Coordenação da Prevenção e Inspeção Tributária (DSEPCPIT), os resultados apurados foram os seguintes:

- ◆ foram realizadas acções de controlo fiscal em relação a 79.866 sujeitos passivos, o que representa 83,1% do total seleccionado (96.079) – não tendo 4 das 23 Direcções de Finanças (DF) apresentado resultados;
- ◆ o número total de declarações fiscais corrigidas foi de 2.559, o que corresponde a cerca de apenas 1,6% do total (oscilando entre um máximo de 3,7% em Lisboa e um mínimo de 0,6% em Aveiro);
- ◆ o valor total das correcções a benefícios fiscais cifrou-se em €4.537.698,67, o que representa €1.773,23 por declaração fiscal com correcção (mas apenas €28,41 considerando o total das declarações controladas);
- ◆ as correcções efectuadas a PPR, PPE e PPR/E, atingiram €3.292.551,94, o que representa 72,6% do total das correcções a benefícios fiscais;¹
- ◆ os sujeitos passivos que não compareceram nos serviços de finanças foram em número de 3.238, o que representa 4,1% do total, sendo de destacar que a ex-1.ª DF de Lisboa apresenta uma percentagem de sujeitos passivos (SP) faltosos de 20,4%, enquanto 6 DF não indicaram qualquer SP faltoso (incluindo a DF do Porto, com mais SP seleccionados do que a ex-1.ª DF de Lisboa).

Relativamente a esta acção, concluiu-se que não foi cumprida a metodologia previamente definida pela DSEPCPIT para a consecução da mesma, quer em termos do horizonte temporal fixado quer dos procedimentos, e que os resultados apurados suscitam reservas. Com efeito, verificou-se que:

- ◆ a realização da 1.ª fase da acção, inicialmente prevista para o período de Fevereiro a Abril de 2002, foi prolongada até 30 de Junho, devendo os respectivos resultados ser remetidos pelas

¹ Não considerando Bragança, cuja DF não apresentou os valores das correcções desdobrados por tipo de benefício fiscal.

direcções de finanças à DSEPCPIT, durante o mês de Julho do mesmo ano, o que não veio a suceder;

- ◆ o primeiro apuramento de resultados foi efectuado em Agosto de 2003 e respeitou apenas a cerca de 50% das DF e dos sujeitos passivos, tendo o apuramento final sido remetido aos serviços do Tribunal em 12 de Abril de 2004;
- ◆ quatro Direcções de Finanças (DF) não apresentaram resultados à DSEPCPIT: Angra do Heroísmo, Ponta Delgada, Faro e ex-2.ª DF de Lisboa;
- ◆ não foi possível apurar o grau de cumprimento da acção por parte das restantes 19 DF, na medida em que não se obtiveram elementos sobre se todos os sujeitos passivos seleccionados foram notificados para comparecer nos serviços de finanças;
- ◆ não foram desencadeados os procedimentos administrativos, e acções inspectivas consequentes, em relação a um número considerável de sujeitos passivos faltosos, uma vez que os respectivos processos não foram enviados aos serviços de inspecção tributária distritais das respectivas DF.

Embora os valores dos totais das correcções fiscais efectuadas no decurso da acção não sejam facilmente interpretáveis, e não permitam conhecer com rigor o acréscimo de imposto cobrado resultante das mesmas, foi porém possível concluir-se que a acção teve uma rentabilidade fiscal baixa.

As maiores correcções fiscais respeitaram a PPR, sendo de admitir que, caso a selecção dos sujeitos passivos tivesse sido efectuada com base em indícios de risco de evasão e fraude fiscal, a acção teria sido mais rentável. Com efeito, em anterior auditoria ao controlo dos benefícios fiscais das CPH, constatou-se que as acções inspectivas desencadeadas com base em indícios de irregularidades previamente recolhidos, conduziram à efectivação de correcções fiscais a uma elevado percentagem de sujeitos passivos.

Entende-se que a inobservância da metodologia da acção contribuiu para fragilizar a credibilidade do sistema fiscal e pôr em causa a sua equidade, na medida em que deixaram de ser efectivadas eventuais correcções fiscais, face aos prazos legais de caducidade para as liquidações de imposto, e que apenas os sujeitos passivos que deram cumprimento ao dever de comparência nos serviços de finanças foram penalizados em termos de incómodos e acréscimos à colecta.

Sobre a acção especial de controlo fiscal dirigida aos sujeitos passivos de IRS que nos anos de 1999 e 2000 usufruíram dos benefícios fiscais dos PPR, referiu a DSEPCPIT que:

“... o relatado no documento enviado pelo Tribunal de Contas não contém imprecisões, nomeadamente no que respeita à dificuldade em dimensionar o resultado global desta acção ...”.